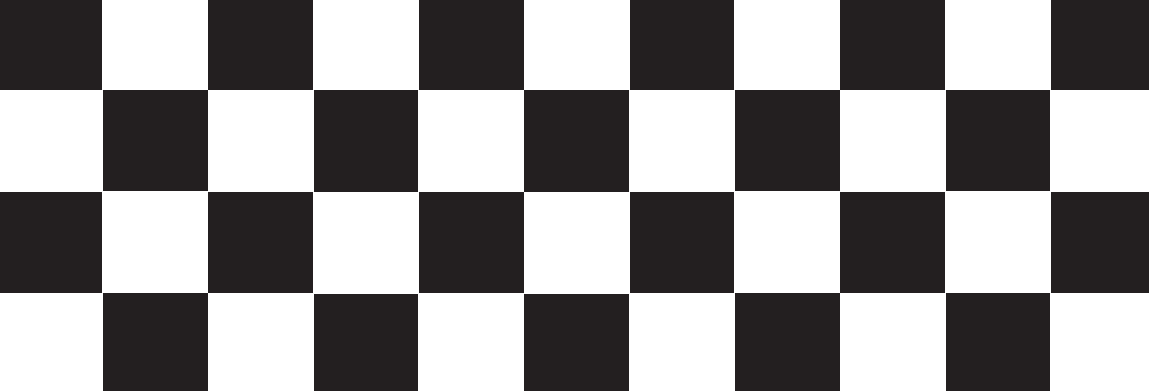




Carlos Reynaldo López Nuila

SEGURIDAD PÚBLICA Y DELINCUENCIA



La doctrina de una Institución de Ley
y de Orden, deriva directamente
de la función social que debe prestar
a la comunidad y de la función legal
que el mandato soberano le ha señalado



Universidad Tecnológica de El Salvador
Colección Jurídica

SEGURIDAD PÚBLICA Y DELINCUENCIA

Carlos Reynaldo López Nuila

363.1

L864s López Nuila, Carlos Reynaldo, 1938-
 Seguridad pública y delincuencia / Carlos Reynaldo López Nuila --
sv 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : Universidad Tecnológica de El
 Salvador, 2014.
 180 p. : 21 cm.

ISBN 978-99961-48-31-6

1. Seguridad pública-El Salvador-Seguridad social. 2. Seguridad
ciudadana. 3. Criminología. I. Título.

BINA/jmh

AUTORIDADES UTEC

Dr. José Mauricio Loucel
Presidente Junta General Universitaria

Lic. Carlos Reynaldo López Nuila
Vicepresidente Junta General Universitaria

Sr. José Mauricio Loucel Funes
Presidente UTEC

Ing. Nelson Zárate
Rector UTEC

Dr. José Enrique Burgos Martínez
Secretario General

Ing. José Adolfo Araujo
Vicerrector Desarrollo Educativo

Lic. José Modesto Ventura
Vicerrector Académico

Licda. Noris López Guevara
Vicerrectora de Investigación

Lic. Juan Carlos Cerna
Vicerrector de Proyección Social

Ing. Lorena Duque de Rodríguez
Vicerrectora de Gestión Institucional

SEGURIDAD PÚBLICA Y DELINCUENCIA

Carlos Reynaldo López Nuila

Licda. Evelyn Reyes de Osorio
Diseño y Diagramación

PRIMERA EDICIÓN

300 ejemplares
Septiembre, 2014

Editorial UTEC
Impreso en El Salvador
Por Tecnoimpresos, S.A. de C.V.
19 Av. Norte, No. 125, San Salvador, El Salvador
Tel.:(503) 2275-8861 • gcomercial@utec.edu.sv

ÍNDICE

Prólogo	9
Policía, Concepto, Organización y Funciones	11
Introducción.....	11
Fundamento Constitucional	12
La tarea policial: una necesidad social y una función legal.....	14
La tarea policial: una función con su propia identidad	14
Estructura legal de la fuerza pública.....	15
Unidad doctrinal para una cultura institucional	16
Organización.....	16
Planeamiento	17
Supervisión y control	20
Políticas de selección y reclutamiento	21
Entrenamiento y estructura educativa	22
Imagen y profesionalización	24
Vestuario y equipo	24
Proyección institucional	24
Participación ciudadana	25

Los derechos humanos	26
Relaciones con la comunidad	26
Policía y sociedad	27
Los Derechos Humanos y la Seguridad Pública	29
Orígenes	29
Fundamento Legal	33
Ámbito de Aplicación	34
Reflexión Final	40
La Seguridad Pública de El Salvador hasta 1994	51
Historia institucional	51
Nivel profesional y prestaciones	63
Desarrollo institucional	64
Características del período	65
Una nueva visión de servicio	70
Los acuerdos de paz y la reforma policial	79
Características de la policía nacional civil	82
Consideración final y perspectivas	83
La Delincuencia en El Salvador	85
Introducción	85
Una perspectiva académica al problema delincencial	95

Generalidades de la teoría criminológica.....	96
El orden, el estado y la institucionalidad	98
1. La política criminal	100
2. La seguridad ciudadana	104
3. El control del delito	106
El control social	108
1. Informal	109
a) La familia	109
b) La escuela	110
c) La iglesia	111
d) La comunidad	113
e) La cultura, la costumbre y la opinión pública	114
2. Formal	115
a) La ley	115
b) La policía	116
c) La Fiscalía General de la República.....	118
d) Los tribunales	119
e) El sistema penitenciario.....	121
f) El gobierno local	123
Los cuerpos de seguridad pública y el servicio territorial.....	124

La fuerza armada	128
La policía municipal y la seguridad privada	130
Situación de la delincuencia en El Salvador	131
1. La delincuencia juvenil	144
2. Las víctimas	146
3. La impunidad	149
La responsabilidad social empresarial	150
1. El empleo y el aprendizaje vocacional	152
2. El compromiso colectivo	154
Líneas estratégicas.....	155
Áreas de atención preferente por el gobierno	155
Las reformas legales	159
Acciones institucionales	161
Definiciones y conceptos relacionados con el tema	173
Anexo 1. Árbol de la delincuencia	175
Anexo 2. Propuesta de estructura gubernamental para el control de delincuencia	176

PRÓLOGO

El presente trabajo reúne en un solo volumen, diversos aspectos y factores que pretenden explicar las causas primigenias de la delincuencia, expresa aquellos elementos supuestamente necesarios para su control y propone asimismo, una estrategia global para enfrentar de manera concertada la crisis de la seguridad pública en nuestro país.

Nuestro pueblo se encuentra sometido al azote de una criminalidad sin alma y sin control. La violencia que nos aflige se dirige contra todos, jóvenes y adultos, incluso niños y mujeres, sin que los ruegos y plegarias ofrezcan alivio alguno, ni que el gobierno y sus planes puedan detenerlos y someterlos. Esta epidemia, también generalizada en los países vecinos, tiene una connotación de guerra social cuya mayoría de casos reproduce la violencia indiscriminada de los doce años de conflicto con la tipología ya conocida de los secuestros, extorsiones, ejecuciones, ametrallamientos y quema de buses, hasta de paros obligados del transporte y de zonas liberadas bajo el dominio de grupos armados denominados maras, con las consiguientes consecuencias de la paralización de la actividad productiva, creciente desempleo y migración interior y por supuesto dolor, terror, indefensión y desaliento en todos. El alto nivel de incertidumbre nos sitúa en el umbral de la desesperación y del abandono; ya la esperanza se agota, la credibilidad se pierde y la huida de los niños que se van sin importar el destino que corran, es un síntoma de que el momento del colapso puede ser inminente.

De ser exactas las estadísticas del gobierno (El Mundo 13/7/2014), se puede inferir que son varios los miles de miembros de las estructuras de las maras que se encuentran activas en las organizaciones criminales identificadas y que estas son cada día más organizadas en su estructura, jerarquía, áreas de control, tipos de delitos y hasta poseen una división financiera para operar ininterrumpidamente. Desde el año 2000 se han aplicado varias estrategias para enfrentar esta creciente amenaza y ni una sola ha sido exitosa en su propósito de control y disminución. Lo más lamentable es cuando planes ya fracasados son revividos para darse cuenta que nuevamente no funcionan. En el pasado se creyó que más policías, más leyes y penas más severas podrían controlar la delincuencia criminal de ese momento

y para decepción del pueblo, todo el esfuerzo resultó inefectivo y la violencia se multiplicó. Hoy se habla de más vehículos, más armamento y una nueva policía comunitaria, sin considerar que estos propósitos aislados son vanos esfuerzos que terminan en nada. Se puede considerar que el control social formal ha fracasado en su misión protectora y que el control social informal no tiene el efecto conductual esperado.

A estas alturas del máximo problema de convivencia, orden y seguridad en nuestra sociedad, la existencia de una política criminal o ciudadana solo puede tener efecto si se acompaña de una agresiva política social a nivel comunitario, en la que participen todos, gobierno central, gobierno local, sociedad civil, empresas, instituciones y ciudadanos; nadie puede quedar ni debe quedar excluido, puesto que la prioridad debe ser la seguridad ciudadana. Todos debemos participar con nuestros recursos, con nuestras actitudes y con nuestra voluntad para constituir un solo compromiso de pueblo y expresar un sí colectivo, exigiéndonos la responsabilidad social que nos corresponde. Recuperemos la valentía, la solidaridad y el espíritu de lucha que siempre nos ha caracterizado para mantenernos de pie frente a la adversidad. En esta situación, de nada servirán los programas gubernamentales que demandan recursos y esfuerzos sectoriales si al final se pierden o nulifican por el creciente nivel de inseguridad que se vive en el ámbito popular. El liderazgo de dirección, coordinación y supervisión es fundamental en un plan de esta envergadura. La estrategia debe ser de mayor presencia local, mayor control territorial y poblacional y mejor inteligencia; así como de mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía y mejor atención a las víctimas. La política de apaciguamiento y tolerancia ha sido ineficiente y ha quedado superada por los hechos; ahora se debe actuar con mayor definición. La iniciativa le corresponde al gobierno y definitivamente a estas alturas de la situación no se puede fallar; puesto que ya no se puede seguir ensayando acciones inciertas; sin duda alguna, nos encontramos en el último momento para asegurar de una vez por todas, la paz a nuestros pueblos y lograr que prevalezca el orden social y legal en nuestro país.

San Salvador, julio de 2014.

POLICÍA, CONCEPTO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

INTRODUCCIÓN

La democracia es el bien político que más busca una nación; la Paz es el bien social que más necesita un pueblo. Ambos bienes, Democracia y Paz, son parte del patrimonio de la sociedad salvadoreña. La Democracia significa libertad, justicia y derechos; la Paz significa orden, tranquilidad respeto. La Paz hace posible la Democracia y la Democracia asegura la Paz. Siendo importantes ambos bienes para la vida y el progreso de toda sociedad, resulta evidente y necesario garantizar su protección y vigencia en todo momento y lugar.

Un Estado de Derecho es un pueblo con leyes que protegen los derechos y exigen los deberes. En la sociedad ideal, todos disfrutan de sus derechos y todos cumplen con sus deberes. En la sociedad real se violan los derechos y se ignoran los deberes; lo cual se traduce en un estado permanente de inseguridad física y patrimonial, de aquí que todo gobierno como depositario legítimo de la soberanía popular, debe preocuparse porque se cumpla la norma jurídica que hace posible la convivencia social.

Esta facultad ineludible se materializa, mediante un servicio especializado que presta la Administración Pública por intermedio de un ente denominado Policía, Fuerza Pública, Seguridad Pública, Instituto de Ley y Orden, Cuerpo de Seguridad Policial, etc. El propósito primero del cuerpo policial, es mantener la seguridad de los ciudadanos mediante el trabajo efectivo y permanente de la Seguridad Pública. Este servicio de protección, posee características propias que lo diferencian de cualquier otra prestación que pueda ofrecer el gobierno. Es un servicio totalmente normado por la ley; es obligatorio para el Estado, lo presta ininterrumpidamente y de forma gratuita, es un servicio que implica riesgos y que requiere entrenamiento y equipo especial; representa la facultad coactiva del Estado, y, finalmente, el organismo ejecutor debe estar totalmente subordinado a la autoridad política del Estado.

El Instituto de Ley y Orden, como organismo indispensable para la vida de relación, debe reunir idealmente los siguientes requisitos:

- a) Profesionalismo en su actuación
- b) Legalidad en sus procedimientos
- c) Efectividad en sus resultados

La carrera policial es un servicio profesional que requiere vocación personal, educación especializada y compromiso moral. El policía es más que un hombre uniformado y armado, el policía es un defensor de la ley, el representante del gobierno y el guardián de la paz y de los derechos de la sociedad. En su actividad multifuncional debe enfrentar con especial destreza y control emocional, los retos peligrosos de la delincuencia y asimismo, debe estar capacitado para auxiliar humanitariamente a cualquier desamparado y a toda víctima del delito.

La creciente protección de las personas por las leyes y los tribunales, hace cada día más difícil el trabajo policial, orientándose éste, modernamente, hacia niveles de mayor especialización científica, legal y social. La irrupción de los derechos humanos como mecanismo de protección individual, ha fortalecido necesariamente la vigilancia jurídica de su cumplimiento y ha abierto vías expeditas para el amparo inmediato de su transgresión, por eso, la policía de hoy debe ser ecuánime y justa, y su conocimiento de la ley debe ser amplio, preciso y práctico. La sociedad democrática de éste momento, exige a sus representantes policiales, mayor respeto a sus derechos y mayor seguridad a su vida y a sus bienes, las herramientas artesanales del pasado son por hoy insuficientes para cumplir el mandato social y legal del presente, puesto que los resultados positivos de la lucha contra el crimen, no son producto de las circunstancias, sino del planeamiento, del trabajo y del espíritu profesional de hombres dedicados al cumplimiento de la ley y a la defensa de la sociedad.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Siendo la Fuerza Pública una institución primaria de la sociedad, su origen y facultades devienen de una disposición constitucional como garantía de su permanencia, del cumplimiento de sus obligaciones y limitaciones y de su interacción dentro del cuerpo social.

Sus funciones pueden ser extensas o reducida según las necesidades de la misma sociedad y de las atribuciones que esta quiera conferirle; también puede depender

de la preocupación de los legisladores por definir los deberes y atribuciones de los cuerpos policiales de una manera más clara y precisa para evitar desviaciones aberrantes.

Entre algunas de las funciones que normalmente cumple la policía están:

1) *Mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública.*

Todo esto se traduce en un estado permanente de evitar la violencia como condición necesaria para el respeto mutuo entre los hombres y para facilitar el desarrollo económico y social de los pueblos.

2) *Cumplimiento de la constitución y demás leyes vigentes.*

Esta expresión es fundamental para configurar el estado de derecho, el cual propone la plena convivencia entre los hombres a través del ordenamiento de sus conductas y del respeto a sus derechos y libertades.

3) *El respeto a los derechos humanos.*

El hombre ha buscado permanentemente su propia realización a lo largo del tiempo en una serie de actos y conquistas frente al poder; desde el reconocimiento a su vida e integridad hasta el reconocimiento a su propia imagen e intimidad. Toda carta magna contemporánea reconoce al hombre sus derechos individuales, sociales, políticos y culturales y en consecuencia, su respeto y protección en todo lugar y circunstancia.

4) *Desempeñarse como órganos auxiliares de la administración de justicia.*

El poder jurisdiccional es competencia del órgano Judicial y tiene un carácter totalmente normado para los distintos procedimientos legales. Los cuerpos de ley y orden, tienen un carácter auxiliar en relación a la administración de justicia, encontrándose subordinados a la autoridad fiscal y judicial, a quien le colaborarán sin dilación ni cuestionamientos en su carácter de agentes de dicha autoridad.

5) *Colaborar con las demás dependencias del Estado.*

La constitución establece para la Fuerza Pública una subordinación absoluta hacia las diversas autoridades democráticas del Estado.

6) *Calamidad Pública.*

Cuando la naturaleza desata su furia, en caso de terremotos, inundaciones, epidemias, incendios, y otros casos, la policía es la primera que acude en auxilio, empeña todos sus recursos y esfuerzos y solo se retira cuando la amenaza ha desaparecido.

Las funciones enunciadas son aquellas de orden genérico que cumplen los cuerpos de policía; sin embargo, pueden y de hecho existe, otras atribuciones que se pueden asignar a las fuerzas encargadas de la Seguridad Pública.

LA TAREA POLICIAL: UNA NECESIDAD SOCIAL Y UNA FUNCIÓN LEGAL

La fuerza pública es una institución del Estado que debe llenar una necesidad social y debe cumplir una función legal. Es una necesidad social, en cuanto es un elemento siempre presente en la sociedad humana, especialmente en la vida de relación, en la que inevitablemente las esferas de conducta de unos y otros producirán rozamientos que generarán conflictos personales. Es función legal en cuanto las instituciones policiales tienen una función delegada por la autoridad legítima del estado, la cual debe estar perfectamente definida en sus objetivos, reglamentada en sus procedimientos y delimitada en su ámbito de aplicación.

La tarea de la Fuerza Pública, no es una función improvisada, ni marginal, no es tampoco una función arbitraria ni mucho menos una función abusiva e ilimitada, es por su propia naturaleza una función totalmente regulada que hay que cumplir, como una más de las diversas obligaciones que el Estado debe satisfacer en beneficio de sus propios ciudadanos.

LA TAREA POLICIAL: UNA FUNCIÓN CON SU PROPIA IDENTIDAD

Como una clara consecuencia de lo dicho anteriormente, la policía debe reunir cualidades específicas, propias y adecuadas a la importante función que el mismo cuerpo social le asigna. Debe estar por sobre todas las cosas, consciente de su misión protectora hacia todos aquellos que integran la comunidad. Partiendo de esta firme convicción de servicio y con el impulso que le da la fuerte motivación de la trascendencia de su trabajo, deberá actuar permanentemente y de forma

inalterable, a favor de sus mismos protegidos, utilizando la ley como el instrumento que fundamentará y justificará su labor de interés público.

Todo miembro de la Fuerza Pública, cualesquiera que fuera su jerarquía o responsabilidad, deberá ser una persona de grandes virtudes morales, de reconocidos valores cívicos y democráticos, y hombre de bien. En su actuación oficial deberá ser un auténtico profesional, con los conocimientos y capacitación apropiada para actuar legalmente con la eficacia y la prudencia debida, en la difícil y delicada misión de vigilancia y protección.

Las fuerzas del orden y la ley deben estar cuidadosamente atendidas en sus necesidades y en sus requerimientos. Debemos tener presente que la actividad delictiva es una actividad continua, que evoluciona a la par del progreso de los mismos pueblos y tiene acceso no solamente a una mayor cultura, sino también a los recursos técnicos que la sociedad moderna pone al servicio de la misma humanidad. Por ello, deben contar para su propia seguridad y para la de los ciudadanos a los que sirven, con una formación profesional especializada, con mecanismos legales, ágiles, justos y con los medios materiales necesarios, que les permitan realizar con el menor riesgo y con la mayor efectividad las diversas labores que están llamadas a cumplir.

ESTRUCTURA LEGAL DE LA FUERZA PÚBLICA

Toda Fuerza Pública debe poseer un soporte jurídico que desarrolle ampliamente sus objetivos, atribuciones, organización y procedimientos. Nada de lo que pueda perjudicar a los ciudadanos o que pueda desnaturalizar la función propia de la policía puede quedar sujeto al arbitrio de la misma.

Por lo anterior, es conveniente disponer de un cuerpo de leyes que desarrolle ampliamente las disposiciones constitucionales, y establezca las bases legales para su aplicación, desde su organización y funcionamiento, hasta un código de conducta policial, pasando por la selección y promoción de personal; educación y formación profesional; seguridad y bienestar social; dirección y control; relaciones institucionales e interinstitucionales, relaciones con la comunidad, etc. Al respecto, el derecho comparado ofrece múltiples ejemplos sobre este tema.

UNIDAD DOCTRINAL PARA UNA CULTURA INSTITUCIONAL

Cada actividad tiene su razón de ser, y ésta se fundamenta en principios rectores que iluminan de manera clara y mandatoria lo que debe hacerse permanentemente, para alcanzar aquello que debe ser ideal. La Fuerza Pública como institución, tiene su propia doctrina, que define su naturaleza, sus procedimientos y sus objetivos. Todo miembro de esta institución está obligado a conocer en profundidad los principios rectores que definen su trabajo.

La doctrina de una institución de Ley y Orden, deriva directamente de la función social que debe prestar a la comunidad y de la función legal que el mandato soberano le ha señalado.

Dentro de los límites precisos de una y otra. El Cuerpo de Policía debe cumplir su misión de la mejor manera y con la mayor eficiencia posible. La filosofía de trabajo que determinan los principios doctrinarios, lleva al desarrollo de conductas comunes y uniformes que invariablemente han de observarse. La educación y la disciplina deben permanecer vigilantes porque esas actitudes se arraiguen, se multipliquen y se cumplan en el sentido deseado por todos cualquiera que sea el momento y el lugar del procedimiento.

ORGANIZACIÓN

Toda institución debe adoptar una estructura propia y conveniente a los fines que pretende alcanzar o servir, de tal manera que no hay un esquema rígido, ni único, que pueda adaptarse a todos; lo que debe existir es un esquema básico que ofrezca una plataforma a los fundamentos de la cadena jerárquica y al grupo de funciones que deben cumplirse. Toda organización busca fundamentalmente, ordenar los niveles jerárquicos lo mismo que sus diversas actividades, con el propósito único de obtener resultados concretos de la forma más simple, con el menor esfuerzo y con la mayor eficacia.

La organización debe considerar las diversas atribuciones legales y objetivos de manera específica; el ámbito de aplicación, la división territorial, la capacidad profesional, el presupuesto y los recursos logísticos, etc.

Una organización adecuada permite sistematizar múltiples actividades para ser asignadas de manera directa, buscando su realización oportuna y suficiente, y el agrupamiento por áreas afines, que permita la debida y continua coordinación al momento de cumplir su tarea de orden social y legal.

A cada actividad le corresponde una organización básica, la cual le permite alcanzar sus objetivos de la mejor manera y con el menor esfuerzo. La fragmentación de responsabilidades y recursos, solamente puede producir, ineffectividad, confusión y gasto. La función de Seguridad Pública tiene diversos aspectos que están íntimamente relacionados entre sí. Al mantenerse divididas las responsabilidades policiales se pierde la unidad doctrinal, la unidad de mando y la economía de recursos. La falta de control y el protagonismo disfuncional, le resta potencia a su fuerza orgánica.

PLANEAMIENTO

La actividad humana ha dejado de tener un carácter improvisado y mucho menos discrecional; cada vez es más necesario someter las futuras acciones, a una planificación previa, que asegure una acertada dirección, una adecuada coordinación, una efectiva supervisión y previsibles resultados. Cuando no hay planeamiento se presenta la inseguridad, se reacciona con improvisación, se estimula la irresponsabilidad, se deteriora la imagen institucional y se trabaja bajo criterios de incertidumbre. Tal vez lo único positivo de la falta de planificación, es que se desarrolla la iniciativa de los subordinados, pero ésta es una virtud no siempre practicada y en todo caso, dentro de una adecuada planificación, puede y debe estimularse, la libre facultad de la iniciativa personal.

La planificación a largo plazo (cuatro años) debe conjugarse con la planificación a mediano plazo, (uno, dos años) y pueden utilizarse fases o etapas que den oportunidad al planeamiento a corto plazo. La participación de todos en la planificación, compromete la voluntad de todos y asegura una intervención más dinámica y resultados mucho más tangibles. Un plan de trabajo limitado al conocimiento de unos pocos, es un plan sin posibilidades de realización total.

Planeamiento y operaciones en las unidades policiales

La primera actividad de cualquier institución de servicio público, es determinar de que manera se va a cumplir la función que la administración pública le ha señalado.

El planeamiento es el instrumento que sirve para identificar los objetivos y para ordenar el trabajo que es menester realizar para alcanzar el resultado propuesto.

El planeamiento no sólo establece políticas de actuación y mecanismos de seguimiento, sino que permite una evaluación final que mide los resultados y determina pautas para el futuro. La recopilación estadística es un importante auxiliar policial que cuantifica el esfuerzo y orienta la tarea policial del mañana.

La determinación de quién planifica, cómo, y para qué, son interrogantes que deben resolverse de acuerdo a las intenciones del mando. Una unidad policial permanecerá ciega si no conoce sus objetivos, permanecerá inmóvil si no tiene políticas de trabajo, y permanecerá desubicada si no tiene pautas de gobierno y control.

El planeamiento significa previsión y orden, evita la incertidumbre y así mismo la improvisación permanente. El planeamiento es un proceso continuo que organiza las diferentes fases y aspectos del trabajo, asegura una interrelación entre las diferentes unidades, mantiene un estricto control de la operación policial y permite que todo el personal conozca con la suficiente amplitud, con la indispensable claridad, y con la necesaria anticipación, cuál es su trabajo y qué es lo que se espera de él.

Cuando no existe planeamiento, las políticas que orientan las operaciones son la tradición y la costumbre. El aspecto analítico, creativo y mejorador de la operación no se practica por ninguno de los responsables, todo se reduce a repetir lo que se hizo ayer, el mes pasado, el año pasado

Las diarias operaciones constituyen el trabajo primario de la policía y deben tener en cuenta las directrices dictadas por el plan general y los aspectos y circunstan-

cias propias del lugar, del momento y de la misión. La operación policial debe tener la capacidad de anticipación y de reacción al crimen, la capacidad de persecución y captura del criminal; la capacidad de protección y de relación ciudadana, la capacidad de mantener el orden y de atención a la necesidad que el ciudadano común y corriente siente cada día.

Toda operación requiere planeamiento, recursos e información, la combinación de estos tres elementos puede traducirse en acciones de calle muy satisfactorias en sus resultados.

El planeamiento es una actividad habitual de la misión de protección y seguridad, por medio del cual puede organizarse, seguirse y evaluarse el desempeño de una o varias unidades. El planeamiento evita los vacíos en el servicio, la duplicidad de esfuerzos; asegura el cumplimiento de las misiones y favorece la coordinación.

La información policial definirá siempre los mecanismos y peculiaridades de la operación; cuanto mayor sea la información disponible, mejor estructurada estará la operación y mayores serán los márgenes de éxito. La información procesada definirá el área, el momento, determinará la cantidad y clase de los recursos a emplearse y sugerirá las acciones más convenientes. Su presencia y participación se concretará en gran medida la observancia de las líneas de acción que el planeamiento ha establecido. Cuando la información es analizada se obtiene la inteligencia policial cuyo contenido es determinante en la función de ley y orden, puesto que su ausencia o deficiencia significa incertidumbre y golpes vacíos en la persecución y acción policial. Organizar una red amplia y efectiva de información de campo es la primera prioridad en todos los lugares, unidades y niveles operativos.

Definición de la misión

Es muy importante que cualquier unidad policial sea guiada por una “Definición de la Misión”, que clara y concisamente defina todos los objetivos de la organización de la manera o estilo en el cual estos objetivos serán llevados a cabo. Por ejemplo, la “Definición de la Misión” podría mencionar que el objetivo de la institución es reducir el delito y aprehender criminales a través de una relación estrecha con

la ciudadanía en una asociación que combina, los recursos de la policía con la cooperación de los vecinos. La descripción de cómo la policía intentaría reducir el crimen y aprehender criminales es la parte más importante de la “Definición de la Misión”. Ya que existen muchas maneras de reducir el delito y aprehender criminales, la policía debe ser claramente dirigida a cómo debe conducirse en ese respecto. Es también importante que la ciudadanía sepa cómo la policía, intenta hacer su trabajo para que ellos puedan asistir a la policía a reducir el delito y a aprehender los malhechores.

La “Definición de la Misión” es el primer paso para todo planeamiento operacional y en todo nivel en la institución policial. Todo plan operacional que se desarrolle para eventos o problemas específicos, debe ser construido dentro de los parámetros de la “Definición de la Misión”, porque es el fundamento de una organización policial sujeta al control de la ley.

SUPERVISIÓN Y CONTROL

Por cumplir la policía una tarea delicada, necesaria y trascendente junto a cada ciudadano y en el seno de cada comunidad, esta debe tener mecanismos de control en el nivel legislativo, ejecutivo e institucional. Estos niveles deben vigilar y controlar, si fuere necesario, el cumplimiento exacto de las funciones policiales; con el propósito de que nadie sufra menoscabo en sus derechos por la acción arbitraria o por la omisión negligente, de todos o de algunos de los miembros del cuerpo que debe cumplir la importante función de protección y seguridad ciudadana.

El control permanente favorece la continuidad y efectividad en el desempeño del servicio, así como la oportuna presencia y correcta actuación de cada agente de autoridad. El control es una garantía más a favor del ciudadano de que la institución policial busca constantemente la eficiencia y legalidad en sus procedimientos. Estos instrumentos contribuyen a mejorar la formación y capacidad profesional de los diversos institutos policiales, así como a mantener una constante y escrupulosa selección de sus miembros. La supervisión y control debe perseguir la delincuencia hacia el interior de los cuerpos policiales y debe evitar la impunidad de sus miembros como mal endémico de dichos institutos.

La supervisión es un elemento necesario, que permite comprobar el nivel de eficiencia operativa de la institución policial. Toda actividad debe estar sujeta a niveles de verificación que permite constatar que el servicio se presta en la forma indicada y con la frecuencia requerida. La supervisión debe ser ejercida como una política permanente de trabajo, por cada una de las jerarquías establecidas, cuando más elevada sea la jerarquía del mando, más necesarias serán las giras y las visitas que deben cumplirse. Sólo de esta manera se conocerá la intensidad del trabajo del personal, la calidad del servicio y el grado de satisfacción de la comunidad. Una de las características de la supervisión, es la oportunidad de conocer cara a cara a los distintos colaboradores, de conocer su desempeño, así como sus opiniones y sus reacciones a las órdenes y vicisitudes del servicio.

POLÍTICAS DE SELECCIÓN Y RECLUTAMIENTO

El ingreso al Cuerpo Policial es uno de los factores que más inciden en los resultados de la labor policial. Cuando existe una política muy clara del cumplimiento de los requisitos de nuevo ingreso (que siempre son mínimos), es casi seguro que el grado de capacidad, eficiencia, disciplina y espíritu profesional mejorará sustancialmente en el desempeño de la tarea policial. Si por el contrario, los requisitos establecidos son ignorados o burlados frecuentemente, para facilitar el ingreso a personal no calificado, debe concluirse en tal caso, que la política de selección y reclutamiento no está orientado al objetivo de la óptima profesionalización.

Los requisitos de edad, formación académica, antecedentes y estabilidad emocional, son factores que pueden condicionar favorable o desfavorablemente, las actitudes profesionales que deben estimularse y desarrollarse a lo largo de una carrera. Apoyarse en las características de un perfil ideal (físico, psíquico e intelectual) es siempre un recurso valioso que contribuye a una correcta selección y reclutamiento.

La formación de un policía no debe ser ni acelerada ni improvisada; porque cualquier deficiencia en la educación profesional, puede conducir a errores en el servicio de calle de difícil reparación o a la toma de decisiones de graves consecuencias humanas y/o legales. La educación policial moderna da el énfasis mayor a cinco áreas sumamente importantes:

- Habilidades y operaciones policiales
- Leyes y procedimientos policiales
- Relaciones con la comunidad
- Ética profesional
- Derechos Humanos

Existen otras áreas de cierta relevancia que vienen a reforzar las mencionadas anteriormente, pero éstas materias complementarias no tienen un carácter sustantivo en el programa formativo del policía.

Una característica muy especial de esta profesión es que la educación tiene un carácter continuo, por cuanto la formación no termina nunca. Cada servicio debe iniciarse con una charla de orientación, la cual ilustra sobre las características propias del momento y toca los aspectos importantes de la actuación y presencia policial. Cada cambio de grado, cada empleo diferente, cada nuevo destino, exigen nuevos conocimientos y habilidades que deben aprenderse y desarrollarse oportunamente.

ENTRENAMIENTO Y ESTRUCTURA EDUCATIVA

La formación profesional de un policía es responsabilidad directa de la institución que lo incorpora a su organización, para lo cual debe capacitarlo permanentemente a lo largo de su vida activa, con el fin de que aquel pueda cumplir de manera satisfactoria el servicio que debe ofrecer a la sociedad.

La educación policial es cada vez más amplia y compleja dado el desarrollo que han tomado las ciencias policiales y dado también las exigencias propias de la democracia en la que los derechos humanos y especialmente la libertad del individuo han pasado a ser el foco principal de la diaria actividad policial, dejando en segundo termino las preocupaciones por la seguridad del Gobierno y del Estado.

La enseñanza policial es una garantía más para el ciudadano, que constantemente reclama entre sus derechos la de sentirse libre y seguro en cualquier lugar y en cualquier momento así como la de sentirse amparado cuando requiere la presencia policial.

Una infraestructura educativa dentro de la institución policial asegura una educación democrática y un comportamiento uniforme y positivo ante la comunidad, y una mayor capacidad de respuesta al problema del mantenimiento del orden y del respeto a la ley. Asegura también el desarrollo de una unidad doctrinal que se manifiesta de manera coordinada en toda actuación. La especialización es un imperativo moderno que debe fomentarse hacia el interior de la Fuerza Pública.

El currículo es la parte sustantiva del proceso educativo, la organización es la parte estructural del mencionado proceso. La función educativa se emplea en una tarea sin fin, se inicia con el ingreso al cuerpo policial y se prolonga a lo largo de la vida profesional. Cada día, todo miembro de la Seguridad Pública debe reafirmar sus virtudes y debe reforzar sus conocimientos, para acomodarse a la situación cambiante de la sociedad.

Lo anterior sólo es posible lograrlo cuando existe una organización educativa que se hace presente en todo momento y lugar. Reducir el entrenamiento a la participación en un curso básico es apostar por la inoperancia. El programa educativo, debe mantenerse permanente al lado del agente de autoridad durante su vida profesional. Por ello, no puede reducirse al ámbito de una academia ni a un período determinado, por el contrario, debe extenderse a todos los niveles (directivo, ejecutivo, operativo), a todas las estructuras, (Departamentos, Divisiones, Comisarias, Sedes Regionales), y a todas las unidades (de homicidios, de vigilancia, de radiopatrullas, aéreo, marítimo, drogas, etc) en virtud de este requerimiento, es preciso sistematizar la estructura curricular, para asegurar la homogeneidad, la continuidad y la proyección hacia los problemas del presente; asimismo es preciso someter el programa educativo, a un proceso metodológico que permita asegurar la enseñanza en forma gradual y paralela, a fin de que cada nueva responsabilidad se corresponda con el aprendizaje adquirido. Todo mando policial cualquiera que sea su rango y destino, debe orientar diariamente a sus subordinados.

IMAGEN Y PROFESIONALIZACIÓN

La problemática social ha llevado la profesión policial a niveles de especialización y sofisticación que ha superado con mucho, las exigencias de otras profesiones. Cumplir cada día con la exigencia creciente de mayor efectividad del servicio de protección y seguridad ciudadana, conduce al reconocimiento y necesidad de una carrera policial, que despierte vocaciones, desarrolle conocimientos, habilidades y espíritu de servicio, que establezca mecanismos de promoción personal y profesional, que determine virtudes y valores de comportamiento humano; que especifique aspectos de respeto y protección laboral y que disponga de normas de jubilación y reconocimiento, a una dilatada labor de riesgos y esfuerzos.

VESTUARIO Y EQUIPO

Un policía uniformado significa que el Estado está presente para defender el cumplimiento de la ley. El uniforme y el equipo policial son distintivos del agente de autoridad, que quiere significar precisamente eso, que la autoridad está vigilante y que todos pueden sentirse seguros, porque la fuerza legítima del Estado está allí para garantizar que los derechos de todas las personas se respeten. El uniforme y el equipo deben representar no sólo la autoridad, debe representar asimismo, la función que están llamados a cumplir. El uniforme identifica al agente de policía entre todos los ciudadanos y el equipo significa los recursos materiales, en los cuales puede apoyarse para proteger la tranquilidad ciudadana. El uniforme debe ser un símbolo, debe tener un carácter único y debe ser apropiado a la función social y legal que debe cumplir. La vestimenta de civil es un recurso de mimetismo ciudadano y de protección personal, pero su uso para funciones específicas requiere mayor educación profesional y mayor control institucional.

PROYECCIÓN INSTITUCIONAL

Pocas instituciones son tan deseadas por el público como el servicio de Ley y Orden. Desafortunadamente, las malas acciones de algunos pesan más que el esforzado trabajo de muchos, por esta razón, la policía debe mantener un programa de Relaciones Públicas, muy convincente y continuo, pero teniendo presente

que la mejor contribución, es la eficiencia en el desempeño de sus labores y que el mejor relacionista, es cada agente cumpliendo con su misión protectora. Las relaciones con la prensa y los programas de relaciones con la comunidad, ayudan mucho para mostrar la problemática delincriminal y para explicar la trascendencia del servicio y las limitaciones que el agente debe enfrentar. Cuando los procedimientos son deficientes o erráticos, cuando el equipo es obsoleto o inadecuado, o cuando la conducta es incorrecta, el público recibe una imagen negativa y pierde credibilidad la función policial.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El ciudadano debe dejar de ser un elemento simplemente pasivo del quehacer policial, por eso este debe ser un tema de amplia divulgación y debate. La prensa debe discutir abierta y exhaustivamente la función policial para que esta se fortalezca en los cimientos del cuerpo social y en la conciencia de cada ciudadano. La democracia ofrece a cada individuo la oportunidad de ejercitar la libertad de expresión para demandar del gobierno una Fuerza Pública que cumpla con sus obligaciones y para exigir a sus representantes, leyes efectivas contra la violencia y la inseguridad ciudadana, así como una pronta y cumplida justicia.

El clima de tensión, agresividad y recriminaciones que ocasionalmente existe entre el policía y el civil, debe sustituirse por cauces de entendimiento y cooperación, mediante los cuales el ciudadano se favorece con un mejor servicio y el policía recibe a cambio apoyo a su gestión protectora y respeto a su persona. La labor policial dentro de la comunidad se realizará entonces, no en un ambiente de animadversión, temor y odio, sino en un clima de confianza, entendimiento y colaboración.

El ciudadano deberá encontrar siempre abierta la oportunidad del diálogo racional y deberá tener la certeza asimismo, de que también encontrará comprensión a sus problemas y personas dispuestas a escucharle y a auxiliarse en sus momentos de aflicción y desamparo. El contacto debe ser positivo y efectivo.

LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos tan antiguos como el hombre, han adquirido en los últimos años, su verdadera y auténtica dimensión y espíritu, como garantías de orden personal que deben ser respetadas en todo momento y en todo lugar, por aquellos que cumplen la difícil misión de mantener la paz, combatir el crimen y perseguir al delincuente. Estos derechos deben encontrar apoyo a su vigencia, precisamente en el trabajo denodado de la policía, que debe buscar afanosamente y aún ante los peligros mas extremos, la oportunidad de mantener incólume las garantías personales del individuo y las colectivas de la sociedad.

El estudio de los Derechos Humanos y de las Relaciones Humanas por parte de la Fuerza Pública, debe ser uno de los principales objetivos de la educación policial; por cuanto son las áreas de fricción más sensibles dentro de la relación de doble vía policía-ciudadano, gobierno-sociedad, la promoción, respeto y vigencia de los Derechos Humanos debe afirmarse mediante la permanente concientización de cada uno de los miembros del cuerpo policial.

RELACIONES CON LA COMUNIDAD

El trabajo policial consiste en proteger a la sociedad, en ayudar a los ciudadanos. Esta función no puede cumplirse a control remoto, desde la sede de la comisaría porque entonces sería una policía de reacción y no una policía previsor. Si la función es proteger a la sociedad, entonces hay que internarse en el cuerpo social; si la misión es ayudar al ciudadano, entonces hay que permanecer a su lado para apoyarle en el momento deseado. La misión al interior de la sociedad y cerca del individuo, lleva a definir que clase de relaciones se van a establecer y desarrollar entre la institución policial y la sociedad; entre el representante de la ley y el individuo miembro de la sociedad.

La policía debe tener claramente definida como debe ser esa relación de servicio. En principio debe quedar claro que la función es servir a la sociedad y debe haber una manifestación voluntaria y permanente para ayudar y proteger a todo miembro de la comunidad. Debe existir también una política de acercamiento y contacto

con la población, que permita llegar a una relación de acercamiento y contacto con los ciudadanos, que facilite alcanzar una relación amistosa de confianza y colaboración.

Para lograr que esta relación de servicio y de amistad sea siempre positiva, debe ofrecerse y explicarse a la comunidad cuál es la misión, cuáles son los propósitos del cuerpo policial y qué es lo que éste espera de la comunidad a la cual sirve. Desarrollar una intensa relación de respeto y aprecio entre ambos grupos humanos debe constituir un objetivo importante y permanente de todo jefe policial. Por tanto el presupuesto básico para que esta iniciativa funcione, es que el cuerpo policial cumpla en forma satisfactoria con la función primaria de seguridad. Cuando éste propósito se ha alcanzado, es el momento de solicitar a los miembros de esa comunidad, toda la colaboración para evitar y controlar el crimen, de una forma rápida y conveniente para todos.

POLICÍA Y SOCIEDAD

La Fuerza Pública como institución primaria del Estado, Debe asumir una actitud responsable ante las exigencias de la sociedad, desarrollando respuestas más efectivas para cumplir aquellas satisfactoriamente. Así por ejemplo, su nivel profesional debe mejorarse continuamente; sus conocimientos de la ley deben ser amplios y correctos en su aplicación; su capacidad de protección ciudadana tiene que ser suficiente, inmediata y satisfactoria, su estructura organizacional debe ser flexible e idónea para el cumplimiento de la función actual y futura. La mentalidad de sus miembros debe ser positiva, madura y apropiada a su trabajo; los medios de la Fuerza Pública deben ser adecuados, suficientes y modernos, y el comportamiento de cada agente debe ser ejemplar. Los procedimientos deben ser legales, efectivos y respetuosos, su presencia debe infundir y generar confianza y seguridad en el entorno social en que se mueven. Su actividad debe ser continua y sus acciones deben ser las que correspondan, después de un proceso mental reflexivo, aplicando la fuerza mortal solamente como respuesta para defender su propia integridad, la de sus compañeros o la de los ciudadanos, y aún en estas circunstancias deberá ser anunciada y proporcional con relación a la agresión. En fin, el trabajo policial, debe cumplirse en beneficio de todos, de la mejor manera y con el menor riesgo. La Seguridad Pública deberá desempe-

ñar su cometido teniendo presente los principios democráticos y los derechos humanos.

En resumen, a cada nueva actitud de la Fuerza Pública se corresponderá una nueva respuesta, así por ejemplo: a mayor profesionalización se corresponderá una mayor capacidad operativa y a mejores procedimientos se corresponderá un mejor servicio; a mayor supervisión se corresponderá una mayor eficiencia en su tarea y a mayor participación ciudadana en la gestión policial se corresponderá un mayor apoyo y reconocimiento del pueblo.

En resumen:

En el desarrollo del concepto de Policía o Seguridad Pública, la única ideología válida es la del espíritu de servicios; el único compromiso irrenunciable es con el pueblo y la única obediencia legítima es al cumplimiento de la ley.

El presente trabajo es un compendio de seminarios dictados en Panamá a solicitud del National Democratic Institute (NDI) y en Costa Rica a solicitud de ICITAP (Programa de apoyo a la Justicia Criminal del Procurador de Estados Unidos).

