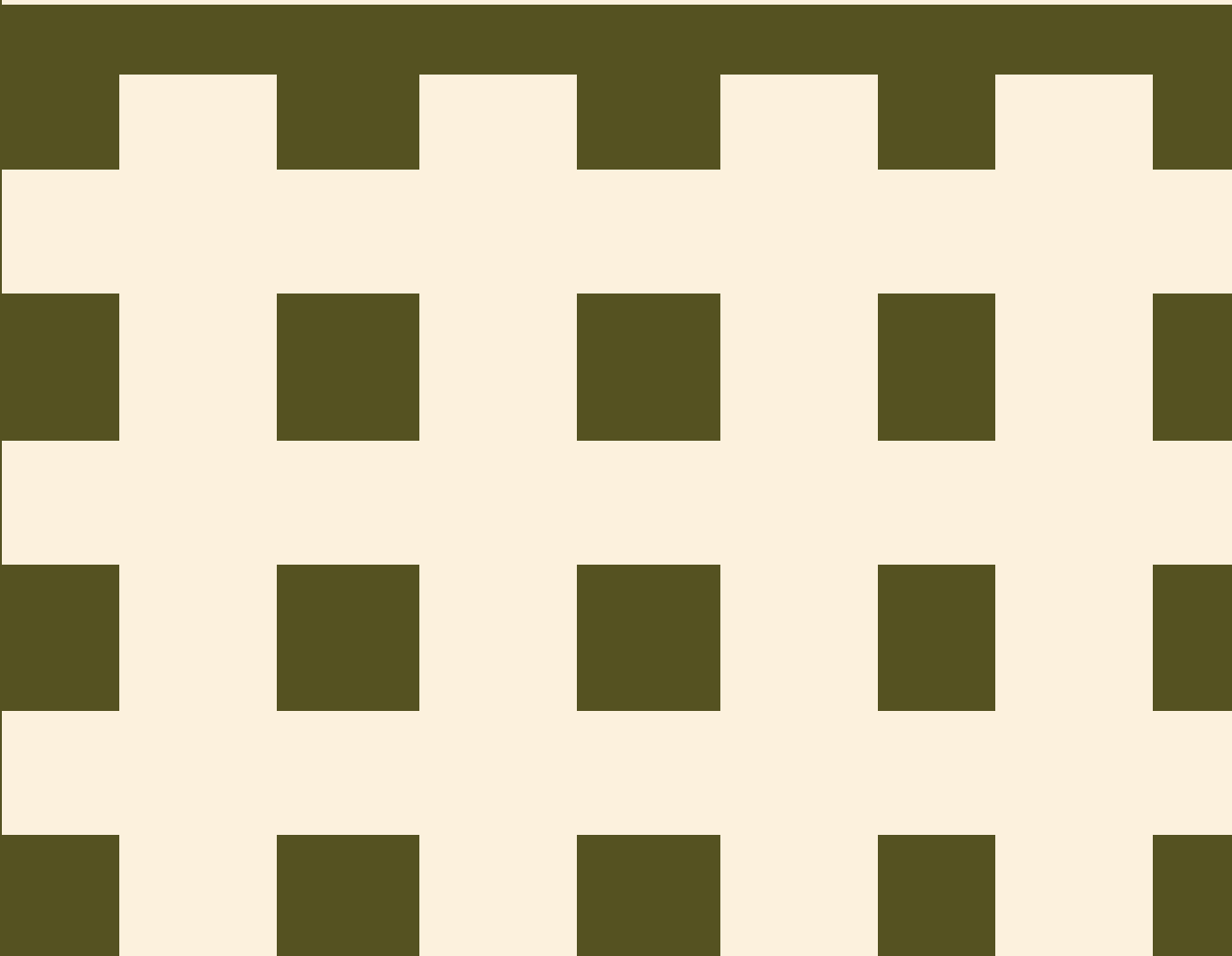


Bases para una política INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR

Juan Vicente Flores
Héctor Alexander Serpas Santos



Universidad Dr. José Matías Delgado
Instituto de Investigación Jurídica

**BASES PARA UNA POLÍTICA
INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN EL SALVADOR**

Juan Vicente Flores
Héctor Alexander Serpas Santos

San Salvador, El Salvador, diciembre 2012.