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

ORÍGENES

Nuestro país se encuentra sometido al cumplimiento de instrumentos jurídicos de origen internacional, como son los de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, cuya ratificación por parte de El Salvador los ha convertido en leyes internas de estricto cumplimiento.

Con la llegada del Presidente Carter a la presidencia de los Estados Unidos, la doctrina de los Derechos Humanos, pasó de ser algo conceptual a ser algo que tenía vida, y que se encuentra inmersa en una realidad. La doctrina Carteriana pretendía la redención del mundo a través de la exigencia de los Derechos Humanos, especialmente del mundo comunista - que aceptó su vigencia definitivamente con - los tratados de Helsinki, pero que no pasaron de ser más que letra muerta y papel mojado al igual que muchos otros tratados suscritos por los marxistas. Carter en su ingenuidad, creyó crear una verdadera revolución social en el mundo comunista estableciendo como el eje de su política exterior el respeto a los Derechos Humanos y la exigencia del cumplimiento de las diversas convenciones sobre el mencionado tema. Como ha sucedido en el pasado, los comunistas mantuvieron su dogmatismo dialéctico y su sociedad esclavizada y a pesar que se crearon en su seno algunos grupos que pretendieron vigilar y exigir el cumplimiento de los tratados de Helsinki, todos absolutamente todos, uno por uno fueron extrañados, desterrados y aún declarados enajenados e internados en hospitales psiquiátricos. Surgieron los disidentes, pero también la disidencia es delito en el mundo comunista, y por ello, mediante el poder aplastante del régimen comunista, aquellos destellos de luz que ingenuamente se atrevieron a brillar en la oscura noche del marxismo, fueron apagados violentamente sin justificación ni contemplación. Tal vez la última esperanza y el último aliento de los que creían en la sinceridad de los comunistas, se limitó con la mordaza y el terror impuesto al sindicato del Papa, JUAN PABLO II, me refiero al Sindicato Polaco de Solidaridad. De tal manera que el ex-Presidente Carter, que ingeniosamente había articulado su política de los Derechos Humanos para llevar la humanización al mundo co-

munista, se quedó sin sujeto pasivo y tuvo que improvisar en el camino, aplicándosela a los gobiernos amigos que no se ajustaban al modelo de la democracia norteamericana; así fue como el Presidente Carter perdió para el mundo occidental, países como Irán y otros; así fue como antiguas colonias africanas cayeron en las garras del comunismo internacional. De tal manera que lo que nació para ser aplicado a los enemigos de la democracia, fue aplicado ingenuamente a muchos países no comunistas del mundo occidental.

Entrando en materia cabe preguntarse ¿Cual es el origen de los Derechos Humanos? Los Derechos Humanos son tan antiguos como la persona; nacen con ella y evolucionan con ella. Ya las sociedades primitivas reconocían elementales derechos a las mujeres, a los niños y a los viejos, los que se traducían en una mayor protección y salvaguarda, en la difícil y austera vida que desarrollaban. Para la civilización cristiano-occidental, la aceptación y acatamiento de los derechos de la persona humana, vienen desde el decálogo bíblico, ya que entre los hebreos el derecho y la moral se entremezclaban sin que se hubiese llegado a una separación de ambas disciplinas, buscando como siempre la realización del hombre a través de su salvación y del sometimiento a las leyes de un Ser Supremo que es DIOS.

San Agustín en sus obras “CONFESIONES” y “LA CIUDAD DE DIOS”, siguiendo la trayectoria cristiana de aquella época, busca la dignificación del hombre, planteando la existencia de derechos naturales absolutos propios y consustanciales en toda persona humana; diferentes a otros de carácter secundario, contruidos por elementos empíricos y organizados racionalmente.

En 1215, surge la primera Carta de Derechos en Inglaterra, promulgada por Juan Sin Tierra, como Carta Magna en el que se establece como principales derechos entre otros, la necesidad de una ley para cobrar impuestos, la imposibilidad de prisión sin que se hubiere pronunciado sentencia condenatoria y el de habeas corpus o exhibición personal.

En busca de los antecedentes de los Derechos Humanos, es preciso detenerse un momento en el descubrimiento de América y en especial en un personaje de esa época: me refiero a FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS, clásico defensor

de los Derechos Humanos y primer defensor de los derechos de los indígenas en América.

Cuando los encomenderos del Perú encargaban a su procurador, Antonio de Ribera, negociar nada menos que con CARLOS V de España, la perpetuidad de sus derechos, ofreciendo cinco millones de ducados de oro, a título de vasallaje, en tiempos en que la corona española estaba preocupada por sus deudas, contraídas en la permanentes guerras de la época, saltó un monje dominico en contra del ominoso sistema de las encomiendas, usual en la América Hispana de entonces, al grado que el mismo religioso había sido encomendero hasta que entregó la suya a Diego de Velásquez, en Cuba; declarándose arrepentido de haber detentado tan injustas facultades y privilegios en contra de los indios americanos en favor de su peculio personal.

Ante la junta de teólogos y letrados reunidos en Valladolid en 1542 por orden del Emperador, discuten BARTOLOMÉ DE LAS CASAS atacando a la referida institución y sus beneficiarios y en favor de ellos, Ginés de Supúlveda, reconocido legista y consejero de la propia corona. Y lo que comenzó como un litigio particular o como los actos previos a la demanda, se convirtió en un juicio de proyección nacional e internacional.

LAS CASAS centró su alegato recurriendo al sentido espiritual de la conquista y colonización de América, afirmando que lejos de ayudar a los indios, la encomienda los oprimía y despoblaba. Su tesis podría sintetizarse así: "No deben ser dados los indios a los españoles ni por vasallos ni en encomienda, ni por vía alguna, porque constituirá un atentado contra su libertad de hombres y de pueblos».

No se requiere demasiada dialéctica para captar cómo LAS CASAS se erigió con ello en precursor ilustre de los derechos humanos, del hombre o derechos fundamentales, pues Bartolomé partía de una premisa en aquel momento, revolucionaria: «Aquellas gentes todas y aquellos pueblos de todo aquel orbe son libres».

En la imposibilidad de bosquejar siquiera ese acontecimiento, trascendental para la doctrina de los Derechos Humanos se citan algunos de los principios lascasistas;

“El Poder real se basa en el voluntario consentimiento de los súbditos”, con lo cual Bartolomé abrió las puertas a la moderna “consulta popular”. Y además, ya llegando a las altísimas esferas: “Y el príncipe no puede hacer otra cosa en que venga perjuicio a los pueblos sin que los pueblos den su consentimiento”.

De manera que el fraile dominico comenzó censurando la encomienda y sus excesos, lo que equivalía a la defensa de los derechos humanos de los americanos nativos; y concluyó cuestionando los atributos de los monarcas españoles en los pueblos indígenas americanos, cuyos habitantes no podían perder su libertad y sostenía: «aunque los mismos indios de su propia voluntad quisieran someterse y deteriorar tan abatidamente su estado y perder su tal libertad como en ella pierden, sería nula y de ningún valor la tal voluntad y no la podrían hacer”.

En su obra, “El Poder de los Reyes y los “Derechos de los Súbditos”, Las Casas planteó el problema así: “¿Los Reyes y gobernantes pueden vender a los ciudadanos y súbditos de la corona? ¿Pueden someterlos a la jurisdicción de otro señor particular? Moralmente hablando, ¿Hay algún derecho o título jurídico para hacerlo?”

A mayor abundamiento agrega: “Ningún rey o gobernante, por soberano que sea, puede ordenar a mandar ninguna cosa concerniente a la comunidad política, en perjuicio o detrimento del pueblo o de los súbditos, sin haber obtenido antes legalmente el consentimiento de los ciudadanos. Y si se hiciera otra cosa, no tendría absolutamente ninguna validez jurídica.”

En el libro aludido, a manera de epílogo viene una Carta de Derechos Humanos y cuya declaración de motivos, reza: “El poder político procede del pueblo a los gobernantes con el fin de servir al pueblo, a través de un necesario control del pueblo en los actos importantes del gobierno.” Estos tres dogmas democráticos constituyen la base de la filosofía política de Bartolomé de las Casas.

A Fray Bartolomé, en el fondo y en la forma, únicamente le interesaron los indios, sus indios como él decía, con más fervor que cualquiera y por ello sigue una trayectoria esencialmente humanista, para justificar los derechos de los indígenas

sobre todo en sus enjundiosas defensas, a fin de evitar la pavorosa vigencia de aquello que pretendían justificar el régimen de las encomiendas en América.

FUNDAMENTO LEGAL

Se vive en Europa la época de las conquistas y colonización extra continentales, pero a la par se evoluciona jurídicamente y surgen una serie de acuerdos, convenciones, tratados y declaraciones que van señalando y reconociendo los derechos del pueblo sometido; pero, curiosamente en América el 12 de Junio de 1776 en Virginia Estados Unidos, es en donde podemos decir con toda propiedad, que se dicta la primera declaración de Derechos Humanos del mundo. Ella servirá de base para consiguientes declaraciones, incluso la declaración francesa y marcará desde aquí una clara posición doctrinal que determinará una evolución progresiva y sistemática en la búsqueda de los Derechos Humanos propios de la persona y necesarios e indispensables en toda sociedad que se precie de democrática.

La declaración de Derechos del pueblo de Virginia dice en su numeral (I):

«Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entra el estado sociedad, no puede privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad junto a los medios de adquirir y poseer la propiedad, y la búsqueda y obtención de la felicidad y la seguridad.»

Esta declaración redactada por George Mason es la primera que contiene un catálogo específico de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estos conceptos pasarán de aquí a la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789; siguiendo, al profesor CASTAN quien dice: «que lo que le da a la declaración francesa una importancia de primer orden todavía mayor a la declaración de los Derechos de Virginia, es el haberlos ofrecido a todos los pueblos de Europa, que aún se hallaban sujetos al régimen absoluto, mejor que ningún otro, para sus reivindicaciones políticas; asociando la idea de un gobierno liberal, con la de una determinación fundamental de los Derechos del ciudadano. De tal manera que no sólo modeló esa declaración a los pueblos europeos, sino también a los americanos.

Pero ¿Qué son los Derechos Humanos? Según Morris Abrams, Delegado de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, se llama Derechos Humanos a aquellos derechos fundamentales, a los que todo hombre debería tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que por lo tanto, toda sociedad que pretende ser una sociedad auténticamente humana, debe garantizar a sus miembros.

En todo caso resulta evidente que los Derechos Humanos se fundamentan en la propia naturaleza humana, e indican el mínimo indispensable de derechos para que la persona humana tenga tal categoría. Resumiendo según el Profesor ANTONIO TRUYOL y SERRA, “existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes, y que lejos de nacer de una concepción de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.” De aquí que toda manifestación nacional o internacional sobre este tema, vengan a tener una trascendencia no formal meramente declarativa. Sin embargo atendiendo las formalidades de orden jurídico, todo derecho adquiere su plena vigencia solamente a través de su incorporación al ordenamiento jurídico de cualquier estado.

La carta de principios de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, parte de una concepción humanista del hombre como ser libre e inteligente, dotado de un espíritu cuyo desarrollo es la única vía segura hacia la verdadera integración social. De aquí surge el irrenunciable concepto de igualdad, fundamento racional de los Derechos Humanos; y el más alto significado de la libertad, fundamento trascendental de esos mismos derechos de la autonomía humana y en la que todos los hombres son hermanos y miembros de una familia.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los Derechos Humanos son los primeros y más importantes derechos de la persona humana, provienen de su misma naturaleza y por ello su reconocimiento y respeto es obligatorio para toda persona o poder público, de tal manera que toda violación a los Derechos Humanos constituye un ejercicio ilegítimo del poder. Su propósito principal es la consecución de la paz social, la que se alcanzará en la medida que los Derechos Humanos sean respetados y cumplidos fielmente.

Agrega que a cada derecho corresponde una obligación y se deben promover y defender.

Sostiene el Prof. CASTAN “que el sujeto de los Derechos Humanos, sigue siendo siempre el hombre. En definitiva, los derechos de los grupos de las naciones de la humanidad misma, son también derechos del hombre. El individuo es el sujeto beneficiario en todos los derechos y en todos los órdenes del derecho, incluso del derecho de gentes”. Con lo que concluye “que el otro sujeto de la relación el que debe respetar los derechos del hombre, sigue siendo hoy como ayer el Estado, titular del poder y custodio del orden jurídico. Es este orden jurídico a través del Estado y sus autoridades, el que debe acatar y proteger los Derechos Humanos individuales y comunitarios”.

Sobre esta posición me permito precisar que la persona humana titular de esos derechos fundamentales, puede ser también violadora de los mismos de tal manera que en todo acto delictivo hay un ataque directo a un bien jurídico tutelado y protegido por la sociedad. Cuando un hombre mata a otro, no importa ni su raza ni su ideología, ni su posición, ni su propósito; aquí lo que hay es una clara violación a los Derechos Humanos de una persona que a consecuencia de una acción dolosa o culposa, ha privado a otra persona de su primer y más grande derecho, cuál es el de la vida. La persona debe respetar al otro como el Estado debe respetar a cada miembro de la sociedad.

La función del Estado debe ser en todo momento, en todo lugar y ante cualquier persona, la protección y defensa de esos bienes jurídicos reconocidos por el mismo ordenamiento regulador de conductas. De tal manera que el respeto a los derechos humanos no debe provenir solamente de los Estados, sino también de las personas, aquellos deberán preocuparse principalmente por proteger, defender y promover el respeto a los mismos y los hombres deberán limitar sus acciones dentro de los cauces permitidos por las disposiciones dictadas por los Estados.

El problema se plantea cuando la violación proviene, no de una persona o de un grupo de personas, sino de una decisión de orden gubernamental al más alto nivel de responsabilidad política, que instrumentaliza los medios del Estado para violar los derechos de sus ciudadanos; entonces el estado protector se convierte

en violador de aquello a lo que supuestamente debe proteger y fomentar; esto es cuando por consideraciones de orden político, ideológico, económico, racial o de oportunismo, la alta dirigencia política del gobierno de un país, determina una sistemática anulación de los derechos facilitando de esa manera el predominio racial, el privilegio económico o el exclusivismo político o la alineación ideológica de sus habitantes. Estos son los claros ejemplos de los gobiernos totalitarios, de las dictaduras personales o de partido, de las autocracias religiosas o raciales; esto es lo que sucede en Rusia y sus satélites europeos, en China, Vietnam y Cambodia; esto es lo que sucede en Cuba y Nicaragua; esto es lo que sucede en Irán y África del Sur y esto es lo que sucede en Corea del Norte y en muchos otros países que por una u otra razón, se encuentran sometidos a esta clase de gobiernos.

Debe recordarse que todo esto sucede a pesar del Art. 30 de la Declaración Universal de los Derechos que dice: "Nada en esta declaración debe ser interpretado como implicando que cualquier Estado grupo o persona, tiene derecho a dedicarse a cualquier actividad o a ejecutar cualquier acto que tienda a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades contenidos."

En la redacción de este artículo resalta la importancia que el Estado adquiere sobre este tema, señalando como lo hacíamos anteriormente, que no sólo el Estado puede ser el sujeto infractor de los Derechos Humanos, sino también grupos o personas, que por razones de diverso orden pueden buscar o establecer infracciones o delitos que atenten contra los Derechos Humanos, y por ello, es el mismo Estado el que reaccionando frente a peligros reales o inminentes, debe pasar a convertirse en defensor de tales derechos y debe proceder también a salvaguardar la nación. El Estado, si es un Estado de derecho, con una proyección social y con un fundamento jurídico que busca el respeto de todos ante todos, está en la obligación ética y en el deber jurídico de salir en favor del pueblo que resulta amenazado o perjudicado. Esta es la legítima defensa de los Derechos Humanos por parte del Estado.

Según el tratadista Uruguayo BAYARDO BENGUA, «allí donde falta la seguridad jurídica como mínimo de certeza y de derechos garantizados al individuo, se incurre en la arbitrariedad y el despotismo; allí donde falte un mínimo de seguridad

interna en el orden social y en la organización política, se vive un régimen de anarquía”.

El Estado ante ciertas agresiones, debe defender no sólo tutelar los Derechos Humanos, en legítima defensa de uno de sus elementos; el pueblo, de sus propios servidores y de sus privativos bienes, lo mismo que de sus bienes jurídicos consagrados en sus constituciones como lo son la forma representativa y republicana de gobierno que debe ser protegido de la amenaza y la agresión actual o inminente de los grupos ilegales subversivos y terroristas, a la que cabe añadir la invasión directa o clandestina por parte de fuerzas mercenarias o extranjeras, situaciones ante las cuales, corresponde en el caso del Estado Salvadoreño, salvaguardar la integridad del territorio nacional a través de la Fuerza Armada.

El Estado por imperativo moral y jurídico, debe propiciar hasta el máximo, el ejercicio de las libertades, protegiendo absolutamente sus diversas manifestaciones. Sin embargo, no puede ni está en la obligación de respetar la libertad con sus desvíos y sus excesos, siendo por el contrario ineludible y aún forzoso, pues “la autoridad”, según sostiene el filósofo Español LEGAZ Y LACAMBRA, “puede imponer determinadas restricciones y limitaciones, precisamente por la conveniencia de acrecentar el patrimonio de la libertad en su sentido profundo y creador”.

Resulta casi superfluo, enumerar el conjunto amplísimo de bienes jurídicos, que desgraciadamente ha agredido el terrorismo en nuestro país pero he aquí algunos que consolidan la teoría y práctica de la legítima defensa del Estado para proteger los Derechos Humanos de El Salvador, a saber: Los atentados contra las vidas humanas de los compatriotas y extranjeros residentes en nuestro país, e incorporados a él; son múltiples como deplorables: asesinatos, ejecuciones, lesiones y demás, tanto haciendo estragos en la población como en los mismos grupos de gobierno y cuerpos militares, todo ello desplegados bajo la enseña de la guerra popular prolongada, de la guerra revolucionaria y de la guerra de liberación y que no son más que la acción consciente y brutal del terrorismo.

La libertad personal ha sido notoria, patente y a veces innumerablemente atacada por los terroristas rojos, mediante secuestros y extorsiones que les reportaron millones y millones que hoy utilizan en armas y propaganda; mediante amenazas,

presiones, rumores, en fin empleando una amplia guerra psicológica dirigida contra todo el pueblo salvadoreño.

Nada digamos del derecho de propiedad, a diario lesionado en El Salvador, por los grupos subversivos, quienes atentan indiscriminadamente contra nuestro noble campesino, contra nuestro industrioso obrero, contra el infatigable comerciante, contra el tenaz transportista, en fin contra toda la empresa privada o pública que han visto destruidas sus cosechas, bienes, instalaciones, comercios, oficinas y establecimientos, como consecuencia de la acción destructiva de la subversión sin tregua ni reposo.

La libertad de expresión, es y ha sido verdadera mártir de los grupos anárquicos, quienes apoderándose de estaciones radiodifusoras, dinamitando los edificios de los principales periódicos, coaccionando a elementos de aquellas y estos en formas tan diversas como efectivas para sus innobles objetivos, como inhumanas; con una manifiesta violación de los Derechos Humanos más elementales.

La libertad de tránsito fue y es interrumpida a cada paso por las actividades ilegales de los subversivos, quienes mediante diversas formas restringen el derecho de nuestros ciudadanos de trasladarse de un punto a otro, les coaccionan y amenazan y aún les despojan de sus pertenencias por los grupos vandálicos que periódicamente aparecen en nuestras carreteras y caminos.

La libertad de trabajo ha sido anulada completamente, cuando los citados grupos obligan, apoyándose en pandillas armadas, para que los obreros no concurren a fábricas, factorías y establecimientos laborales; destruyendo muchas veces los centros de trabajo con bombas e incendios; negando y aún restringiendo el derecho al trabajo de todo salvadoreño; nuestros campos no han escapado a la acción terrorista, han amenazado a nuestros humildes campesinos a fin de que abandonen sus tierras y su actividad productiva, propiciando de esta manera el hambre, la forzada migración y consecuentemente, el desempleo y la miseria.

El Estado ha sufrido por la campaña destructiva desatada en su contra, tanto en las personas de sus colaboradores, liquidados físicamente, coaccionados o ame-

nazados, desde ministros y subsecretarios, hasta los más humildes estratos pasando por los cuadros intermedios de la administración pública; aquí el terror tiene un carácter general y se dirige indistintamente, ya contra un policía o soldado, ya contra su madre y padre, o bien contra su hijo.

Ante esta realidad, no estamos sólo contra el abuso del derecho, tratándose del ejercicio de las libertades públicas, sino de una campaña sistemática atentatoria y criminal, que abarca tanto al pueblo y al territorio, dado que se ha apelado a una periódica violación del territorio nacional, por parte de las fuerzas sandinistas que alientan con su apoyo, en efectivos humanos y medios materiales, los que a su vez están apoyados por los castristas, atacando finalmente al mismo gobierno que resulta afectado material, moral y jurídicamente por la acción disolvente y destructiva de los marxistas.

Muchos países de gran tradición y de reconocido respeto a los derechos humanos de sus ciudadanos, han dispuesto en sus constituciones, preceptos claramente limitadores para la actividad encaminada a subvertir el orden del Estado; así la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, dispone en su Art. 18 que: "cualquiera que abuse de los derechos fundamentales para combatir el orden fundamental liberal democrático, perderá estos derechos" y va más allá cuando margina a aquellas agrupaciones que tienen como único propósito destruir el orden democrático; y así en el Art. 21, declara: "que los partidos que por sus objetivos o que por la conducta de sus partidarios, tiendan a perturbar o eliminar el orden fundamental liberal democrático, son inconstitucionales".

También en el plano internacional ha existido y existe una manifiesta disposición sobre este extremo, las Naciones Unidas en su Declaración Universal de los Derechos Humanos estatuyeron un régimen de libertades que no es ilimitado ni irrestricto, o sea que, implícita y aún expresamente, el ejercicio de esos derechos no puede naufragar en su abuso ni extralimitación, porque de lo contrario dicha declaración promoverla el desorden y también la anarquía, incompatibles con el espíritu y la letra de la mencionada declaración. Según su Art. 29:

- 1) Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella, puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
- 2) En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el fin único de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Volviendo un poco al pasado, a la época de los enciclopedistas franceses, encontrarnos claras alusiones al ejercicio irrestricto de los derechos del hombre; el autor del Espíritu de las Leyes, Montesquieu, sostenía en su famoso tratado, “que la libertad política no consiste en hacer lo que se quiere, sino en hacer lo que se debe”. Con lo que queda demostrado la legitimidad de las autolimitaciones colectivas en beneficio del bien común y la necesidad de la autoridad suficiente para que el organismo superior depositario del poder, pueda regular la más diversas actividades, delimitando áreas y protegiéndola ante transgresiones de orden individual o grupal.

REFLEXIÓN FINAL

En el Seminario sobre Derechos Humanos, celebrado en San José, Costa Rica, en septiembre de 1982, expuse:

“Situados dentro de este contexto, creo pertinente hacer referencia a esa visión estereotipada y simplista de que el único sujeto de obligaciones y responsabilidades es el Estado, jurídicamente hablando, olvidando muchas veces, que este mismo en cuanto, representante de los intereses colectivos de su comunidad, se vuelve no sujeto infractor, sino sujeto objeto de infracciones por parte de otros sujetos individuales o colectivos, internos o externos que ocultan sus propias debilidades y muchas veces sus excesos, creando focos perturbadores que les permitan superar aquellas y ocultar éstas al concierto internacional de las naciones.

En el moderno campo de la lucha político-ideológica, creer que sólo el Estado viola los derechos de sus propios ciudadanos es tener una visión limitada de esa

injusta y tremenda violación; hoy en día esa situación es mucha más amplia y compleja, puesto que asistimos y algunos tenemos la infortuna de ser espectadores de primera fila, a un drama internacional que por ser internacional nos convierte involuntariamente en víctimas y actores del mismo.

La lucha de carácter hegemónico planteada por las nuevas concepciones geoestratégicas, ha llevado el dolor, la miseria y la angustia a regiones de nuestro continente que antes fueron oasis de paz y prosperidad, y la violación de los derechos del hombre surge en el momento, en el que, el poder estatal, entiéndase Seguridad del Estado, coloca por encima de los derechos individuales los objetivos políticos de orden nacional temporal; olvidando en que por ese carácter temporal, éstos no pueden ni deben, violentar aquellos que por su condición consustancial al ser humano, son precisamente fundamentales y de carácter inmutable.

Allí donde se coloca una bomba, donde se destruye una fábrica, donde se ataca un poblado indefenso, hay una violación de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y de los principios de la Seguridad del Estado, de tal manera que la violación puede venir del Estado, pero igualmente puede venir del individuo alzado en armas que pretende alcanzar el poder político por la vía violenta, sin más fundamento para ello que el mesianismo ideológico; es aquí donde nos encontramos con la dura realidad de los hechos: ¿Quién viola los Derechos Humanos? ¿Quién infringe las disposiciones de los Convenios de Ginebra? ¿Es lícita la actuación del terrorista? ¿Qué diferencia hay entre éste y el guerrillero? ¿Los Derechos Humanos son iguales para todos? ¿O son preferentes los de los terroristas sobre los de la población civil y funcionarios del Estado? ¿Los secuestros y asesinatos políticos son actos irrelevantes a los ojos de los Derechos Humanos? ¿Es válido el terrorismo como medio idóneo de la lucha política ante la conciencia internacional? ¿Es igualmente repudiable la detención ilegal practicada por el terrorista y el guerrillero? ¿Por qué, si es así, por qué no es igualmente combatida? La captura de rehenes está prohibida por el Derecho Internacional Humanitario, pero ¿Qué sucede con los cientos de rehenes que han visto conculcados sus derechos a ciencia y paciencia de las naciones y organismos especializados? ¿Hasta dónde llega el derecho insurreccional del individuo frente al Estado y hasta dónde llegan las facultades de éste para reprimir aquella insurrección?

El guerrillero, ha pretendido adquirir status a través de la causa legítima de su insurrección y ha tratado de encubrir sus acciones basándolas en consideraciones políticas, sociales, religiosas o aún morales.

El párrafo 4, artículo 1º Protocolo 1, de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, vino a configurar nuevas figuras de guerra internacional más allá de las señaladas en los Convenios de Ginebra y así surgen con carácter internacional las guerras de carácter colonialista, ocupación extranjera o racista. Y es claro que existen situaciones de agresión que no encajan en esta nueva calificación, como es la guerra revolucionaria de corte puramente ideológico -y cuyo propósito- no es liberar un territorio o expulsar el régimen colonial, sino única y exclusivamente alcanzar el poder político para cambiar el sistema de vida de los pueblos.

Mi país en este momento, se encuentra sometido a un proceso de insurrección armada con una clara expresión terrorista, sin embargo, aún ante esta situación aquellos que asesinan y destruyen, tienen su debida protección legal a través del Art. 3 de los Convenios de Ginebra y del Convenio 4º que protege a las víctimas de aquellos actos. Para comprobar esta situación nuestro país está abierto a todos los organismos y entidades internacionales que se ocupan del tema objeto del trabajo, y espero que igualmente todos los países del mundo, sean de la ideología que sean, especialmente del bloque comunista, piensen en su pueblo, garanticen su integridad y permitan la visita de los organismos internacionales.»

«En el libro «TERRORISMO LA RED INTERNACIONAL», su autora CLAIRE STERLING, escribe en su prólogo: ¿LE PARECE ABSURDO QUE SALGA A MATAR A UN HOMBRE SIMPLEMENTE PORQUE ME LO ORDENAN? ESA ES SU MENTALIDAD BURGUESA LE PARECE ABSURDO QUE LE ORDENEN SALIR A ESCRIBIR UN ARTÍCULO? (Un miembro de las Brigadas Rojas).

He visto en mi país la cara desencajada de los hombres, la expresión angustiada de las mujeres, la sorpresa de la inocente cara de un niño, después de un acto terrorista, pero si se me preguntara cual era el factor común en todos ellos, sin vacilar contestaría que era el miedo, el terror, la angustia y la impotencia, lo que aquellas inocentes personas sufrían en aquel dramático momento. El terrorismo, es por hoy, el violador más grande del derecho de convivencia de los pueblos;

sus secuelas pueden ser permanentes, sus cicatrices más o menos visibles y sus víctimas se pueden contar por miles.

En tiempos de los faraones, el Egipto milenario fue abatido por las famosas plagas que estuvieron a punto de extinguir esa gran nación y su cultura; hoy, con justa propiedad podemos decir, que somos víctimas de la undécima plaga, el terrorismo absurdo e irracional, el cual afecta indiscriminadamente con diferente intensidad a todos los pueblos libres del mundo.

¿Cómo nació el terrorismo? ¿Dónde nació? ¿Por qué es un flagelo mundial contemporáneo? ¿Cómo se alimenta y se mantiene? ¿Quiénes son sus víctimas? Estas y otras preguntas se plantean a diario en el mundo entero. Un paseo por las calles de la ciudad, un corto viaje en avión o una amigable reunión familiar, se puede convertir de repente, en un infierno o en un holocausto por un alevoso atentado terrorista.

El terrorismo es utilizado como un arma para desestabilizar la paz mundial y está dirigido a conseguir la destrucción de la libertad en el mundo, el sometimiento de los pueblos y a imponer una paz por el terror, por la amenaza, por el miedo. El terrorismo es el primer violador de los Derechos Humanos y en el ejercicio del mismo, al terrorista no le importa cuántas son las víctimas que causará su acto irracional, sino cuánto miedo ha de producir. Existen diversas clases de terrorismo, lo hay privado y estatal, lo hay político-religioso y anarquista; hay terrorismo racional e irracional; hay terrorismo de derecha y de izquierda, pero sea cual sea su signo, lo que siempre hay, es un chantaje a la persona y a los pueblos libres del mundo.

¿El terrorismo es un medio o un fin? Salvo en el caso del anarquismo, el terrorismo es un medio que hoy se utiliza indiscriminadamente para obtener dividendos políticos en contra de la democracia. El terrorismo como medio de expresión política, debe ser condenado unánimemente y combatido por el concierto de las naciones; bien sea de uno u otro sentido, ya que al final del acto, lo único que queda son las víctimas inocentes afectadas por la acción irracional de aquellos que las ejercitan impunemente disfrazadas bajo ropajes de falsas reivindicaciones de orden moral, religioso, político o social. ¿Es lícito matar y destruir el trabajo y la obra de gene-

raciones para alcanzar el poder? Esta es la pregunta que se hacen cinco millones de salvadoreños todos los días, ante el ataque terrorista marxista que desde hace años sufre nuestro pueblo, y que tiene como meta romper la concepción político-social del Estado Salvadoreño.

La guerrilla como concepto, ha quedado vacía de contenido en cuanto a sus métodos de lucha y en cuanto a sus objetivos. En el guerrillero clásico existe una motivación de orden patriótica; en Martín el empecinado, guerrillero español del siglo pasado, en el partisano yugoslavo y en el maquis francés, existe el propósito de expulsar al extranjero invasor para lograr su independencia y ejercitar libremente su autodeterminación.

Jurídicamente el término guerrillero se agotó en el párrafo cuarto, artículo 1º del Protocolo 1, adicional a los Convenios de Ginebra, cuya enunciación en definitiva es excluyente; guerras coloniales, racistas y de ocupación extranjera. Solamente aquí se puede configurar la figura del guerrillero, fuera de estas tres situaciones, todo acto de violenta rebeldía, puede ser cualquier otra cosa, menos guerrilla.

El año pasado, en el Seminario sobre derechos humanos, propuse una variante a la clasificación de prisioneros: en comunes y políticos, en una nueva clasificación más amplia que abarque además al delincuente terrorista; creando una nueva categoría de delincuentes, no para desproteger al prisionero de conciencia, el verdadero reo político, sino para protegerle más mediante una penalogía contemplativa y bondadosa, con una abstención total de toda acción coactiva por parte de la seguridad del Estado. Este prisionero no necesita rehabilitación, ni mucho menos reeducación, hacerlo sería ir contra sus propios derechos humanos; de tal manera que la legislación interna e internacional, debe protegerle y debe ejercitarse la acción coactiva de la colectividad internacional sobre aquellos que la violan. Esta es la clásica figura del disidente, cuya acción perturbadora se reduce a pensar en forma diferente a aquellos que se encuentran al frente del aparato gubernamental; él ejerce la oposición con el arma más terrible que conoce la política, la denuncia hablada y escrita. En cambio a la nueva categoría de delincuente terrorista, debe dársele un tratamiento diferente al del prisionero político o de conciencia; al terrorista se le respetará siempre sus derechos humanos esenciales y deberá articular-

se la supervisión correspondiente para garantizar esos derechos fundamentales; pero aquí sí cabe una acción rehabilitadora que permita a este disidente social, que atenta contra la misma sociedad por medio de la violencia, recuperar su valores morales, principios indispensables que resultan necesarios para mantener la convivencia en la sociedad pacífica y democrática que todos deseamos.

Estoy en contra del terrorismo, ya sea empleado por unos u otros; creo firmemente en ese grande y honroso ejemplo que nos ha legado la antigua Grecia, que se llama Democracia; sólo el libre juego de las ideas y el ejercicio irrestricto del sufragio en un clima de auténtica libertad, permitirá que la humanidad encuentre esa anhelada y esperada convivencia pacífica.

Por todo lo anterior, he propuesto las siguientes recomendaciones:

- 1) La definición del término terrorista por el organismo supra internacional correspondiente, la ONU;
- 2) Creación de la categoría delictiva "Delincuente Terrorista", para evitar su confusión con el prisionero político o de conciencia;
- 3) Tratamiento adecuado al terrorista, mediante una legislación tipo; valedera para todas las naciones;
- 4) Legislación protectora de IUS COGENS para el prisionero de conciencia, verdadero y único prisionero político.

Quisiera agregar a esta intervención una última reflexión: Muchos autores han aceptado la frase que: "LA GUERRA ES LA NEGACION DEL DERECHO"; pero, y esto es absolutamente mío, creo firmemente que: "EL TERRORISMO ES LA NEGACION DEL HOMBRE".

Y agregué: Las garantías fundamentales del hombre, son los primeros derechos y más importantes derechos de la persona humana, su existencia viene de la propia condición del ser humano y su reconocimiento es un imperativo categórico para todo poder público; al contrario de lo que creen y ejecutan muchos Estados, no es una concesión graciosa de la autoridad, más o menos enumerados en una consti-

tución o en una ley secundaria, sino que es la misma razón de la autoridad, pues esta se crea y nace para garantizar aquellos y no para conculcarlos; de tal manera que el Leviathan de Hobbes, aquella autoridad absoluta que somete a todos con su omnímodo poder, debe estar supeditado y subordinado a la garantía total de los derechos del ciudadano; de aquí nace su legitimidad y no al contrario, es decir no son legítimos porque el Estado los reconozca.

Los mecanismos de aplicación para garantizar los Derechos Humanos, son precisamente los Convenios de Ginebra y sus Protocolos y los Convenios Internacionales sobre la materia; pero lo importante no es que éstos hayan sido ratificados por los Estados, sino en la medida en que éstos están dispuestos a cumplirlos. Un ejemplo muy claro de esto, lo son los países sometidos al sistema comunista.

En cuanto a los mecanismos de vigilancia, ésta se ejercita por las mismas autoridades garantizadoras de su vigencia y por organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En El Salvador, han sido sometidos a la jurisdicción respectiva, muchos miembros de las Fuerzas Armadas y paramilitares que han violado los Derechos Humanos y que han alcanzado la categoría de delitos.

Pero me pregunto: ¿Cuántos en esta sala conocen casos de rebeldes y terroristas que hayan sido sometidos a normas disciplinarias penales o aún benévolamente a una reprimenda por parte de sus jefes? Recordemos que el que ejerce la violencia indiscriminada, no tiene más límites para su acción que la imposibilidad de hacer más daño del que se hace, es decir, aquellas dificultades que encuentran para alcanzar su único propósito, cuál es el poder político. A este respecto puedo citarles el tristemente caso del Padre BOURGOIS, en el cual, aún permanece como un misterio, quién fue el inocente salvadoreño que prestó su cuerpo para vestir las ropas del sacerdote Mariknol y representar la mascarada de su muerte.

Me pregunto, ¿Cuántas personas habrán sido sacrificadas por el terrorismo sólo para que la organización desinformativa tenga un caso más que explotar mundialmente?

Desafortunadamente muchas veces la tecnología moderna facilita la acción negativa de carácter informativo propiciada por organismos de aparente imparcialidad, pero profundamente comprometidos con la conspiración terrorista en su organización, en sus propósitos y en su mantenimiento, así por ejemplo se habla maliciosamente de miles de muertos, pero perversamente se oculta quienes han causado esos muertos, o más aún con igual perfidia se insinúa que han sido _ causados por fuerzas gubernamentales; olvidando que la mayoría de víctimas y que podríamos contar por cientos de miles, si incluyésemos a los desplazados, refugiados, desarraigados y desempleados, han sido provocados o lo son por el terrorismo marxista.

En la Policía Nacional, a lo largo de los últimos cuatro años, han sido consignados a los tribunales comunes miembros de este y otros Cuerpos Militares, que olvidando su juramento de Soldado, atentaron contra la sociedad a la cual estaban obligados moralmente a salvaguardar. Mantener una línea definida al respecto, resulta necesaria para guardar la integridad profesional y mantener la credibilidad social. Debe tenerse siempre presente que existe un tácito compromiso entre el pueblo y su gobierno, cual es, el depositar parte de nuestras libertades, en la autoridad suprema, para que pueda ofrecernos un orden que nos proteja a todos y nos permita realizarnos en los diversos aspectos de la vida.

A lo largo de estos años de lucha contra las fuerzas del terror y de la sin razón, la Policía Nacional ha cumplido con verdadero sentido profesional las diversas normas que sobre la materia de los Derechos Humanos son parte de nuestro ordenamiento jurídico. Producto de ello, es el Procedimiento Operativo Normal de la lucha antisubversiva en el cual se encuentra detallado, de acuerdo a las diversas circunstancias, cuál debe ser la actitud de eficiencia y respeto que todo Policía Nacional debe poner en práctica todo momento. Este procedimiento nos ha permitido mejorar sustancialmente el nivel técnico del trabajo y nos ha asegurado una respetabilidad entre el pueblo salvadoreño. Con suma complacencia puedo agregar, que por disposición del Ministerio de Defensa, este documento extendió su vigencia a toda la Fuerza Armada de El Salvador. De esta manera cumpliremos de mejor manera nuestro compromiso para con la Patria; y mantendremos limpias nuestras conciencias y a nuestra institución militar.

Mucho se ha hablado de los orígenes de la violencia en El Salvador, y todas las explicaciones han estado fundadas en motivaciones de orden ideológico, de orden personal o económicas; permítaseme decir que todos tienen parte de razón porque la violencia tiene su origen en diversas causas dichas por unos y complementadas por otros; lo cierto es que nuestro país antes un remanso de paz, se encuentra hoy sumergido en un torbellino de la violencia, que espero sea resuelto en el corto plazo.

A futuro, los Derechos Humanos, deberán ser elementos muy importantes de cualquier reforma jurídica; ciertamente se encuentran enunciados en nuestra Carta Magna, pero deberán adquirir verdadera vivencia y arraigo entre el pueblo salvadoreño y ello será posible, sólo cuando contemos con la decisión política y los instrumentos legales que permitan su plena y máxima vigencia. El irrespeto de unos y la inhibición de otros, no puede seguir existiendo a costa de la degradación moral de un pueblo, que por su nobleza, por su heroísmo y por su voluntad de trabajo, merece una mejor suerte. Debe recordarse que la importancia de la justicia, adquiere relieve especial cuando nos enfrentamos a una conjura internacional, en contra de nuestro país y sus instituciones democráticas, donde se utiliza la violencia, como el medio idóneo para lograr el poder total.

En esta ocasión me gustaría hacer referencia especial al heroísmo de la magistratura italiana, que con verdadero sentido profesional del deber y con el más grande estoicismo, han hecho prevalecer el derecho sobre toda consideración de carácter coactivo de las brigadas rojas, pensando primero en su Patria y ofreciéndonos un ejemplo digno de imitarse por todos los sistemas judiciales del mundo. La magistratura italiana nos ha enseñado cuál es el sentido del deber; son muchos ya los mártires que emulando a aquellos de los inicios del cristianismo, han preferido sacrificarse antes que faltar a su sentido de justicia y de compromiso con su pueblo.

Nuestro ordenamiento jurídico, si bien es cierto que no es el más adelantado del mundo, tampoco es cierto que sea el más atrasado; tenemos un amplio catálogo delictivo que otorga a jueces y magistrados el poder jurídico y legal para frenar todo acto ilícito; sobre todo los del terrorismo y la subversión sin dejar únicamente que sean otras fuerzas las únicas que lleven la responsabilidad de combatirlos; la

manifiesta inhibición, solamente puede llevarnos a una pasividad lindante con el suicidio colectivo; de tal manera que muchas veces tenemos la ley, pero nos hace falta el tribunal y más específicamente el juez que la aplique de manera imparcial; sin tener en cuenta ninguna otra consideración que no sea el de la justicia.

Considero sin embargo necesario agregar, que el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas, sólo será posible si todos cooperamos a su plena vigencia y realización, porque la indiferencia hacia la participación ciudadana en los problemas del país, sigue siendo una de las grandes razones de nuestra actual situación.

Mucho se ha hablado sobre el concepto de represión, aunque sin la claridad necesaria para conocimiento de todos, por cuanto su verdadero sentido se le ha querido convertir en ilegítimo y peyorativo. Debe entenderse por tal, “el ejercicio legítimo por parte del Estado, del órgano coactivo para mantener el orden público y la vigencia de los derechos ciudadanos». «La acción represiva está orientada a refrenar o moderar la delincuencia criminal existente y manifiesta, mientras que la prevención está orientada más a evitar y contener la criminalidad latente o potencial, antes de que se manifieste en sus efectos lesivos.”(Diccionario de Ciencias Sociales).

En el ejercicio de esta facultad, el Estado velará especialmente, porque sea adecuada y proporcionada a la agresión o daño recibido, por cuanto si bien no es deseable un estado de indefensión, tampoco lo es de exceso y arbitrariedades; es aquí donde puede caerse en situaciones no deseables, y ello no porque la Fuerza Armada así lo quiera, sino por la manifiesta pasividad y tolerancia de todos aquellos otros sectores que deben contribuir a combatir la delincuencia, rehusando en forma múltiple y sistemática, afrontar el problema mediante los mecanismos necesarios, bien sean judiciales y de orden social que la democracia establece; sin embargo, según CABANELLAS necesario es pensar en que “la autoridad sin ceder en sus atribuciones, sin excederse de sus derechos, debe reprimirse al reprimir, porque donde acaba la justicia, concluye la represión y empieza un delito gravísimo, la persecución por el poder político».

En cuanto a los conceptos de Seguridad y Derechos Humanos quisiera afirmar que en mi opinión; no son ni opuestos, ni distintos, son más bien complementarios.

Estos chocan y son excluyentes en una sociedad totalitaria; pero nunca en una sociedad democrática.

Conferencia dictada en el Segundo Congreso de la Asociación Nacional Indígena (ANIS) y ha sido revisada para esta publicación.

REFERENCIAS

- Bengoa, Bayardo. Derechos del Hombre y la Defensa de la Nación.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de Derecho Usual.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (Francia) 1789.
- Declaración de Derechos de Virginia (Estados Unidos) del 12/71 1776. Amnistía Internacional. Documentos Históricos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU. Diciembre 1948.
- De Hipona, San Agustín. Confesiones y Ciudad de Dios.
- De Las Casas Bartolomé. El Poder de los Reyes y los Derechos de los Súbditos.
- De Montesquie, Charles-Louis de Secondant. Barón. El Espíritu de las Leyes.
- Diccionario de Ciencias Sociales. Editorial Aguilar. 1977.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. 1949.
- Sterling, Claire. "Terrorismo La Red Internacional".
- Tobeñas, José Castán. Los Derechos del Hombre
- Trujol y Serra, Antonio. Editorial Tecnos. Los Derechos Humanos: Declaraciones y Convenios Internacionales.

LA SEGURIDAD PÚBLICA DE EL SALVADOR HASTA 1994

La Seguridad Pública en El Salvador ha sido, a lo largo de la historia patria, una función de la administración central más propiamente del Gobierno, como lo denomina el pueblo, cuya atribución deriva de la potestad que posee quien detenta el poder del Estado. La legitimidad de tal ejercicio ha sido irrelevante en cuanto a la validez de su origen puesto que, por su propia naturaleza, es función tutelar del buen orden que los tiempos exigían, según los diferentes gobiernos y según los diversos intereses dominantes, sin que los gobernados tuvieran oportunidad de reclamar un mayor o menor servicio, o bien, un servicio distinto de protección individual y colectivo.

Por razones de responsabilidad e importancia, la tarea policial, siempre fue una extensión muy conveniente del hacer gubernamental central, de donde ha dependido invariablemente, y aunque la administración local dispone de una policía municipal, el desempeño de esta policía siempre fue mínimo, marginal, ignorado y, a veces, despreciado por los mismos cuerpos gubernamentales, quienes asumían la labor principal y excluyente de la seguridad de personas y bienes, la cual se extendía, por virtud de la práctica de sus mandos y de las preocupaciones del régimen, hasta la protección de la personalidad interna del Estado; léase protección del sistema político establecido y por ende contra los opositores al régimen de turno. Los diferentes cuerpos de policía, aun cuando nacieron bajo los auspicios de presidentes que pretendían orientarla a cumplir una función civil de protección a la sociedad, terminaron impulsados por la dinámica de la política, en manos de la Fuerza Armada, institución que les llevaría en muchos momentos a una evidente preeminencia en la política nacional.

HISTORIA INSTITUCIONAL

Durante la época del régimen de la monarquía absoluta en España y en las colonias americanas, las fuerzas militares cumplían la función de orden público, desde la llamada primera ley de esa materia que se encontraba subsumida en la pragmática de Carlos III del 17 de abril de 1774¹. En esos tiempos, en el Capitán General,

1 Manuel Balbé, "Orden Público y Militarismo en la España Constitucional", 1985. Alianza Editorial. Pág. 26.

en este caso de Guatemala, confluían las dignidades de Gobernador Militar, el oficio de Gobernador Político y Presidente del Tribunal². “Por supuesto, la autoridad militar concentraba las competencias en las cuestiones de policía y orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención, que no era más que el mismo ejército³”. “Las unidades orgánicas del ejército designada para tal efecto gozaban del fuero castrense⁴”. El tema del ejército como fuerza de orden público y el de las plazas militares se hallaban conexos y estaban previstos también en otros artículos de las ordenanzas de 1768⁵. Progresivamente con la creación de los cuerpos armados locales, se ocuparon éstos de algunas de las funciones relacionadas con el orden público⁶.

El Salvador se independizó de España, junto a los demás países de Centro América el 15 de septiembre de 1821, y como consecuencia de esa decisión soberana, la región asumió inicialmente, en forma federada, la conducción de su propio destino. A partir de ese momento, ya no hubo más vínculos de vasallaje hacia España, pero la estructura de gobierno y aun de clases se mantuvo inalterable, con lo que el servicio de orden público, antes propio del Rey, fue cumplido de igual forma y idénticos propósitos por las fuerzas militares, ahora nacionales, organizadas y dirigidas por los caudillos independencistas.

Confundida entre las atribuciones militares, la labor de protección ciudadana no tenía carácter diferenciado ni mucho menos profesional; fue más bien una función supletoria, que permitía ahorro en el presupuesto nacional y que facilitaba, en tiempos de paz la conveniente utilización de la organización militar. Al igual que ocurría en otros países, los primeros elementos que asumieron alguna tarea preventiva fueron los serenos quienes recorrían cada noche, las oscuras y desiertas calles de las principales ciudades, tranquilizando a los moradores con el agudo sonido de su silbato, lo que servía igualmente de alerta a sus compañeros y de advertencia a quienes, amparados en la oscuridad de la noche, pretendían romper el orden público que requiere y demanda todo grupo humano; orden que define, dispone y mantiene el régimen gubernamental de cada época.

2 Ibid. 1 Pag. 28.

3 Ibid. 1 Pag. 28.

4 Ibid. 1 Pag. 28.

5 Ibid. 1 Pag. 33.

6 Ibid. 1 Pág. 33.

El 6 de julio de 1867, el presidente Francisco Dueñas fundó el primer cuerpo policial denominado Guardia Civil, dependiente del ministerio de gobernación y compuesto por un inspector (Jefe), un comandante, un segundo comandante, un sargento, cabos y soldados, todos ellos integrados en una compañía, cuya misión inicial fue la genérica de mantener el orden público en la ciudad capital, funcionando como cuerpo de seguridad evitando riñas, capturando a los escandalosos y regulando el tráfico de carretas.

También era organismo de salubridad, vigilando que los vecinos mantuvieran limpia las calles y además como policía de costumbres, vigilando la pureza y la observancia de las mismas. “Dieciséis años después, siendo presidente de la República el General Rafael Zaldívar, por Decreto del 12 de febrero de 1883 y en vista de que, por el desarrollo de la ciudad capital, se hacía necesario el establecimiento de un cuerpo de policía urbano y de bomberos para que vigilaran la conservación, salubridad y ornato de la población, velando además por la seguridad de los ciudadanos y de sus intereses, se emitió el Reglamento de la Policía y Bomberos, el cual comenzó a regir desde el 1 de marzo del mismo año. Este Cuerpo de Policía Urbana llevó el nombre de Policía Reformada⁷”. “El mismo decreto establecía que el gobernador departamental era el inspector nato de la Policía Reformada y lo autorizaba para dictar las medidas que contribuyeran a la mejor marcha de las funciones de la misma⁸”.

Según disposiciones de la época, la policía dependía del ministerio de gobernación y las multas eran cobradas por el director y destinadas al mejoramiento de la misma policía. “El 7 de abril de 1886 se creó un juez especial dentro de dicho cuerpo, para que conociera y decidiera conforme a las leyes, de las infracciones de policía propiamente dichas⁹”. “Con fecha 16 de marzo de 1887 se emitió un decreto de buen gobierno, que les daba protección a los agentes de la policía, en el caso de que fueran juzgados por algún delito cometido, en el ejercicio de sus funciones; la detención que se decretara debía guardarla dentro del recinto de los respectivos cuerpos, hasta que la causa fuera sometida a jurado¹⁰”.

7 Reseña Histórica de Fundación de la Policía. Prontuario de la Policía Nacional. Tomo I. 1987. Pág. 7 y ss.

8 Ibid. 7 Pág. 8.

9 Ibid. 7 Pág. 9.

10 Ibid. 7 Pág. 9.

Por decreto de 19 de marzo de 1889, se creó la policía montada en los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate para evitar los frecuentes delitos en el campo¹¹. Más tarde, por acuerdo de 11 de mayo de 1891, la policía pasó bajo la dependencia del ministerio de guerra¹². El 25 de enero de 1912, fue nombrado como inspector general de la policía el Capitán de la Guardia Civil Española Alfonso Martín Garrido quien, después fundaría la Guardia Nacional, siendo sustituido en la policía por el funcionario policial francés Don Juan Vellutini a quien correspondió fundar en ese cuerpo, la Policía de Investigación Criminal, conocida como Cuerpo de Seguridad General¹³.

Con el propósito de llevar adelante una reforma en la tenencia y el uso de la tierra que favorecería el desarrollo agrícola, especialmente el cultivo del café, el 26 de febrero de 1881 se dictó la ley que suprimía la existencia de las tierras comunales y ejidales (en vigencia desde el 2 de marzo de 1882) y que se complementaban con las tierras también llamadas realengas, las cuales eran usadas gratuitamente e indistintamente por los ladinos e indígenas en forma individual y comunitaria, para plantar sus cultivos y para apacentar su ganado.

Como consecuencia a tal despojo, se generó un gran desconcierto entre los indígenas que, privados de las áreas de labranza y pastoreo, se convirtieron en nómadas y vagaban, sin rumbo ni beneficio, por las diferentes regiones del país. Preocupado el Gobierno por tal situación, dictó una legislación cuyo fin era controlar y reclutar a la gente que había sido desposeída. Los jueces agrícolas de cada pueblo, debían elaborar la lista de los jornaleros, organizar la captura de los que se marchaban de las propiedades antes de cumplir sus obligaciones y visitar las propiedades privadas para comprobar regularmente las necesidades de mano de obra.

Los funcionarios contaban con el apoyo del ejército para llevar a cabo su tarea¹⁴. “En un principio, los intentos de las alcaldías para hacer respetar esta legislación fracasaron, como había sucedido durante el período colonial en los esfuerzos para llevar a cabo la política de reducción, (pueblo de indios convertidos al cristianis-

11 Ibid. 7 Pág. 10.

12 Ibid. 7 Pág. 11.

13 Ibid. 7 Pág. 12.

14 Decreto Legislativo, Diario Oficial 17 de marzo de 1881.

mos), pero la creación de la fuerzas de policía rural ayudó a los funcionarios a desalojar y a controlar a la población rural¹⁵.

A consecuencia de esta situación de incertidumbre y desasosiego “se hizo necesaria la introducción de una reglamentación nueva y más estricta de la vida rural, cuya observancia era vigilada por la policía montada¹⁶”, institución que sería sustituida más tarde por la Guardia Nacional.

La Ley de Policía (reformada en 1884) fue el instrumento legal que legitimó el accionar policial, con lo que el cuerpo de ley y orden ya establecido, fue adquiriendo un perfil funcional y legal, aunque no necesariamente de estricta profesionalización en el hacer policial.

Entre las atribuciones que la Ley de Policía (todavía vigente), le otorgaba al Instituto de Policía están:

Art. 1º. La Policía tiene por objeto procurar a la sociedad una vida cómoda y tranquila, por medio de leyes que repriman los abusos de la libertad y castiguen las faltas que se cometan por los individuos.

Art. 2º. Corresponde a la Policía:

1. Perseguir la vagancia, la ebriedad y los juegos prohibidos.
2. Evitar los abusos que puedan cometerse en el comercio y en la circulación de la moneda, evitando que los particulares sean defraudados.
3. Reprimir la portación y uso de las armas prohibidas, salvo el caso de autorización conforme a la ley.
4. Dar cuenta a la autoridad competente de los abusos que se cometan en el ejercicio de las profesiones.
5. Cuidar de la comunidad y aseo público y del ornato de las poblaciones.
6. Velar por la seguridad de las personas y conservación del orden, evitando

15 El Salvador, la Tierra y el Hombre, David Browning, Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación. 1975. Pág. 355.

16 Ibid. 15 Pág. 356-357.

- cualquier abuso que se cometa, tanto en las calles como en los hoteles, cantinas, mesones, tabernas y demás establecimientos públicos.
7. Hacer que se cumplan las leyes y reglamentos, en lo relativo a ferias, mercados, abastos, baños, lavaderos públicos y agua potable.
 8. Velar por el buen servicio de alumbrado.
 9. Procurar la tranquilidad y el orden de los habitantes en las poblaciones, valles y caseríos.
 10. Garantizar la propiedad, la caza y la pesca; proteger la agricultura y demás industrias en conformidad con las leyes y demás reglamentos especiales.
 11. Cuidar de los caminos, telégrafos y teléfonos nacionales capturando a los que embaracen o perjudiquen de cualquier manera las comunicaciones.
 12. Procurar el buen servicio de las empresas de transporte.
 13. Arreglar el servicio doméstico, haciendo que se cumplan las disposiciones del reglamento respectivo.

Según la Constitución Federal de 1824, que luego lo fue de El Salvador, en su Art. 176 decía: "La Policía de Seguridad no podrá ser confiada sino a las autoridades civiles, en la forma en que la ley determine". Esta disposición que se repite en las siguientes cartas constitucionales, se explicita en conflicto con otra disposición del mismo texto legal que otorga al Poder Ejecutivo la atribución de "Ejecutar la Ley y cuidar el orden público" (Art. 182 Constitución Federal de 1824).

El primer cuerpo policial fué fundado en 1867 con el nombre de Guardia Civil. La Constitución de 1886 dispuso en el Art. 118 ¹⁷, "Corresponde a las municipalidades el nombramiento y remoción de los agentes de policía de Seguridad y Orden, la cual será civil; pero en la Capital de la República, ejercerá esta facultad el Poder Ejecutivo, quien tendrá la dirección suprema del Ramo". Esta disposición fue recogida posteriormente por la Ley de Policía Reformada el 12 de mayo de 1895, la que en su Artículo 3º. Repite textualmente la prenotada disposición.

17 Las Constituciones de la República Federal de Centro América. Ricardo Gallardo, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, No. I y II.

Debe señalarse que, a fines del Siglo XIX y principios del XX, la administración provincial del país, tanto militar como civil, estaba todavía reunida en una sola persona, el comandante militar del departamento, quién asumía por extensión, la gobernación de la misma área geográfica, con lo que el funcionario militar reunía en sus manos, la jurisdicción militar y administrativa de la mencionada circunscripción territorial.

Este poder delegado del cual sólo estaban ausentes formalmente los Tribunales del Poder Judicial, convertía al comandante militar en la persona más importante, más influyente y más poderosa de la provincia o departamento, asumiendo y desempeñando funciones que correspondían tanto al ámbito militar como lo era el servicio militar obligatorio, la justicia militar y la vigilancia en las fronteras entre otras, como también al ámbito de la administración pública, como era el buen gobierno de las alcaldías municipales (que dependían del gobernador), la seguridad pública, migración, correos y teléfonos, salubridad, obras públicas, etc.

Al encontrarse reunidas en una misma persona estas atribuciones; la función policial adquiría una presencia y fortaleza mucho mayor, por cuanto se le reconocían mayores atribuciones; su ámbito de vigilancia y protección era más diverso, con lo que las manifestaciones del poder coercitivo del Estado llegaban a más lugares y a más personas.

Por esta misma época, ante el incremento y peligrosidad de la delincuencia se organizaron por parte del Ejército, los llamados cuerpos expedicionarios, que funcionaban como patrullas militares al mando de un oficial, para combatir el crimen en sus diversas manifestaciones en el área rural del país. Estas pequeñas unidades militares, que cumplían funciones de orden público, carecían de la formación pertinente y ejercitaban su función de acuerdo a los criterios militares reinantes, procediendo a la captura de los facinerosos, muchas veces con excesos y equivocaciones lamentables¹⁸.

En 1912, el Doctor Manuel Enrique Araujo, Presidente de la República, decidió fundar una policía rural a semejanza de la Guardia Civil Española, para lo cual se

18 Manual de la Guardia Nacional. 1974. Pág. 179.

requirieron asesores especiales, llegando para tal fin, dos capitanes y un sargento de la institución extranjera referida, expertos que asumieron la responsabilidad de su organización, adiestramiento y servicio.

Este nuevo cuerpo policial dependiente del Ministerio de Gobernación, fue muy distinto de la antigua policía reconocida para esa fecha como Policía Nacional, no sólo en cuanto al área de su trabajo, a las funciones asignadas, al uniforme y armamento de dotación, sino también por poseer, a diferencia del primer cuerpo de seguridad, una ley orgánica, un reglamento de funcionamiento y la cartilla del Guardia Nacional, a semejanza de un manual de operaciones, ésta última aprobada en 1924 a instancia de la segunda misión española.

Este cuerpo de leyes y reglas, le ofrecía la sustentación para desarrollar una doctrina propia y diferente del servicio en el área rural. Muy pronto este cuerpo, bajo la dirección del oficial extranjero designado, incorporó la tradición y los procedimientos de la Guardia Civil Española a los diferentes actos del servicio, los cuales recibieron el mismo nombre y fueron cumplidos con las mismas formalidades de la institución modelo; hasta sus insignias tenían un monograma semejante. Su espíritu de cuerpo creció aceleradamente con la complacencia de los gobernantes y ciudadanos y con manifiesta preocupación de los delincuentes que llegaron a afirmar “que lo preferible era no meterse con la Guardia pues era una familia muy grande”.

Al igual que la institución original extranjera, la Guardia Nacional fue organizada como un cuerpo policial militarizado y fue colocado más tarde bajo el control y dirección de la estructura del Ejército¹⁹. En su organigrama se encontraba un director general con un grupo asesor, cinco comandancias de infantería y una de caballería (que nunca se organizó), encuadrada en las anteriores 14 Compañías, una por cada departamento, jefaturas de línea en cada distrito (que agrupaba a varios municipios), y finalmente la unidad menor, denominada Puesto, unidad operativa que fue desplegada en la mayoría de pueblos del país.

19 Diario Oficial 24 de agosto de 1914.

La Policía Nacional quedó asignada para la función urbana en las ciudades, cabeceras de departamentos y algunos distritos y la Guardia Nacional cubría los pueblos y áreas rurales, en donde cumplía su servicio en forma muy eficiente, aplicando la Ley de Policía y el Código Penal. Perseguían además el abigeato, el contrabando y se desempeñaban también como policía forestal. Su prestigio, producto de la formación, de su doctrina, de su espíritu de campo y hasta de su heroicidad, le llevó a convertirse en el cuerpo policial más respetado del país.

La presencia de la Guardia Nacional producía, además de la sensación de protección y seguridad, un efecto socio-económico en la comunidad. Los guardias llevaban sus familias o, en un defecto, se casaban y compraban su alimentación en la localidad, sus hijos estudiaban en la escuela pública de el lugar, usaban el transporte colectivo local y su sola presencia era motivo para que otros funcionarios llegaran. Bajo su amparo se desarrollaba e incrementaba la producción de los artesanos, de las fincas y haciendas y del comercio en general.

La Guardia Nacional desplegada de un confín a otro confín del territorio, adquirió una dimensión singular como manifestación del poder del Estado, que llegaba hasta los últimos rincones del país. El patrullaje preventivo de “correría” a pie, visitaba cada día diferentes valles, caseríos, caminos y veredas; cada cantón (la expresión mínima de la división territorial) era patrullado “rastrillado” periódicamente; no había ciudadano que no conociera su apretado uniforme y sus polainas; su presencia era tan efectiva que recogían información general muy útil, que los habitantes proporcionaban sobre la presencia y labor del maestro de la escuela, sobre las condiciones de salud en el área, sobre el estado de los caminos y puentes, sobre las enfermedades de los animales, sobre la bondad de las cosechas, todo lo cual era comunicado de inmediato a los organismos de gobierno responsables.

También recogían información sobre los vagos y maleantes que merodeaban por el lugar, sobre personas y hechos extraños que circulaban y ocurrían en la zona. Cada puesto tenía un censo de delincuentes, de terratenientes, de fincas y haciendas, de personas influyentes e incluso, presentaron más tarde, una lista de las personas honorables del pueblo, que podían desempeñarse como jueces de paz.

Cada noche se disponían servicios de vigilancia en barrios y vías de acceso; se prestaba servicio de seguridad al servicio de telégrafos, al transporte del ferrocarril y cumplían otros servicios diversos con igual disciplina y sacrificio.

Desafortunadamente toda esta efectiva labor se desvirtuaba en ocasiones, para favorecer el proyecto político vigente. En cada visita, servicio, acto o contacto se la hacía saber al ciudadano de forma subliminal, que el gobierno apoyaba a tal candidato o a determinado partido político. De igual manera, la Policía Nacional, en el área urbana, ejercitaba su influencia sobre la población citadina, favoreciendo los intereses políticos del gobierno de turno.

Algo de esto se encuentra reflejado en lo suscrito por Dana Munro²⁰, quien expresa: "La Policía Civil es también eficiente y bien equipada comparada con las de los países vecinos. Al lado de las fuerzas normales de la ciudad, hay una organización llamada Guardia Civil Nacional en los distritos rurales cercanos a la capital que patrulla los caminos y hace mucho para proteger la vida y la propiedad. Los crímenes violentos, no obstante son comunes y se permite frecuentemente que queden sin castigo pues la actividad del Ejército y de la Policía, como en otros países centroamericanos, está orientada más hacia el mantenimiento de la autoridad del gobierno que hacia la prevención de la maldad".

A lo largo de esta reseña institucional, es conveniente registrar un hecho que debe situarse en el contexto histórico de los sucesos de gran relevancia política del país ya que, en enero de 1932, se produjo la primera revuelta alentada y dirigida por un partido comunista en América Latina. A pesar de haber sido apresados y fusilados los dirigentes marxistas al develarse la insurrección, ésta siguió adelante en la zona occidental del país, logrando crear un clima de miedo y represalias, al tomarse algunos poblados con la consiguiente ejecución de las autoridades locales y de ciudadanos respetables del lugar. Esta difícil situación fue enfrentada por el gobierno con una declaratoria de guerra, con la demarcación de una zona de operaciones, con la designación de un comandante en jefe y con la unificación, bajo un solo mando militar, de las fuerzas militares, policiales y territoriales del país, la movilización fue general y, después de algunos días, el movimiento insurreccional

20 El Salvador de 1849 a 1935. UCA Editores, 1985. Págs 141-42.

fue sofocado; los sediciosos fueron sometidos y sus líderes condenados en juicios sumarios, cuyas sentencias fueron ejecutadas de inmediato.

Estos graves e insólitos sucesos del 32, fortalecieron el nuevo régimen de facto surgido del Golpe de Estado de diciembre de 1931, y con ello se inició la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez, cuyo gobierno terminó en mayo de 1944 por la falta de apoyo del gobierno de los Estados Unidos de América y por acción de una huelga general de brazos caídos. El régimen militar de corte autoritario, llevó adelante reformas económicas y sociales, para dar inicio a la estructura de un Estado moderno. En 1933, se creó la Policía de Hacienda para combatir los delitos de orden fiscal, especialmente el contrabando de licor (fábricas clandestinas de licor de maíz “Chaparro”) y el contrabando de artículos de consumo fabricados en el exterior. Este nuevo cuerpo dependería inicialmente del Ministerio de Hacienda, aunque por la vía de los hechos guardó algunas subordinación al ministerio militar, ya que sus mandos eran oficiales superiores de la escala activa de la Fuerza Armada.

En este mismo período, el ejército fue estructurado, aumentando en sus efectivos y ampliado en sus “poderes”; los cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) se acrecentaron en su función de policía, generando un clima de orden y tranquilidad, bajo la mirada inquisitiva del régimen dictatorial. Caída la dictadura, se inició un proceso de transición con medidas liberalizadoras, que no lograron cristalizar en una consolidación democrática, debido a los intereses políticos y económicos que, de inmediato, lograrían el control para mantener una democracia aparente a lo largo de los años.

A un gobierno menos conservador, le sucedería un gobierno más conservador que nulificaba las aperturas políticas, sucediéndose presidentes militares, que mantenían un esquema de paz social, producto del esquema de control y de un equilibrado consenso democrático entre fuerzas económicas, políticas y sociales.

El 4 de mayo de 1928, el Poder Ejecutivo en el Ramo de Gobernación decretó el Reglamento de Uniformes para la Policía de Línea²¹. Por Decreto No. 3 del 28 de febrero de 1945, se crea el Ramo de Seguridad Pública que fue agregado formalmente al Ministerio de Defensa, con lo que la Policía Nacional pasó a depender legalmente de tal organismo²², que en adelante se denominaría Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública. El 16 de septiembre de 1958 se emitió el decreto de creación de la Escuela de Policía como centro de capacitación, aunque desde antes de 1938 existía una sección especial de instrucción militar en el cuerpo policial²³.

Otra institución concurrente a la vigilancia del orden público, que ejercitaría una especial presencia como policía civil cantonal²⁴, hasta 1992, fue el servicio territorial, cuerpo de milicias constituido por miembros de la reserva del Ejército Nacional, la que, siguiendo la división administrativa territorial, se organizó en todos los cantones y caseríos del país y en los diferentes barrios y colonias de pueblos, villas y ciudades.

Este servicio de voluntarios, inicialmente constituido para el registro, control y remisión de las personas aptas para el servicio militar, extendió más tarde su ámbito de competencia, a la vigilancia del orden público y al auxilio a las demás autoridades departamentales, tomando en casos urgentes, las medidas necesarias para conservar el orden²⁵, según lo establecido en tres decretos ejecutivos²⁶. También se ocupaban de vigilar a los individuos sospechosos, capturar a infractores y practicar rondas nocturnas para el mantenimiento del orden público.

Cada unidad del servicio territorial se denominó escolta militar y estaba constituida por 12 miembros que podían dividirse en 2 grupos. El control era ejercido por un comandante local, que residía en cada municipio y éste convocaba alternativamente cada domingo al primero y segundo jefes (comandante y subcomandante cantonal), a rendir novedades de todo aquello que hubiere ocurrido en su com-

21 Reseña Histórica de la Policía. Prontuario de la Policía Nacional, Tomo I. 1987. Pág. 14.

22 Ibid. 21 Pág. 15.

23 Ibid. 21 Pág. 16.

24 Ordenanzas del Ejército de 1883.

25 Ordenanza del Ejército del 9 de agosto de 1934, Art. 245.

26 Decretos Ejecutivos de 23.12.1919; 20.05.1919 y 21-09-1932.

presión territorial en la semana anterior. Los jefes y miembros de la escolta militar eran visitados por la Guardia Nacional y Policía de Hacienda para obtener información, y más tarde también colaboraron en la campaña política del partido oficial.

NIVEL PROFESIONAL Y PRESTACIONES

La capacitación profesional de los miembros de los cuerpos de seguridad pública fue una actividad poco atendida y, más bien, tuvo el carácter de una educación básica inicial, cuyo desarrollo fue dejado a la práctica cotidiana del servicio.

El cuerpo de agentes policiales y de guardias era reclutado a partir del voluntariado de jóvenes, en su mayoría del área rural, que tenían educación primaria y que carecían de expectativas de empleo que no fuera el propio de las labores agrícolas o de orden marginal en el sector urbano. Los más destacados lograban ascensos, primero en el nivel inferior como cabos, subsargentos y sargentos, y luego, con muchas restricciones y dificultades en el cuerpo intermedio de oficiales de policía, como inspectores y comandantes, aunque los procedentes de la Guardia Nacional podían acceder al escalafón del cuerpo de oficiales de la Fuerza Armada (Ejército).

La vida en el servicio era sacrificada por las funciones por cumplir y por los períodos de acuartelamiento. Los traslados de sede eran frecuentes y no era extraño que, en el transcurso de un año, fueran asignados a varios lugares, tan diversos y tan lejanos como lo exigía el servicio y la geografía del país.

El servicio se prestaba por parejas, sobre todo en el campo, en donde se combinaba la experiencia del veterano con la voluntad de trabajo y espíritu de servicio del agente o guardia que se iniciaba en esa función.

Las unidades de la Policía Nacional desplegada en las 30 poblaciones más importantes del país y 4 delegaciones fronterizas, tenían efectivos desde 8 agentes en las de menor relevancia, hasta 30 en las ciudades más importantes, con la lógica excepción de la ciudad capital donde la demanda de seguridad pública requería una presencia mayor. La Guardia Nacional cumplía su función en las poblaciones menores y la unidad operativa "Puestos" se integraba con un máximo de 5 miembros. De igual forma, la Policía de Hacienda cumplía su función en los

“Resguardos”, normalmente en la periferia del territorio nacional, cuyo número de elementos era semejante al de la Guardia Nacional.

El servicio era árduo y continuo, por lo que los períodos de permiso “licencia” eran normalmente de 4 horas cada semana y una noche en ese período; a los Policías Nacionales se les concedían 48 horas de licencia cada 15 días para visitar a sus familias. En el caso de la Guardia Nacional y Policía de Hacienda, los permisos eran menos frecuentes, por lo que la mayoría trasladaban a sus familias al lugar en el cual prestaban servicio.

Los salarios eran muy bajos y carecían de incentivos y complementos, a pesar de los riesgos y de las largas jornadas de prestación del servicio sin límite de tiempo. En 1966, el salario de un guardia o de un agente de policía era de ¢175.00 (U.S.\$ 70.00); en 1980 era de ¢525.00 (U.S.\$ 212.00 aprox.).

Las instituciones de seguridad pública carecían de armamento apropiado, e incluso, en muchos casos utilizaban armas desechadas por la Fuerza Armada. De igual forma, carecían de equipo de comunicaciones y de transporte. En 1967, la 5ª. Comandancia de Infantería de la Guardia Nacional atendía 3 departamentos (San Miguel, Morazán y la Unión) con 175 efectivos y disponía de dos “jeep” y una motocicleta para cubrir el área de responsabilidad que era la quinta parte del territorio nacional. Esto significaba que el servicio se prestaba a pie y para desplazamientos mayores, se utilizaba el transporte público, con las consiguientes limitaciones propias de dicho medio de transporte.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

La doctrina de la seguridad nacional, que tomó forma a partir del acuerdo de Defensa Continental de Río de Janeiro (Brasil) de 1947, logró desarrollarse con un espíritu totalmente militar y anticomunista, el cual sirvió de soporte para la política interna y externa de muchos países de América Latina, la mayoría de los cuales eran dirigidos por gobiernos militares. En El Salvador; la carencia de una ley orgánica general, propia de la Seguridad Pública y el hecho del mando militarizado que la dirigía, llevó a ésta a una identificación plena con la doctrina y objetivos castrenses, confundiendo y tergiversándose las funciones de una y otra fuerzas.

Esgrimiendo la amenaza comunista, propia de Europa y Asia, aunque más cercana a partir de 1960, con los esfuerzos de expansión de la revolución cubana, los sectores dominantes de la nación lograron concretar la conveniencia de una continua intervención militar, para que en un proceso de relevos incruentos, aunque a veces no totalmente pacíficos, se sucedían los gobiernos de turno, con un presidente militar, quien aglutinaba las fuerzas políticas reaccionarias, lograba la aquiescencia y la colaboración de las fuerzas económicas conservadoras del país, y por supuesto, aseguraba la subordinación del estamento militar. La doctrina de la seguridad nacional logró permeabilizar la sociedad entera, lo cual fue totalmente aceptable y conveniente para la clase dirigente. Eso mismo servía para que algunos miembros militares fueran requeridos para ocupar cargos dentro de la administración pública, vía por la que se amplió la presencia del poder militar.

CARACTERÍSTICAS DEL PERÍODO

A partir de los años 50, los directores de los cuerpos de seguridad pública, especialmente de la Policía Nacional y Guardia Nacional, guardaron una subordinación más formal que real al Ministro de Defensa; su relación fue más estrecha con el Presidente de la República con quien se comunicaban diariamente para informarle sobre los actos y sucesos del país.

Esta relación especial tenía una doble característica de subordinación jerárquica y de lealtad personal, lo cual resultaba muy conveniente para el presidente a la hora de vigilar las inquietudes e intrigas que se daban al interior de la Fuerza Armada, especialmente cuando los grupos desafectos o descontentos recurrían a la vanidad humana de los líderes militares o al sentimiento patriótico y anticomunista de otros, para sugerir un cambio en la conducción del país. Esta situación generó una autonomía e influencia muy peculiares, por lo que el pueblo llegó a afirmar, “que el Director General de la Policía Nacional era el Segundo Presidente de la República”.

Desde 1945, el Ministerio de Defensa lo fue también de Seguridad Pública, lo que implicó dos ramos distintos de la Administración Pública, con presupuesto igualmente diferenciados, bajo el manejo de un mismo organismo, aunque su estructura y funciones se mantuvieron sin cambio. El primer esfuerzo concreto y evi-

dente por separar las funciones militares de aquéllas, que eran propias de las del orden público, se verificó con la creación del viceministerio de Seguridad Pública en 1956, aun cuando éste continuó dependiendo del Ministerio de Defensa. Su trabajo, de corta duración, fue más de vigilancia y coordinación y desapareció con el golpe de Estado del 26 de octubre de 1960.

A partir de 1970, el Partido Comunista, que hasta esa época había funcionado de forma clandestina, sufrió escisiones de tendencias diversas, las cuales reunidas en grupos independientes, igualmente clandestinos, optaron por la organización de cuadros, que seguirían la lucha armada para alcanzar el poder del Estado. Se iniciaron los secuestros de personas de gran capacidad económica para exigir rescates, que proveerían los fondos para financiar la guerra revolucionaria, la cual, imitando a Mao y a Ho Chi-Min, denominaron a partir de 1980, como "Guerra Popular Prolongada". Cuando los requerimientos económicos y demandas políticas exigidas por los secuestradores no fueron cumplidos en los términos propuestos, fueron asesinadas las personas plagiadas. Estas acciones de violencia terrorista se extendieron progresivamente en contra de diplomáticos, ministros, alcaldes, diputados, funcionarios civiles y militares de alta y baja categoría.

La respuesta del gobierno fue la de organizar ANSESAL (Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña) la que asumió la dirección de la lucha antisubversiva con la colaboración de los cuerpos de seguridad, la Policía de Aduanas (nuevo cuerpo de policía fiscal), así como, aunque en menor medida, el servicio territorial (organización de reserva militar) y las unidades operativas bajo el control de los comandantes militares departamentales.

También se sumó una nueva agrupación paramilitar, organizada para la lucha anticomunista y como base política celular del partido de gobierno, denominado ORDEN (Organización Democrática Nacionalista, formalmente disuelta en 1979) y finalmente, las defensas civiles (a partir de 1981) que, si bien correspondían a la estructura gubernamental civil, se subordinaron por razones del conflicto, a los mandos militares para cumplir misiones de orden público y defensa local.

Enfrentando el gobierno una creciente movilización de las masas acompañada de acciones violentas clandestinas, éste olvidó el carácter político de la confrontación

y decidió enfrentar el desafío en el mismo terreno y con los mismos procedimientos, que venían utilizando los grupos de inspiración marxista.

A la guerra revolucionaria sin límites, se contestó con la guerra irregular. Muy pronto el escenario sería doble, por un lado la confrontación abierta, directa y violenta y, por otro, el propio de una guerra sorda y subterránea entre grupos, que defendían ideologías contrarias. Indiferente al grave proceso insurreccional y a las muestras evidentes de agotamiento del modelo político, el Gobierno repitió en 1977, el esquema fraudulento electoral, con lo que la situación se tornó tensa y grave, la cual desembocó finalmente en un golpe militar (15/Oct/1979), que pretendía ser el punto de cierre a 50 años de protagonismo militar, y base de partida de un proceso de democratización, que abriría la puerta a la participación ciudadana, a la tolerancia política y a la justicia social, según lo expresado en la proclama de la Fuerza Armada de esa fecha.

La izquierda de una y otra tendencia fue llamada a colaborar con el nuevo gobierno; pero, ávida del control total, pretendió organizar un nuevo golpe de conformidad con su propia visión e intereses y ante su fracaso, renunció al cogobierno (diciembre 1979) y se lanzó en forma directa a la toma del poder, como ya lo tenía previsto, siguiendo el ejemplo armado y violento de los sandinistas en Nicaragua.

Durante 15 meses se mantuvo un desafiante clima de desórdenes y violencia, acompañado de una creciente organización de masas e inestabilidad laboral que llevaba, inevitablemente, a la confrontación total. Declarada la ofensiva final (Enero 1981) se entró a una situación de terrorismo revolucionario y de máximo enfrentamiento, lo que fortaleció, por la vía de la necesidad de la defensa nacional, el poder del sector militar, asumiendo, con ello nuevamente, una notoria preeminencia en la esfera de las grandes decisiones del país, lo cual era contrario al espíritu corporativo del 15 de octubre de 1979.

A raíz del declarado conflicto, los cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) asumieron en forma directa un papel defensivo-ofensivo en contra de las acciones de destrucción y violencia del FMLN, circunstancia por la que fueron asignados a proteger enclaves estratégicos del país, de conformidad a los requerimientos militares.

La Policía Nacional, la cual mantenía un dispositivo de protección ciudadana en la capital y en 30 ciudades y pueblos, fue orientada a cumplir un equilibrado servicio de seguridad pública y contraterroismo urbano. Durante todo ese período se evidenció en las instituciones policiales, una creciente dificultad para hacer cumplir la ley, alejándose, por razones del conflicto, de la eficiencia y eficacia de seguridad y protección que la misma ciudadanía demandaba.

Los tres cuerpos organizaron sus unidades especiales de investigaciones de delitos contra la personalidad interna del Estado, para descifrar la estructura de los grupos alzados en armas y, aunque no guardaron una estrecha relación entre sí, éstas fueron las tres principales agencias de inteligencia que alimentaron el organismo militar superior de la Fuerza Armada, ya que por esa época, ANSESAL, había sido suprimida por decisión de la primera Junta de Gobierno en 1979.

A partir de esta fecha, la relación de subordinación de los directores generales hacia el Ministerio de Defensa se fortaleció y debilitó la correspondiente a la Presidencia de la República ya que, en un primer momento, el poder lo ejerció una Junta Militar y luego fueron elegidos presidentes civiles, quienes delegaron en el Ministerio de Defensa, toda la responsabilidad de su control. Asimismo, por la inercia de los acontecimientos y más específicamente por razones de coordinación operativa, los cuerpos de seguridad se mantuvieron encuadrados dentro del despliegue militar que demandaba la naturaleza del conflicto.

En el período del 15 de octubre de 1979 a junio de 1984, se produjo en la Policía Nacional una nueva política que identificó tres áreas de trabajo; la delincriminal, la subversiva y la del cambio. Esta última estaba orientada a reordenar la actividad policial de las dos primeras, se establecieron mecanismos y procedimientos nuevos, se permitió, a partir de mayo de 1980, la visita del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) a todas las unidades de la Policía Nacional y a los centros de detención que allí funcionaban, para comprobar la presencia de las personas detenidas, su identidad, los motivos y circunstancias de su captura y las condiciones de reclusión.

El prestigio de este cuerpo policial creció y entre 1979 y 1984, logró la captura de sospechosos de actividades subversivas; mil quinientos de los cuáles fueron remitidos a los tribunales correspondientes por atribuirles responsabilidad en actividades de violencia y terrorismo. Se mejoraron algunas unidades de transporte, se llevó a cabo en el mencionado período una depuración de más de 600 casos de abusos de miembros del mismo y de otros cuerpos, los que fueron remitidos a los tribunales comunes por diversas causas criminales. Se logró la incorporación del cuerpo de oficiales de policía al escalafón del ejército, con iguales derechos, grados y privilegios de ordenanza, y se extendieron los beneficios del Hospital Militar a los parientes cercanos de los funcionarios policiales.

No obstante, la violencia generada por la guerra popular prolongada, el proceso de democratización iniciado en 1979, continuó y en marzo de 1982, a pesar de los ataques armados a los centros de votación por parte del FMLN, se verificaron las primeras elecciones libres desde 1930. Se eligió una Constituyente y ésta a un presidente civil provisorio, que duraría 2 años en el cargo y que allanaría el camino al arribo en 1984, del primer presidente civil en los últimos 53 años.

Elaborada la Constitución bajo la presión de un virtual estado de guerra interna y con una asamblea en la que la mayoría estaba constituida por la reorganizada derecha política, las atribuciones de la Fuerza Armada fueron magnificadas, asignándole a la institución militar no sólo la natural función de defensa de la soberanía y de la integridad territorial, sino también la del mantenimiento de la paz, la tranquilidad y seguridad pública, el cumplimiento de las leyes y especialmente de la Constitución y defensa de los derechos humanos. También asumiría la responsabilidad de mantener la forma republicana de gobierno, el régimen democrático representativo, la alternabilidad en la presidencia de la República y la libertad del sufragio. Se mantuvo el fuero militar, como una garantía para todos los miembros de la Fuerza Armada en situación de servicio activo para delitos y faltas militares. Finalmente se le reconoció a la Fuerza Armada la condición de institución fundamental para la seguridad nacional.

Investida con este conjunto de atribuciones constitucionales, la institución militar recuperó la potestad del suprapoder, circunstancia que la convirtió de nuevo, por

la vía de la legalidad constitucional, en el factótum de la vida política del país, privilegio al que se había renunciado en el golpe de Estado de 1979.

UNA NUEVA VISIÓN DE SERVICIO

El 1 de junio de 1984 tomó posesión el nuevo presidente de El Salvador, el Ingeniero José Napoleón Duarte, político con más de 25 años de militancia en la oposición y miembro de la Junta Militar hasta 1982, en donde conociera de cerca la problemática del conflicto y la actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública. Influenciado por este antecedente, el Decreto No.1 del Órgano Ejecutivo, fue el nombramiento y toma de protesta al nuevo gobierno el Decreto No. 2. Fue la creación de un nuevo Viceministerio de Seguridad Pública, que Asumiría la responsabilidad de su organización y control y el Decreto No. 3 sería la designación de un Viceministro de Seguridad Pública. Antes de la toma de posesión, el nuevo presidente se reunió con el ministro de Defensa y le expuso un plan de 18 puntos que aquél aceptó. Entre estos puntos había algunos referentes a la seguridad pública:

1. La defensa del Estado se cumplirá bajo el enfoque de que la sociedad es democrática y que deben de preservarse e impulsar todas las libertades y derechos.
2. Debe ganarse y elaborarse una política estructurada que establezca confianza en el pueblo salvadoreño sobre la actuación de la Fuerza Armada (Seguridad Pública) en relación a su vida y a sus bienes. Esta será una política fundamental.
3. Se separan las funciones de Defensa y Seguridad Pública, en el entendido que la Seguridad Pública se separa totalmente del mando militar, y queda supeeditada al Ministro de Defensa únicamente, creando su propia estructura. Al respecto deberá establecerse un nuevo marco de funciones de manera que se cumpla con la disposición constitucional a través del desarrollo de una nueva ley.
4. En las políticas de defensa se ordena, entre otras cosas, el absoluto respeto a los derechos humanos de la población, y se separa conceptualmente el conflicto con el FMLN de la situación que genera la apertura democrática.

5. Organización de la Seguridad Pública.

Se crea el Viceministerio de Seguridad Pública y pasan los Cuerpos de Seguridad y los Bomberos Nacionales a pertenecer a este ramo, redefiniendo las funciones, eliminando unidades o creando nuevas, con el objetivo de crear una fuerza pública capaz de enfrentar a la delincuencia con éxito, hacer cumplir la ley y generar una concepción diferente en términos de su educación y preparación profesional de aquélla que es propia del ejército. Se creará una Escuela para oficiales de Seguridad Pública. Se diseñará una política de reeducación especializada para la Seguridad Pública y se eliminará toda práctica de fuerza en las capturas e interrogatorios.

6. El Viceministerio de Seguridad Pública será el organismo responsable del control de armas de la población civil y de todas aquellas personas que sirvan como guardaespaldas a empresas y personas particulares.