Universidad Dr. José Matías Delgado

Dr. David Escobar Galindo
Rector

Dr. Enrique Sorto Campbell
Vicerrector

Instituto de Investigación Jurídica

Dr. René Fortín Magaña
Director

Dr. Pablo Mauricio Alvergue
Subdirector

**Bases para una política integral
de seguridad pública en El Salvador**

Juan Vicente Flores

Héctor Alexander Serpas Santos

Director Editorial: Dr. René Fortín Magaña
Coordinación de la edición: Iris Hernández Díaz
Impresión: Talleres Gráficos, UCA

Esta edición y sus características son propiedad de la

Universidad Dr. José Matías Delgado,

Instituto de Investigación Jurídica,

Calle el Pedregal y Av. Finca el Espino, Campus II

(Ed. Nte. 2º. Nivel) Antiguo Cuscatlán, La Libertad,

El Salvador, Centroamérica.

Teléfono: (503) 2278- 1011 Ext. 233

Telefax: (503) 2278- 1011 Ext. 249

E-mail: investigacionjuridica@ujmd.edu.sv

Sitio web: <http://ijj.ujmd.edu.sv>

El contenido del libro y las opiniones vertidas en el,
son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total del contenido,
por cualquier medio, sin la autorización escrita de la Universidad
o en su caso de sus autores.

Hecho el depósito que manda la ley

Derechos Reservados

ISBN: 978-99923-944-6-5

Impreso en El Salvador

Índice

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
I. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN	15
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
2.1 Justificación de la Investigación	17
III. DIMENSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	18
3.1 Dimensión Doctrinaria	19
3.2 Dimensión Normativa.....	19
3.3 Dimensión Temporal.....	20
3.4 Dimensión Espacial.....	20
CAPÍTULO II	
IV. DISEÑO TEÓRICO	23
4.1 Elementos Históricos Primordiales	23
4.1.1 Antecedentes Mediatos	23
4.1.1.1 Edad Antigua.....	23
4.1.1.1.2 En la Biblia.....	23
4.1.1.1.3 El Código Hammurabi.....	24
4.1.1.2 La Edad Media	25
4.1.1.3 La Edad Moderna	25
4.1.2 Antecedentes Inmediatos.....	26
4.1.2.1 Edad Contemporánea	26
4.1.2.2 Regulación histórica a nivel constitucional en El Salvador	26
4.1.2.3 Clasificación de las Escuelas de Seguridad Pública	34
4.2 Etimología y Definición de Seguridad	38
4.2.1 Definición de seguridad pública	38
4.2.2 Inseguridad	39
4.3 Aspectos básicos de la seguridad pública	39
4.3.1 Características del diseño de las Políticas Integrales de Seguridad Pública	42

CAPÍTULO III

V. BASES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL

DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR (DESARROLLO)	49
5.1 Naturaleza de la seguridad pública	49
5.1.1 Finalidades de las políticas públicas de seguridad.....	50
5.1.2 El enfoque estratégico de la seguridad	51
5.2 La incorporación de las políticas de seguridad en las políticas sociales	53
5.3 Participación ciudadana en la formulación de políticas sociales	54
5.4 El desconocimiento de las causas del fenómeno de inseguridad	55
5.5 ¿Cuáles son las causas de los problemas de inseguridad ciudadana en El Salvador?	56
5.6 La Planificación de Políticas de Seguridad Pública, su Eficacia y Eficiencia	57
5.7 La implementación de una seguridad pública como política de Estado	59
5.8 Fórmula de la disminución de la Delincuencia	61
5.9 La Planificación de las políticas de seguridad pública hacia el futuro	62
5.10 La Prevención como política de seguridad hacia el futuro.....	64
5.10.1 Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil, “PRO JÓVENES II”	65
5.10.2 Incorporación de la Fuerza Armada	67
5.10.3 Propuestas de Reformas Legales	70
5.10.4 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia	71
5.11 Alternativa preventiva hacia un nuevo Estado de Seguridad ...	74
5.12 La violencia estructural como fenómeno cultural.....	74
5.13 La Seguridad como un factor de cohesión social	77
5.13.1 La cohesión social es una clave para la seguridad pública y el desarrollo de la democracia.....	77
5.14 El Estado de Derecho Constitucional y el Estado Legal de Derecho en materia de seguridad	80
5.15 Supremacía de la Seguridad Pública como un Derecho Humano y Fundamental	81
5.16 El proceso ejecutivo, legislativo y judicial de las políticas públicas de seguridad	82
5.17 Las políticas de seguridad y sus efectos en la sociedad	85
5.18 La esencia política y la politiquería en el contexto de las políticas de seguridad pública	86