7. No se va a permitir el estado policiaco ni el espionaje civil.

8. La defensa civil deberá ser un instrumento de protección a la población civil y no un instrumento de represión y sólo existirá en aquellas áreas no pacíficas del país”.

El resto de puntos estuvieron dirigidos a la organización, funcionamiento, profesionalización y política institucional de la Fuerza Armada.

Este documento se convirtió en un compromiso secreto entre el presidente de la República y el ministro de Defensa, nadie más tuvo conocimiento de él, a excepción del vicepresidente de la República. Creado el Viceministerio de Seguridad Pública como el segundo acto formal del nuevo régimen democrático, se procedió por parte del recién nombrado Viceministro de Seguridad Pública, a elaborar un plan general, que contemplaba aspectos de organización, funcionamiento, doctrina y disciplina en base a un diagnóstico previo que logró evidenciar deficiencias, como falta de capacitación, de coordinación, de una doctrina policial, supervisión, de procedimientos apropiados, y de equipo. Esto último, debido a la restricción de ayuda del Senado de los Estados Unidos a los cuerpos policiales y al poco apoyo que los gobiernos anteriores habían prestado a los cuerpos encargados del orden

público. El plan general fue aprobado por el presidente de la República y puesto en ejecución de inmediato.

El plan establecía, como objeto general, el cumplimiento de la misión formal y legal de la seguridad pública, según lo señalado por la Constitución y el Art. 5 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (22 de agosto de 1961) y buscaba en el cumplimiento de cada servicio “la oportunidad para mejorar la imagen general de los cuerpos de seguridad pública, evitando todo desafuero y abuso que ponga en entredicho la misión vigilante y protectora que les señala la ley”. Entre los objetivos específicos más relevantes estaban: “mejorar el servicio y los procedimientos”, “restablecer la plena vigencia y el respeto a las leyes y a los derechos humanos”, “favorecer el proceso democrático”, “respetar sus instituciones”, e “integrarse a la sociedad ganando el respeto y apoyo del pueblo salvadoreño²⁷”.

El referido plan contemplaba, en la parte de su ejecución, acciones permanentes tales como: “Determinar las funciones y áreas de responsabilidad a cada cuerpo de seguridad; señalar y corregir las deficiencias orgánicas y de funcionamiento de los diversos cuerpos; organizar y mantener amplios y permanentes programas de coordinación y superación profesional en el campo policial; unificar la legislación básica general de los Cuerpos de Seguridad Pública para adecuarla a la Constitución de 1983 y al proceso democrático; fundar y organizar la Academia de Seguridad Pública para oficiales”.

Entre algunas de las acciones de aplicación inmediata se encontraban: La “Rigurosa selección del personal actual y futuro, depurando a todos aquellos elementos nocivos y de reconocida mala conducta, evitando el reingreso por dicha causa de aquéllos que hubieran sido expulsados o separados definitivamente de éste y de otros cuerpos de seguridad o de cuerpos militares”; el “vigilar el estricto cumplimiento del (nuevo) procedimiento operativo normal en las acciones de captura”; el “desarrollo sostenido de programas sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos y de la materia de relaciones humanas”; el “impartir cursos, charlas y editar folletos sobre la función social de los cuerpos de seguridad en el proceso democrático”; “el dictar instrucciones precisas sobre los principios disciplinarios

27 Plan General del Viceministerio de Seguridad Pública. 06/sept./1984.

que determinan los actos de buen servicio, así como la sanción de abusos y delitos cometidos por miembros de los Cuerpos de Seguridad²⁸.

Lo más relevante de esta época fue la decisión, no sólo de capacitar profesionalmente a los miembros natos del instituto de Ley y Orden, sino también la de capacitar a los jefes y oficiales que perteneciendo a la escala activa de otras ramas de la Fuerza Armada, prestaban sus servicios en los cuerpos policiales y por consiguiente, el de formarlos apropiadamente para incorporarlos con carácter definitivo dentro de la aludida actividad profesional. Una de las más graves deficiencias del pasado, fue que la asignación al comando policial recaía invariablemente en jefes y oficiales del –Ejército, Marina y Aviación que llegaban a cumplir funciones policiales en forma pasajera, sin la indispensable y necesaria formación previa en tan delicado y difícil desempeño. Se creía que para ello era suficiente la formación general que poseían los designados, puesto que se suponía que las labores de orden público no eran diferentes, ni requerían mayor conocimiento de aquéllas que eran básicas y propias de la carrera militar.

Craso error que impidió desarrollar tal especialidad para llevarla a niveles de eficiencia, eficacia y responsabilidad, lo que por siempre fue la demanda ciudadana. Desde 1979 a 1984, primero en la Policía Nacional y luego en toda la seguridad pública de 1984 a 1987, se procuró, no por disposición legal, que hubiera sido lo correcto, sino por acuerdo interno del mando, respetar las asignaciones de destino del cuerpo de oficiales (de la Fuerza Armada) que prestaban servicio a la seguridad pública, lo cual tenía su fundamento en la conveniencia de su capacitación y en la necesidad del aprovechamiento permanente de sus nuevos y especiales conocimientos, habilidades y destrezas.

De conformidad al plan elaborado para el período del 1 de junio de 1984 a diciembre de 1987, se cumplieron la mayoría de los objetivos señalados en dicho plan general. Entre éstos se pueden mencionar:

- Creación del Instituto de Policía Científica para la investigación científica de los delitos y con plena autonomía en sus dictámenes y procedimientos técnicos. Decreto Ejecutivo No. 58. D. O. No. 188, Tomo 289, del 7 de octubre de 1985.

28 Ibid. 27.

Reglamento del IPC. Decreto Ejecutivo No. 33, D. O. No. 145, Tomo No. 296 del 11 de agosto de 1987.

- Creación de la Academia de Seguridad Pública para la formación y capacitación especializada de los oficiales en Seguridad Pública. Decreto Ejecutivo No. 60 D. O. No. 8, Tomo No. 298, del 13 de enero de 1988.
- Creación del Centro de Estudios Superiores y de Especialización de la Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo No. 60, D. O. No. 8, Tomo No. 298 del 13 de enero de 1988.
- Diseño, construcción y equipamiento del edificio de la Academia de Seguridad Pública y del Instituto de Policía Científica. (En planos el Centro de Estudios Superiores y de Especialización de la Seguridad Pública).
- Se estableció un convenio con una universidad privada, mediante el cual se reconocían y convalidaban los dos primeros años de estudios de la carrera de Ciencias Jurídicas en la Academia de Seguridad Pública. La Academia se obligaba a seguir los planes de estudio de dicha universidad y a nombrar como titulares en las materias respectivas, a los docentes de la universidad contratante.
- Elaboración y aplicación del régimen disciplinario de la seguridad pública, del régimen de trabajo y licencias, catálogo de normas para ingreso, reingreso y retiro del personal.
- Implementación de programas de acción social a nivel comunitario, tales como: educación y seguridad vial, liga deportiva de la seguridad pública, programa de alfabetización, movimiento juvenil patriótico, etc.
- En el mencionado período se inició una intensa labor educativa, que comprendía cursos de nivelación para oficiales superiores, oficiales inferiores, clases y agentes, en los tres cuerpos (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda). Cursos de especialización en las diversas actividades policiales, cursos de actualización, seminarios sobre temas especiales relevantes, charlas orientadoras sobre el desempeño policial (una hora diaria en cada unidad). Se aprovecharon las ofertas de becas y se enviaron un total de 329 oficiales

estudiantes a iniciar y ampliar estudios de policía a más de 12 países de América, Europa y Asia, y se solicitó y obtuvo la presencia de un grupo asesor venezolano, que llevó adelante el proyecto educativo "América". En el mencionado período de junio de 1984 a diciembre de 1987, el esfuerzo educativo técnico-profesional reflejó un total general de 318 cursos, 9,703 alumnos, para un total muy significativo de horas clase impartidas en dicho período.

- Se organizó el Departamento de Derechos Humanos con 26 sacerdotes católicos, que impartían cursos y cuya actividad se extendía incluso al resto de unidades de la Fuerza Armada. Este esfuerzo implicó la elaboración de una cartilla de los derechos humanos para el estudio omnicomprensivo del tema de la mencionada temática.
- Se organizaron los departamentos legales de cada cuerpo y las unidades de control interno para combatir los abusos y delitos, por parte de miembros de los cuerpos de seguridad.
- Se dictó la correspondiente reglamentación de bienestar social.
- Se entró a la planificación, así como a la ejecución detallada y supervisada de toda acción policial.
- Se logró la compra de 200 vehículos para el servicio de relevos y de patrullajes (automóviles, pick-ups y camiones).
- Se organizó e implementó el centro nacional de información criminal con un sistema central Wang VS-100 y terminales, que recogería toda la información del archivo de delincuentes, armas, vehículos y de licencias para conducir motocicletas, automóviles y vehículos pesados de transporte.
- Se organizó el estado mayor del Viceministerio de Seguridad Pública que incluyó, una dirección de planificación y presupuesto, dirección de personal y administración, dirección de inteligencia, dirección de servicios, dirección de enseñanza, dirección de asuntos legales, dirección de asuntos civiles y relaciones con la comunidad. Se organizó igualmente una inspección general de la seguridad pública para cumplir la función de auditoría operativa y fiscal.
- Igualmente en este período se ampliaron las funciones paralelas de la seguri-

dad pública (de orden público y contra terrorismo) con el esfuerzo del cambio, el cual pretendía serlo a nivel mental y no simplemente cosmético.

El programa del cambio logró motivar y comprometer a la gran mayoría de sus miembros, quienes percibían los beneficios del programa, no sólo al interior de las instituciones policiales que adoptaban nuevas actitudes y criterios hacia el servicio, sino, y esto fue relevante, por parte de la ciudadanía, que encontraba una nueva respuesta a sus requerimientos de protección.

- Toda persona era abordada respetuosamente, era atendida en sus solicitudes y aun los sospechosos recibían la notificación de sus derechos y sus familiares eran informados sobre los motivos de su detención y del cuerpo responsable de su captura. Se procesaba un informe diario de personas detenidas, que era remitido al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a la Comisión de Derechos Humanos Gubernamental (CDH) y a la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado; asimismo, se ampliaba a todos los cuerpos la facultad que tenía el CICR de visitar cualquier instalación policial a cualquier hora, para comprobar la identidad del personal detenido y para entrevistarse en privado con ellos.

-
El esfuerzo del cambio hizo crisis a partir de mayo de 1987, fecha en la que fue presentado el plan final de la reforma de la seguridad pública. Este plan afectaba la estructura orgánica tradicional de los cuerpos de seguridad que, hasta entonces habían permanecido intocables. La Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda, mantenían desde hacía 50 años, una estructura administrativa de carácter militar con las cuatro funciones primarias del mundo, organización que era necesaria readecuar a una realidad política distinta, a una nueva institucionalidad y a un creciente desafío de una ampliada y sofisticada criminalidad²⁹.

La nueva estructura común que los cuerpos de seguridad adoptarían, estaba concebida en función de una mayor racionalización de los medios; una mayor definición funcional; una clara delimitación de lo administrativo y lo operativo, una supervisión formal y permanente de la decisión administrativa y de la acción operativa, una mayor y mejor fiscalización de los medios técnicos y recursos humanos y finalmente, una determinación indubitable para combatir los excesos, abusos,

29 Plan para la Reorganización del Viceministerio de Seguridad Pública, de sus Unidades Operativas y Administrativas, mayo 1987.

actos de prepotencia, impunidad y comisión de delitos, al interior de los mismos cuerpos policiales.

La nueva organización de los cuerpos policiales contemplaba fundamentalmente la creación de una inspección que cubriría las áreas de auditoría fiscal, servicios de seguridad privada y asuntos internos, una subdirección de operaciones que comprendería los departamentos de prevención y servicios, investigaciones, asistencia técnica, comunicaciones, enseñanza, asuntos jurídicos, relaciones con la comunidad y de cómputo y estadística y una subdirección administrativa, que comprendería los departamentos de personal, logística talleres, transporte, servicios médicos, relaciones públicas y prensa, pagaduría e intendencia. Estos departamentos se subdividían en varias secciones. También se estableció una nueva organización para el cuerpo de bomberos, para la academia de seguridad pública, para el instituto de policía científica, para el centro de estudios superiores y de especialización de la seguridad pública (que iniciaría sus funciones en enero de 1988) y finalmente el centro nacional de información criminal, cuyo sistema se integraría a Tránsito, Migración y Ministerio de Justicia.

Los principios que orientaban este proyecto de reorganización de los cuerpos de seguridad, fueron en primer lugar, el de adecuar la organización de la institución policial a los requerimientos de la nueva Constitución y a los preceptos de la normativa orgánica de la Fuerza Armada; otro fue el de la adaptación a la política de cambio, que se había iniciado tres años antes, a fin de organizar la Seguridad Pública en forma integral, con miras al futuro y al papel que les exigiría una nueva sociedad democrática.

El siguiente principio condicionante fue el de alejarse de la estructura militar tradicional que los cuerpos habían tenido. Esta organización se situaba dentro de una nueva realidad, de conformidad a nuevos objetivos institucionales y a nuevos requerimientos ciudadanos, el siguiente principio iluminador era el de la descentralización, para responder más a los intereses comunitarios que a los intereses centrales, actuando con autonomía y responsabilidad operativa; la función por presencia perseguía fortalecer la acción preventiva, adelantándose de esa manera a la infracción legal del delincuente.

Otro elemento orientador fue el de llevar permanentemente a cabo relaciones muy positivas al interior de la comunidad, buscando una integración total y suficiente que despertara no sólo tranquilidad sino también confianza. La función represiva, por ser importante y delicada, debería partir de la formalidad legal, llevarse a cabo con el auxilio de las ciencias policiales y debería enlazarse con el inicio del proceso judicial. Debe recordarse que el esfuerzo policial era y es parte de la administración de justicia, sin su concurso la Ley Penal no funciona y con ello se invalida toda vigencia de los derechos humanos de las víctimas.

También pretendía la mencionada reorganización, ser un elemento más en el desarrollo del país, por cuanto la ausencia de política criminal y ante la situación real de continuo peligro y violencia, esta nueva perspectiva facilitaba la tranquilidad y estimulaba el espíritu de trabajo y de prosperidad a favor de todos los ciudadanos. Sin seguridad no hay paz, sin paz no hay trabajo y sin trabajo no hay progreso.

La administración y control internos eran otro aspecto que pretendía fortalecerse, puesto que por aquel entonces 80 jefes, 480 oficiales, 12.699 agentes de policía (policías y guardias) y 2,433 miembros civiles del personal administrativo, constituían los efectivos de la fuerza pública total, número que requería una orgánica y supervisión especial y, finalmente, la mencionada reorganización dejaba a salvo el control operacional, de carácter militar, recurso de apoyo que para efectos de coordinación de la lucha antisubversiva, mantenían los comandantes militares sobre las distintas unidades de la seguridad pública que se encontraban funcionando en las jurisdicciones departamentales.

Difundido internamente para efectos de conocimiento y discusión, el proyecto de reorganización fue conocido y adversado por algunos miembros de la Fuerza Armada, quienes percibían con preocupación que la nueva estructura no se correspondía con los propósitos de mantener la seguridad pública en la misma función anterior al 15 de octubre de 1979, y esto no sólo en cuanto a su empleo, sino también, como ocurrió efectivamente, porque le negaba la oportunidad para la libre disposición de cargos y recursos que llevarían, posteriormente, a extremos inimaginables de abuso y discrecionalidad.

Separado el titular del viceministerio de aquella época, se conservó el puesto, pero sin ejercicio ni resultado alguno; todo el proyecto fue desechado, toda la actividad fue suspendida y se llegó al absurdo de quemar todos los planes y normativas que durante ese período se habían elaborado y aplicado. La etapa de la renovación terminó y se regresó a la concepción tradicional de la fuerza policial de las décadas anteriores.

A partir de 1988, los cuerpos de seguridad pública recuperaron su autonomía operacional en el orden antidelictivo y fueron encuadrados con mayor rigidez en el dispositivo militar antisubversivo. Su actividad se reorientó a las funciones y procedimientos tradicionales que con anterioridad se habían aplicado. El programa de capacitación profesional fue clausurado y los oficiales que por ocho años habían permanecido en la seguridad pública, fueron trasladados y asignados a unidades de combate, con el argumento de que con anterioridad no habían cumplido tan heroica misión.

Las actitudes desarrolladas pacientemente a lo largo de los años perdieron sentido y actualidad, nuevamente se ejercitaron las viejas conductas tantas veces cuestionadas y la generalidad de los policías y guardias, se sintieron liberados de la observación de los nuevos patrones de comportamiento.

Finalizado el período del presidente Duarte, el 1 de junio de 1989 tomó posesión el nuevo presidente, quien carecía de un plan específico de protección ciudadana, dejando en manos del nuevo ministro de Defensa la definición de las funciones por cumplir en adelante por la seguridad pública.

LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA REFORMA POLICIAL

Aceptada por el nuevo gobierno la intermediación de la ONU para la negociación con el FMLN, la cual se había iniciado por el presidente Duarte, se restableció este mecanismo de acercamiento de las partes y con ello llegaron las nuevas propuestas de entendimiento. El FMLN presentó una serie de requerimiento de orden constitucional que incluían aspectos sociales, políticos y militares, señalando para estos últimos, la separación absoluta de la función policial de la militar y

la colocación de la nueva Policía Nacional Civil, bajo el control de las autoridades civiles. También se planteó que el nuevo cuerpo policial poseería una doctrina propia y adecuada a su función social; que la responsabilidad de la formación profesional le correspondería a una academia nacional de seguridad pública y que en su composición se aceptaría el 20% de ex miembros de la antigua Policía Nacional, 20% de ex combatientes del FMLN y que el resto sería cubierto por personal sin antecedentes de servicio policial. Finalmente, se planteó la disolución de la Guardia Nacional, Policía de Hacienda, Policía de Aduana y Policía Nacional, así como del servicio territorial.

Los términos del FMLN fueron aceptados por el Gobierno y quedaron incorporados a los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992. En ese mismo año se confirmaron las reformas constitucionales, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Este último organismo comenzó a funcionar de manera autónoma, capacitando a los nuevos miembros, quienes fueron desplegados progresivamente en el territorio nacional. La misma ley orgánica de la Policía Nacional Civil, establecía un período de transición, que permitía el funcionamiento simultáneo de la antigua Policía Nacional y de la nueva institución de ley y orden. A pesar de que los acuerdos preliminares se adoptaron en abril del 91 y los acuerdos finales fueron firmados el 16 de enero de 1992, el Gobierno nunca imaginó que el cierre de la guerra se diera en tan corto tiempo. Como no era previsible una conclusión dramática y forzada, no se adoptó ninguna previsión dentro de las etapas del calendario, a fin de asegurar medidas preparatorias que permitieran a la Policía Nacional, asumir con eficiencia su nueva responsabilidad transitoria de ser el único cuerpo de seguridad en funciones. Esta desafortunada imprevisión originó fatales consecuencias, en cuanto a la efectividad del servicio policial. Finalizada la violencia de origen político, se manifestó en forma alarmante la delincuencia de carácter común percibiéndose en ese momento, como uno de los problemas más graves que enfrentaría a futuro la sociedad salvadoreña³⁰.

Como consecuencia directa a esa falta de previsión, el sector rural se encontró totalmente desprotegido por cuanto desaparecieron la Guardia Nacional y la Po-

30 Proceso Informativo Semanal, número 570 del 28.04.83. UCA.

licía de Hacienda, que cumplían esa función. Fueron muchos los pueblos que no tuvieron seguridad pública por algún tiempo y muchos más los que quedaron insuficientemente atendidos en cuanto a la prevención y, lo que es peor, en cuanto a la fase persecutoria del crimen.

La situación fue aún más difícil y cuestionable, cuando el personal de la Policía Nacional no era capacitado, (como los soldados del Batallón Belloso), o bien impropriamente capacitados como los expolicías de Aduana (Policía Fiscal); no existió un programa de reinstrucción de conformidad a la nueva doctrina y, lo que es más serio, para salvar la falta de previsión, fueron llamados muchos expolicías que habían sido expulsados definitivamente por graves delitos y faltas.

En ese momento se carecía de equipos, armamentos, vehículos y hasta de instalaciones apropiadas; ni siquiera la conducción estaba en manos de personal especializado; la mayoría del cuadro de jefes y oficiales fueron improvisados mandos del Ejército, con experiencia de combate, cumpliendo funciones de seguridad y orden público. Pero lo más grave es que todos ellos estaban informados, desde el director general hasta el último agente de Policía Nacional, de que sus funciones concluían en septiembre de 1994.

Esta circunstancia, de por sí difícil para cualquier institución, se volvió dramática para cualquier agente de policía a quien se le exigía esfuerzo, sacrificio y riesgo, a cambio de una seguridad en el empleo y una cierta protección legal, que en ese momento no tenía. El policía salía al servicio deseando y evitando cuando lo podía, todo procedimiento incriminatorio que pudiera ser problema, no sólo porque se sentía deficientemente preparado, sino también porque sabía que no tenía ningún apoyo institucional.

El trabajo del Instituto de Ley y Orden, se redujo entonces a una función reactiva; su presencia fue más simbólica que efectiva, puesto que su organización y su espíritu estaban en proceso irreversible de liquidación definitiva.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL

La nueva institución policial, en proceso de formación, fue desplegada gradualmente en la fecha establecida en los 14 departamentos del país y es un cuerpo que reúne características muy propias, muy definidas y muy adecuadas para una sociedad abierta y democrática. La organización y doctrina de este cuerpo responden a la superación de los errores del pasado, a la racionalización de los problemas del presente y a la previsión de los retos del mañana.

Según su normativa legal inicial, es un organismo armado de naturaleza civil, cuyo mando superior lo ejercen las autoridades civiles designadas. Posee una organización administrativa centralizada, siendo su función operativa descentralizada y a nivel comunitario.

En su estructura interna para el cometido de su misión, posee mandos propios pero depende funcionalmente de las autoridades judiciales, del Ministerio Público y de la Administración Central y Local. Para el nombramiento y remoción de los altos funcionarios policiales se requiere la aprobación previa de autoridades extrapoliciales. Así por ejemplo, el director general de la policía es nombrado y removido por el presidente de la República, pero la recomendación de la Asamblea para su destitución es vinculante para dicha autoridad.

Es un cuerpo independiente de la estructura militar, con doctrina y leyes propias. En su actuación y procedimientos está sometida a la responsabilidad penal. El director de la PNC, debe presentar un informe semestral de su actuación a la Procuraduría para los Derechos Humanos.

A todo miembro activo de la PNC, se le considera como agente de autoridad, está sometido a un régimen y estatutos especiales, debe vestir siempre su uniforme, el arma de equipo es corta y no está sometido a acuartelamiento. Tendrá estabilidad en el empleo y un régimen laboral especial. La remuneración será la apropiada para una vida digna y estará sometido a la jurisdicción ordinaria en caso de delito.

Para ser agente de policía se requiere el 9°. Grado de estudios; para sargento deberá poseer título de bachiller; para desempeñarse en los mandos medios deberá ser técnico universitario y para los mandos superiores deberá poseer el grado académico de licenciado o su equivalente. La acreditación de estudios deberá ser previa a la formación policial.

CONSIDERACIÓN FINAL Y PERSPECTIVAS

Según los Acuerdos de Paz, la Policía Nacional debería cesar en sus funciones de ley y orden el 30 de septiembre de 1994; circunstancia que se preveía como difícil de cumplir dado el ritmo de formación y despliegue que llevaba la nueva PNC y dado también el elevado índice delincencial del país; sin embargo, el relevo fue cumplido oportunamente.

El momento de real efectividad de la nueva PNC se ha puesto de manifiesto, al asumir la responsabilidad absoluta del orden público del país. La transición entre el despliegue y el pleno funcionamiento requirió un esfuerzo extraordinario que implicó voluntad, trabajo y recursos. Hasta el momento la asunción de nuevos roles, propios y diferenciados de la Fuerza Armada, ha permitido a la Policía Nacional Civil un desarrollo institucional más preciso, más profesional y más funcional. En esta nueva etapa de vida democrática del país, la clase política y la sociedad civil deberían evaluar los resultados del hacer policial y asumir responsablemente el importante deber de supervisar continuamente la tarea del nuevo cuerpo de seguridad pública.

La administración de justicia es un componente esencial, sino el más importante, de un Estado de derecho, las garantías y libertades del ciudadano se materializan en el momento que existe un cuerpo policial que las respeta y protege; un sistema judicial que las ampara y sanciona y una organización penitenciaria que orienta su esfuerzo al internamiento y rehabilitación del infractor. Pero esto no es suficiente. Se requiere que la instancia política cree un esquema de justicia igualitaria, imparcial y oportuna y que la sociedad desarrolle y observe un espíritu de respeto y de colaboración hacia el cumplimiento de la ley.

La delincuencia, como causa de la inseguridad ciudadana, es un fenómeno social permanente cuya transcendencia origina la necesidad de evitarlo, de perseguirlo y de someterlo a las leyes correctoras que la misma sociedad ha dispuesto. La función policial es una de las tareas, entre otras, de esa actividad tutelar que deriva del contrato social de libertad, igualdad y justicia para todos. Es decir la policía debe responder, no primordialmente a los propósitos del poder del Estado para la sobrevivencia del régimen político, sino a facilitar y proteger el ejercicio irrestricto de los derechos, garantías y libertades del individuo, para que éste logre la confirmación plena como ser humano y como sujeto del fin último de la actividad de Estado. No hay duda de que la sociedad será más perfecta, en la medida que la persona sea más respetada y, en ese propósito, el Instituto de Ley y Orden cumple una función trascendental porque debe tenerse presente, que la paz social no sólo es la ausencia de violencia, sino, fundamentalmente, la vigencia plena de los derechos de la persona humana, para vivir con dignidad, trabajar con seguridad y para buscar en un clima de mutuo respeto y tranquilidad, la prosperidad que todos desean.

Trabajo realizado para la Universidad Internacional de la Florida en 1994 y revisado para publicación en Universidad Tecnológica de El Salvador, en 2004.

LA DELINCUENCIA EN EL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

Ante el incremento de la delincuencia las soluciones siempre se orientaron a más policías, a más vigilancia, a más leyes, a más penas... La solución a la creciente complejidad de la delincuencia pasa necesariamente por la aprobación de una política criminal, cuya base debe ser una efectiva y dilatada política social.

Todos los días se suceden innumerables delitos en el país y, hasta ahora, lo único que se ha hecho es llevar el recuento estadístico de los hechos así tipificados, sin que se haga nada por determinar sus causas o motivaciones para su debido tratamiento y, lo que es peor, sin que se dimensionen los alcances del perjuicio personal o del daño social que tales conductas producen a la sociedad.

Más allá de la suposición inicial del delincuente poseído por el mal, el delito era, para los clásicos, un hecho natural producto de la libre voluntad del sujeto infractor; en cambio, para los positivistas, el delito se originaba en factores de orden atávico o ambiental, que estaban más allá del libre albedrío del delincuente. Más tarde se trató de explicar el delito como producto de desviaciones psicológicas y, más adelante se le consideró como una reacción social del individuo frente a la riqueza, la cultura, el grupo familiar y hasta contra el sistema político y económico de cada sociedad. A pesar de las explicaciones de las diferentes teorías criminológicas, no podemos ignorar que la delincuencia, en su mayoría, viste harapos y tiene diferentes caras de hambre.

Sería impropio afirmar que El Salvador, desde siempre, fue una sociedad tranquila y pacífica. En el ámbito rural y en las áreas marginales de pueblos y ciudades, el consumo de aguardiente clandestino y legal y los altos índices de analfabetismo y pobreza, propiciaron el desarrollo de una cultura machista y violenta que sólo fue posible controlar, ante la disminuida eficacia de los tipos primarios de control social, con la presencia de los tipos secundarios, como los cuerpos policiales y paramilitares, que ejercían una vigilancia muy inmediata, restringiendo oportunidades para el desarrollo de conductas antisociales. A pesar de que los índices policiales de épocas pretéritas, no son alarmantes ni tienen los niveles del

presente, la delincuencia fue una preocupación permanente de las autoridades gubernamentales, a tal grado que, en el período presidencial del Coronel José María Lemus (1956-1960), se dispuso premiar a los pueblos que, durante el año reportaran el menor número de hechos delictivos, habiendo obtenido tal distinción en 1960, los pueblos de San Antonio Pajonal, en Santa Ana y Nueva Esparta y Concepción de Oriente, en La Unión.

No obstante esa recurrencia delictual, el ambiente de seguridad y tranquilidad era notoriamente superior al de la actualidad. El cuadro de hechos delictivos era bastante diferente en su naturaleza y en su repitencia. Los delitos contra el patrimonio siempre fueron los de mayor frecuencia, seguidos por el de lesiones y homicidios. El delito de violación casi puede calificarse de inexistente.

Ante el incremento de la delincuencia, las soluciones siempre se orientaron a más policía, a más vigilancia, a más leyes, a más penas. A ninguno de los gobiernos de épocas lejanas ni cercanas se le ocurrió enfrentar los desafíos de la conducta delictiva con una política criminal, que fuera capaz de realizar un diagnóstico básico para definir los alcances preventivos y represivos de un plan de gobierno antidelincuencial. Ni siquiera los gobiernos contemporáneos, que se embarcaron en una reforma a la normativa penal, optaron por considerar los aspectos preventivos del delito para privilegiar la labor educadora, orientadora y correctiva del niño y del adolescente, en la familia, en la iglesia, en la escuela, en los clubes deportivos, en los centros de formación para las artes y oficios, en los grupos y asociaciones juveniles, etc. Por otra parte, si bien se han humanizado las leyes penales con benevolentes medidas sustitutivas y con una ley penitenciaria, que retoma el principio constitucional de la readaptación del infractor, debe señalarse que ni adentro ni afuera de los centros de reclusión, existen las voluntades y se tienen los medios adecuados para materializar un generalizado y aceptado proceso de resocialización de los delincuentes.

La multiplicación demográfica, la migración hacia las ciudades, la escasez de oportunidades de empleo y superación, los crecientes niveles de insatisfacción humana, a partir de una fuerte presión del consumo de bienes; la falta de incentivos para el desarrollo del sector agrícola, principal empleador de mano de obra no calificada, la transculturización con su fuerte matiz de drogas y pandilleros, incre-

mentan las posibilidades, a los ya tradicionales factores criminógenos de nuestra realidad sociológica, ampliándose las frustraciones y necesidades humanas, las cuales, tarde o temprano, desembocan en el acto criminal que las mismas autoridades apresuradamente etiquetan como delito. A esto debe sumarse el hecho de que conductas delictivas casi desconocidas o de manifestación poco frecuentes, como los asaltos en carreteras y caminos, los secuestros y extorsiones, el robo de automóviles a punta de pistola, el ametrallamiento y quema de buses, la emboscada a patrullas policiales, el ataque a retenes y sedes policiales y otros más, emergen como prácticas delictivas cotidianas, después de usarse como medios clandestinos de la lucha insurreccional. Debe agregarse, además, que nuevos y peligrosos delitos han surgido en los últimos tiempos. El terrorismo demencial del fundamentalismo religioso ha sustituido al terrorismo ideológico, con una elevada carga de irracionalidad e incertidumbre. El narcotráfico puede catalogarse como una conspiración internacional de alto riesgo, que viola los límites territoriales, corrompe a la juventud y corroe la moral de autoridades y jueces. El lavado del dinero obtenido de estos delitos y de otros como el tráfico de armas, la migración clandestina, la trata de blancas, la corrupción en los gobiernos y los delitos de cuello blanco, debilitan la estructura social y abre posibilidades al cohecho y a la consiguiente impunidad de autores y cómplices. Otros delitos como el ecológico, el cibernético, la manipulación genética, etc., ponen de manifiesto la perversa aplicación de la tecnología en favor del delito, evidenciando, por una parte, la falta de voluntad política de los funcionarios llamados a cumplir la ley y, por otra, la falta de capacidad profesional de las instituciones responsables de su persecución. Como un preocupante corolario a la reseña anterior, debe recordarse la presencia creciente del delito organizado que, gracias al recurso económico que maneja, dispone de protección legal, mediante oscuras influencias políticas y hasta de una conveniente complicidad gubernamental o policial, que asegura una irritante impunidad. Pero la gravedad de la delincuencia no está reducida a niveles infantiles y la comisión del delito no sólo aumenta sino que se tecnifica, en grado sumo, superando las posibilidades de su manejo y control.

La familia, como la institución primaria de la sociedad, ha perdido su protagonismo en la formación básica del niño y del adolescente, permitiendo que otras influencias, no siempre las mejores, se constituyan en guía del desarrollo de la persona del futuro. El afán por suplir las necesidades alimentarias y de bienes de consumo

requieren, con frecuencia, el empleo de ambos padres y hasta de los hijos, con lo que la escuela del hogar pierde presencia y eficacia en la socialización del futuro ciudadano. Esta situación se agrava en muchos casos, debido a los hogares desintegrados, con madres solteras que deben alimentar y educar a familias numerosas. Con frecuencia se delega en la escuela y colegios la responsabilidad de la educación formal, sin pensar que estos centros de estudios, ya se encuentran desbordados por el elevado número de alumnos que atienden y por consiguiente, se ven forzados a atender una elevada población escolar en un grupo matutino y otro vespertino, con lo que la formación educativa, de por sí deficiente, se ha reducido a la mitad, ampliándose los períodos de inactividad y dejando en libertad a los estudiantes para cubrir con otra clase de aprendizaje su tiempo ocioso. Esta realidad puede revestir caracteres más críticos, cuando la madre no tiene la capacidad de educar correctamente a sus hijos, o bien cuando los niños o jóvenes no asisten a la escuela por falta de interés, pereza o simplemente por indolencia familiar. En este caso, ante la ausencia, aunque sea deficiente, de un proceso educativo formal, el adolescente asimila conocimientos y habilidades, a partir de las vivencias que experimenta en los sitios que frecuenta y de la misma calle donde juega; vivencias que no siempre son las más indicadas y convenientes. Su vida transcurre en zonas alejadas del control familiar, sin servicios básicos de recreación ni control; lugares en los cuales son frecuentes los vicios como la droga, el alcoholismo, la prostitución, la vagancia, el pandillerismo. En estos lugares, las actitudes que predominan son la audacia, la violencia, la mentira, el engaño, muy diferentes e incluso contradictorios con relación a aquellos valores, que deben predominar en todo hogar bien estructurado y, por supuesto, en cualquier escuela o colegio. Se ha señalado que el tiempo de formación escolar es, a lo sumo, de cuatro horas por día y con suerte de 20 horas por semana, muy por debajo de las 40 horas de clase semanales de hace algunos años; jornada educativa que todavía es cumplida en muchos países del mundo especialmente de los denominados desarrollados. Debe mencionarse, además, que no siempre los mentores reúnen las exigencias de vocación, responsabilidad y capacitación. Con frecuencia, el maestro no asiste regularmente a la escuela rural y, en otros casos, no tiene los conocimientos o no dispone de los medios didácticos y recursos pedagógicos que deben aplicar al correspondiente programa. Cuando la escuela pierde la oportunidad de orientar, estimular y desarrollar conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas, a partir de las características propias de cada ser humano, la formación de éste toma un

rumbo diferente y se sitúa en el nivel del aprendizaje imitativo o de contagio, llevando a su conciencia intelectual y emocional aquello que ve y oye en el ambiente, en el cual desenvuelve su vida cotidiana, ubicándose entonces en situación de riesgo social. Allí se confunden los niños que trabajan y los abandonados, con los niños huelepega, niños alcohólicos, niños mendigos, niños en prostitución y niños pandilleros.

En estos ambientes, la fuerza de las circunstancias empuja al niño y al joven a una interacción continua de orden negativo, que progresivamente degrada al ser humano quién debe afrontar inexorablemente esa dura y peligrosa realidad.

Cuando la familia pierde la cohesión fundada en el amor, en el respeto y en la solidaridad, se torna casi imposible la realización plena del individuo y, con ello, se pierde la oportunidad de desarrollar un sentimiento colectivo de pertenencia, ayuda y apoyo; mas por el contrario, emerge el egoísmo y la ambición individual como expresión necesaria y excluyente de supervivencia. Cuando la familia no ejercita sus responsabilidades educativas, los hijos no logran interiorizar y descubrir valores propios del grupo familiar como la integridad, la seguridad, la honradez, el diálogo, la obediencia, la autoestima, el espíritu de trabajo y de superación. Cuando la escuela no colabora en el proceso formador de la persona en situación de aprendizaje, el ser humano pierde contacto con valores muy propios de esa edad y de esa institución, como la perseverancia, la comunicación, el trabajo en equipo, el estudio, el respeto, la prudencia, la observancia de la ley, etc. Cuando los otros medios primarios de control social (iglesia, centros de artes y oficios, equipos deportivos, clubes recreativos, asociaciones etc.) no concurren a completar o reforzar el proceso educativo del joven en formación, no se estimulan otros valores como la fe, la cooperación, la generosidad, la clemencia, la justicia. El mismo servicio militar puede contribuir al desarrollo de otros valores como el esfuerzo, la lealtad, el patriotismo, la disciplina, etc. También los centros de trabajo inculcan y demandan la observancia de otras cualidades como la puntualidad, la dedicación, la responsabilidad, el compartir, el ayudar, el reconocimiento, etc. Esta suma de valores humanos puestos en acción, impulsan a la persona hacia una vida productiva, ordenada y exitosa, valores con lo que las conductas parasociales y antisociales tienen escasas oportunidades de arraigarse y de manifestarse en los múltiples actos de la persona.

El pueblo, el barrio o la colonia también contribuyen a perfilar conductas de plena convivencia con relaciones amistosas de tolerancia, participación y libertad. Esto es posible siempre y cuando los que allí viven ejerciten cada día esos valores y procuren constantemente su vigencia y observación. Lo contrario ocurrirá en aquellos grupos, que desarrollan una vida de subsistencia en ambientes de vicio y de plena conflictividad y miseria. En estos lugares las relaciones están signadas por el temor y la desconfianza y las personas de bien guardan discretas distancias para evitar situaciones y confrontaciones riesgosas. Pero la vida del ser humano es de constante relación y, por lo tanto, tarde o temprano, la influencia negativa de los antivalores y sus inciertas consecuencias afectan a la persona o a la familia, sometiéndola necesariamente a circunstancias y actitudes no deseables que terminan arbitrando la conducta de todos.

La sociedad espera y desea que todos sus miembros cumplan con las normas de convivencia establecidas. Si esto fuera posible, la paz dejaría de ser una utopía para ser una hermosa realidad. Pero la quimera de la paz siempre será un estadio inalcanzable. La naturaleza humana es impredecible y aún aquellas sociedades que han alcanzado envidiables estándares de progreso y justicia social, no escapan a la posibilidad de la maldad de las conductas desviadas. La delincuencia es un fenómeno social recurrente de carácter dañino, que lleva enorme y permanente inseguridad al tejido social, provocando en éste toda clase de reacciones, e incluso, exigencias hacia el poder político, al que se le pide que ejercite sus facultades y ponga en juego sus mecanismos de defensa y control. Desafortunadamente tal como se ha señalado, hasta el presente la única reacción gubernamental conocida es la represiva, olvidando la importante labor de prevención social que evita o reduce en sus orígenes la expresión delincuencia. Sin tener que buscar soluciones en las raíces genéticas, biológicas y psicológica del ser humano, es evidente que, desde el poder y desde la misma sociedad, se pueden plantear diversas iniciativas que vayan resolviendo aunque sea gradualmente, la influencia de cada uno de los factores criminógenos.

La pobreza es difícil de remediar, pero si pueden resolverse el desempleo y el analfabetismo que agudizan a la primera. Cuando la empresa privada no puede satisfacer la demanda de trabajo, el gobierno debe jugar su papel subsidiario y cubrir, en la medida de lo posible, tal necesidad. Es mejor tener a esa fuerza laboral,

produciendo dentro de márgenes de costos sociales y no generando inseguridad dentro del miedo colectivo. El alcoholismo debe enfrentarse con restricciones en su elaboración y venta y con medidas impositivas, así como centros de terapia emocional y ocupacional para los enfermos que lo sufren. La violencia debe controlarse en sus orígenes y en su desarrollo, mediante inhibidores criminorepelen-tes que la controlen. El cine y la televisión deben contribuir a reducir los programas de violencia y orientar a la audiencia a la asimilación de valores educativos y culturales que desarrollen un espíritu de respeto, tolerancia y pacífica convivencia.

La familia, la escuela, la iglesia y la comunidad deben recuperar su protagonismo en la orientación del niño y del adolescente. La moderna psicología infantil ha enfatizado la inconveniencia del castigo corporal para el niño; pero, de aceptarse tal recomendación, dicho castigo debe ser sustituido por otra acción correctiva, ya que, de lo contrario, se pierde el efecto inmediato de la sanción ejemplarizante, perdiéndose igualmente la oportunidad para la reprensión moral y la del reforzamiento positivo del centro rector que controla el comportamiento del joven.

Un aspecto sobre el que se ha dicho mucho y se ha hecho poco es el instrumento de autocontrol de las mismas comunidades. Ciertamente en todos los regímenes, tanto en los gobiernos autoritarios de la derecha como en los gobiernos autoritarios de la izquierda, se han utilizado grupos de autodefensa que se orientaron más a la lucha ideológica que a la misma protección y seguridad antidelincuencial. En El Salvador, a estos grupos, originalmente creados para el reclutamiento forzoso, se les asignó funciones de vigilancia del orden público y fueron, hasta la fecha de su desmantelamiento, quienes facilitaron la información de todo lo que acontecía en el área rural, sobre todo en los remotos valles y cantones del país. Siendo estas patrullas parte de la misma comunidad, el conocimiento de los hechos y actos ilícitos que ocurrían en la demarcación eran conocidos de inmediato por todos, señalando a los autores y precisando los alcances de sus acciones. Esta importante información era transmitida a la autoridad correspondiente quien ejercitaba la oportuna acción legal. Desaparecida tal estructura de control, la autoridad ha perdido un recurso valioso de información y apoyo, lo que ha creado un vacío de seguridad en el ámbito rural el cual difícilmente será cubierto. La utilización partidaria e ideológica de las patrullas de barrio y cantón privó a las mismas comunidades de su propio recurso de seguridad comunitaria. Mientras persistan el debate y

oposición a la creación de estos grupos, muy difícilmente podrán restablecerse la libre y segura permanencia y circulación por los más recónditos lares de la patria, ya que será difícil, por no decir imposible, sustituirlos por delegaciones policiales que cubran cada cantón de nuestra geografía, puesto que ello requerirá una fuerza policial adicional de más de 30.000 efectivos. Por supuesto, esta clase de grupos sólo puede ser posible a partir de una consensuada organización comunitaria, que asegure una plena o, por lo menos, una mayoritaria participación de ciudadanos en su definición y que asuma al mismo tiempo el compromiso de una eficiente y constante evaluación de quienes desempeñen estas y otras responsabilidades de seguridad ciudadana.

La contraparte de la delincuencia es el esquema de control que la misma sociedad ha creado para regular los diversos actos de la conducta humana (las leyes); para compulsionar su cumplimiento (la policía); para sancionar a los infractores (los tribunales) y para resocializar a los convictos (los centros penitenciarios). La inseguridad se ha convertido en la primera preocupación de los salvadoreños, según lo demuestran las respuestas de los encuestados. El fenómeno de por sí preocupante, es el cintillo principal de periódicos y noticieros. Cada día, la prensa escrita y televisada trae la noticia de nuevas capturas de bandas y criminales, pero a continuación informan sobre la comisión de nuevos delitos y, por supuesto, sobre nuevas víctimas de esa vorágine incontenible de irrespeto y violencia.

El nivel de indignación popular sobre este lacerante flagelo es de proporciones inconmensurables. La crispación popular se agudiza, cuando el ejecutivo presenta anteproyectos de ley sin el debido examen de sus consecuencias, provocando un clima de ansiedad al comprobar su ineficiencia ante una realidad no considerada, generando de inmediato peticiones de reformas por parte de la misma estructura gubernamental, con el consabido agravamiento de la seguridad jurídica. Estos mismos anteproyectos, una vez convertidos en leyes son cuestionados por los mismos operadores del sistema represivo quienes consideran que dichas leyes son limitantes de las funciones que deben cumplir y que, al mismo tiempo, son de extrema protección y benevolencia hacia los delincuentes.

En cuanto a la policía, ésta no logra concretar una firme doctrina de actuación y una eficaz disciplina de trabajo. Ciertamente le faltan algunos apoyos pero, aun

así, tiene a su disponibilidad recursos y efectivos que nunca tuvieron los criticados cuerpos de seguridad. Las evidenciadas deficiencias exhibidas hasta el presente y las controversiales actuaciones, hacen temer una progresiva descomposición, que puede anular todo espíritu de superación y todo el concepto operacional de una policía civil. Es entendible la falta de experiencia operativa de mandos y de agentes; lo que no es comprensible es la falta de compromiso en cuanto a capacitación, disciplina e integridad institucional.

La pronta y cumplida justicia sigue siendo una frase lírica que no toma cuerpo y arraigo en nuestro sistema judicial. Las resoluciones de jueves y magistrados siguen sorprendiendo a propios y extraños y los errores judiciales solamente son superados por los errores policiales. El país entero ha perdido la facultad de sorprenderse porque, cada día, asesinos, ladrones, violadores y corruptos son puestos en libertad por omisiones procesales inexcusables y hasta por errores mecanográficos, que ponen en entredicho la voluntad y la idoneidad de quienes administran justicia.

Los centros penitenciarios continúan desempeñándose como escuelas del crimen en donde los delincuentes, en fase de iniciación, afinan sus técnicas delictivas y los reincidentes perfeccionan sus técnicas delictivas y los reincidentes afirman su vocación criminal. La masificación de los centros penales y la falta de recursos para un conveniente y generalizado programa de readaptación implican que tal exigencia no será posible cumplirla en el corto plazo, con la consiguiente posibilidad de que a todo internado sólo se le ofrezca, como alternativa a su conducta desviada, el camino de la reincidencia.

Las fuertes peticiones de reformas a un sistema penal, que había logrado un nivel aceptable en cuanto a las garantías del proceso y de la humanización de la pena, han puesto en la picota el compromiso del gobierno para superar el modelo retributivo fundamentado en la pena estigmatizante. El desconcierto generado por los gritos de unos y los lamentos de otros, ha evidenciado nuevamente la falta de una política que haga posible su cumplimiento. La decisión actual de dar apoyo a una solución de “aquietamiento” permite deducir que el proyecto de reforma penal ha quedado atrapado en la incompreensión de cuáles son ciertamente los factores criminógenos del delito, sin distinguir, ni mucho menos evaluar, que, siendo los

factores sociales los dinamizadores de los factores individuales, cabría esperar una reducción de la delincuencia, en la medida en que disminuyeran las deficiencias sociales del esquema imperante.

Hasta el momento podemos evidenciar que, si bien el conflicto de orden militar fue superado con la firma de los Acuerdos de Paz, aún persiste el conflicto social el cual no fue resuelto y, en consecuencia, continúan vigentes las necesidades primarias que irónicamente sirvieron como banderas justificantes de la confrontación armada, la cual dejó destrucción física y desmembramiento social. La destrucción física ha requerido el empleo de ingentes recursos económicos para levantar la infraestructura que ya teníamos hace 20 años, restando con ello, fondos para impulsar una política social de fuerte impacto en las condiciones de escasez, privación y marginación que la misma guerra y el programa neoliberal han agudizado en los sectores vulnerables de nuestra colectividad nacional.

El desmembramiento social rompió los vínculos que unían el tejido social. Se ha perdido el espíritu cohesionador de la solidaridad, del respeto e incluso de la identidad que existía al interior de la familia, en la escuela, en la iglesia, en la comunidad y en el país. Mientras se exalta cada vez más la importancia del interés privado, el bien general se degrada y arrincona en la jerarquía de los valores humanos. Esta situación sigue presente en una sociedad desarticulada, que no logra concretar el equilibrio necesario entre prosperidad económica de unos y bienestar social para otros, con lo que se podría asegurar los derechos humanos básicos cuya vigencia sustenta el goce de la paz.

La solución de la creciente complejidad de la delincuencia pasa necesariamente por la aprobación de una política criminal, cuya base debe ser una efectiva y dilatada política social. Luego debería alentarse un nuevo protagonismo a los medios primarios y secundarios de control social y sólo entonces debería concurrir la fase represiva, con planes operacionales y de control que permitirían rescatar gradualmente la tranquilidad perdida de la ciudadanía salvadoreña.

UNA PERSPECTIVA ACADÉMICA AL PROBLEMA DELINCUENCIAL

Esta no es una investigación, sino una abierta reflexión que ha tomado como base la percepción periodística, la vivencia ciudadana y la experiencia profesional y docente vivida, por eso, no pretende mostrar la verdad científica de que “la causa de la causa es causa del mal causado”, sino el de ofrecer una explicación talvez más objetiva, y en todo caso más pragmática, de lo que significa el fenómeno de la delincuencia en nuestro país, con toda su carga de violencia, dolor y destrucción, para comprender que para enfrentarla, no solo basta la decisión política de los gobernantes, sino que es indispensable el esfuerzo personal de los gobernados. El trabajo tiene como propósito sugerir que la solución a este agobiante problema social, pasa necesariamente por el compromiso ciudadano de todos.

Se entiende que el problema de la delincuencia y de la seguridad pública es amplio y complejo y que, sobre esa realidad social, existen diversos estudios y propuestas de gran profundidad científica, jurídica y social que, asimismo, son muchos los analistas que con variados enfoques de la realidad salvadoreña han señalado con gran acierto todos aquellos aspectos que originan la delincuencia, planteando múltiples y valiosas sugerencias para enfrentar exitosamente el actual desafío a nuestro orden social y legal. En el presente trabajo, posiblemente coincidamos en muchas de esas percepciones y de sus propuestas, aunque la ruta para llegar a ellas discurra por análisis y experiencias diferentes, que pretenden clarificar o ratificar lo mismo que ya ha sido enunciado.

No obstante lo anterior, lo importante por señalar es que, desde diferentes perspectivas, el estudio nos lleva irremediablemente a formular recomendaciones que pueden favorecer y reforzar la voluntad política y la voluntad colectiva para la necesaria toma de decisiones desde los centros del poder y desde la conciencia de los ciudadanos. Si el trabajo despierta algún interés y sirve para algo, se habrá conseguido el propósito de colaborar a resolver uno de los problemas más acuciantes y delicados que enfrenta El Salvador. Hasta ahora, lo único manifestado por la población y los políticos es indignación y condena, es momento de dar el siguiente paso, unir voluntades y esfuerzos; tanto desde la acción individual más

insignificante pero positiva; hasta la decisión política más justa y trascendente para que nuestro país recobre el principio del orden legal, el valor de la dignidad de la vida humana y la vivencia de la paz social.

La delincuencia es un problema grande y grave que tiene el país. Nos afecta no sólo emocionalmente, sino también política, social y económicamente. Lo nuevo no es la delincuencia sino la extensión, la diversidad y la irracionalidad de la misma. Más allá del estudio científico del delito y de sus elementos constitutivos, como país subdesarrollado, siempre hemos tenido delincuencia, atribuible al nivel educativo de nuestra población y a las variables siempre presentes, como son la ignorancia, la pobreza, el aguardiente, el carácter irascible de muchos salvadoreños y otras causas concurrentes propias de los problemas sociales, económicos y políticos de los tiempos. Lo peligroso de esta delincuencia es el alto grado de violencia que genera, de la inmensa variedad de delitos que se cometen, de la complejidad de los factores de riesgo que concurren a la comisión del delito, del apareamiento del crimen organizado, de la delincuencia juvenil integrada en maras, de las políticas parciales y erradas de la seguridad pública, de la legislación penal inapropiada para los altos niveles de delincuencia, de la formalidad paralizadora de la administración de justicia, de la insuficiente organización, capacitación y espíritu profesional del cuerpo policial, de la falta de recursos y deficiencias del sistema penitenciario y de la falta de voluntad de las autoridades, traducida en la ausencia de una planificada y consensuada política criminal, así como de la ausencia de un fuerte y reconocible compromiso nacional de los sectores sociales y políticos del país. Ante la realidad delincriminal el desbordamiento institucional es evidente: 4,500 homicidios en el año (2009); el 88% de empresas extorsionadas, y un costo de \$2,100 millones de gastos y pérdidas atribuidas a la ola delincriminal³¹, circunstancia que se torna de por sí, en una situación alarmante y peligrosa para la vida nacional, que requiere prioridad y responsabilidad gubernamental.

GENERALIDADES DE LA TEORÍA CRIMINOLÓGICA

El delito en su acepción más amplia es toda infracción a la norma establecida y es tan antiguo como la humanidad. El primer crimen registrado por la historia bíblica es la muerte de Abel a manos de Caín. Las motivaciones del hermano asesino

³¹ *El Mundo*, 08/01/2010, pág.3.

todavía es objeto de debate y de consideraciones de teólogos y criminólogos para encontrar la causa primaria que despertó la furia o la envidia del hijo de Adán y Eva. Desde siempre el hombre estudioso ha buscado y justificado la acción del atentado de unos contra otros. Ya los filósofos griegos hablaron de ello. Sócrates consideró que “el hombre malo lo era por ignorancia, el que no sigue el bien es porque no lo conoce”.³² Platón atribuyó ese instinto de daño y destrucción del hombre a la pobreza: “El crimen es producto del medio ambiente y la miseria es un factor criminógeno” y luego declara: “Si alguno ha cometido un crimen, la ley le enseñará a no repetirlo”. Aristóteles creyó que son las pasiones humanas las que alimentan e impelen la voluntad humana hacia la agresión en contra de semejantes “Las pasiones o afectos del alma son el pensamiento, la sensación, el deseo y las emociones”³³. Tomás Moro, (1478), gran pensador inglés señala que “el delito es producido por factores económicos y por la guerra (ola de criminalidad que deja toda situación de post-guerra); también por la ociosidad, por el ambiente social y por errores de educación”³⁴. Juan Jacobo Rousseau (1772) enciclopedista conocido por el “Contrato Social”, escribió: “Todo malhechor, al atacar al derecho social, resulta por sus fechorías, rebelde y traidor a la patria, deja de ser miembro de la misma al violar sus leyes y hasta le hace la guerra”³⁵.

Más tarde la Criminología se organiza como escuelas o corrientes, según la tendencia que siguen los estudiosos que se ocupan de la etiología del delito. No se puede precisar la fecha de origen de dichas corrientes pero si de quienes fueron las figuras centrales de ella. Así César Lombroso, médico italiano (1835) encarna la dirección antropológica, cuyas investigaciones científicas le permiten concluir que el criminal nato es un humano no evolucionado, cuyas secuelas atávicas le mantienen en el nivel del hombre primitivo. Su teoría fue cuestionada pero con su método científico abrió el campo a la criminología científica³⁶. La corriente biológica no fundamenta su teoría en el pasado del hombre sino en el presente de su cuerpo. Los genes humanos son heredados por los descendientes y en consecuencia, son esos genes los que determinan los caracteres humanos del sujeto y cuando este es criminal, es porque sus antepasados lo fueron, así nace la genealogía de

32 Criminología Luis Rodríguez Manzanera, Año 1996. Pág. 158.

33 Ibid. 32 Pág. 161.

34 Ibid. 32 Pág. 188.

35 Ibid. 32 Pág. 200.

36 Ibid. 32 Pág. 253.

las familias criminales³⁷, a la que se suma la explicación que las enfermedades y anormalidades de las personas pueden producir comportamientos desviados. Al formularse serias objeciones a las escuelas anteriores en la que muchos casos no se acomodaban a las teorías planteadas se origina la corriente psicológica, cuya fundamentación se encuentra en los recónditos confines de la mente humana en donde se buscan móviles del crimen- es decir "todo delito tiene una motivación inconsciente profunda, desconocida aún para el mismo criminal"³⁸.

La corriente sociológica es la más numerosa y de actualidad. Desde Adolfo Que- telet (1796) que señalaba que el delito es un fenómeno social que se repite regularmente y cuyos factores pueden ser el clima, la pobreza y el analfabetismo, incluído Alejandro Lacassagne (1834) médico francés que apoyándose en Pasteur, creía que el criminal venía siendo un microbio que en un medio social que no le era propicio se tornaba inocuo, pero en un ambiente adecuado adquiriría una terrible virulencia. Para Sutherland y Cressey (norteamericanos), la criminalidad es un problema de comportamiento, el cual se aprende; es decir los que se hicieron criminales fue porque estuvieron en contacto con modelos criminales y que no tenían ante sí modelos anticriminales³⁹. Los estudios son innumerables, aunque lo moderno se orienta a la corriente clínica que postula el estudio multidisciplinario de especialistas para cada sujeto criminal⁴⁰. (Ver anexo N°. 1. Pág. 175).

EL ORDEN, EL ESTADO Y LA INSTITUCIONALIDAD

Si aceptamos que el espíritu humano es por naturaleza social, agrupándose para vivir mejor, entonces resulta necesario establecer un sistema de principios que aseguren un cierto orden social, creado, aceptado y cumplido por los hombres voluntariamente y el cual no es más que modelos de conducta que limitan la libertad para asegurar la convivencia pacífica de todos en la sociedad. El orden social presupone un poder regulador capaz de controlar su plena vigencia, el cual es perfectible de conformidad con la evolución de la naturaleza humana y la legitimidad de su vigencia solo es posible cuando se establece en función del bien común y de conformidad con los principios de la justicia.

37 Ibid. 32 Pág. 300.

38 Ibid. 32 Pág. 375.

39 Ibid. 32 Pág. 315.

40 Ibid. 32 Pág. 407.

Según la Doctrina Social de la Iglesia Católica, “el orden social se ha de desarrollar de día en día, se ha de fundamentar en la justicia y vivificar con el amor y deberá encontrar en la libertad su equilibrio cada vez más humano”

Para Aristóteles⁴¹, el Estado tiene un **“origen necesario con un propósito finalista que es la virtud y la felicidad de todos los hombres”**. Lo que diferencia al Estado de cualquier otro grupo humano semejante es la voluntad de crear y de someterse a un marco jurídico que todos respeten, acepten y cumplan asegurando, de esa forma, el orden necesario para vivir en paz.

El poder soberano del pueblo o sociedad se expresa en un orden social establecido en un marco jurídico denominado por algunos Constitución y, según Declareuil⁴², este derecho institucionalizado **“está constituido no sólo como un sistema o continente normativo y formal, sino también, como una conciencia humana y social, que le da contenido, estabilidad y perdurabilidad”**. La Constitución otorga los derechos, señala los deberes y establece los poderes pertinentes que garantizan unos y exigen los otros. De aquí que la institucionalización es un proceso profundo de reflexión personal y colectiva de que se acepta como necesario e indispensable el marco jurídico de la sociedad, el cual es la Constitución, sometiendo todos a sus preceptos y a sus límites.

En el orden político superior, el vocablo institución se vuelve sinónimo de Constitución. Según A.J. Bahm, las instituciones son “modelos de comportamientos socialmente aceptados y reforzadas por la autoridad o la ley”⁴³.

Es decir, que las instituciones son parte del marco normativo constitucional (con - institución) y su campo de acción es parte del ejercicio del poder. De aquí que toda acción institucional es legal según su contenido y alcances y todo lo contrario, lo desinstitucional, es ilegal y, en consecuencia, es abuso o desvío de poder.

La desinstitucionalización es un fenómeno político que violenta el orden jurídico y consecuentemente, el orden social. Tanto la infracción a la ley que manda,

41 Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo X, Pág. 823.

42 Ibid. 41.

43 Diccionario Guillermo Cabanellas, Tomo IV, Pág. 446.

prohíbe o permite y el desvío de poder cuando se excede en sus atribuciones y funciones, son conductas recurrentes del gobierno y del sector político, muchas veces, en favor de sí mismos; otras veces, en favor de intereses privados o sectoriales lo cual, desgraciadamente se ha manifestado y multiplicado en nuestra naciente democracia a extremos que su repitencia pone en riesgo el orden social y político pactado por los salvadoreños. Lo peor de la falta de institucionalización es el incumplimiento de la ley por sus funcionarios, desde el de mayor jerarquía hasta el de menor categoría, lo que se agrava, aún más, ante la falta de una instancia y de una norma efectiva que persiga la corrupción y que erradique, de una vez por todas, la manifiesta y recurrente impunidad que lastima la esencia del principio de legalidad y el espíritu del Estado de Derecho.

En el desarrollo de la vida pública, no debe ni puede prevalecer el interés privado sobre el bien general, ni puede permitirse a los funcionarios conductas ajenas a la integridad, honestidad, responsabilidad y otras, puntualizando que, con ese comportamiento desviado, el bien común es ignorado, la ley es violada, el poder es pervertido, la política es degradada y el patrimonio público es esquilado, a tal grado que la rapiña del reparto sustituye el orden social por el abuso del poder generalizando las conductas ilícitas en todos los ámbitos de la población, tanto de los delincuentes de cuello blanco como de aquellos otros infractores que son habituales y narcotraficantes, así como de los jóvenes pandilleros y otros.

La corrupción y el consiguiente exceso del poder, quebrantando la ley u obviando sus fines para propósitos ajenos al bien colectivo de la sociedad, es una lacra que requiere voluntad política para erradicarla, la cual es necesaria como precedente penal para que todo infractor, no importa su nombre, su nivel y posición, reciba la correspondiente sanción moral y material que se merece, de conformidad con el ilícito cometido, por cuanto dicha infracción va en contra del bien común y del orden social que todos deseamos guardar para vivir en paz.

1. La política criminal

Según el concepto tradicional, política: es el arte de gobernar, término que se exploya aún más, cuando hablamos de políticas públicas que se refieren a todos aquellos aspectos de importancia para la sociedad, a los cuales el poder decide

atender y ordenar para obtener resultados concretos; así se habla de política social, política económica, política laboral, política de educación, política de vivienda, política criminal, política de salud, política de transporte, etc.

Las políticas públicas vinculadas al desarrollo de las funciones del Estado contemplan aspectos para la toma de decisiones, como el ámbito de actuación, objetivos, recursos, estrategias, acciones y otros. Su debida estructuración es necesaria para su desarrollo y para la ulterior evaluación del cumplimiento de las funciones asumidas por el gobierno del Estado.

“La Política Criminal son las decisiones sobre cómo las instituciones del Estado responden al problema denominado criminalidad (delincuente, víctima, delito) y a la estructuración y funcionamiento del sistema penal (agentes de policía, derecho penal, sistema de justicia penal e instituciones de castigo)”⁴⁴.

La política criminal pone en relación directa la gestión teleológica y administrativa del Estado con el principio de orden y justicia; premisa necesaria para la convivencia social. Este contenido ordenado de medidas y penas persigue anticipar y definir las respuestas más apropiadas para enfrentar el accionar de la delincuencia y sus causas y por ello, comprende tanto los aspectos preventivos como punitivos del delito. La política criminal marca el rumbo y el límite a la función esencial e irrenunciable del Estado de guardar la integridad de la cohesión social, mediante el respeto y protección, en su caso de los valores intangibles del ser humano como la integridad, la libertad, la propiedad, y otros derechos. Así como no hay delito sin ley, no hay derecho humano sin protección. La política es entonces esencial, como lineamiento general para actuar.

La política criminal que busca el control del delito en su acepción más amplia, comprende todas aquellas acciones que organizan las instituciones, que penalizan las conductas ilícitas y que atribuyen las funciones y asignan los recursos en orden a evitar, nulificar, desistir y disminuir la oportunidad y la inclinación hacia el delito, por lo que necesariamente se debe complementar con la política social y económica vigente en una sociedad.

44 Política Criminal y Delincuencia en El Salvador, VIII Conferencia Iberoamericana del Sector Justicia, 6-9/11/200.

La política criminal debe tener esencialmente varios enfoques. El primero, en cuanto al propósito de negar la viabilidad del delito, la cual se denomina prevención. La finalidad de ésta es cerrar los espacios y las oportunidades a la comisión del delito, tomando medidas que actúan directamente sobre el posible sujeto infractor para evitar que personas que viven en riesgo, por condiciones personales o ambientales, puedan llegar a iniciarse en una vida criminal; es lo que se denomina la prevención psicosocial. Este esfuerzo de anticipación puede ser reforzado con la prevención comunitaria, que persigue la creación de redes de apoyo constituidas por policías, sacerdotes, pastores, educadores, miembros del servicio social y vecinos para atender y orientar a los jóvenes desadaptados en situación de riesgo, para lo cual se promocionan actividades culturales, deportivas y de entretenimiento. Un aspecto complementario que las personas, instituciones y las mismas comunidades deben adoptar individual y/o colectivamente, son medidas de protección físicas, como muros, portones, iluminación, control de accesos, etc. A este aspecto es a lo que se denomina prevención situacional.

La función de vigilancia y control del Estado genera una clase de prevención general, que es aquella manifestada por la intermediación entre el delincuente y el público que formalmente origina la tarea policial y la consiguiente acción judicial, la cual puede ser mayor y efectiva o menor e inexistente en su accionar. En cuyo caso, puede llevar a crear un clima de impunidad por la poca efectividad de los agentes del Estado responsables de la seguridad pública y de la justicia penal. Esta función se materializa con registro y control de personas y armas con patrullajes motorizados y a pie, retenes, puestos policiales, campañas de información y de acercamiento a la población, promulgación y reformas de leyes, etc.

El siguiente enfoque es el conjunto de medidas para perseguir el delito. Este enfoque se configura con las acciones y planes que involucran inicialmente a la policía y fiscalía y secuencialmente, a los tribunales penales responsables de sustanciar los juicios e impartir justicia. De más está decir el nivel de importancia que tiene la acción policial y judicial, sobre todo cuando, por ausencia de política criminal, no se planifica y no se dispone de un esquema preventivo y represivo debidamente organizado y totalmente coordinado.

La fase de la política criminal denominada represión, es el ejercicio legítimo de la coerción del Estado para separar al infractor del medio social y someterlo a un proceso sancionatorio de reclusión, que compensa el daño social causado y luego a un proceso de reeducación en un ambiente aislado, que persigue rehabilitar en el sujeto delincuente los valores de la convivencia para incorporarlo oportunamente al seno de la sociedad, proceso denominado resocialización y reinserción.

La sociedad organizada jurídicamente para la convivencia plena de derechos y expectativas del colectivo, tiene contemplada, en su estructura y funciones, la necesaria reacción social para enfrentar aquellas conductas que son manifiestamente contrarias al espíritu de la cohesión social por su condición de peligrosas y dañinas. Para desalentar y para sancionar su cometimiento se dicta la norma jurídica penal, cuyo alcance puede variar según la tipicidad del delito, según el actor activo o pasivo, según la gravedad del delito y según las circunstancias propias de cada sociedad y del momento que se vive. Estos son elementos a considerar por la política criminal, cuando recomienda el aumento o disminución de las conductas tipificadas, así como el nivel de penalidad por la gravedad de las mismas y del universo al que se aplica.

Señalaba Ulpiano⁴⁵, que “las cárceles son para contener a los hombres, no para castigarlos” y esto era una máxima jurídica propia de los tiempos romanos en los que el encierro de personas, sólo tenía el propósito de retención mientras llegaba el juicio o el momento de la ejecución. Modernamente, superada la ejecución después de una humanitaria evolución, la privación de libertad es el recurso del orden jurídico para resolver la infracción del delincuente, aislándolo de los demás para evitar la comisión de nuevos delitos y el efecto perturbador y dañino de su presencia en la sociedad.

La Constitución de nuestro país señala que los centros penitenciarios se organizarán con el objeto de corregir a los delincuentes, educándolos y formándolos en hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención del delito. Estos loables propósitos son de difícil atención en nuestro país, puesto que la enorme población penal de más de 27,000 reclusos y la escasa capacidad de los recluso-

45 Famoso jurisconsulto romano. Diccionario Enciclopédico Quillet

rios vuelve imposible la observancia de esos objetivos y, más bien, por la gravedad del momento, lo importante para la política criminal es un mayor control de los internos para evitar que sigan operando impunemente mediante la planificación y dirección del delito desde las mismas entrañas del sistema penitenciario.

Para que la política criminal sea efectiva, requiere la correspondiente voluntad política para empeñar todos los esfuerzos, todos los recursos y toda la credibilidad del gobierno, con el fin de que las diversas áreas de atención, las múltiples acciones por contemplar y los variados planes por ejecutar, sean entendidos y compartidos por toda la sociedad, asumiendo cada quien su papel y colaborando al esfuerzo general, a efecto de lograr un compromiso único en todo sentido y en todo momento, hasta recuperar el clima de paz y tranquilidad deseado por todo grupo humano.

La seguridad absoluta no existe. Por ello, es importante que cada persona adopte y cumpla con los mínimos de seguridad personal y para que colabore con los otros: vecinos, empresas, organizaciones, amigos y autoridades, con el propósito de que el espacio vital en que vive, trabaja y se moviliza sea seguro para todos.

2. La seguridad ciudadana

Toda sociedad en relativa paz tiene sus propios niveles de delincuencia dentro de ciertos márgenes que dan un determinado promedio, según los factores propios del grupo humano que sea. Este promedio en situación de regularidad, sin guerras ni procesos de alta violencia social, se corresponde con la aceptada normalidad, dentro del ámbito del control social para ese determinado pueblo o país, con las necesarias y correspondientes instituciones del cumplimiento de la ley, como son la policía, el ministerio público, los tribunales y los centros penitenciarios. Estas instituciones requieren un cuerpo de leyes que los crea, los organiza y les asigna las atribuciones, para que concurrentemente, cumplan en garantizar la vigencia de la ley como indispensable premisa de la convivencia social y de la regulada respuesta, con la anuencia y colaboración de la misma sociedad.

Esta estructura de seguridad pública fundamentada en los intereses del poder del Estado de antes y ahora, de seguridad ciudadana, fundamentada en los derechos

humanos de los ciudadanos, responde a aquel nivel de delincuencia que se acepta como un índice normal dentro de la tolerancia de la sociedad, según sus propias características positivas o negativas como riqueza y pobreza, educación e ignorancia, paz e insatisfacción social, prosperidad e indigencia, libertad o anarquía, inclusión o marginación, empleo o desempleo, etc. Cuando una o más de estas características se hacen presentes, aquel promedio aceptable y controlable de delincuencia puede incrementarse ligeramente o sustancialmente, según las condiciones adversas que se manifiestan en la vida de interrelación de la comunidad. Al agravarse este promedio, las respuestas calculadas y aceptadas del control social de una sociedad en paz, deben incrementarse en la proporción correspondiente para ejercer el reforzamiento de la ley, a fin de evitar una situación fuera de control que lleve a la ingobernabilidad o, lo que es peor, a la condición de Estado fallido.

En El Salvador, desde hace algún tiempo se viene sufriendo un inusitado auge delincencial cuyos actuales niveles están entre los más altos del continente y del mundo. La respuesta gubernamental ha sido parcial e insuficiente con lo que la persistencia del delito se ha mantenido e incluso agravado, para desesperación de la gente, cuya libertad y tranquilidad han perdido el significado del respeto humano que deben tener.

Ante este creciente desafío del mal sobre el bien, la población demanda con urgencia, un plan de control social que, de una vez por todas, sea capaz de enfrentar y resolver la crisis de seguridad ciudadana que sufre actualmente. Para ello, resulta necesario conocer cuáles son los delitos que afectan y afligen al pueblo; quiénes son los autores y sus jefes y qué clase de organización y recursos poseen; cuáles son los diversos factores de riesgo que inciden de forma directa e indirecta en los delitos identificados y, a partir de toda esta información, dictar o reformar las leyes que sean necesarias y tomar las acciones legítimas, que sean indispensables para romper el círculo perverso que lleva a la comisión de los delitos.

Es indudable que, por la afflictiva situación que actualmente vivimos, debemos adoptar las medidas legales que sean necesarias y emplear los recursos que sean válidos, de tal forma que todos los ciudadanos participen, no como actores pasivos en calidad de víctimas y espectadores, sino de actores activos que adoptan posiciones de rechazo y colaboración para construir una red de convivencia y se-

guridad, que sea capaz de disuadir todo acto antisocial y controlar a todo infractor. Las medidas deben ser legales y lo suficientemente amplias y precisas para evitar vacíos o zonas de escape, deben fundamentarse en el compromiso de participación de los ciudadanos y deben ser coordinadas para que la suma de esfuerzos de todos sea efectiva, al momento del control preventivo que evita la comisión del delito y del paso siguiente que permite la posible identificación del infractor cuando lo hay, para su inmediata o posterior captura, seguido del juicio y de la sanción que corresponda.

Cuando la violencia criminal se dispara a límites intolerables, la respuesta del control social debe tener el carácter de emergencia, tanto en las leyes como en los recursos policiales, en el control territorial y de la población penitenciaria. Por supuesto, esto es lo deseable pero ello sólo será posible, siempre y cuando toda la población, padres e hijos, empresarios y obreros, campesinos y ciudadanos, funcionarios y ciudadanos, asuman conscientemente que el primer cumplidor de la ley es todo miembro de la comunidad y el primer colaborador en la preservación de su vida y de sus bienes es el mismo ciudadano.

3. El control del delito.

El combate a la delincuencia es cuestión de voluntad colectiva, sobre todo cuando se trata de la delincuencia juvenil. Es un problema de presencia, de ejemplo, de persistencia, de atención y de imagen. De liderazgo de los padres, quienes deben ejercitar su autoridad natural y su compromiso de sangre para asegurarse de que sus hijos se comporten con respeto, observando los valores propios de la familia y de la comunidad. De compromiso del párroco o del pastor, que deben ejercitar su ascendencia moral y ejemplar para orientar a padres e hijos sobre la importancia del amor al prójimo y del respeto a sus semejantes. De mayor entendimiento de los miembros de la comunidad, quienes deben colaborar con sus consejos y con la vigilancia sobre los jóvenes de su barrio, de su colonia o cantón, guiándolos hacia la práctica de una conducta apropiada a los valores e intereses comunales. Es una falta de ética de los profesores, cuando no enseñan las formas del comportamiento social y no imparten la educación moral y cívica que establecen los respectivos programas para la formación de los jóvenes; ellos deben, asimismo, ejercitar la comunicación con los padres y trabajar junto a ellos en la vigilancia y corrección

de la conducta de los jóvenes estudiantes. El maestro también debe manifestar su ascendencia moral y cultural en el barrio, colonia o cantón para crear espacios de convivencia y de crecimiento de sus moradores y áreas de trabajo.

Es una falta de decisión de las autoridades municipales cuando no se organiza la población territorialmente y no se busca conjuntamente, oportunidades para fortalecer los vínculos de entendimiento y solidaridad que debe practicarse y mantenerse entre los ciudadanos. Asimismo, es una falta de presencia y de entrega de las instituciones y de las autoridades centrales para cumplir sus promesas electorales y realizar sus funciones políticas de conformidad con las necesidades y el interés de las mayorías.

Es una falta de diligencia de las autoridades policiales, cuya responsabilidad de vigilancia y de persecución del delito debe cumplirse con la mayor motivación, sin cansancio y sin indiferencia. Es una falta de preocupación de las autoridades judiciales que practican sus funciones dentro de la comodidad del garantismo legal, sin importar el fin supremo de la justicia y del bien común, frente a la angustia y los reclamos de la población salvadoreña. Es una falta de definición de las autoridades penitenciarias, el no asumir con la mayor dedicación y con el necesario esfuerzo, el control de la conducta y las actividades de la población penal.

Es una falta de participación de los movimientos sociales, medios de comunicación, gremios, empresa privada e instituciones que asisten impávidos al permanente deterioro de la tranquilidad y de la seguridad pública, sin contribuir de forma manifiesta a la resolución del problema, y, finalmente, es una falta de identificación de la clase política que, arropada en sus privilegios de prosperidad económica e inmunidad, viven al margen de una realidad muy aflictiva de los salvadoreños, preocupados más por sus intereses personales y partidarios que por la efectividad de su función en favor de la sociedad salvadoreña.

Esta perspectiva de la diaria aflicción de nuestro pueblo, requiere la necesaria alineación de propósitos y voluntades de todos, a efecto de rescatar la disciplina social, comprometiendo a cada uno, el joven, el padre, el vecino, el docente, el alcalde y el concejo municipal, el ministro, la policía, los tribunales, el sistema penitenciario, el gobierno central, los políticos, los empresarios y otros, para que

asuman cada uno el papel que legal y socialmente les corresponde, para que sumando esfuerzos y resultados, se pueda rescatar la armonía social y la tranquilidad pública perdida hace muchos años. Debemos terminar con la aceptada impunidad que deviene de la indiferencia, incapacidad, ineficiencia, irresponsabilidad, inconsciencia individual y colectiva y desarticulación institucional de todos los que constituimos la sociedad.

EL CONTROL SOCIAL

Frente a la dignidad de la persona humana, el Estado ha asumido, a través de la historia, la obligación del respeto a los derechos propios del ser humano con la consiguiente actitud de protección, cuando estos derechos han sido violados. Frente al concepto tradicional de orden público, más preocupado por la preservación del poder político encomendado a la seguridad pública, ha surgido otro concepto moderno denominado de Seguridad Ciudadana, en el cual, el énfasis está en la protección de los derechos de la persona y menos en el control del poder del Estado.

Desde la perspectiva de la criminología, se habla del control social del delito, como "El conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales, que pretenden promover y garantizar dicho sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias"⁴⁶. Según esta definición, el control social comprende un conjunto de instituciones como la familia, la escuela, la iglesia, los partidos políticos, la policía, los tribunales, etc.; estrategias como la prevención, la represión, la resocialización, etc.; diversos medios normativos como la religión, las costumbres, el derecho; sanciones de orden moral, de orden punitivo, de orden social, etc. y de instancias de control social de carácter informal como la familia, la escuela, la opinión pública, la religión y otras de carácter formal como la policía, la legislación, los centros penitenciarios, etc.

El control social es un recurso necesario en toda sociedad, desarrollada o subdesarrollada, puesto que sus actores e instancias están siempre presentes con mayor o menor capacidad, interacción, enfoques y resultados.

46 La Criminología como Ciencia Empírica. Antonio García- Pablos de Molina, Pág. 119.

1. Informal

a) La familia

El primer grupo del que se requiere su decidida participación en la organización social es la familia. Ahí, al interior de ese núcleo humano, se debe realizar un intenso proceso de sensibilización acerca del significado que tiene el respeto hacia los otros en el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad.

Normalmente es el concepto de familia patriarcal en la sociedad tradicional, el que siempre nos ha permitido creer que el proceso de enseñanza-aprendizaje de principios y valores funciona. En ella, los padres como responsables de los niños, deberán generar un clima de armonía al interior del grupo familiar y deberán enseñar a respetar y tener deferencia hacia el resto de la sociedad. La orientación cotidiana sobre el comportamiento por observar, en la calle, en la escuela, en el trabajo, en los centros recreativos, en las relaciones con sus amigos, debe estar fundada en el reconocimiento de la dignidad de las personas. La práctica continua de los valores esenciales del ser humano, debe ser reiterada y ejercitada en cada momento y, para ello, los padres serán maestros, tutores y ejemplo de cómo se practican en toda relación, lo cual es efectivo cuando existe la correspondiente convicción. De tal manera que éste esfuerzo de educación en valores debe complementarse con el mismo sentido y constancia con que la escuela debe inculcar, exigir y practicar dichos valores. En este caso, las escuelas para padres que se pueden establecer en horas nocturnas, en fines de semana en los mismos centros educativos y en los centros de trabajo, casas comunales, iglesias y alcaldías, pueden ser complementados con campañas de educación en valores en la radio y en la televisión e incluso, los mismos gobiernos locales pueden desarrollar programas recreativos y educativos sobre administración y valores de la familia, en los parques durante los fines de semana.

Es bueno meditar en si el poder de la familia está en su función social mediadora, y si fenómenos, como la explosión demográfica o aspectos determinantes, como la evolución y transformación de modelos de la organización familiar, son factores positivos o negativos. La verdad es que los profundos cambios en la propia concepción de la unión familiar, hasta llegar al llamado “matrimonio abierto” (aquí

llamados acompañados) que, siendo monogámico, no se rige ciertamente por la concepción y tradición de permanencia, y de la necesidad de una revisión, también permanente, de la conveniencia de que tal unión se mantenga. Estos hechos son base cierta de que la familia de hoy, no tenga la fortaleza que, bajo anteriores preceptos y principios, permitió otra relación entre padres e hijos⁴⁷.

b) La escuela

La imagen de la escuela siempre se sitúa en la infraestructura que la identifica y en los profesores que la atienden. Pero la escuela es más que eso. La escuela no sólo es un centro de formación escolar, donde se imparten los conocimientos y se desarrolla la cultura, sino que, también, es un centro de relaciones humanas. Allí concurren los maestros, los padres de familia y, por supuesto, los niños. Unos cumpliendo con su labor orientadora; otros, confiando a sus hijos y llevándolos cada día a las clases correspondientes, y desde luego, los niños, quienes son los protagonistas del proceso de aprendizaje. Son ellos los que justifican la creación de la escuela, la asignación de los maestros y la materialización de la función social de la educación.

La escuela crea una relación muy especial, en la que los maestros enseñan, los padres confían y los niños aprenden, generándose en consecuencia, una relación multilateral de beneficios para todos. Pero lo importante de esta relación es la proyección que el proceso de enseñanza-aprendizaje genera, en cuanto los maestros reciben un salario, los padres reciben el beneficio de la formación de sus hijos y los estudiantes van conociendo los enigmas de la ciencia, los secretos de la tecnología y la percepción de lo que acontece en el entorno, operándose en consecuencia, un efecto socializador en los niños, en sus familias y en la realidad humana que les rodea, todo lo cual fundamentará una sociedad de armonía y solidaridad.

Disponer diariamente de la audiencia de miles de niños que acuden a las escuelas es una oportunidad única del Estado, en el sentido de que la orientación para la convivencia debe ser un eje primordial del programa general en la educación

47 Crisis de la Familia. Salvat Editores. Pág. 7 y 117.

salvadoreña. La escuela debe inducir conductas de responsabilidad, respeto, solidaridad, participación, superación y contribución a la armonía de la comunidad educativa para la cohesión social y con su elevada capacidad de convocatoria, la escuela debe ilustrar sobre las condiciones ideales del ser humano para su crecimiento y para el progreso de todos en la sociedad. El conocimiento de la ciencia es bueno y necesario, pero el proceso de socialización es más importante e indispensable para la paz de todos.

La escuela cumple, asimismo, una función social más allá de su labor educadora, puesto que ésta la convierte en centro cultural del barrio, colonia o cantón en el que se encuentre, irradiando hacia la comunidad que le rodea los valores propios de una sociedad organizada, respetuosa de la ley y comprometida con el progreso de la comunidad local y de la armonía social. Los maestros, especialmente en las escuelas de las zonas rurales, deben asumir el liderazgo cultural, procurando que la función educativa y socializadora trascienda los límites de la escuela e influya en su entorno, en padres y vecinos, para favorecer un clima de convivencia, participación y seguridad.

Por supuesto que esta hipotética escuela, debe contar con el apoyo del gobierno central y municipal, de la colaboración de los vecinos y del esfuerzo sostenido de los mismos docentes por cumplir los horarios de trabajo y el desarrollo de los programas establecidos. La escuela debería ser el núcleo multiplicador de la cultura, del respeto y de la paz. Es entendido que el papel orientador y formativo de la escuela sólo puede ser posible y exigible si el más importante factor humano, el maestro, tiene el nivel de capacitación requerido, el compromiso vocacional esperado y está suficiente y justamente recompensado con un salario digno y con beneficios que le estimulen para ser el guía de nuestros hijos y en el ejemplo de la comunidad.

c) La iglesia

El término iglesia es sinónimo de familia, y en consecuencia, la iglesia que conocemos debería ser, en el mejor de los casos, una comunidad familiar que comparta los principios de la religión y de los valores morales del ser humano. Cada grupo,

dentro de la libertad de conciencia, debe estimular en sus integrantes su adhesión a aquellos preceptos que orientan la conducta social.

Una característica común de todas las religiones es que cualquiera que sea su denominación, éstas establecen con carácter necesario, la vivencia de principios dictados en orden a llevar una vida plena de espiritualidad, que nos une a un Dios supremo. Este requerimiento se extiende necesariamente a la relación con sus semejantes, a quienes en todo momento, se les debe respetar en su integridad para lograr una existencia llena de amor y felicidad.

La iglesia, con el liderazgo del sacerdote o del pastor, se reúne para fortalecer los lazos que les unen al Ser superior y para recordar el que se deben aplicar sus enseñanzas en la vida cotidiana, en la que se deben cumplir aquellos preceptos morales, que aseguran la relación y la prosperidad de los seres humanos. Se debe cultivar, en la conciencia de cada persona, la convicción de practicar el bien de los principios religiosos y la de evitar y rechazar actitudes que derivan en la ofensa y en el mal hacia los demás.

En estos tiempos de irrespeto, de abuso, de agresión, la educación religiosa y el reforzamiento de las virtudes humanas, son un imperativo necesario para recuperar el respeto de unos hacia los otros, creando oportunidades de acercamiento y fomentando vínculos de cooperación para que la esencia social de cada ser, se manifieste positivamente en el contacto interpersonal que se mantiene en todo grupo humano. Por ello, la iglesia de hoy debería ejercitar su trabajo pastoral y debería mantener su influencia espiritual de manera más amplia y más intensa en las comunidades a las cuales sirve, duplicando sus esfuerzos por despertar en los feligreses la conciencia del bien y del respeto en su relación social. El Estado, por su parte, debe confiar en las grandes posibilidades que contiene la educación religiosa y sin confundir el principio de separación con la iglesia, especialmente en materia educativa, debe considerar el uso de mecanismos, que permitan que ese recurso valioso que se llama iglesia, participe más activamente, como soporte moral en los cambios que la sociedad de hoy, carente de principios y valores, necesita experimentar.

d) La comunidad

En nuestra organización municipal, existen ciudades, pueblos, barrios, colonias y cantones cuya dimensión territorial y densidad poblacional es muy variada; sin embargo, establecida la comunidad, cualquiera que sea su dimensión, el objetivo primario debe ser el de asegurar la convivencia de los grupos familiares que la constituyen, promocionando mejores condiciones de vida y de orden entre ellos y de seguridad frente a los peligros que invariablemente acechan en cualquier lugar y momento, para lo cual resultará necesario establecer relaciones de acercamiento y apoyo con las comunidades vecinas. El comportamiento de cada persona y de cada familia debe ser uniforme en cuanto al espíritu de colaboración que debe prevalecer en la organización comunitaria, es decir, todos deben participar, todos deben colaborar, todos deben apoyar para que los niveles de integración y de seguridad sean ciertamente los óptimos.

La organización comunal es fundamental en este proceso de recuperación de la paz y de la tranquilidad y, para ello, tanto el gobierno central como los gobiernos locales, deben favorecer y estimular la organización de juntas directivas y comités en barrios, colonias, repartos, calles y cantones. Debe buscarse el más alto nivel de organización comunitaria, sin mezclarla con la política ni mucho menos con la ideología, para que todos se sientan partícipes de un mismo proyecto y de un mismo fin común que sea beneficioso para todos. Lograda la organización comunitaria ésta deberá dirigirse, de conformidad con las propias necesidades y de las recomendaciones que reciban de las autoridades, para mejorar las condiciones de habitabilidad y de convivencia en el área respectiva, aprovechando la voluntad, el conocimiento y la experiencia de todos para crear y desarrollar una nueva relación de entendimiento y de tranquilidad, especialmente deberá procurarse que la acción comunitaria favorezca directamente las actitudes y las conductas de los niños y adolescentes, con actividades propias de orden deportivo, recreativo y educativo. Lo importante es la integración social, a partir del mutuo entendimiento y la solidaridad en el marco de la norma legal. El paso inicial es la identificación de necesidades comunes para crear una conciencia colectiva de voluntad y acción para resolver total o parcialmente los problemas que les afectan y mantener la cohesión comunitaria alrededor de un fin propio y conveniente, creando espacios

de participación y reflexión apoyándose, para ello, en las organizaciones formales ya establecidas, como la iglesia, y la escuela.

e) La cultura, la costumbre, la opinión pública y otros.

La cultura, ese conjunto de saberes que son parte de la herencia social de los grupos humanos, como expresión del modo de ser y de hacer en su relación con los demás, es muy importante a la hora de evaluar los comportamientos humanos, por cuanto su contenido, presencia y reiteración influyen en el desarrollo de cada ser. La cultura se adquiere poco a poco por ósmosis, determinando conductas positivas o negativas, según la realidad del entorno cultural del sujeto.

La costumbre es parte de la cultura de un pueblo y su repetición la vuelve una práctica aceptada por la comunidad, a tal grado que los ordenamientos jurídicos la consideran fuente del derecho. Las buenas costumbres son conductas ancestrales cuya práctica se espera y se exige al interior de toda comunidad.

La opinión pública es un conocimiento compartido por algunos y, aunque no es esencialmente cierta, su extensión y aceptación influye en el desenvolvimiento humano. Los medios masivos de comunicación, como la televisión, la radio, los periódicos, el Internet, tienen un gran poder para orientar la conducta de las personas, creando una conciencia colectiva sobre un hecho o evento determinado. Tanto la cultura, como la costumbre y la opinión pública son elementos concurrentes que pueden contribuir a dirigir la conducta hacia comportamientos positivos que favorecen el sentido de la vida colectiva.

De igual forma, los partidos políticos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ejercen poder sobre sus miembros y sobre sus audiencias, con lo que su influencia puede contribuir a la toma de conciencia para manifestar actitudes favorables a una vida de relación y de paz.

2. Formal

a) La ley

La ley es todo precepto que dicta la autoridad suprema del Estado, en la cual se manda, prohíbe o permite una acción de hacer o no hacer de conformidad con los principios de la justicia y del bien común. Para estos efectos existen diversas normas legales que se ocupan del control de la violación de la ley, según la naturaleza de éstas, según la calidad de las personas y según el efecto que provoca en el orden social.

En nuestro país, la ley penal ha sufrido varias reformas, a fin de adaptarla a las circunstancias del auge delincencial y generalmente han sido orientadas al aspecto de la represión del delito, es decir, a más penas, más policías, más jueces, más cárceles, “lo que necesariamente nos ha llevado a más presos, pero no a menos delitos”⁴⁸. Sin duda, esta perspectiva del *IUS-PUNIENDI* (Derecho de Castigar del Estado) se ha quedado corta, porque no ha contemplado la fase preventiva del delito, (ni de rehabilitación) cuya dimensión debe abarcar la totalidad de las diversas actividades sociales del individuo y además, dada la situación del incremento delincencial en niveles próximos a la ingobernabilidad, deben dictarse por el órgano legislativo y la administración central, medidas legales extraordinarias, que favorezcan la prevención, la investigación, el proceso, la sanción penal y la rehabilitación, cuando se presentan situaciones fuera de control que afectan en grado sumo el clima de paz y concordia de la sociedad.

Dentro de una concepción integral para el adecuado tratamiento del fenómeno delincencial, en situación de emergencia o crisis nacional, se requiere que las leyes penales sean revisadas y actualizadas, de conformidad con una visión de integración de todo el cuerpo legal penal, para enfrentar una anormalidad extrema de índole criminal dado el desbordamiento a las capacidades de respuesta del sistema de control social actualmente en vigencia. Cuando la respuesta a la necesidad urgente es adaptar la norma a la situación de emergencia que se vive, se debe actuar con decisión reconociendo que la crisis permite, constitucionalmente, la

48 Ibid 44. Pág. 122.

adopción inmediata de los medios indispensables para garantía de la paz pública. Si la ley es instrumento necesario para enfrentar, dentro de una sociedad democrática y pluralista, el flagelo del crimen, esa ley debe ser conceptuada conforme la realidad de la sociedad en la cual se debe poner en funcionamiento.

El desenvolvimiento de una sociedad debe ampararse en el respeto a la norma jurídica y la vigencia de los derechos individuales que otorga y enuncia la Constitución de la República, lo cual no debe, en modo alguno, ser alterado, pero se necesita adaptar la norma a la realidad en cuestión, justamente para que la ciudadanía que está al margen del delito, no de la ley, pueda recibir y disfrutar en la justa medida su derecho a la vida, integridad, propiedad, etc. etc. En consecuencia, es ahora el momento en que el Estado, sus órganos todos, no sólo el Órgano Ejecutivo, deben procurar el régimen de emergencia que la Constitución establece en caso de graves perturbaciones del orden público porque así lo debe disponer y acordar el Órgano Legislativo en forma excepcional y en votación calificada, para suspender las garantías que aseguren derechos del imputado.

Esa situación de emergencia nacional permite, además, en su caso, la suspensión temporal de las garantías del derecho ambulatorio, domiciliar y de residencia, de expresión del pensamiento, de asociación y derecho a la privacidad de la correspondencia, decisión ésta que permitirá a la institución encargada proceder en forma efectiva contra el crimen. Es claro que estamos en una situación de emergencia nacional y la adopción de esas medidas, corresponden al gobierno en su conjunto y a la sociedad civil le toca exigir del Estado su cumplimiento efectivo⁴⁹.

b) La Policía

Dentro del esquema del sistema de justicia de un país, existe un cuerpo que es titular de la coercibilidad del Estado para prevenir y reprimir toda infracción legal. Este cuerpo, dotado de los recursos humanos y materiales suficientes, cumple la función de vigilar porque se cumpla la ley y, en caso de su infracción, tiene las facultades para proceder a la captura del infractor según el caso, en coordinación con la Fiscalía General de la República, la cual tiene la dirección funcional del de-

49 Art. 29 . Sección Segunda. Régimen de Excepción. Constitución de El Salvador

lito, a partir de una comprometida eficiencia en su trabajo y de una exitosa eficacia en sus resultados.

Según opinión de un expresidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública⁵⁰: “La policía tiene que ser con carácter robusto, que permita que el ciudadano normal y honrado sienta confianza y el criminal le sienta temor. Si eso no es suficiente, estamos ante un modelo que no logra llenar la expectativa de la población”. A continuación, expresó que “el agente policial tiene que estar satisfecho y contento con la disposición de ir a enfrentar los retos de la calle. Eso permitirá obtener resultados, los cuales ayudarán a la población a confiar en la institución policial como en el pasado”. Es decir, el respeto, el reconocimiento, la credibilidad se obtienen a partir de la actitud, de la voluntad, del sacrificio y de los resultados. La sociedad no aprueba la indiferencia y falta de compromiso de las delegaciones policiales, ante la denuncia ciudadana; el comportamiento de las patrullas motorizadas que, ante el caos vehicular o ante el accidente fortuito, siguen de largo; la conducta de las patrullas a pie o en bicicleta, que vigilan supuestamente barrios y colonias y que permanecen en casas amigas viendo televisión, mientras transcurre el tiempo del servicio o lo que es más grave, cuando las personas solicitan ayuda al 911 y los agentes asignados al servicio, no atienden o no aparecen para auxiliar a las víctimas. La función policial es la expresión más inmediata y, en muchos casos, más urgente e importante de la obligación del Estado, para asegurar el bien común de la protección y seguridad de los miembros de la sociedad.

Esta misión social no tiene color ni ideología; por ello debe ser cumplida sin presupuestos partidarios, con organización, despliegue y consistentes acciones operativas. Aquí la institucionalidad, la obligación de cumplir de la mejor manera y con el máximo esfuerzo, la función legal asignada y respetar su propio ordenamiento jurídico y los derechos de sus miembros, es primordial para el apoyo y el reconocimiento de la población. Se requiere una policía más consciente de su deber, más cerca de la gente y más dispuesta para asegurar la paz de todos.

Ante el inusitado volumen delincuencia y la cuestionada respuesta de la policía, esta institución requiere una evaluación de reingeniería para determinar con certe-

⁵⁰ L.P.G. 23/2/2010. pág. 32

za cuáles son las causas de su limitado desempeño en la persecución del delito, comprendiendo la vocación, capacidad y compromiso del personal superior y operativo; de la efectividad de los procedimientos policiales, de la adecuada organización y despliegue territorial, del número de su fuerza efectiva, del empleo de los recursos materiales y de una ley orgánica y de planta, que asegure un auténtico espíritu de servicio y una elevada capacidad profesional para un exitoso desempeño policial. El cada vez más frecuente involucramiento de personal de agentes y de mandos superiores policiales en graves delitos e infracciones administrativas y abusos de autoridad, es un negativo precedente que demanda más decisión en el control disciplinario del personal.

También se debe asentar que sólo un agente policial que devenga un salario justo y que disfruta de las condiciones necesarias, puede enfrentar efectivamente su misión de combate al crimen; sólo así será posible encontrar en ese policía la entrega, la vocación y la efectividad en su desempeño profesional. La credibilidad y el reconocimiento de la comunidad requieren la positiva actitud y la voluntad de sacrificio; solo entonces este funcionario del orden encarnará con dignidad su papel de agente de la autoridad.

c) La Fiscalía General de la República

La sociedad demanda a la Fiscalía una mayor efectividad en sus actuaciones, a fin de que los diversos casos se diligencien con prontitud y sustentación legal para lograr una reducción de la impunidad. Se requieren fiscales que conozcan, con profundidad y certeza, la legislación penal y, al mismo tiempo, con la suficiente experiencia en la dirección de la investigación policial y por supuesto, con la voluntad necesaria para hacerse presente, iniciar y depurar las diligencias y darle seguimiento hasta la fase final del juicio.

Hasta ahora, por una política de progreso legalista, se ha incorporado a nuestro sistema legal toda una serie de convenciones y procedimientos, sobre derechos de todo género de otras latitudes y cultura, cuya vida ciudadana y experiencia jurídica nos llevan varias decenas de años, y cuyos recursos de investigación son suficientes y adecuados para su propia realidad delincuencial. Al incorporar todos esos legalismos a nuestro sistema, se olvidó incorporar los tecnicismos y

recursos de la policía científica para darle suficiente agilidad y profundidad a la fase inquisitiva con personal calificado y experto en el trámite de iniciar una investigación policial para apoyar un procedimiento judicial. Es evidente que esta fase del trabajo de la policía y de la fiscalía es débil, inoperante e insuficiente. Según el registro de medicina legal, en 2009 hubo 4,367 homicidios, con un incremento del 40% sobre el año 2008 (**que fueron 3,166 casos**), sobre aquella cantidad, en el 91% de ella, las autoridades desconocen el verdadero móvil que originó los homicidios⁵¹. Del total de delitos sólo el 8% logra concluir el trámite judicial⁵² y de ello sólo el 4% de los delitos cometidos llega a una fase de condena⁵³. Estas cifras confirman la percepción ciudadana que las autoridades están desbordadas en la necesaria respuesta de investigación y persecución del delito, situación en la cual, sin el debido control territorial y poblacional, ningún cuerpo policial ni sistema legal podrá alcanzar los niveles de protección y seguridad, que la sociedad está demandando desde hace muchos años.

Los tiempos presentes urgen respuestas válidas y apropiadas al momento desesperado de la sociedad. Las políticas graduales y parciales son inapropiadas e insuficientes. Ahora, la respuesta adecuada debe ser total y definitiva. Se debe intentar con decisión la apuesta por la capacitación del personal policial y fiscal en la investigación científica del delito, creando la base jurídica para desarrollar en forma apropiada, con carácter de inmediato, un número suficiente de criminalistas y científicos en las ramas que sean necesarias, que cuenten al mismo tiempo con los recursos, los medios de laboratorio y demás opciones tecnológicas para apoyar un combate decisivo contra el crimen.

d) Los tribunales

Todo país dispone de una estructura autónoma y profesional, que se ocupa de la aplicación de la ley dictada por el órgano legislativo y cuya operativización les corresponde a las diversas instancias del órgano judicial. Esta función, necesaria para el imperio de la ley, supera la venganza privada de la persona y la asume uno de los órganos del Estado, que para ello demanda la indispensable independencia

51 EDH, página 16, 12/02/2010.

52 Colatino 15/03/10.

53 LPG 16/03/10.

de los otros poderes públicos y privados y la necesaria capacidad e integridad para aplicar la justicia que asegura la convivencia ciudadana.

Dos aspectos son indispensables en el ejercicio de la función judicial. Uno. Que este órgano y sus miembros requieren absoluta y respetuosa independencia de los otros órganos del Estado, de instituciones públicas, de sectores y organizaciones privadas, de partidos políticos y de funcionarios de todo nivel y condición. El otro aspecto, es la no arbitrariedad judicial, puesto que si se sustrae y garantiza de toda influencia externa, tampoco es válida la influencia de sus sentimientos, pasiones y alineamientos gremiales, a fin de asegurar, no sólo la majestad e imparcialidad de la ley sino, asimismo, garantizar la intangibilidad de los derechos individuales que, por principio, da origen al sometimiento y aplicación de la justicia. “Se necesita renovar del sistema de justicia, aspectos fundamentales como la idoneidad, la probidad, la honradez, que son básicos para que la justicia pueda ser confiable”⁵⁴.

La existencia de la sana crítica como norma para la valoración judicial de la prueba no significa aval del libre criterio del juzgador. Reglas como la libertad probatoria, aceptación de cualquier medio legal de prueba y prevalencia de la prueba científica no deben ser interpretados en forma excluyente, sino integrados al orden jurídico, de forma que si falta una, se valore justamente cualquier otro medio de prueba disponible a efecto de que la justicia y el orden estén siempre atendidos y cumplidos.

La actual estructura legal y procedimental del sistema judicial en el campo penal, debe acomodarse e incrementarse, si fuere el caso, a la situación de emergencia por el exagerado nivel delincuencial, asegurando un desempeño más diligente de los tribunales competentes. Es recomendable un inmediato refuerzo a las oficinas de investigación judicial y profesional, al propósito de convertirlo en instrumentos que, de forma real y efectiva, garantice el control y vigilancia del comportamiento de los encargados de administrar justicia. Es normal encontrar ejemplos numerosos de jueces y magistrados probos y capaces que, sin mostrarse públicamente, ejercen su función con dignidad y honestidad. Todos ellos, los jueces honestos, merecen respeto, reconocimiento y cualquier garantía que les anime a seguir ade-

54 Colatino 16/04/10.

lante. Y, los otros, los que no cumplen con su juramento, con su misión y su elevada investidura de juez, es justo que rindan cuentas en la forma y medida que la misma ley lo tiene dispuesto. Al juzgador y su función están más allá de un simple funcionario, porque el ciudadano común y corriente lo percibe como un ejemplo, como un baluarte, como un protector. Si se comporta diferente y al margen de la norma jurídica y ética, es censurable porque lo asume como una ventaja, como una oportunidad y con un propósito avieso de impunidad. Es lamentable cuando a los operadores de justicia, que son depositarios de nuestra fé y esperanza, se les cuestiona por el retardo y/o parcialización en sus resoluciones y se les señala que “en estos casos se indaga para verificar si ha habido negligencia, dolo o imprudencia en la emisión de sus resoluciones, que puedan resultar hechos inmorales o ilegales”⁵⁵.

e) El sistema penitenciario

Todo sistema judicial comprende las instituciones que cumplen funciones específicas en el tratamiento del delito. Después de la policía, la fiscalía y los tribunales, existe lo que se denomina el sistema penitenciario, en donde se cumplen las condenas impuestas por los tribunales a los infractores de la Ley. Este sistema penitenciario, según la Constitución de la república, debe cumplir tres objetivos principales: corregirlos, educarlos y formarles hábitos de trabajo para su readaptación y, de esa manera, evitar la comisión de nuevos delitos. En el momento presente, el sistema penitenciario del país es insuficiente para albergar la población penal y de hecho, puede afirmarse que no corrige, no educa y no enseña hábitos de trabajo, ni puede afirmarse que en el ambiente de masificación, se pueda lograr proceso alguno de readaptación y, más bien, muchos aseguran que nuestras prisiones son centros para la educación criminal de los internos. De tal forma que los fines de la privación de libertad y de internamiento no se cumplen ni siquiera con el propósito retributivo, con lo que la solución al problema del delito no parece factible en estas circunstancias y, por el contrario, más bien la gente se encuentra cada vez más amenazada por un círculo creciente de capacidad criminal de los internos y de la creciente indiferencia y/o incapacidad gubernamental.

55 EDH 20/06/10, Pág. 12.

A lo anterior se suma la incompetencia para el control de los convictos de forma que cada día pareciera que son ellos los que tienen la iniciativa y el manejo de las cárceles y no la administración del sistema penitenciario. La sociedad espera cada vez con voz más airada una solución definitiva al problema delincuencial. Hasta ahora, las iniciativas de unos y los buenos propósitos de otros, lo único que han producido es desaliento e incertidumbre. Debe hacerse todo el esfuerzo por controlar, capturar, perseguir a los delincuentes que, día a día, asedian a sus víctimas. Está bien que se apliquen medidas que impidan o desestimen a los jóvenes y adultos en riesgo a que se inicien por la senda del crimen; esto es bueno, pero seguirá siendo incierto en sus resultados y en su efectividad inmediata, ya que lo único concreto son los delincuentes ya internados en las cárceles. A ellos debe hacerse responsables de sus delitos y de su situación actual, haciéndolos sentir que la prisión no es un internado ni mucho menos un hotel; es un reclusorio donde debe cumplirse un reglamento de limitaciones y deben estar informados de que permanecerán en ese lugar por su condición de amenaza a la sociedad y que las condiciones de internamiento sólo serán más favorables si su conducta cotidiana cambia cada día.

La redacción del Artículo 13 de la Ley Penitenciaria, que señala las obligaciones de los internos, debe ser modificado para establecer que la adopción de un trabajo a su selección, que le permita ocupar la mayor parte de su tiempo en algo positivo, tiene el carácter de obligatorio cumplimiento. Hoy sólo se le exige realizar labores de higiene y limpieza, pero la ley respectiva puede ser modificada sin excusas ni pretextos que vulneren derechos. La expresa obligación al trabajo es lo más conveniente para el interno mismo y su familia, porque así encuentra la forma efectiva de proveer las necesidades de carácter personal y familiar.

La masificación de los centros penitenciarios puede resolverse con la alternativa de las granjas agrícolas autosostenibles, en las que podrían recluirse los convictos menos peligrosos, los de los delitos menos graves y aquellos que han sido calificados para ingresar a la fase de confianza por su buena conducta y desempeño ocupacional.

f) El gobierno local

El gobierno, como estructura básica del Estado, tiene la mayor responsabilidad para asegurar no sólo un clima de prosperidad, sino también un ambiente de seguridad; tanto el gobierno central como el local, deben asumir con mayor entereza las obligaciones administrativas, que hacen posible el mantenimiento de la paz y de la tranquilidad ciudadanas, en cada una de las áreas territoriales del país.

Los gobiernos municipales, hasta ahora alejados e indiferentes de la problemática del delito en su territorio y de la victimización de sus vecinos, deben asumir el protagonismo necesario para liderar un esfuerzo de mayor participación en la organización y protección de las diversas comunidades que lo integran. Más allá de si tienen o no policía municipal, su papel debe orientarse a promover, estimular, orientar y apoyar las organizaciones de vecinos de las diferentes áreas y poblaciones de la jurisdicción municipal. Ofrecer asesoría para coordinar la integración de los grupos vecinales en comités de desarrollo comunal, para mejorar sus condiciones de vida y promover un espíritu comunitario de participación, de cooperación y de integración. Estos comités vecinales deben impulsar sus propios planes en coordinación con el gobierno municipal, estableciendo lazos de comunicación de doble vía para atender solicitudes y apoyar proyectos de trabajo, en función de las necesidades básicas de habitabilidad, de convivencia y prevención. El establecimiento de escuelas para padres, así como de apoyo a actividades recreativas y de construcción de centros deportivos, es un complemento necesario para la integración de los ciudadanos. La organización y financiamiento de escuelas de artes y oficios para niños, jóvenes y adultos y de actividades culturales, artísticas y deportivas, debe ser una iniciativa que debe apoyarse, no sólo desde las autoridades municipales, sino también desde aquellos sectores productivos con cierto nivel de recursos y prosperidad que se encuentran en el municipio.

El nombramiento de un profesor subvencionado por la alcaldía o la empresa privada para la escuela en educación agrícola, en el aprendizaje de artes y oficios tradicionales del lugar, en la formación cultural y artística de niños y jóvenes, o en la organización de eventos recreativos y equipos deportivos, son iniciativas de gran impacto para la participación y la cohesión social de padres, vecinos y autori-

dades, lo que genera no solamente espacios para el crecimiento de un espíritu de acercamiento y de paz, sino también una relación más cercana entre los miembros del vecindario y del municipio que resulta indispensable como factor de confianza, interés colectivo y credibilidad, para asumir mayores responsabilidades frente a la urgencia de atender preventivamente, niveles de amenazas y riesgos vigentes o potenciales para las personas y grupos familiares, que viven en cada sector. La participación en la elaboración de sus propios planes preventivos contra desastres naturales y de seguridad en su vivienda y áreas comunes, debe ser el primer círculo de solidaridad comunitaria, la que debe vincularse con la presencia policial y/o la comunicación ágil y oportuna con la entidad de seguridad local.

Los gobiernos municipales deben asumir el papel de protagonistas, en cuanto a la clasificación y dirección de proyectos locales, para atender necesidades urgentes y/o importantes o de facilitador, cuando los mismos organismos comunales de vecinos formulan sus propios proyectos de desarrollo, protección y seguridad, de conformidad con su problemática circundante. Estos singulares planteamientos, cuando resultan novedosos y exitosos, deben ser promovidos y replicados en otras áreas poblacionales del municipio. El FODES Fondo de Desarrollo Local, que proporciona el Estado debe utilizarse en estos proyectos y no en desproporcionados salarios, en iniciativas intracendentes y activismo político.

LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO TERRITORIAL

Realmente el problema de los altos niveles de delincuencia tiene su origen, entre otros factores, en la disolución de los cuerpos de seguridad en 1992, sin tener ni siquiera en mente de qué forma organizarían la entidad que los sustituiría y cuál sería su estructura ni su metodología de trabajo.

Terminado el conflicto, la violencia ideológica desapareció pero surgió la acción criminal, persistiendo las tácticas de lucha de la insurrección y, sobre todo, la convicción de que quebrantar la ley no es malo porque la norma legal ha sido dictada por los ricos que, en consecuencia, es una herramienta de explotación y represión de los fuertes contra los débiles, y por lo tanto, su transgresión no es mala sino todo lo contrario, puesto que, al violar la ley burguesa, ello es un acto de liberación y

hasta de heroísmo. Al igual que ayer, en las actuales circunstancias, se cree que el permanente desafío a la ley alimenta el ánimo del infractor y hasta la aureola del liderazgo que muchos desean.

Como era previsible y así fue anticipado por los funcionarios de los años ochenta, al concluir el conflicto armado persistiría con más virulencia el conflicto social que se incrementó con la destrucción del agro, alimentando la masa migrante campesina, a lo que se sumaron los desmovilizados y la peligrosidad de la cultura de la violencia, que ya era un factor presente en nuestro entorno. Ante esta realidad, los sectores políticos prefirieron ignorarlo y orientar sus energías al fomento del modelo económico neoliberal, que se ajustaba a sus intereses patrimoniales, sin realizar que tarde o temprano el expectante conflicto social se manifestaría en conducta criminal como hidra de siete cabezas.

Las nuevas autoridades surgidas de los Acuerdos de Paz, hablaron de policía comunitaria, pero nunca pudieron ofrecer esa modalidad de servicio porque no la conocían o porque no creyeron en su eficacia. Sin embargo, los negociadores nunca entendieron ni conocieron, que en nuestro medio, la Guardia Nacional fue una policía comunitaria, la cual fue muy exitosa en sus 80 años de vida institucional.

A lo largo de su historial, en cada puesto de la Guardia Nacional destacados en los lugares más distantes del país, ésta mantuvo una sola doctrina de trabajo fundamentada en la cartilla de servicio, que propugnaba cultivar fuertes relaciones con los líderes comunitarios de cada pueblo; de tal forma que el cuerpo de ley y orden apoyaba a los alcaldes, jueces, maestros, sacerdotes, comerciantes, empresarios agrícolas y ganaderos, obreros y campesinos, y eso generaba, no sólo un clima de paz y respeto a la ley, sino un vínculo de mutuo apoyo y entendimiento para reforzar la misión protectora, por cuanto siempre estuvo presta a atender las solicitudes y denuncias de la población en general.

En el servicio de vigilancia, la Guardia Nacional visitaba regularmente los diferentes cantones del municipio y los asentamientos en el área de su responsabilidad. En su frecuente recorrido, se hacía presente en las escuelas, las haciendas, los ingenios y beneficios, en donde entrevistaban a sus miembros, platicaban con los transeúntes, obreros y campesinos y obtenían información, no sólo sobre los

posibles delitos y los delincuentes de la zona; también recogían información sobre la asistencia de los maestros a la escuela, la ausencia de los niños, las enfermedades y epidemias de la gente, la peste de los animales, las plagas de los cultivos, el estado de los caminos vecinales y puentes, la contaminación de las aguas, la infracción a la ley forestal como el descuaje de bosques, el cumplimiento de la ley de caza y pesca. Es decir, la presencia de la autoridad no sólo se orientaba al cumplimiento de la ley penal y administrativa; también era un medio para recoger información sobre el estado y condición social del cantón y áreas recorridas; información que, mediante notas, se trasladaba al conocimiento de las autoridades responsables de esas funciones para que éstas atendieran las necesidades reportadas. En este servicio de correría, las parejas de guardias recorrían a pie todos los vecindarios y caseríos, relacionándose con sus habitantes y sus realidades. No eran necesarios caballos, motos, “pick-up”, patrullas, motos acuáticas, lanchas ni helicópteros. Para su traslado en servicio o fuera del servicio se utilizaba el transporte público y se consideraba por reglamento que el Guardia Nacional siempre se presumía de servicio, aunque estuviera con licencia, con la obligación de proceder en caso de flagrancia delictual. Importante es recordar que diariamente de 6 a 7 de la mañana, en todas las unidades de la seguridad pública del país, el jefe del puesto o delegación se encontraba reunido con su personal en una actividad de educación continua, que permitía estudiar la ley, conocer nuevas disposiciones y revisar los procedimientos legales por aplicar en el servicio.

Los guardias eran destacados al puesto asignado por períodos de dos a cinco años, ellos tomaban sus alimentos en el comedor del pueblo y algunos llevaban sus familias al lugar, sus hijos acudían a la escuela del pueblo y convivían con la comunidad. Mientras la Guardia Nacional cumplía su misión de policía rural como policía comunitaria muy cerca de la gente y de su entorno, la Policía Nacional cumplía su función como brazo de la ley en las áreas urbanas en las 30 ciudades y villas más pobladas del país. Aquí la función policial se cumplía de manera alternativa y con una organización diferente. La relación con la comunidad era preventiva y represiva y menos comunitaria. Los miembros de la policía, agentes y detectives, se orientaban más a la prevención, la persecución del delito y el control del tránsito que a una relación cercana para recoger información sobre la situación y necesidades locales. En la Policía Nacional, el cuerpo de agentes cumplía labores de seguridad a personas e instituciones públicas, vigilancia de carreteras y

labores de patrullaje en las calles, parques y lugares públicos, mientras que los detectives mantenían contacto para efectos de información, no con los vecinos como la Guardia Nacional, sino con todas aquellas personas que, por razones de su trabajo o autoridad, se movían en los círculos inmediatos del delito, como dueños y empleados de bares, taxistas, vendedores de la calle, encargados de pensiones y muchas veces con aquellos delincuentes de poca monta, organizando una red de informantes que facilitaba la persecución del delito.

Tanto para el servicio ordinario como extraordinario, los cuerpos policiales contaban con la totalidad o casi totalidad de su fuerza efectiva. Puesto que su régimen laboral era igual al militar, de tal manera que la Policía Nacional tenía un régimen de licencia limitado, al igual que la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda.

Todo este sistema de vigilancia, seguridad y persecución del delito se complementaba con la labor policial de la Policía de Hacienda, la Policía de Aduanas y los policías municipales de algunos municipios y, sobre todo, con la función de control territorial del servicio de patrullas de barrios y cantones, que dependían de la Fuerza Armada. En cada municipio, se encontraba un comandante local cuyo titular, un clase (cabo, sargento u oficial de la reserva de la Fuerza Armada), coordinaba el servicio de las patrullas en cada barrio de la población y en los cantones. Estas patrullas constituidas por 12 voluntarios reservistas del ejército dirigidos por uno de ellos como comandante cantonal, eran ciudadanos que vivían allí mismo y se desempeñaban como policía voluntaria del lugar, manteniendo el orden, identificando a los delincuentes e informando oportunamente al comandante local sobre todas las novedades que ocurrían en la circunscripción territorial. Esta información, cuando tenía el carácter penal, se trasladaba al cuerpo de seguridad pública inmediata y cuando era de índole social o económica, se trasladaba a la comandancia departamental que la dirigía a la instancia responsable, ya fuera de salud, educación, obras públicas, agricultura, etc. Las armas eran propias de sus miembros.

Lo importante de este despliegue territorial era que la manifestación del Estado llegaba hasta los confines del país, no sólo por presencia, sino de interés gubernamental y que, al tener el carácter de policía local, (policía comunitaria) no sólo vivía y se relacionaba con todos los residentes del lugar, sino que, al convivir con el

resto de vecinos, éstos los conocían y ellos a su vez, los identificaban, facilitando las labores de control territorial y poblacional. Esta estructura sui generis, convertían a cada patrulla de vigilancia y seguridad en el medio suficiente y necesario para el control delincriminal.

LA FUERZA ARMADA

La Fuerza Armada es una institución de rango constitucional, cuya función principal es la seguridad nacional. Desde las sociedades más democráticas hasta las menos democráticas e incluso en regímenes autoritarios y dictatoriales, es un recurso del Estado usado frecuentemente para cumplir otras funciones sociales, como cuerpos de emergencia en situaciones de desastres y calamidad pública, control de fronteras, eventos públicos, campañas de vacunación y salud, control de plagas, control y limpieza ambiental, reforestación y fuerzas de apoyo a la seguridad pública en casos de desórdenes y alto nivel de delincuencia.

La Fuerza Armada es un cuerpo disciplinado con formación profesional para el uso de las armas en el ejercicio del derecho de defensa del Estado, frente a violaciones del territorio o agresiones a la plenitud de la soberanía del Estado, cuya integridad puede ser igualmente violentada o cuestionada internamente por grupos organizados, cuyo poder desafía las leyes y las normas de convivencia pacífica de la misma sociedad nacional. La organización, educación y recursos de la fuerza armada son medios apropiados para enfrentar las diversas estructuras delictivas y las variadas modalidades de delitos, así como de las armas de fuego, cortantes, contundentes y explosivas que usan. La doctrina de combate puede acomodarse para apoyar las tácticas antidelinquenciales, pudiendo operar en pequeños grupos y en unidades mayores para patrullajes de calles, carreteras y caminos, retenes en los puntos de paso peatonal o vehicular y control de barrios, colonias, pueblos y cantones. Sus armas son idóneas para enfrentar delincuentes apertrechados con armas semejantes. Su disciplina de trabajo es de servicio continuo por varios días si es necesario, y la institución tiene recursos para mantener unidades operando por determinados periodos.

El alejamiento de la vida política, la reclusión y formación para el combate y la identificación con su papel protector de la integridad y de la soberanía nacional

y su permanente disposición sin tregua ni excusa, al llamado de ayuda de la población, ha permitido a la Fuerza Armada el ser reconocida por el pueblo como la segunda institución, después de la iglesia, en la positiva evaluación de las instituciones del Estado, ello incluso, a pesar de los imperdonables casos de delitos privados cometidos ayer y hoy por miembros de la Fuerza Armada.

El empleo de la Fuerza Armada en tiempo de paz, posiblemente genere controversia a favor y en contra. Sobre esto se ha argumentado mucho, algunos opinan que es inapropiado, que su capacidad no es para enfrentar delincuentes sino enemigos que se deben eliminar. Otros opinan que su utilización es para someterla a un desgaste de imagen por la posible ineffectividad del gobierno en el indisoluble problema de violencia; otros creen que cuidar las prisiones no es parte de su misión. A este respecto, lo primero por señalar es que la Constitución es clara al enunciar las funciones primarias de la Fuerza Armada: **“La defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio; a continuación señala que el presidente de la república podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna y, en párrafo separado, se definen las funciones complementarias: colaborará en las obras de beneficio público y auxiliará a la población en casos de desastre nacional”**⁵⁶.

De tal forma que existen funciones propias de estado de guerra y funciones propias de situación de paz, lo cual es totalmente aceptable y absolutamente comprensible, para una institución del Estado que se encuentra en permanente capacitación y en situación de apresto para enfrentar las posibles amenazas a la existencia del Estado. A esta condición de expectante vigilancia, se le suma su organización, disciplina, disposición inmediata para cumplir esas funciones y el acendrado espíritu de servicio hacia la sociedad y el país, por lo que la asignación de misiones en tiempos de paz es normal y hasta necesaria para justificar su existencia como institución del Estado, al igual que ocurre con otras entidades gubernamentales, que prestan servicios especiales en situaciones de emergencia como Obras Públicas, Salud Pública, CEL, etc. Resulta oportuno mencionar que la Guardia Nacional de cada estado norteamericano es una fuerza militar que se emplea con mucha frecuencia en situaciones de desastre, calamidad, alteración del orden público y de amenaza a la soberanía estatal y, en tiempos de conflicto,

56 Art. 212 Constitución de la República.

es movilizada a distantes teatros de guerra. Lo contrario ocurre con la Guardia Civil de Costa Rica y la Guardia Nacional de Panamá, cuyas funciones primarias son de orden público, pero cumplen funciones de fuerzas armadas en situación de amenazas a la integridad y soberanía nacional. Las mismas fuerzas armadas de Estados Unidos cuando cumplen misiones como fuerzas de ocupación, desempeñan funciones de seguridad pública, así se tiene el caso de las invasiones en Panamá, Irak y Afganistán.

Debe recordarse que la Fuerza Armada fue requerida por el Órgano Ejecutivo y autorizada por la Asamblea Legislativa, a cumplir funciones auxiliares de Seguridad Pública desde 1993. Es decir que este involucramiento viene ocurriendo ininterrumpidamente desde hace muchos años en el Plan Guardián y los grupos de tarea en apoyo a la Policía Nacional Civil. De acuerdo a estos antecedentes y considerando que el Estado no tiene más recursos financieros para incrementar los efectivos de la PNC, es legal y procedente que la Fuerza Armada participe con los recursos disponibles en un plan general de lucha contra la violencia.

Conveniente es enfatizar que la asignación de funciones de seguridad ciudadana conjunta o separadamente con la PNC, debe ser bien planificada, definiendo el nivel de presencia e intervención y señalando claramente la responsabilidad del mando en la tarea asignada.

LA POLICÍA MUNICIPAL Y LA SEGURIDAD PRIVADA

Una de las características más evidentes en los países democráticos en América Latina es la inseguridad, con lo que las instituciones de seguridad pública como cuerpos reforzadores de la ley, resultan insuficientes y hasta sobrepasados en su capacidad de respuesta a la creciente diversidad de delitos que la riqueza y pobreza de las personas, los vicios y la fuerte presión para el consumo, así como el inusitado poder del narcotráfico y otras bandas criminales han originado. Esta situación obliga a personas, empresas e instituciones de la sociedad civil a buscar y contratar su propia seguridad para proteger su vida, sus bienes y su actividad comercial y laboral.

Estos elementos de policía privada, organizados en empresas de servicios, se nutren de personas con antecedentes militares o policiales y, después de una breve instrucción sobre técnicas de vigilancia y seguridad de personas, los incorporan a las diferentes modalidades de servicio como control de vehículos y personas, protección de áreas y bienes, protección de personas, etc. La última vez que se tuvo un censo de este cuerpo privado, lo integraban 23,000 miembros y ellos se encuentran diseminados por pueblos y ciudades y con frecuencia transitando por las carreteras de todo el país.

Este personal vive en zonas suburbanas y trabaja en los núcleos poblacionales, con lo que se mueve diariamente entre una y otra realidad social, lo que les permite conocer, según su propio nivel de vida, muchos de los actores y problemas de seguridad en su ámbito familiar y laboral. Hasta ahora, a pesar de su elevado número y de la función de seguridad que prestan, solamente son objeto de identificación y de registro por la PNC. Es el momento de dar un paso más adelante, no sólo para el de registro, sino de coordinación para el control territorial e inteligencia policial, con el propósito de convertirlos en apoyo y refuerzo de la lucha contra la delincuencia en la forma que puede ser efectiva su colaboración.

De igual manera, los municipios cuentan con un cuerpo de agentes metropolitanos, cuyo número es proporcional tanto al número de habitantes del municipio como de su capacidad recaudatoria y cuya labor se enmarca en las funciones que establece la normativa municipal pero que, dada su preparación y equipamiento, para su desempeño laboral, esto les permite conocer de cerca, mucho sobre los niveles de peligrosidad que provoca la realidad delictiva de sus áreas de trabajo y, en consecuencia, con una apropiada coordinación pueden apoyar el esfuerzo conjunto contra el delito.

SITUACIÓN DE LA DELINCUENCIA EN EL SALVADOR

Hasta el presente, las decisiones sobre políticas públicas de seguridad ciudadana se orientaron a más policías, a más recursos, a más penas y a más reformas legales, lo cual pertenece a la fase represiva del delito, pero deja en el vacío la respuesta preventiva que implica la acción concertada del Estado y de la sociedad, para asegurar en todo tiempo, una vida de orden y respeto en la comunidad.

Este control social, que es el mecanismo propio de derechos y deberes para la convivencia pacífica de todo grupo humano, actualmente se encuentra desvinculado de la política social. Las familias han dejado de ser la base orientadora de la actividad de sus miembros. Absorbidos en el esfuerzo laboral para el consumismo y bajo la influencia del entorno social y de los medios de comunicación, los padres ya no comparten con sus hijos las horas de los alimentos y de la tertulia familiar, momentos que sirven como escuela reproductora de las conductas afirmadas en valores, principios y costumbres propias del núcleo primario de la sociedad. Ya no hay tiempo para enseñar y exigir los buenos modales de la relación interpersonal y de la conducta ejemplar en el seno de la familia y en el vecindario. La presencia de los programas radiales, televisivos e impresos que, día a día, repiten y estimulan comportamientos negativos y contestatarios propios de otras edades y de otras culturas, van influyendo en nuestras acciones, ante la falta de una estructura educativa moralizadora que sea generalizada e interdependiente, tanto desde la familia, como desde la escuela, la iglesia, la comunidad, el Estado y la sociedad en general. Esta influencia negativa crece y se desarrolla exponencialmente ante el vacío de normas de conducta, por la indiferencia de todos; están desapareciendo las reglas que orienten hacia el respeto a los demás, al cumplimiento de la ley y al desarrollo de la recíproca solidaridad para una sociedad pacífica y próspera. El colmo es que, hasta en los deportes, se observan conductas truculentas con el consiguiente irrespeto a los reglamentos deportivos.

Esta situación todavía puede ser más complicada cuando el clima del hogar es conflictivo por razones de intolerancia, de alcoholismo, drogadicción o de hogares desintegrados, sobre todo, cuando la responsabilidad de cabeza de la familia queda normalmente en la mujer, cuyo esfuerzo laboral debe multiplicarse al máximo para atender las necesidades de alimento y vestuario de una prole casi siempre numerosa, con lo que se anula o se posterga el compromiso cotidiano para la orientación de sus hijos.

La indiferencia y hasta indolencia de los líderes familiares se justifica a partir de la falta de tiempo para esa educación familiar, dejando a la escuela como la responsable de esa conciencia social del niño, del joven y del adulto. La escuela también tiene su propia problemática, en donde la demanda escolar, el poco tiempo del calendario escolar, de menos de 200 días de clases, los inadecuados

ambientes pedagógicos, el deficiente nivel de capacitación y de ética de los profesores, cuya militancia gremial anula invariablemente la voluntad y el espíritu de servicio, provocando la ruptura entre la necesidad formativa del educando y la expectativa profesional y social del educador, con lo que la educación se ve afectada por la poca participación de los padres, la ausencia de compromiso de los maestros y la deficiente organización de la estructura educativa, que limitada en los tiempos dedicados a los niños y carente de recursos, presentan resultados pocos satisfactorios en la formación general que se ofrece, especialmente en el área pública de la educación. Esto es sin considerar, los excluidos del sistema que engrosan los niveles de ignorancia y son más proclives al irrespeto a las normas humanas.

La reciente encuesta sobre la militancia religiosa de los salvadoreños denota, no sólo una creciente preferencia por las iglesias protestantes, sino una pérdida del liderazgo de la iglesia católica, que evidentemente debe entenderse por falta de motivación religiosa o por razones de alejamiento de la feligresía. En el pasado, las iglesias, cualquiera que fuere la denominación del protagonista, sacerdote o pastor, fueron siempre, a nivel de pueblo, barrio o cantón, una figura central cuya presencia y sobre todo su mensaje religioso, estaba siempre cargado en la fortaleza espiritual de la palabra y en la cercanía a la gente, en donde su conducta ejemplar y misionera fue objeto de pleno reconocimiento y de fuerte influencia moralizadora en la conducta de los habitantes de la parroquia o del sector social al cual sirven.

La formación religiosa se orienta a la vinculación espiritual con un ser superior que todo lo ve, lo premia y lo castiga, por lo que se desarrolla una observación reverencial que requiere la práctica del respeto al semejante y de solidaridad con todos. El hombre santo y bueno de ayer, es ahora un personaje moderno y hasta mundano, que vive con liberalidad su apostolado religioso. Las comunidades se encuentran sin la orientación espiritual y moral, dada la escasa atención pastoral, lo que se agrava con la escasez de guías religiosos y el incremento incontrolado de nuestra población. La obligada concurrencia a la doctrina semanal y la rigurosa práctica de los preceptos religiosos, es una vivencia poco común en el desarrollo de los niños de hoy. Mientras los mensajes negativos se multiplican, los consejos, ejemplos e influencias del bien hacer, decrecen. Incluso se percibe que se asiste

a los actos religiosos sin convicción de la necesidad del pan espiritual, sino más bien para olvidarse de la realidad y cumplir con un ritual social.

La oportunidad para crecer en nuestras comunidades, cualquiera que sea la edad, en un ambiente sano de buenas costumbres, es cada vez más difícil por cuanto la vivencia familiar es muy semejante en todas las comunidades. El espíritu de convivencia de los vecinos, de la calle y del barrio, es ahora muy diferente. Cada familia vive absorbida en su propia problemática y ya no queda tiempo para alternar con los vecinos. Las personas venerables del lugar, antes respetables y respetadas por todos, ya no tienen la capacidad orientadora de la vigilancia espiritual de los niños y jóvenes que viven en el lugar; su voz ya no tiene ninguna autoridad y sus consejos ya no tienen ninguna resonancia en la mente de aquéllos que están en proceso de formación, tanto en la etapa de la niñez, como de la adolescencia.

La práctica de ideales y propósitos que antes eran vínculos de afinidad para la seguridad y el buen vivir de todos ya no existe; ahora ya no hay puertas abiertas, ni ventanas encortinadas que dejaban entrar la luz, las voces, las risas de los vecinos y el griterío de los niños, ahora todas están cerradas y algunas aseguradas con puertas y balcones de hierro para evitar la intrusión en la vida privada de todos. Muchas cosas están desapareciendo, ya no hay piñatas para los niños para fortalecer el entendimiento de todos y para fomentar el acercamiento entre ellos. Los turnos, las "kerméssee", las tardes alegres, ya no existen; el espíritu de colaboración para realizar obras en la iglesia, o en su misma comunidad, o para preparar la fiesta del santo patrono, o de navidad del vecindario, o bien para reparar la calle, iluminar el pasaje, o arreglar la zona verde de la colonia; no son más que un recuerdo enunciado por los que escriben las reminiscencias de su pasado.

Aquel espíritu de respeto, de cooperación, de ayuda al vecino con dificultades o de orientación para el niño involucrado en problemas, ya no se ejercita porque ya no queda tiempo, porque ya no se siente en su interior la necesidad de la solidaridad o porque simplemente no se quiere hacer nada. Esta escuela informal del barrio y del vecindario se perdió para siempre, ahora vemos los pasajes solitarios, las personas caminando apresuradamente con rostros adustos, con semblantes

de preocupación o de miedo y con el alma apretada por la inseguridad en que vivimos. Los tiempos cambian, las familias van perdiendo su cohesión y va creciendo la indiferencia y hasta la irresponsabilidad hacia el buen comportamiento de los hijos.

La escuela ya no es el centro generador de conductas y de conocimientos; es, más bien, un lugar de paso donde se pueden aprender cosas buenas y cosas malas. El diario contacto con el comportamiento irresponsable, inmoral e incompetente de algunos docentes, con los desafortunados casos de alcoholismo, agresión sexual, indolencia y ausencia laboral, son nada edificantes para los niños cuya personalidad en proceso de formación asimila lo que vive, lo que ve y lo que oye de quienes supuestamente son sus guías y orientadores. La iglesia, con su mensaje de paz y de amor, ya no tiene el efecto contemporizador del pasado y el lugar para vivir ya no es el círculo de amistades y de respeto en donde todos los adultos eran padres sustitutos y orientadores de todos los niños. No hay duda de que, a lo largo de los años, la conducta de los salvadoreños ha ido cambiando y no evolucionando hacia estados de mayor acercamiento y de mayor respeto, sino por el contrario, a conductas de gran indiferencia, de irresponsabilidad, de egoísmo, de intolerancia, de irrespeto a las normas morales, religiosas y legales, e incluso, de espíritu violento, dispuesto al insulto, a la agresión y hasta la eliminación de los otros, porque primero soy yo y después soy yo. Las conductas violentas del conflicto interno del pasado derrumbaron las barreras morales de la sociedad, ejercitando tácticas y acciones de violencia semejantes, como el secuestro, la extorsión, el robo de automóviles a punta de pistola, el lanzamiento de granadas, la violación, el ametrallamiento y quema de buses, los cuales pasaron a formar parte del catálogo delincuencia salvadoreño.

Nuestras conductas son influenciadas por razones de conveniencia y por razones innatas del ser humano y esta influencia se puede traducir en virtudes para el bien o en instintos malignos para el daño. En nuestro medio, la diaria información de los periódicos llena de crímenes y delitos, es un ejemplo cotidiano de que la conducta violenta no tiene castigo y que la reiterada maledicencia de nuestros actos puede ser beneficiosa para la prosperidad del delincuente. Desde el alto funcionario político que abusa del poder y comete corrupción con los bienes del Estado que son de todos y que queda impune al final de su período o servicio público, hasta el

funcionario intermedio y de baja categoría se percibe una disposición muy generalizada de que si el grande abusa, el pequeño también debe abusar, dando validez a la frase de que autoridad que no abusa pierde su prestigio... y su oportunidad.

Los reportajes periodísticos sobre los más espeluznantes crímenes en contra de niños, mujeres y humildes trabajadores, son presentados con fotos y detalles, narrando las secuencias del hecho delictivo como que fuera novela de horror. Los lectores se enteran de los sucesos, mientras los malhechores se ufanan del crimen amparados en la impunidad del anonimato, en la minoridad o en la incapacidad del sistema de justicia. Día a día, los telediaros exponen con la crudeza de las imágenes, la incontrolable vorágine de los delitos cometidos en las últimas horas, en las cuales aparecen las víctimas inertes en la cuneta de la céntrica calle de la ciudad o en el apartado paraje de nuestra geografía. En las escenas subsiguientes, los dolientes, familiares, vecinos y amigos son recogidos por la imagen en el trance doloroso del momento, mientras la teleaudiencia compuesta por niños, jóvenes y adultos perciben expectantes las imágenes y las declaraciones del lamentable acontecimiento. Se puede inferir que medio de comunicación que no es amarillo y no muestra sangre... no vende.

Ya casi no existen valores que aprender, ni mucho menos que practicar en la familia, en la escuela, en la comunidad, en el trabajo y aun en la misma iglesia, en donde la práctica de la pedofilia se devela como un ejercicio mucho más frecuente de lo que antes se creía. Ahora cada quien vive al margen de los otros y el espíritu de solidaridad en función del bien común de la misma comunidad, ya no es parte de la diaria convivencia del pasado. En la actualidad, en los barrios, colonias, calles y pasajes, ya no existe el vecino que antes cuidaba a los niños de los otros, ni mucho menos la profesora jubilada que ayudaba a los niños de la zona a realizar sus tareas escolares, ni el padre que, con sus hijos y los hijos del vecino, organizaba el equipo de fútbol o de basketbol, o del dinámico pensionado que los llevaba de paseo o excursión. Esa actitud de servicio, de ayuda mutua y apoyo, ha decrecido en nuestras comunidades.

En el transcurso del día, a cualquier hora se exhiben sin límites ni pudor, películas y series con temas extremos de violencia, sexo, drogas, cuya aceptación se internaliza poco a poco por los espectadores y cuya permanente repetición disminuye

la sensibilización moral de la audiencia, especialmente de niños y adultos con poca educación, quienes carecen de la capacidad para racionalizar la diferencia entre lo bueno y lo malo; entre lo legal e ilegal; entre el respeto a los semejantes y el ignorar el valor humano del otro, entre la ficción y la realidad, ellos terminan por creer que aquello es lo correcto, lo corriente y lo conveniente para el placer pasajero.

La Proliferación del delito se manifiesta, no sólo en las innumerables infracciones legales, sino en la falta de resultados concretos de su resolución. La televisión que, al igual que la prensa, podría ser y debería ser un vehículo educativo para la generalidad de la población, también se solaza exhibiendo los crímenes y victimizando más a los afectados en los diarios noticieros de las televisoras, cuya difusión es un reiterado llamado hacia el público de que el crimen paga. Hasta los delincuentes se hacen famosos y adquieren renombre y popularidad, como “el directo”.

La característica fundamental del concepto de Estado es la organización jurídica que adopta un país determinado. La aprobación de una carta magna que otorga derechos, que señala deberes, que confiere atribuciones y que delimita funciones, son las áreas básicas que se configuran como la estructura que permitirá la vida, el desarrollo y el progreso de una sociedad. Lógicamente para lograr la plena armonía ciudadana, en la que cada cual puede realizarse como persona, requiere como contraprestación, el compromiso del otro de no afectar a los demás. Cada quien tiene su esfera de influencia sin que ésta choque con la de los demás. Este contrato social de respeto hacia los demás para que me respeten, debe generar un clima de plena convivencia, en el que todos ganan porque todos tienen la oportunidad de desarrollar sus potencialidades sin perjudicar a los otros. No obstante, ello es una situación utópica, por cuanto siempre existirán personas cuyas pasiones e instintos les impulsarán a invadir o a perjudicar las áreas privadas de los demás. Para mantener ese ideal de mutuo reconocimiento, el Estado debe dictar y administrar un conjunto de leyes que, manteniendo viva la plenitud del derecho de cada quien, se asegura de que ese derecho no será invadido por las ansias de prosperidad o de peligrosidad de los otros. Así es como se origina el cuerpo de leyes de toda sociedad, enumerando todas aquellas infracciones que perjudican a los demás y cuyo nivel de gravedad origina las diversas sanciones que corresponden en cada caso.

Por supuesto que las sociedades más cultas y mejor organizadas son las que exhiben los mejores estándares de armonía y solidaridad social, tranquilidad ciudadana y prosperidad colectiva. En el caso contrario, se encuentran aquellas sociedades desarticuladas, inequitativas y excluyentes, cuyos niveles de convivencia se encuentran desajustados por razones de la explotación o de la insolidaridad, que generan creciente descontento y hasta violencia por la falta de oportunidades para el desarrollo personal o bien la creciente insatisfacción porque la misma realidad los margina del acceso a los bienes básicos, para una vida aceptable dentro de un marco de justicia social. La legislación, en este último caso, tiene que ser necesariamente más amplia y efectiva para que el control social pueda regular las vivencias de riesgo en la comunidad. Una sociedad que no puede o no quiere controlar el clima de respeto y convivencia de sus habitantes, estará progresivamente en situación de vulnerabilidad, o más grave, en proceso de indefensión total.

En nuestro país, desde hace varios años, se han reformado las leyes penales, muchas veces sin que ello signifique que el control social ejercido sea más beneficioso para todos. La atención preferente hacia una política de seguridad pública de mayor dureza, ignorando la acción preventiva que se fundamenta en la política social, ha nulificado todo el esfuerzo represivo que se ha ejercitado en los últimos tiempos. Mientras la delincuencia crece y el crimen se organiza, el sistema legal se paraliza y las instituciones se vuelven ineficientes e indiferentes al clamor popular.

La creciente pobreza originada en la falta de educación, de salud, de empleo, de oportunidades de superación por equivocadas políticas de desarrollo, desencadena la frustración, el desencanto e incluso la desesperación de quienes la sufren directa o indirectamente y cuya solución en nuestro país, ha sido, hasta el presente, la migración, la resignación al trabajo marginal o al delito. Los jóvenes delincuentes de hoy son los niños de ayer, en aquel entonces de 5 y 10 años, que no fueron atendidos en sus necesidades educativas, ni mucho menos en sus expectativas. Ellos crecieron posiblemente en un clima de abandono, nadie los cuidó, nadie los orientó, nadie los corrigió, nadie los estimuló; su educación fue callejera, aprendiendo de los amigos y del entorno. La influencia, casi siempre negativa, fue calando hondo en sus sentimientos y fueron progresivamente aceptando las actitudes de fuerza, de irrespeto, de viveza y luego, posiblemente, internándose en los vicios del cigarrillo, del alcohol y hasta de las drogas y del

sexo. Sin saber hacer nada y sin barreras culturales ni morales, que lo impidieran; su comportamiento se fue decantando hacia conductas negativas próximas al delito y más tarde posiblemente integrados a grupos mayores de pandillas, cuya conducta desviada les llevó a la delincuencia mayor. Los motivos de orgullo que antes enervaban el ánimo de los jóvenes como era el pertenecer a un equipo de fútbol, o a una prestigiosa escuela, o al dominio en la destreza de un oficio, o a la de un trabajo remunerado, o hasta de ser soldado, son muy diferentes de las expresiones coloquiales de hoy, en las cuales, se llenan de orgullo al decir que son personas que practican sexo, que consumen droga o que ostentosamente muestran los tatuajes de la organización a la cual pertenecen y que ya cumplieron misiones delictivas para justificar su hombría o determinación femenina para incorporarse al colectivo delincencial de la zona.

Una más de las consecuencias del fenómeno delictivo que sufre el país, es que como efecto directo de la falta de formación laboral o del mismo desempleo, las personas se ven abocadas a buscar opciones de sobrevivencia, como la ocupación marginal e incluso la práctica de la prostitución y cuando esto no es posible o no es rentable, la alternativa es la migración. Algunos apoyados por sus familiares y otros con algunos centavos en la bolsa, se encaminan a lo desconocido, dispuestos a sufrir los peligros, asechanzas y riesgos del camino y, aunque es muy poco el número que alcanza a superar los diversos obstáculos e inconveniencias del desafío, algunos logran alcanzar la frontera del sueño americano. Habiendo llegado al destino propuesto, de inmediato envían, si encuentran trabajo, las primeras remesas para pagar las deudas pendientes del viaje y cubrir las necesidades apremiantes de su grupo familiar. Acá su familia se logra estabilizar y acomodarse al flujo de la ayuda que recibe, convirtiéndose en remeseros dependientes, con lo que su voluntad de trabajo disminuye e incluso el resto de la familia, incluidos los niños y jóvenes, dejan de estudiar, porque lo más importante es iniciar, más temprano que tarde, la ruta del autoexilio. Cuando la permanencia en Estados Unidos, Canadá u otro país se prolonga por algún tiempo, la situación familiar, se puede decir, que es bonancible, pero lo más seguro es que la gran mayoría de los 300 salvadoreños que diariamente abandonan el país en busca de mejores condiciones de vida, retornan por el fracaso en el viaje o por la deportación. Cuando éstos regresan al país, vuelven con la sensación de que la sociedad y el Estado les han dado la espalda y que deben hacer cualquier cosa para cubrir sus necesidades

personales y familiares, ahora incrementadas por los compromisos económicos del viaje. El porcentaje de los que retornan es considerable y muchos forzados por lo inhóspito de la sociedad extranjera a la que emigran, el clima y hasta la lengua, se incorporan allá a ambientes peligrosos y se inician en acciones ilegales de tal forma que muchos de ellos presionados para sobrevivir en aquellos lares, han delinquido y esa nueva forma de vida y de sostenibilidad, se reproduce de inmediato en el país a su regreso, aumentando no solamente el número de desempleados existentes, sino de delinquentes, y también la variedad e intensidad de los delitos. Por otra parte, la misma familia favorecida con las remesas ha entrado en una fase de ocio-dependencia, y lo más grave, los hijos de los migrantes, muchos de los cuales han perdido la dirección y control de sus padres, por ausencia de uno o de ambos, también se han iniciado, sin control y sin convicción de lo que es correcto, en la vagancia y en actividades de riesgo. De aquí al delito solitario o colectivo sólo existe un paso.

La migración es una situación que continuará por mucho tiempo, más como fenómeno social, desafío político, problema legal, efecto económico y trascendencia familiar; por ello se requiere una verdadera voluntad política para desestimular la migración de nuestros parientes e hijos, mediante políticas de educación, de empleos, de estímulo productivo, de seguridad, de vida comunitaria, de cohesión familiar. En este esfuerzo, debemos participar todos: el gobierno con políticas, programas y recursos; los gobiernos locales creando espacios de participación y de compromiso para que cada lugar, caserío o cantón, tenga la posibilidad de crecer en prosperidad, en trabajo, educación técnica, asistencia financiera, salud, seguridad, etc. El sector privado promoviendo centros de aprendizaje, así como nuevas empresas para crear más puestos de trabajo, tanto en el área rural para revivir nuestra alicaída agricultura, como en los centros urbanos, sobre todo en zonas geográficas deprimidas, donde el desempleo, el hambre, la pobreza y la marginación son factores que orillan al crecimiento de la delincuencia.

La complejidad del origen de la delincuencia es multifactorial, según los tiempos, la prosperidad y el nivel cultural de las sociedades. En nuestro medio, ocurre a partir del desarraigo cultural, de la renuncia y subestimación de lo nacional o de lo propio adoptándose otras costumbres, de la irresponsabilidad demográfica paterna, también de la pobreza endémica de nuestro pueblo, el bajo nivel cultural, la

ausencia de ética en la política y los negocios, la corrupción palmaria sin sanción ejemplarizante, a lo que se suman leyes inadecuadas, tribunales pasivos, funcionarios intrascendentes, políticos insensibles, facilidades para los vicios, para las armas y ausencia de programas culturales y recreativos para la convivencia y el respeto social. Todo es una suma de circunstancias adversas que requieren una decisiva respuesta del colectivo nacional.

Una situación muy particular en esta enumeración de las causas de la delincuencia, en cuanto a la integración y funcionamiento de las pandillas o maras, es la de la deserción escolar. Esta se presenta cuando los padres, dadas sus múltiples y largas etapas de trabajo, no pueden ejercer una vigilancia efectiva ni el necesario control del avance educativo de sus hijos, y éstos se divagan fácilmente y, en muchos casos, abandonan sus estudios sin conocimiento de sus padres, dedicándose a actividades de calle, que tarde o temprano los pondrá en contacto con amigos indeseables y con las diversas expresiones del delito. Otro caso concatenado con el anterior es precisamente el que se genera como consecuencia de los programas educativos que concentran en horarios matutinos o vespertinos, la asistencia a los centros escolares en una sola jornada, dejando vacío el resto del día a los estudiantes quienes disponen de dicho tiempo para realizar sus tareas y avanzar en sus estudios, o bien, para otras actividades que si éstas fueran de orden deportivo, artístico o de formación laboral, no tendría mayores consecuencias. El problema aquí es cuando estos jóvenes disponen cada día de media jornada, normalmente sin la vigilancia de sus padres y ocupan su tiempo libre en actividades ajenas a las arriba mencionadas.

Un tipo de delincuencia con características propias y con efectos mucho más graves y peligrosos es la denominada delincuencia organizada o crimen organizado. Esta clase de delincuencia tiene una estructura que responde expresamente a la comisión reiterada de una o varias actividades criminales, tales como narcotráfico, lavado de dinero, corrupción, juego, pornografía y prostitución; robo de vehículos, tráfico de personas, extorsión, contrabando, secuestro, falsificación y sicariato. Tiene una organización jerarquizada con su código de conducta y con estructuras compartimentadas para asegurar la secretividad de sus acciones; con división contable y manejo de la corrupción política y neutralización de la investigación policial. Posee empresas con casas y edificios de fachada que desarrollan algu-

na actividad comercial, industrial e incluso financiera. Disponen de una infraestructura de transporte terrestre, aéreo y marítimo con barcos de pesca, lanchas súper rápidas y hasta minisubmarinos. Cuentan con grupos élités de exterminio y normalmente infiltran las instituciones de la administración de justicia en sus niveles bajos y medios para operar con total y segura impunidad.

Esta clase de organización criminal puede adquirir dimensiones alarmantes hasta el límite de desafiar la autoridad y la ley. Sus jefes llevan normalmente vida encubierta o clandestina y su influencia se extiende de lo local a lo regional, luego a lo nacional y puede llegar a ser internacional. Al disponer de un ejército privado incondicional, sin control ni límites legales; su presencia es intimidante y puede llegar a dominar el poder político y económico del Estado.

En nuestro medio ya se ha comprobado la conexión de bandas criminales con grupos de Colombia y México y su influencia ya se ha manifestado con un narcodiputado, extraditado a Estados Unidos y complicidad de funcionarios policiales y judiciales. Lo más peligroso es la sospecha de que estos grupos poderosos logren algún nivel de entendimiento con las maras para el trabajo de desestabilización del orden social, a efecto de mantener un clima de zozobra, inseguridad e ingobernabilidad, con lo que su accionar puede pasar mucho más desapercibido para las autoridades correspondientes, mientras que su poder intimidatorio puede colocar en situación de indefensión a la sociedad. Esta creciente posibilidad vuelve más ingente la inmediata respuesta en términos de una concertada planificación para una exitosa participación personal de todos los ciudadanos e instituciones públicas y de la sociedad civil del país.

El aumento de las penas y la tipificación de nuevos delitos no produjo ningún desistimiento en la ola delincuencial que hemos vivido en los últimos años. Ni la gravedad de las penas, ni el rechazo de la población, ni las condiciones de reclusión han provocado inhibición en el hacer delincuencial, por lo que, cualquier intento de nuevas reformas legales, en esa línea, lo más seguro es que serían igualmente ineficientes y de poco impacto en el espíritu infractor de los delincuentes, si no atacan puntualmente los vacíos y debilidades del sistema legal y se acompaña con una política social más acertada y aceptada. Una medida necesaria dentro de un régimen de emergencia local o nacional, debería ser la de la extensión del término

de inquirir con lo que se facilitaría a los investigadores y a la fiscalía disponer de un mayor plazo para fortalecer los casos en proceso, obteniendo evidencias científicas y testimoniales, que aseguren una sustanciación judicial más efectiva.

Por otra parte, se debe valorar el compromiso de los funcionarios que pertenecen a la administración de justicia, donde policías, fiscales, jueces, magistrados y vigilantes penitenciarios, son evaluados con diaria frecuencia y por supuesto con profunda preocupación. Las noticias de las complicidades directas y por omisión e incluso por manifiestas incompetencias de los responsables de perseguir el delito, son hechos que desvirtúan el fin propio de la justicia. Ciertamente toda persona es inocente mientras no se compruebe lo contrario, pero cuando se tienen los diversos tipos de pruebas instrumentales y testimoniales, e incluso circunstancias, existe la certeza de que debe ser ponderada debidamente para otorgarle el valor que la justicia de la víctima requiere y que la sociedad demanda. El derecho lesionado de la víctima debe ser ponderado con valor mayor que el del delincuente. No se puede ni debe capturar ni acusar a inocentes, pero no es posible que se ponga en libertad a delincuentes potenciales, o lo que es peor, a delincuentes reincidentes en base a alegatos fundamentados en violación a los derechos de los infractores o bien en razones de términos y formalidades procesales, que precisamente debilitan el espíritu de justicia.

La conducta de los funcionarios de la administración de justicia no sólo debe ser ejemplar, sino excepcional, y por ello, su selección debe ser estricta en su entrada y rigurosa en la supervisión de su desempeño. El arbitrio judicial no puede ser ya, a estas alturas, la justificación a resoluciones manifiestamente contrarias a derecho y a justicia. La indulgencia administrativa del Órgano Judicial, de dejar hacer y dejar pasar debe terminar. Los jueces y magistrados deben ser probos en su conducta, competentes en sus conocimientos, responsables en su actuación, justos en sus resoluciones e íntegros en su vida familiar y profesional.

La disciplina social, originada en una cultura de valores, es la premisa necesaria para la seguridad personal de todos, y esa disciplina social que se construye con los factores informales del control social, como familia, escuela, iglesia, comunidad, medios de comunicación, costumbres, etc., en cierto momento pueden ser insuficientes y por lo tanto, para mantener o rescatar aquella conducta de mutuo

respeto y solidaridad del pasado, se requerirá una mayor presencia y efectividad, tanto de los factores informales enunciados como de aquellos que constituyen los factores formales del control social, como son la ley, la policía, los tribunales, la fiscalía y el sistema penitenciario.

1. La delincuencia juvenil

Desde siempre, los jóvenes han mostrado cierto nivel de rebeldía a las normas de convivencia de cada grupo humano, pero su accionar regularmente se normaliza a la entrada de la edad adulta, cuando el interés por el estudio y la ocupación del trabajo ya no dejan espacio para la vivencia de la calle y del ocio recreativo que viven los jóvenes entre la infancia y la adolescencia. Esta etapa de la vida de nuestros jóvenes, se ha modificado radicalmente debido a los cambios institucionales y sociales que ha experimentado la sociedad salvadoreña. Las escuelas, son de medio tiempo dedicadas únicamente a la formación escolar, sin el estímulo a actividades deportivas y artísticas. Los profesores son igualmente de medio tiempo, dedicados únicamente a impartir sus asignaturas sin atender el área del desarrollo de la personalidad y de la fortaleza espiritual del joven. Desatendidos de esta importante área de la futura condición para la convivencia humana, la solidaridad social y la responsabilidad ciudadana, el joven dispone de más tiempo y de menos control para involucrarse en actividades proclives al goce y disfrute de conductas placenteras que, por su edad, le resultan más interesantes. Esta es la edad cuando se aprenden los vicios, cuando se despierta el deseo sexual, cuando se adoptan conductas de los ídolos juveniles, cuando la música, el baile y los paseos son actividades de mucha práctica y disfrute y también es la edad cuando, por el mismo desarrollo de su cuerpo y de su mente, el joven asume que ya es una persona adulta y que consecuentemente está capacitado para tomar decisiones, para cuestionar las enseñanzas y consejos de los mayores y para optar por una vida independiente, según su criterio personal y según las influencias de las personas que le rodean en su entorno social.

En nuestro medio, la gran mayoría de nuestros jóvenes viven con muchas limitaciones y por el mismo trabajo de sus padres y la indiferencia de la estructura de la sociedad, su desarrollo personal no está influenciado por los mejores ejemplos para una vida de rectitud y de respeto hacia los demás.

La diaria exposición a los ejemplos de la televisión, de las conductas inapropiadas de jóvenes de otros países y al estímulo del consumismo, así como a la notoriedad que pueden lograr ciertas personas por su rebeldía o prosperidad derivada de la delincuencia; a las vivencias experimentadas en otros países como migrantes repatriados, cuyas costumbres y modos de vida normalmente se fundamentan en antivalores muy diferentes de aquellos que son propios de nuestra sociedad, a lo que se suma la misma indiferencia de los padres, quienes ocupados en proporcionar los bienes materiales requeridos por los jóvenes, se olvidan de los bienes espirituales, del cariño, del respeto, de la convivencia para compartir los momentos de atención a sus problemas y expectativas, y de la vigilancia para el cumplimiento de las normas propias de la familia. Todo este contexto lleva a crear en el espíritu activo de los jóvenes el de vivir intensamente su existencia con predisposición a la incorporación a grupos que pueden exhibir una vida de franco libertinaje y placer, sin controles de ninguna naturaleza.

Llevar una existencia desenfrenada, sin obstáculos ni exigencias, puede conducir a un hábito de vida al borde de la norma social y de la ley del Estado. Al situarse en esta dimensión, los jóvenes terminan por integrarse a bandas o pandillas, identificándose con valores contrarios a los requeridos por la sociedad y cuya vivencia se estimula al sentirse acuerpados y protegidos por los otros miembros del grupo, en las que se guardan tradiciones, espíritu de grupo, lenguaje propio, control territorial y libertad absoluta para hacer y deshacer; son como los mosqueteros, uno para todos y todos para uno. Con el tiempo, estos grupos se convierten en organizaciones con estructuras de mando y control, que cumplen funciones y misiones que favorecen y estimulan el desarrollo de la organización, ya sea confrontando a otras organizaciones semejantes o vinculándose con ellas, o hasta integrándose en organizaciones mayores. Es decir, lo que comenzó como una mera distracción puede terminar en un abierto conflicto con los valores familiares y la existencia misma de la sociedad. El joven ahora incorporado a la organización, se siente parte de una familia, en donde es apreciado y respetado por los demás y en el que incluso, puede prosperar hacia posiciones de reconocimiento y liderazgo dentro de la pandilla.

En la actualidad, las pandillas juveniles de nuestro país denominadas maras, han crecido y se han extendido en muchas ciudades y pueblos y su número se calcula

en varios miles de miembros, e incluso se habla de su interconexión con bandas semejantes en países de Centro América, México, Estados Unidos y hasta España. Se presume que muchos de estos grupos delinCUenciales son utilizados por el narcotráfico y el crimen organizado como elementos de apoyo en su particular actividad delinCUencial, aunque conservan su autonomía para continuar realizando los delitos contra la propiedad, la integridad de las personas, el secuestro, la extorsión y otros ilícitos, que les permiten beneficios y gratificaciones para mantener, sin límites y sin control, los vicios de la droga, el alcoholismo y el sexo, lo que, a su vez, les fortalece en su identidad grupal. Aquí lo que tenemos es una organizada delinCUencia, la cual requiere una adecuada calificación, no de problema social, sino de organización criminal.

Cada día el aumento de delitos graves cometidos por menores como homicidios, secuestros, extorsiones, lesiones y hurtos, aumentan. Según el director del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA), cerca del 85% de los jóvenes internos (600) son miembros de pandillas y un porcentaje similar son drogodependientes⁵⁷.

La problemática del menor infractor requiere una política de más prevención y control. Cuanto más se discute y retrasan las medidas, más se agrava la situación; sobre todo si tenemos presente que muchas víctimas (67.8%) no denuncian el delito sufrido. El menor infractor en etapa de --infancia y adolescencia-- tiene una especial situación jurídica en el orden legal interno, lo mismo que en el campo jurídico internacional, situación que le protege mediante los plus de garantías, derechos positivizados en instrumentos jurídicos internacionales de carácter general o regional de aplicación para la infancia⁵⁸.

2. Las víctimas

En la estructura formal de la infracción legal, siempre existe un personaje activo que actúa haciendo o no haciendo lo necesario para concretar la acción del delito. De igual manera, existe un sujeto pasivo, normalmente ajeno a la planificación y

57 LPG. 10/02/2010, Pág. 2 y 3.

58 Políticas Públicas y Política Criminal. Mary Belof. B 6. 33 Programa de Formación Especializada.

al propósito del delito, y el cual es objeto del daño físico, moral o material que se propone el delincuente.

En El Salvador, las víctimas son personas de toda condición, de toda edad y de ambos sexos; pero, a diferencia de otras sociedades, existe un alto número de jóvenes delincuentes y de jóvenes víctimas de dicha acción antisocial. Esto se corresponde con un fenómeno diferenciado propio de nuestro país y de países vecinos, en el cual al nivel normal de delitos de las variadas tipologías que existen, se suma con inusitada frecuencia la delincuencia juvenil ejercitada por jóvenes organizados en grupos criminales denominados “maras”.

Diariamente, desde hace más de 10 años, los índices de delitos y especialmente de homicidios, han venido aumentando, a tal grado que su ocurrencia va de 12 a 15 homicidios diarios. Las autoridades y los medios de comunicación informan a diario sobre las diversas transgresiones, las capturas cuando éstas se dan, y sobre las víctimas, mostrando las fotos e imágenes de personas fallecidas y de parientes acongojados que lloran la pérdida de sus seres queridos, pero ésta es la única atención que reciben las infortunadas víctimas. Cuando éstas sobreviven no sólo son personas victimizadas primariamente por los delincuentes, sino que además son victimizadas también cuando su caso y sus incidencias son atendidas deficientemente por las autoridades policiales y judiciales, a quienes les corresponde la responsabilidad para investigar y perseguir toda conducta desviada. También cuando el medio de comunicación, insensible y amarillista, les somete sin piedad al escarnio y la humillación pública, sin respeto a sus elementales derechos como ser humano. Existe, pues, todo un abandono, marginación e incluso indiferencia hacia aquellas personas que consciente o inconscientemente, viven los traumas de la victimización, lo que lógicamente se extiende a sus familias, a sus amigos, a su comunidad y a la sociedad.

Pero la verdad es aún más injusta respecto a la situación que “hereda” precisamente la víctima del delito que ya sufrió intensamente la ofensa a sus derechos por la actividad desplegada por el autor del delito, primero, y de los medios de comunicación después; en cuanto a la exposición pública de su drama personal en tributo a una mal concebida libertad de prensa o derecho a la información.

Después del delito, y en virtud del principio de objetividad, la responsabilidad de la tarea investigativa propia del Ministerio Público y gracias justamente al tan proclamado sistema acusatorio, se delega la carga probatoria del mismo proceso penal justamente a la víctima, perjudicado u ofendido, de suerte que se puede aclarar que serán esclarecidos los hechos y sancionados sus partícipes sólo cuando los sujetos pasivos logren aportar al fiscal a cargo del juicio los medios de convicción, que hagan posible sostener suficientemente la acción penal y desvirtuar suficientemente las dudas razonables del tribunal a cargo⁵⁹.

Es cierto que en El Salvador existe, desde 2006, la llamada Ley de Protección de Víctimas y Testigos, promulgada especialmente para asegurar al ofendido –y testigo– de posibles acciones en su contra, originándose por virtud de su “participación activa” en el proceso penal y no por su propia condición de víctima. Se busca así proteger la prueba que se espera aportar y no al ser humano que lo representa. Además de esta consideración personal, la Ley de Protección de Víctimas y Testigos, es inaplicable por decir lo menos, en base a nuestras propias carencias. No se cuenta con la más mínima posibilidad de dar seguridad a la víctima que corre peligro, otorgándole por ejemplo una nueva identidad y nueva forma de vida porque no hay recursos para ello. Son muchas las víctimas y testigos que ya guardan el silencio eterno de los muertos.

Es decir, que la citada Ley especial, que proclama los principios de protección, de proporcionalidad y necesidad y de confidencialidad, no provee, en ninguna forma ni medida, lo necesario para implementar las llamadas medidas de protección y de atención que la situación de riesgo o de peligro implica para la vida y demás derechos de la víctima. No ha resultado práctico dar a aquella persona victimizada en forma reiterada por el agresor y luego por la falta de acción del Estado, una oportunidad real para enfrentar y vencer los traumas, mediante una acción integral que incluya la atención física, psicológica y de todo lo demás para superar las nocivas e incluso permanentes consecuencias del delito.

59 La Víctima en el Proceso Penal. María del Pilar Martín Ríos. Edición de 2008, Pág. 19 y 20.

3. La impunidad

Según el Diccionario de Cabanellas “Impunidad es el estado por el cual queda un delito o falta sin castigo o pena, que por ley le corresponde”. En nuestro país, la impunidad es una situación cotidiana que tiene su origen más reciente en el conflicto de los años 80, en donde asesinatos, asaltos, violaciones, secuestros, destrucciones, incendios, quedaron sin responsabilidad penal por ignorarse sus autores o por la cobertura que generó la amnistía para todos los que participaron en el referido conflicto. A partir de los Acuerdos de Paz, la impunidad tomó otra dimensión, puesto que desaparecidas las acciones de violencia terrorista y de represión del Estado, se inició una nueva etapa en donde todo delito era posible de quedar impune, siempre que no fuera descubierto o se tuviera el apoyo para evitar toda investigación o juicio. Se inició un período en el cual, se pudo disponer de los bienes del Estado sin incurrir en responsabilidades de ninguna naturaleza, puesto que, funcionarios de toda jerarquía, dilapidaron los fondos del presupuesto del Estado sin control alguno, se vendió de manera poco transparente, el patrimonio del Estado; se realizaron transacciones oscuras en perjuicio de los intereses nacionales y sólo en pocos casos se logró condenas ejemplares por el abuso de poder.

Al amparo de esa misma impunidad, crece la corrupción, por ejemplo, los buxeros no sólo prolongan la vida de sus vehículos en detrimento de la seguridad de los pasajeros, sino que todas las multas impuestas por faltas de tránsito son amnistiadas dado su apoyo a las campañas electorales, mientras que los delitos de lesiones y homicidios por accidentes de tránsito, se dilucidan por unos pocos dólares y sin mayores responsabilidades. Lo más grave de esta desesperada situación del país, viene de la impunidad, porque la integridad de la persona ha perdido su valor dada la frecuencia y peligrosidad de los delitos, que no encuentran la respuesta apropiada al desbordamiento delincencial del sistema de justicia que, preocupado más por los derechos de los delincuentes, ha olvidado a las víctimas y ha colocado a la sociedad casi de rodillas frente a las maras, la corrupción, el crimen organizado y otra serie de delitos.

Desde las entrañas de nuestra nacionalidad nos sentimos frustrados porque las instituciones correspondientes, no cumplen su compromiso de servicio para enfrentar, con total definición, el espíritu y voluntad criminal de los delincuentes que,

al amparo de leyes garantistas, tienen acorralados al gobierno y a la misma estructura legal del Estado. La antigua figura de la seguridad del asilo que daba refugio en un lugar inaccesible a la ley, ahora se ha trasladado a la impunidad que dan la benignidad, la permisividad y el formalismo legal, que neutraliza la eficiencia policial, la eficacia investigativa y la certeza de la aplicación de la justicia, en los casos en que, con muchas debilidades, sea posible realizar un buen proceso.

Nos encontramos en la antesala de la anarquía, en donde la impunidad absoluta nos lleva a la ingobernabilidad, condición necesaria para entrar al Estado fallido, en donde la autoridad no tiene poder, la ley no tiene valor y la vida no tiene significado, porque lo que predomina es el caos sobre el orden social.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

La responsabilidad social empresarial, como concepto moderno de solidaridad humana, tiene una dimensión diferente y mayor al tradicional ánimo de lucro. Que las empresas ganen multiplicando e innovando la producción no es en nada censurable, cuando la empresa toma en cuenta, a lo largo de su proceso, tanto a sus proveedores, como a sus empleados, a sus clientes y a su entorno legal y local. Se trata de pagar los precios justos por la materia prima, respetar los derechos laborales de sus empleados y hacerlos partícipes de su prosperidad; de ofrecer y garantizar la calidad y cantidad del producto ofrecido y entregado; de pagar sus impuestos municipales y generales y de favorecer con programas de apoyo la tranquilidad, educación y salud de todos los que viven en las áreas inmediatas a los centros de producción. Por supuesto, que aquí se incluyen, no sólo las empresas comerciales e industriales, sino también las empresas de servicios, y las agropecuarias. También, y con más razón, las empresas públicas y autónomas cuyo compromiso social será, en todo caso, mucho mayor. También y cuando sea oportuno y respecto especialmente al cumplimiento de leyes tributarias, deberemos incluir al sector informal en la medida justa en que pueda responder a ello.

No puede ignorarse que, dentro de esta visión solidaria, existe la responsabilidad hacia el entorno ecológico de agua, aire, ruido, deforestación, lo cual es necesario para asegurar a los habitantes condiciones dignas de vida, evitando la insalubridad y la migración interna de los sectores poblacionales. Un aspecto relevante por con-

siderarlo factor concurrente, es la oportunidad de empleo para los que ya colaboran en la empresa y para los que viven en las inmediaciones, lo que alivia la pobreza, la vagancia y la inseguridad alimentaria y consecuentemente propicia la tranquilidad y la armonía social, dentro de la comunidad. La iniciativa empresarial debe estimularse, la productividad debe desarrollarse para que ganen todos; inversores y empleados. A más trabajo, más empleos y posiblemente menos vagancia y menos delito. Este planteamiento de compromiso social debe superar lo negativo, como son los fraudes, precios desorbitados, despidos injustificados, corrupción, mercado sin control, mentiras de la propaganda, etc. etc.

Al igual que la responsabilidad social empresarial, existe el deber ser de la responsabilidad social del sector público del gobierno, cuyos fondos que son de todos, deben ser manejados con eficiencia, eficacia y transparencia. Los diversos ministerios y autónomas, con la obligación de servicio que conlleva el ejercicio del poder, deben atender con la máxima responsabilidad las diversas funciones que la ley le otorga a cada funcionario, de tal suerte que cada empleado debe acreditar la capacidad profesional requerida por el puesto, la idoneidad para la tarea específica por cumplir y debe presentar responsablemente, a lo largo del proceso laboral, los resultados parciales y finales de su tarea gubernamental. La honestidad debe ser un requisito imprescindible desde que asume su cargo, informando su patrimonio al inicio y al terminar su función pública.

El presidente, los ministros, viceministros, presidentes de autónomas, deben rendir cuentas de ingresos y gastos en cada fase y en cada proyecto de su período. La corrupción, como fenómeno asociado al poder de los políticos y la deshonestidad de bagatela de los empleados públicos de baja categoría, desaparecerá cuando se elimine esta desafortunada práctica de los primeros funcionarios del Estado, tal como ha ocurrido en los últimos años. Debe tenerse presente que el gobierno es el gran generador de obras y prosperidad para la sociedad en general, pero son los ministerios y entidades autónomas los que los realizan.

En fin, la posibilidad de dar respuesta positiva y efectiva a los grandes retos y necesidades de la población como la salud, la alimentación, el empleo, la educación, la vivienda y la seguridad, deben ser objetivos para atender por cada sector público o privado y cada recurso económico ahorrado, grande o pequeño, debe ser

canalizado a aquella cartera de Estado que, demostrando honestidad y eficiencia, se gane el reconocimiento y el honor de ser depositario de la confianza ciudadana. Existen municipios reconocidos por una excelente administración del gobierno local, que han sido distinguidos por ello y apoyados para su reelección por los propios votantes de esos municipios.

1. El empleo y el aprendizaje vocacional

El empleo digno y apropiado es un bien necesario para el crecimiento de la autoestima de cada persona. En toda sociedad organizada es un derecho que se estimula y protege desde el poder; por eso, la apertura de nuevos centros de trabajo y la inversión pública tienen el objetivo de favorecer la ocupación de las personas e incluso dentro de los planes de desarrollo nacional se contempla la formación profesional y vocacional, no sólo de la juventud, sino también de los adultos para orientarlos a la producción en las nuevas áreas de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura. Desafortunadamente, en nuestro país, los planes de gobierno dentro del modelo económico mercantilista, dejó en manos del mercado la solución a la demanda de nuevos puestos de trabajo, los cuales nunca se generaron y más bien se desestimularon el sector de la agricultura y las otras áreas de la producción nacional, que en el pasado, habían sostenido la demanda laboral. En la actualidad son miles los miembros de familias que se encuentran sin una ocupación formal, que les permita atender sus necesidades básicas y que, por el contrario, su prolongada desocupación, puede llevarles a actos ilícitos desesperados. “El trabajo parcial, especialmente para jóvenes estudiantes debe estimularse y favorecerse desde el poder, con el apoyo de la empresa privada, puesto que trabajando unas pocas horas al día podrían sustentar un poco sus grandes necesidades⁶⁰.”

En El Salvador, las grandes fábricas y empresas representan alrededor del diez por ciento del sector productivo nacional, ya que el resto lo constituyen pequeñas y medianas empresas y talleres. Estos últimos, constituyen pequeñas comunidades laborales en donde se establecen y desarrollan vínculos sociales y ambientes de aprendizaje continuo, los cuales cumplieron en el pasado, funciones de formación

60 LPG 31/03/10. Pág. 17

vocacional para niños y jóvenes, que optaban por conocer y dominar un oficio para su desarrollo personal. Talleres de carpintería, zapatería, mecánica, barbería, sastrería, electricidad, electrónica, e incluso labores de albañilería, eran centros de educación práctica, en donde la enseñanza se centraba en el aprender haciendo mediante un proceso gradual y continuo de lo elemental a lo complejo y en donde el maestro, normalmente el dueño del taller, aceptaba un número determinado de aprendices, quienes se sometían, con la anuencia de los padres en la mayoría de los casos, a los rigores y disciplina del oficio, sin salario y pagando con su aporte laboral, los costos de la enseñanza. Muchos de ellos se iniciaban en el oficio en los períodos de vacaciones, con lo que la falta de control y el ocio en esa etapa de la niñez y adolescencia se sustituía con una actividad temporal supervisada. Este régimen abierto e informal era práctico, directo y de beneficio para aprendices y sus padres, quienes encontraban un lugar responsable donde los hijos, bajo la dirección y vigilancia de los maestros y operarios del taller, aprendían un oficio y la disciplina laboral así como otros valores, lo cual era complemento de la disciplina familiar y escolar que recibían o habían recibido en los años anteriores. Esta libertad de enseñar y aprender fue regulada por la normativa laboral, lo cual implicó mayores y costosas responsabilidades a los maestros y dueños de los talleres, quienes terminaron por renunciar a la facilitación de la educación práctica del aprendizaje. Esta pérdida oportunidad, permitió en el pasado la formación de miles de obreros calificados que, ante la falta de recursos para continuar sus estudios de educación media y superior, se iniciaban en actividades productivas que les redituó en ingresos y conocimientos para ganarse la vida honradamente. Ante la situación del pandillerismo juvenil de las maras y la creciente población de jóvenes con recortados horarios de clase y con cotidianas pausas de inactividad y hasta de aburrimiento, sería conveniente una disposición legal que facilitara que dichos jóvenes pudieran ingresar a programas de aprendizaje en horas muertas, sin la rigurosa legislación vigente, a efecto de evitar el ocio escolar y desarrollar tempranamente las potencialidades vocacionales para un futuro con habilidades y destrezas propias de un oficio o bien del complemento de una futura formación profesional.

2. El compromiso colectivo

El problema de la delincuencia es una actividad que lesiona el tejido social, que rompe el espíritu de convivencia, que quebranta el marco de la ley y que puede llevar a la ingobernabilidad. Sus efectos afectan a toda la sociedad, al gobierno, a la actividad productiva y, por supuesto, a los planes de desarrollo económico y social. Por lo tanto, de conformidad con estas premisas, la solución pasa necesariamente por una respuesta nacional que involucre a todos los salvadoreños, a todos sus recursos y especialmente a la suma absoluta de las voluntades de gobernantes y gobernados. Todo esfuerzo parcial y desarticulado del gobierno, de las instituciones del Estado, de las organizaciones sociales, de los gremios de profesionales, empresarios y obreros y de cada ciudadano salvadoreño, nunca será suficiente ni producirá resultado alguno. Todas serán de antemano, iniciativas llenas de buenas intenciones, pero sin posibilidades de éxito. La unidad de criterio para identificar las causas del problema de la delincuencia y la unidad de acción para enfrentarla con éxito, es el único camino de solución que existe en este momento. Los lamentos de ahora son insuficientes, se requiere, más que voces plañideras, se necesitan voluntades empeñadas y coordinadas para enfrentar los retos a la paz pública y a la legalidad del Estado.

De conformidad con este planteamiento, resulta prioritario comprometer a todas las instituciones del Estado, así como identificar e incorporar a todos aquellos grupos, personas y organizaciones gremiales y sociales, que necesariamente deberían cooperar con un esfuerzo sostenido y unidireccional en el área que les correspondiere actuar.

Sólo a partir de una concertación nacional de voluntades y de acciones, se podrá enfrentar con éxito el desafío de la delincuencia, que afecta al país. Sin duda, estamos en una situación de extrema gravedad con una amenaza que sólo puede enfrentarse, no como en una guerra con una nación en armas, sino con una nación integrada; con gobernantes que gobiernen, instituciones que funcionen, leyes que se apliquen y ciudadanos dispuestos a colaborar con su conducta y su accionar, para recuperar el orden social que nos merecemos. Somos un país en crisis. Nuestros recursos son mínimos, mientras la población se multiplica. Ya no tenemos patrimonio que vender, el nivel de endeudamiento es superlativo, la

corrupción nos estrangula y nuestro sistema democrático es cada vez más débil por la incapacidad y la complacencia. Necesitamos urgentemente un nuevo pacto social en que se empeñe la palabra, la moral y la voluntad. Sólo así, con una unión plena, salvaremos al país. **Solo el pueblo puede salvar al pueblo.**

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Dictar una política criminal integrada y coherente con la política social y económica del Estado.
2. Emplear todas las instituciones y recursos del Estado, incluída la Fuerza Armada, en la lucha contra la delincuencia.
3. Concertar bajo un mando responsable único, la planificación, la coordinación y la dirección de la lucha contra la delincuencia. (Ver anexo N°. 2. Pág. 176).
4. Reformar la Ley Penal y Procesal Penal, Juvenil y Penitenciaria, para aplicarlas en situaciones de emergencia nacional.
5. Superar las deficiencias de la aplicación de la ley y la actuación de los tribunales de justicia y de la Fiscalía General de la República.
6. Organizar a todas las comunidades del país, otorgándole al gobierno local la coordinación y apoyo a las mismas.
7. Incorporar a la sociedad civil al esfuerzo de lucha contra la delincuencia.
8. Establecer una nueva doctrina operativa de seguridad ciudadana.

ÁREAS DE ATENCIÓN PREFERENTE POR EL GOBIERNO

- Disponer mayor protagonismo a los ministerios de Educación, Justicia y Seguridad, Gobernación y a los gobiernos locales.

- Reforma de leyes penales y administrativas relacionadas con el delito.
- Fortalecer la FGR y la PNC con mayor capacitación e investigación del delito.
- Asignar legalmente a los consejos municipales, el protagonismo local para la organización comunitaria de su jurisdicción y para el empleo total de los fondos FODES, en programas de apoyo en control social. (50% proyectos educativos y recreativos, 30% obras para generar empleo manual en proyectos de desarrollo local).
- Disponer que el presupuesto de la nación debe ser reestructurado para darle prioridad al esfuerzo de empleo y control social para recuperar la tranquilidad pública.
- Designar un comisionado presidencial apoyado por un consejo nacional contra la delincuencia, con una estructura de apoyo constituida con funcionarios de alto nivel de la Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República y Consejo de Seguridad Pública, para planificar el despliegue territorial, control poblacional y coordinación de acciones de persecución del delito.
- Incrementar y tecnificar el sistema nacional de inteligencia con participación de la Fuerza Armada, PNC, seguridad privada y gobiernos locales (policía municipal).
- Racionalización del presupuesto de la PNC, en recursos directamente útiles al esfuerzo operativo y menos a lo administrativo y de exhibición (motos acuáticas), por ejemplo de los vehículos administrativos (420) entregar 50% a investigación⁶¹.
- Otorgar a la Fuerza Armada, Policía Municipal y Seguridad Privada la calidad de policía auxiliar con protección legal.

61 LPG 01/03/2010. Pág 8.

- Desarrollar un programa de eficiencia y eficacia policial con mayor capacitación en investigación, inteligencia y operación policial, ética policial, relaciones humanas.
- Mantener como política de Estado la persecución de la corrupción. Respecto a la reclamada depuración judicial, policial y fiscal, debería considerarse la creación de una dependencia encargada de recibir las demandas ciudadanas de prácticas corruptas, inclusive aquellas denuncias presentadas con carácter reservado. Tal oficina debería de pertenecer a la Fiscalía o al Tribunal de Ética gubernamental.
- Aprobar un sistema de justicia menos formalista y más inquisitivo dando más protagonismo al juzgador.
- Organización de la policía escolar para registro y control en instituciones educativas en situación de riesgo.
- Reformar las normas de aprendizaje para incorporar a los jóvenes en períodos de ocio escolar, al conocimiento y dominio de oficios y técnicas del trabajo en talleres y fábricas. Con procedimientos de selección, admisión y desarrollo ágiles y consensuados.
- Proteger física y jurídicamente a víctimas, testigos y familiares para asegurar su integridad física y espiritual y el aporte de elementos de prueba robustos y suficientes.
- Organizar a las instituciones del Estado, municipales, iglesias y organizaciones de la sociedad civil, para el esfuerzo de participación en el control poblacional y territorial.
- Elaborar nuevos planes de control territorial y poblacional con el apoyo del Estado en educación, salud, empleo, recreación y educación complementaria para jóvenes.
- Organizar un nuevo despliegue territorial del cuerpo policial y Fuerza Armada

en áreas urbanas con delegaciones, subdelegaciones, puestos policiales fijos y móviles y patrullas motorizadas, en bicicleta y a pie, para disuadir la acción criminal.

- Combinar presencia policial, seguridad privada y agentes encubiertos en el sistema de transporte urbano e interdepartamental.
- Control más estricto de lugares de riesgo como bares, barra-show, discotecas, billares, salas de maquinitas, evitando la presencia de menores y regulando la venta de alcohol y horas de cierre, especialmente en fin de semana.
- Asegurar las zonas no contaminadas con medidas preventivas y recuperar las zonas de gran nivel delincuencial con medidas de excepción y control operacional.
- Control y desarticulación de las estructuras de las maras y de los grupos organizados delincuenciales como el narcotráfico.
- Aislar a los jóvenes en riesgo para cortar el flujo de ingreso a las maras y organizar las escuelas para padres para un mayor control y educación de sus hijos.
- Ejercer mayor control en centros de internamiento de menores y creación de centros de rehabilitación y reinserción (granjas agrícolas) para los jóvenes que voluntariamente quieren abandonar la vida antisocial.
- Mejorar el control de internos y la vigilancia en centros de reclusión para evitar al máximo la dirección y estímulo del delito desde los centros penales, otorgando mayores beneficios de internamiento por observar buena conducta para su rehabilitación, así como privilegiar beneficios de la Ley penitenciaria al interno que trabaja.
- Fortalecer la capacitación y la mayor supervisión a las actuaciones de los jueces y los tribunales por la retardación de justicia. Reconocimiento de la importante función que deberían desarrollar las oficinas de investigación judicial

y profesional dotándole de los recursos humanos y materiales que les sean necesarios.

- Recomendar la organización de verdaderos institutos políticos en los partidos con miembros de reconocida capacidad profesional, integridad personal y auténtico espíritu de servicio.

REFORMAS LEGALES

- La Asamblea Legislativa debe dar trámite urgente a iniciativas de ley para la aprobación de leyes y reformas de éstas, que contribuyan al esfuerzo nacional para erradicar la violencia en nuestro país.
- Aprobar mayor regulación de vida carcelaria y de visitas en centros penitenciarios.
- Aprobar clasificación efectiva de internos por grado de peligrosidad y creación de centros de rehabilitación y de educación profesional. (Granjas agrícolas y centros de aprendizaje).
- Otorgar protección de identidad a las víctimas, testigos y familiares.
- Aprobar menores beneficios procesales y penales a delincuentes.
- Aprobar el régimen de excepción local o regional para control territorial por tiempo limitado.
- Aprobar la creación del Instituto de Policía Científica y fusión con Medicina Legal bajo jurisdicción de la Fiscalía General de la República.
- Disponer mayor control de armas de fuego. Sólo tenencia en domicilio y negocio, no en tránsito, ni portación (Excepto personal de seguridad).
- Otorgar privilegios tributarios a empresarios que creen nuevos empleos y

que funden centros de aprendizaje, especialmente en zonas de riesgo y zona oriental.

- Disponer la carnetización a menores (a partir de 12 años) en escuelas y centros de aprendizaje, etc.
- Autorizar que, en situación de excepción, los miembros de la Fuerza Armada y la Policía Municipal puedan ejercer funciones de control, vigilancia y captura in fraganti como policía auxiliar.
- Aprobar que los menores infractores condenados por delitos graves deben ser segregados de los otros menores. Adaptación o reforma de la Ley del Menor Infractor para adecuarla a la situación real del país y a la incidencia que tiene en ella el menor que delinque.
- Recuperar, para la aplicación de la justicia, la facultad de continuar o profundizar los plazos del período de instrucción en la investigación del delito, por parte del juez responsable del caso, dictando las resoluciones pertinentes para que la FGR y la PNC aporten lo solicitado en un período ampliado. Disponer la facultad y la obligación al juez para ordenar la práctica de diligencias útiles para sustanciar el proceso.
- Establecer un impuesto razonable por familia, por casa (propia o alquilada), por vehículo y por negocio para atender y mejorar los gastos de seguridad pública.
- Aprobar nueva legislación penal procesal contra los delitos de cuello blanco, narcotráfico, de crimen organizado y delincuencia juvenil, con procedimientos ágiles y valoración de pruebas más apropiadas al *modus operandi* de esta clase de delitos, incluso la creación de tribunales con jueces sin rostro.
- Legislar sobre transparencia pública y penalizar con todo rigor la evasión de impuestos, la colusión y corrupción y los delitos conexos.
- Establecer que para los próximos cinco años, los fondos FODES de las al-

caldías deben ser orientados a programas preventivos para fortalecer la convivencia, el respeto a las leyes, la cooperación ciudadana y funcionamiento de programas culturales, recreativos y deportivos para jóvenes, como complemento a la educación pública y para el empleo local.

- Dictar medidas legales con la ayuda de la SIGET al control de teléfonos y celulares y de usuarios para evitar su instrumentalización delictual, mediante el bloqueo de los números asignados a los propietarios y usuarios, y crear redes locales disponibles para la denuncia de hechos sospechosos en la calles, sitios públicos, el transporte y en el vecindario.
- Aprobar mayor protagonismo y mayor responsabilidad del Consejo de la Judicatura para una efectiva supervisión de la actuación de los tribunales y de una apropiada evaluación de los jueces. Exigiendo mayor entrega y efectividad, con menos legalismos distorsionantes del espíritu de la justicia y del derecho de las víctimas.
- Separar la función administrativa de la función jurisdiccional en la Corte Suprema de Justicia, para mayor profundidad y celeridad de la resolución de los casos y del quehacer judicial.
- Aprobar una ley de partidos políticos.
- Aprobar reformas a las normas legales sobre aprendizaje para facilitar la incorporación de jóvenes estudiantes en etapa escolar y no escolar.

ACCIONES INSTITUCIONALES

El órgano ejecutivo

- Nombrar un comisionado presidencial para coordinar la lucha contra la delincuencia de toda la estructura del Estado.
- Aprobar y proponer en su caso, una política criminal integral, que contemple

la participación de los entes responsables, definir sus funciones y niveles de colaboración y coordinación, así como los ámbitos de actuación y recursos.

- Establecer granjas agrícolas y centros de aprendizaje para la recuperación de menores infractores y granjas agrícolas para adultos en fase de confianza.
- Convocar a un pacto nacional contra la violencia y a favor de la paz a todas las fuerzas vivas de la nación incorporando a maestros, alumnos, padres, vecinos, autoridades, líderes religiosos, feligreses, organizaciones gremiales y sociales, con el total apoyo del gobierno central y de los gobiernos locales, fomentando la organización ciudadana hasta en el grupo humano más pequeño y colocando estas organizaciones bajo la dirección de los líderes naturales de cada lugar, para que, en un esfuerzo conjunto, unan voluntades a efecto de lograr el apoyo moral y personal de toda la sociedad para colaborar individual y colectivamente a erradicar todo tipo de violencia contra la integridad de las personas, el patrimonio privado y público y la seguridad pública.
- Disponer que todas las instituciones del Estado empeñen sus recursos y esfuerzos para contribuir a erradicar el clima de irrespeto y violencia que vive el país.
- Colocar a la Fuerza Armada en situación de emergencia, ordenándole colaborar con la Policía Nacional Civil, para combatir con la mayor eficacia toda manifestación de violencia y de infracción legal que afecte la vida y el patrimonio de las personas y la tranquilidad pública.
- Declarar a la Policía Nacional Civil en situación de emergencia para desplegar todos sus efectivos, emplear todos sus recursos y empeñar todos sus esfuerzos, para que se restablezca el respeto de la ley, a la vida y al patrimonio de las personas, asegurando un clima de paz propio de una sociedad democrática.
- Crear un centro nacional para planificar, organizar y apoyar la lucha contra la delincuencia, integrado por el ministerio de Justicia y Seguridad, ministerio de Defensa, Consejo de Seguridad Pública y Fiscalía General de la República.

Ministerio de Relaciones Exteriores

- Establecer convenios de intercambio de información y apoyo con Estados Unidos, México y Centroamérica para el combate del narcotráfico, crimen organizado y maras.
- Establecer convenios para regular la deportación de personas con antecedentes penales.

Ministerio de Obras Públicas

- Ejecutar programas de infraestructura local para generar empleo y utilizar espacios públicos para construir áreas deportivas y recreativas.
- Disponer legalmente que todo proyecto nuevo de construcción habitacional debe incluir, según sus dimensiones y valor, instalaciones para la PNC, casa comunal y espacios recreativos y deportivos propios para sus habitantes.

Órgano Judicial

- Reorganizar la carrera judicial para estimular la capacidad y la responsabilidad profesional del juez y de los colaboradores y separar a los que no reúnan los requisitos de capacidad profesional y ética.
- Fortalecer la escuela judicial para que todos los jueces sean graduados con los requisitos propios y necesarios del cargo, tanto del orden legal como del orden ético.
- Disponer el fin de la mora judicial con un plazo perentorio para su debida sustentación.
- Optimizar el mejor empleo de los recursos presupuestarios, menos carros, menos viajes, menos asesores, menos fiestas y más recursos informáticos, más colaboradores en los tribunales, más capacitación y más control.

- Reformar a profundidad las oficinas de control e investigación judicial y profesional.

Ministerio de Educación

- Organizar la policía escolar para mayor control y vigilancia de aquellos centros de estudio con problemas de jóvenes pandilleros y reinstalar los centros de atención psicológica, para atender manifestaciones de conducta no adecuada. empleando personal pensionado con experiencia en seguridad.
- Disponer que cada escuela y el personal docente deben ser considerados como centros comunitarios para orientación de padres, educación de niños, organización de vecinos para labores a favor de la misma comunidad fundando comités de desarrollo local y comunal.
- Cada escuela rural debe convertirse en centro cultural y social y cada docente en líder comunitario, sin ideologías para la organización de vecinos y ejecución de proyectos comunitarios.
- Ampliar los horarios de clases en escuelas e institutos para establecer ejes de funcionamiento (1) de Programa de Educación Científica y Cultural (2) Programa de Educación Vocacional (oficios) y (3) Programa Recreacional, Artístico y Deportivo.
- Orientar y supervisar al personal docente para exigir el cumplimiento de programas, de horarios de trabajo y de asistencia a escuelas rurales.
- Organizar certámenes culturales y artísticos a nivel municipal, departamental, regional y nacional y campeonatos deportivos de fútbol, basket-ball y volley-ball, involucrando a padres y a las comunidades.
- Restablecer en los currículos de primaria y media, la enseñanza y práctica de la educación con civismo y moral.
- Procurar que en cada escuela (existen más de 5,000 en el país) de toda comuni-

dad, que se constituya como la base de un “Centro para la convivencia pacífica y el desarrollo humano”.

- Hacer efectiva la necesaria y justa dignificación de la carrera docente con salario justo y prestaciones obligatorias al maestro.

Ministerio de Trabajo

- Proponer reformas para facilitar el empleo a tiempo parcial y el aprendizaje a jóvenes escolarizados y no escolarizados.

Ministerio de Hacienda

- Proponer las reformas correspondientes para otorgar privilegios tributarios por nuevos empleos a los ya establecidos y por la puesta en marcha de nuevas empresas.
- Organizar el FODES como inversión en desarrollo (no salarios) en áreas sensibles para educación y desarrollo humano.

Secretaría de Cultura

- Planificar las funciones de las casas de la cultura para una dinámica más comunitaria de participación como clubes de libros, certámenes culturales, el tribunal del saber, club de oradores, clubes de baile, clubes de historia, clubes verdes para defensa de la naturaleza, etc.

Gobiernos locales

- Asumir el protagonismo en el desarrollo comunal de su municipio, organizando a los barrios, colonias, repartos y cantones; apoyándoles en lo referente a su estructura, normativa, representatividad y fines para proyectos colectivos propios de la comunidad relacionados con riesgos de desastre, calidad de vida y seguridad, todos coordinados por un trabajador social.

- Invertir los fondos FODES en el programa preventivo, construyendo, equipando y manteniendo centros de educación y formación laboral para adultos y desempleados (ya existentes en algunos municipios) y escuelas municipales de artes y oficios para jóvenes escolarizados; apoyo a programas de eventos culturales, artísticos, recreativos y deportivos, como clubes de fútbol, basketball, contratando docentes y entrenadores. Así como en obras locales para generar empleo en la zona.
- Apoyar con el adecuado alojamiento a las unidades P.N.C., F.A. y F.G.R.
- Implementar el recurso de la consulta municipal para lograr el nivel óptimo de concientización ciudadana apoyando el proyecto de prevención y seguridad integral del municipio, bajo coordinación de una secretaría de seguridad ciudadana municipal.
- Solicitar el apoyo de la empresa comercial, industrial, de servicios y agrícola de la zona para los programas de empleo y de aprendizaje a los jóvenes.
- Evaluar las actividades realizadas por gobiernos locales reconocidos justa y legítimamente, por su eficiencia y exitoso control de la administración local para que, mediante reconocimientos públicos, sean considerados modelos para el resto de corporaciones municipales.
- Establecer con las instituciones religiosas, de salud, de educación, deportivas y culturales, una relación de cooperación, para que coordinadamente se implemente en casas comunales los programas sociales que sean urgentes y útiles al desarrollo de los mismos, con atención en cada nivel y de preferencia para el desarrollo normal de los jóvenes como servicio social y solidaridad ciudadana.

Fiscalía General de la República

- Evaluar permanentemente la eficiencia operativa para mejorar la capacidad de respuesta al desafío de la criminalidad.

- Mantener un programa permanente de capacitación continua (todos los días) para mejorar los niveles de rendimiento operativo.
- Organizar el Instituto de Policía Científica y Médico Forense, para apoyar con mayor capacidad profesional y científica el esfuerzo para aportar una evidencia incontrovertible al trabajo de las autoridades judiciales.
- Especializar a toda la institución en las diferentes fases del proceso, a fin de evitar la reiteración de deficiencias procesales.
- Incrementar las relaciones de cooperación con la PNC para obtener una mayor efectividad en todo caso de investigación criminal, mediante un adecuado reconocimiento de la función que corresponde a cada institución.
- Disponer el aumento, selección y capacitación de nuevos fiscales, estableciendo el escalafón correspondiente y la especialización de los mismos.
- Solicitar al Órgano Ejecutivo el apoyo necesario en recursos y en la reforma de toda aquella legislación penal, que requiere la aplicación de nuevos aspectos procesales para impulsar la investigación y diligenciación de los casos criminales.
- Exigir la reforma a planes de selección de su personal, incluso la elección de fiscal general, para obtener la garantía de capacidad profesional en el ejercicio de la función del ministerio público, decisiones que deben basarse en la experiencia profesional, integridad moral y capacidad del funcionario por elegir, otorgando preferencia a los graduados de la Escuela Judicial.

Policía Nacional Civil

- Solicitar, por el canal correspondiente, al gobierno de Estados Unidos, la colaboración para organizar una unidad de certificación de calidad administrativa y operativa de la función policial, mediante el cumplimiento de categorías y criterios (Catálogo) propios de la organización y desempeño de las unidades de seguridad policial.

- Aprobar una ley orgánica más comprometida con la protección ciudadana, con una normativa menos burocrática y menos ideologizada, que sea más clara en cuanto a funciones, requisitos de ascenso y determinación numérica del personal directivo, personal ejecutivo y personal operativo, (Ley de Planta), evitando las reformas periódicas por exigencias de ascensos de los funcionarios policiales.
- Establecer un régimen disciplinario para separar a personal indisciplinado y de conducta delincuencial. Menos burocracia de la inspección y más control y depuración. Sanción ejemplar por ignorar solicitud de auxilio a víctimas y apoyo a personas e instituciones.
- Establecer estrategias diferenciales para combatir el crimen organizado, las maras y la delincuencia común; orientando la inteligencia policial al estudio de sus estructuras, compartimentación, liderazgo, financiamiento, modus operandi, enlaces y distribución nacional e internacional.
- Crear la Escuela Superior de Policía para mandos medios y superiores, con ayuda de cooperación internacional. La capacitación de mandos básicos y de especialización deberán ser atendidos por la Academia de Seguridad Pública.
- Disponer que todo incremento policial debe orientarse al área de investigación criminal.
- Elegir un Director de Policía Nacional Civil, preferiblemente abogado con experiencia en administración de justicia como exmagistrado de lo penal.
- Organizar en cada delegación un centro especializado de denuncias (atención al cliente).
- Reorganizar y redefinir las funciones de la Inspección General para supervisar a la PNC y a la Academia de Seguridad Pública, situándola jerárquicamente en el viceministerio de Seguridad, con menos burocracia y más funciones de control del área administrativa, presupuestaria y operativa del quehacer policial y no del área disciplinaria.

- Vigilar y evaluar cómo se distribuyen y emplean los recursos humanos y materiales. Así como la calidad de las instalaciones y comunicaciones y la capacidad de respuesta a requerimientos de auxilio.
- Revisar y adecuar los planes, acciones y procedimientos policiales a nivel local, coordinadamente con autoridades locales.
- Disponer el darles seguimiento a los programas de estudio, capacitación, prácticas y desenvolvimiento en el servicio de los alumnos y graduados de la Academia de Seguridad Pública.
- Orientar la Unidad de Asuntos Internos a la investigación del personal para conocer sobre conductas delictuales que afectan las funciones e imagen institucionales.
- Asumir por el mando policial la supervisión del comportamiento del personal policial sobre actitudes irregulares que puedan perfilarse como actos reñidos con la disciplina en la función policial.

Fuerza Armada

- Otorgar condición de policía auxiliar con protección legal.
- Disponer de inmediato el empleo de los recursos humanos y materiales autorizados para colaborar a la lucha antidelincuencial.
- Planificar, organizar y desplegar en el territorio nacional las unidades militares asignadas a la tarea de emergencia, para colaborar al restablecimiento de la seguridad ciudadana.
- Elaborar y aprobar el respectivo procedimiento operativo normal en los casos de actuación conjunta con la Policía Nacional Civil y en los casos de operaciones propias de orden público por parte de la institución militar.
- Disponer la conservación de la integridad de las unidades orgánicas de la

Fuerza Armada y de sus mandos para efectos de capacitación continua sobre la doctrina de seguridad ciudadana y de respeto a los derechos humanos, así como de responsabilidad institucional para resguardo de la imagen y prestigio del personal militar.

- Colaborar en la planificación, organización y participación de un centro nacional para darles seguimiento a las acciones de las unidades operativas.
- Colaborar a la recopilación de información delincuencial con el apoyo de las unidades de inteligencia de las brigadas y destacamentos locales.

La seguridad privada

- Disponer que la seguridad privada y la policía municipal deben ser parte del plan de control territorial como policía auxiliar, para colaborar desde su función y ubicación al esfuerzo preventivo, así como en los programas de organización comunitaria y de inteligencia policial.

Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- Disponer que este organismo debe integrarse con expertos en seguridad y criminología, para efectos de diagnóstico, planificación, coordinación, evaluación y supervisión.
- Recoger información y análisis de la delincuencia, elaborar estadísticas, evaluar los factores del control social, identificar las causas primarias del delito y las modalidades de organización de los infractores,
- Estudiar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, la actuación de magistrados y jueces, fiscales y procuradores,
- Evaluar el nivel de respuesta de la PNC a la problemática del delito y la incidencia de la legislación penal y administrativa pertinente,

- Formular observaciones a la lucha contra la delincuencia y sugerir las reformas legales necesarias.
- Presentar un informe público trimestral y anual circunstanciado sobre la situación de la seguridad ciudadana en el país.

Iglesias

- Establecer planes coordinados para que las iglesias, párrocos y pastores (más de 10,000) orienten a los padres de familia sobre los valores religiosos y de la familia; a los jóvenes sobre los valores de convivencia social y a los vecinos sobre la importancia de organizarse en las comunidades para mejorar las condiciones de vida y de seguridad de sus familias y sus hijos.
- Impulsar la participación en los planes de los gobiernos locales para fomentar las reuniones de convivencia ciudadana y de iglesias abiertas, sabatinas y dominicales, para debatir sobre temas de la familia, la adolescencia, la cooperación, los derechos y deberes ciudadanos. Constituir y apoyar equipos contra desastres, control de plagas, escuelas para niños en programas artísticos, culturales, deportivos y de manualidades.
- Participación en orientación religiosa y moral a los internos, tanto a jóvenes, como a los adultos, en los centros de reclusión.
- Participar en programas de apoyo a diferentes organismos del Estado y de la familia para que, con su orientación y enseñanza, se pueda recobrar los valores fundamentales perdidos.

Medios de comunicación

- Coordinar autocensura de medios de comunicación para evitar la apología del delito, en los periódicos, revistas, radios y televisión.
- Ejercer autocontrol de programas y audiencias, discriminando los horarios para niños, jóvenes y adultos.

- Favorecer y apoyar programas en vivo en donde participen niños, jóvenes y adultos y se haga énfasis en los valores de la familia, del trabajo, de la comunidad, de la ciudadanía, de la ecología, fomentando participación en certámenes culturales, artísticos, recreativos y deportivos. Gestionar apoyo gubernamental y de las empresas privadas en este esfuerzo.
- Promover el reconocimiento y distinción, por medio de programas, a personas que destaquen en la difusión del conocimiento de valores éticos, religiosos, morales, de usos y convencionalismos, para fomentar el respeto a la ley y a los seres humanos, la solidaridad hacia los otros y la responsabilidad personal.

Organizaciones empresariales, gremiales, políticas y sociales.

- Colaborar al esfuerzo nacional contra la violencia para mantener un esfuerzo continuo y generalizado en todo el país, aportando dentro de sus posibilidades, aquellos recursos humanos, materiales y morales que sea necesario emplear para lograr consolidar una voluntad colectiva que nos permita recuperar la vigencia del orden social.
- Crear nuevos empleos a tiempo completo y parcial y centros de aprendizaje para jóvenes.
- Ofrecer centros deportivos y recreativos a los grupos familiares de las empresas.

Sistema de transporte

- Ejercer mayor control del servicio de transporte público, en propietarios, motoristas y vehículos.
- Disponer seguridad más efectiva en el transporte público combinando PNC, seguridad privada y personal encubierto.
- Aprobar nueva ley de transporte para corregir y sancionar los abusos y arbitrariedades de los empresarios y motoristas del transporte público.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL TEMA

SOCIEDAD: Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen una unidad distinta de cada cual de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

ESTADO: Sociedad jurídicamente organizada.

ORDEN PÚBLICO: Estado de normalidad bajo el amparo de la ley.

SEGURIDAD PÚBLICA: Situación en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sin que estos se vean menoscabados, limitados o violados, y en caso de que esto ocurra, los órganos encargados de cumplir la ley puedan investigar, identificar y/o sancionar a los delincuentes o a quienes hayan infringido la ley.

CONTROL SOCIAL: Es el conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar el sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias. Puede ser de carácter informal y formal.

POLICÍA: Buen orden en las ciudades y naciones, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

PODER DE POLICÍA: Facultad de legislar.

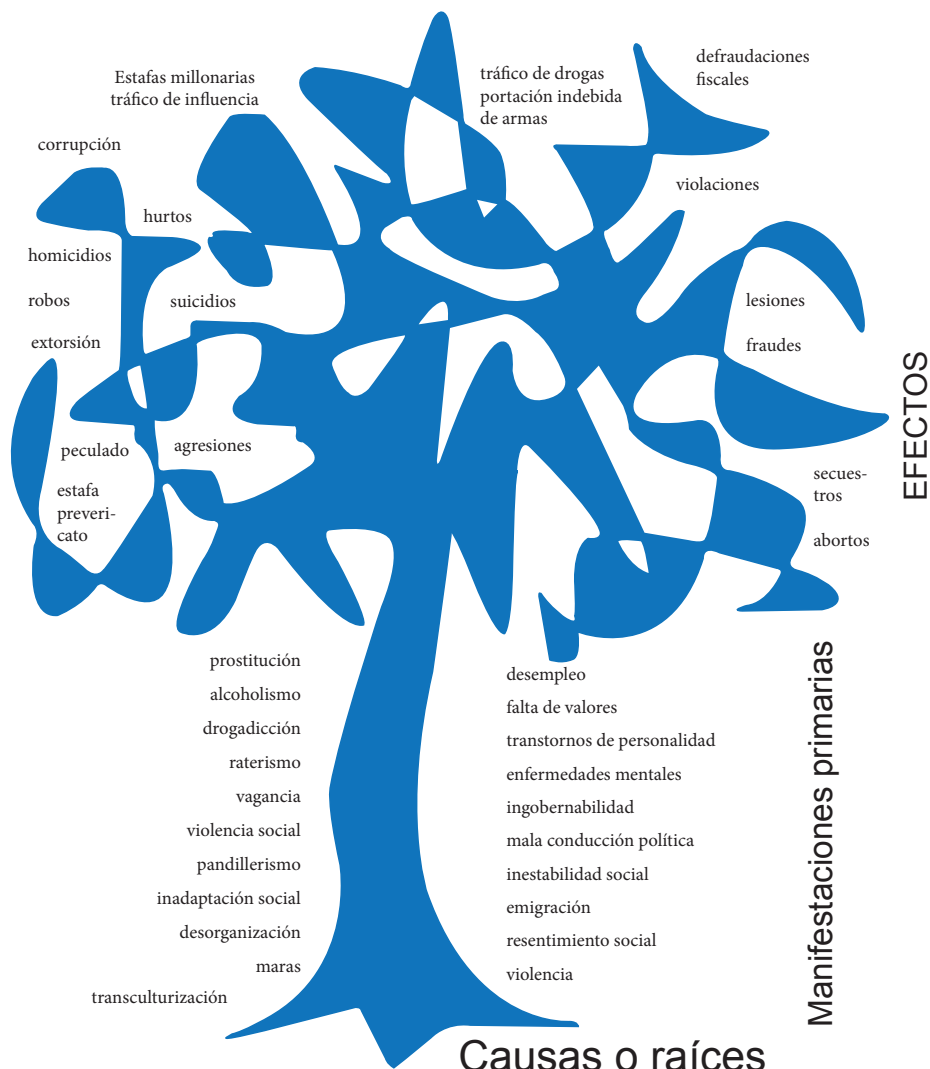
SERVICIO PÚBLICO: Toda situación destinada a satisfacer una necesidad colectiva de interés general, con las siguientes características:

- Regularidad
- Continuidad
- Uniformidad
- Satisfacción e interés general
- Técnicamente adecuada

POLÍTICA CRIMINAL: Conjunto de acciones con las que el cuerpo social organiza la respuesta al fenómeno criminal .

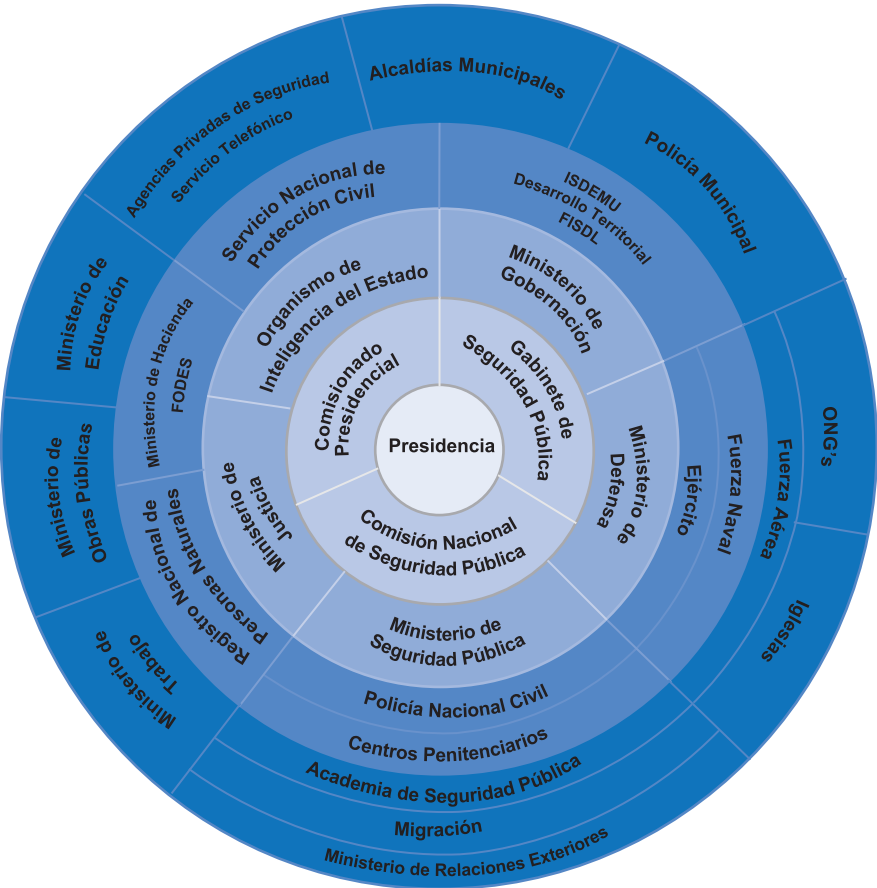
ANEXO N°. 1

ÁRBOL DE LA DELINCUENCIA



analfabetismo, desintegración familiar, migración, desastres naturales, malas políticas, enfermedades psicológicas, desempleo, maltrato infantil, religión, guerra, mala organización del Estado, violencia intrafamiliar, falta de valores, salud pública deficiente, maltrato infantil, paternidad irresponsable, falta de ética profesional, ingobernabilidad, ambición desmedida de lucro, traumas psicológicos, ambición de poder, desviación social, sobre población, hacinamiento, abandono infantil, desnutrición infantil, enfermedades congénitas, anomalías orgánicas, etc.

ANEXO N°. 2
PROPUESTA DE ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL
PARA EL CONTROL DE DELINCUENCIA



CURRÍCULUM VITAE

NOMBRE: CARLOS REYNALDO LÓPEZ NUILA

CARGO ACTUAL: VICEPRESIDENTE

Universidad Tecnológica de El Salvador

FORMACIÓN PROFESIONAL:

- Coronel (retirado) de la FAES.
- Licenciado en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Maestría en Educación Universitaria.
- Maestría en Ciencias Políticas (Egresado).
- Diplomado para Dirigentes de Instituciones de Educación Superior en la Universidad de Monterrey, México.
- Diplomado Avanzado para Dirigentes de Instituciones de Educación Superior en la Universidad de Harvard, Estados Unidos.
- Seminario Taller sobre Instituciones de Educación Superior en el Instituto de Planificación de la UNESCO, París, Francia.

ACTIVIDADES PROFESIONALES:

- Comandante de Sección (Instructor) de la Compañía de Caballeros Cadetes de la Escuela Militar Capitán General Gerardo Barrios.
- Primer ayudante de la Plana Mayor Presidencial (Hoy Estado Mayor Presidencial).
- Diversos cargos y funciones en la Fuerza Armada.
- Agregado Militar en España.
- Director General de la Policía Nacional.
- Viceministro de Seguridad Pública.
- Ministro de la Presidencia de la República.
- Director de la Caja Mutual de la FAES (Hoy IPSFA).
- Juez de Primera Instancia Militar.
- Miembro de la Comisión de Límites de El Salvador (1976 - 1979).

- Miembro de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (1982 - 1984).
- Miembro de la Comisión de Gobierno para el Diálogo Nacional con el FMLN (1984 - 1989).
- Miembro de la Comisión de Amnistía según acuerdo de Esquipulas II (1987).
- Vicerrector de Postgrados, Secretario General, Director de Relaciones Internacionales y Rector Adjunto de la Universidad Tecnológica de El Salvador.
- Docente titular de la Cátedra de Criminología en la Universidad Tecnológica de El Salvador (1992 - 2007).
- Miembro del Consejo de Educación Superior (1999 - 2002) (2005 - 2007), (2013 - 2018) y Vicepresidente (2008 - 2013).
- Presidente de la Asociación de Universidades Privadas de El Salvador (AUPRIDES) (2012 - 2014) (2014 - 2016).
- Presidente de la Asociación de Universidades Privadas de Centro América (AUPRICA) (2006 - 2008).
- Consultor invitado para el tema "Seguridad Pública" por el Instituto del Partido Demócrata de los Estados Unidos. NDI.(1990).
- Miembro del grupo de investigadores de la Universidad Internacional de la Florida en el tema de Seguridad Pública y Relaciones Civiles –Militares. (1991 - 1993).
- Consultor Asociado del ICITAP (Programa de entrenamiento de Investigación Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos).(1992).
- Miembro y Presidente del C. D. Aguila.
- Fundador de la Universidad Tecnológica de El Salvador.

PUBLICACIONES:

- **“La Seguridad Pública de El Salvador”**, del programa “Seguridad Pública en América Latina”
Universidad Internacional de La Florida.
- **“La Fuerza Armada como Institución de un Estado Democrático”**,
del libro “Instituciones y Democracia en El Salvador”.
Fundación Konrad Adenauer.
- **“Los Desafíos del Futuro para una Universidad del Presente”**
Universidad Tecnológica de El Salvador.
- **“La Delincuencia en El Salvador”**
Revista Entorno, Universidad Tecnológica de El Salvador.
- **“La Universidad y los Desafíos de la Nueva Sociedad del Conocimiento”**
Libro “El Salvador del Futuro, una Visión Académica”
Universidad Tecnológica de El Salvador.
- **“Perspectivas Académicas del Problema Delincuencial”**.
Universidad Tecnológica de El Salvador.
- **“La Educación Superior en El Salvador”**
Revista Innovación Educativa de México.
- **“La Educación Superior Pilar del Desarrollo” 2014**
Editorial UTEC.

DISTINCIONES Y RECONOCIMIENTOS:

- **“Medalla Bernardo O’Higgins de Chile”**
por virtudes militares.
- **“Medalla al Mérito Gral. Manuel José Arce”**
Curso Básico para Teniente.
- **“Medalla de Honor al Mérito”**
Curso Avanzado para Capitán.

- **“Medalla al Mérito Militar”**
Del Ejército Español.
- **“Gran Cruz Blanca”**
Del Gobierno de Taiwán.
- **“Medalla al Mérito de la Guardia Nacional”**
Venezuela.
- **“Doctor Honoris Causa”**
Universidad Tecnológica de El Salvador.

La delincuencia, como causa de la inseguridad ciudadana, es un fenómeno social permanente cuya trascendencia origina la necesidad de evitarlo, de perseguirlo y de someterlo a las leyes correctoras que la misma sociedad ha dispuesto. La función policial es una de las tareas, entre otras, de esa actividad tutelar que deriva del contrato social de libertad, igualdad y justicia para todos. Es decir la policía debe responder, no primordialmente a los propósitos del poder del Estado para la sobrevivencia del régimen político, sino a facilitar y proteger el ejercicio irrestricto de los derechos, garantías y libertades del individuo, para que éste logre la confirmación plena como ser humano y como sujeto del fin del último de la actividad de Estado. No hay duda de que la sociedad será más perfecta, en la medida que la persona sea más respetada y, en ese propósito, el Instituto de Ley y Orden cumple una función trascendental porque debe tenerse presente, que la paz social no sólo es la ausencia de violencia, sino, fundamentalmente, la vigencia plena de los derechos de la persona humana, para vivir con dignidad, trabajar con seguridad y para buscar en un clima de mutuo respeto y tranquilidad, la prosperidad que todos desean.