5.19	Cómo, por qué y para qué formular políticas públicas de seguridad	88
5.20	La Seguridad Ciudadana	89
5.21	El proceso de emanación de las políticas públicas de seguridad	92
5.22	El Estado Laissez Fair en el tema de la Seguridad	92
5.23	La seguridad pública como un Derecho Humano.....	93
5.24	La seguridad pública y el principio de logro progresivo en materia de Derechos Humanos	95
5.25	La influencia del poder económico en la implementación de las políticas de seguridad pública	96
5.26	La adolescencia: una etapa de riesgo hacia la delincuencia....	97
5.27	La emigración como consecuencia de la delincuencia.....	98
5.28	Las políticas sociales como determinante de las políticas públicas de seguridad	99
5.29	La pena y prevención del delito	101
5.29.1	La veda de armas como prevención del delito	101
5.30	Globalización de la delincuencia	105
5.31	Principios de toda política criminal, aplicables a la seguridad pública.....	108

CAPÍTULO IV

VI. PANORAMA INTERNACIONAL RELACIONADO CON LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

		113
6.1	Características de las Políticas de Seguridad Pública	113
6.1.1	Síntesis de Políticas Públicas y sus características	116
6.2	Un panorama de la seguridad pública en América Latina (desde la visión de la O.N.U.).....	116
6.2.1	“Características generales de la seguridad pública en la región (Centro América)	117
6.3	Resumen del fenómeno de la seguridad	121
6.4	Consideraciones sobre el problema de inseguridad	123
6.5	La cooperación internacional en el fortalecimiento de la seguridad (Política criminal fragmentada de los Estados Unidos, OBAMA).....	124
6.5.1	La seguridad denota un concepto de complejidad el cual tiene que ser asumido en toda su integridad	124
6.6	Cariz transversal del problema de seguridad	126
6.7	El sistema de protección universal de Derechos Humanos (O.N.U.)	126
6.7.1	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ..	126
6.7.2	Declaración Universal de Derechos Humanos	127

6.7.3	En el Sistema Regional Interamericano Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”	128
6.7.4	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre	130
6.8	Derecho Comparado	130

CAPÍTULO V

VII. ALGUNAS DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

REFERIDO A LA SEGURIDAD	137
7.1 Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.....	137

CAPÍTULO VI

VIII. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS Y ESTADÍSTICAS

SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA	143
8.1 Análisis de la entrevista realizada por el periodista Julio Marengo, corresponsal de la Prensa Gráfica en Whashington al Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en lo relativo a la seguridad ciudadana	143
8.2 Análisis de la entrevista al señor Carlos Ascencio, realizada el miércoles veinte de abril de dos mil once al Director de la Policía Nacional Civil, por la prensa gráfica y periodista Tania Membreño en lo relativo a la criminalidad.....	144
8.3 Entrevista realizada al Dr. Salvador Menéndez Leal (Procurador Adjunto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), en lo relativo a la seguridad ciudadana .	145
8.3.1 Análisis de la entrevista realizada al Dr. Salvador Menéndez Leal (Procurador Adjunto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), en lo relativo a la seguridad ciudadana.....	147
8.4 Estadísticas relacionadas con la seguridad pública	150

CAPÍTULO VII

IX. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

9.1 Conclusiones	159
9.2 Recomendaciones	162
9.3 Propuestas	166

GLOSARIO	173
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	177
---------------------------	-----

ANEXOS	179
---------------------	-----

Introducción

“Hay que invertir más en seguridad para gastar menos en inseguridad”

La seguridad pública representa una condición sine qua non, es decir un requisito fundamental y fundamentador para una convivencia pacífica, armoniosa, tolerante, posibilitadora de garantías y cumplimiento de derechos.

Requiere ser sistematizada en un conjunto de lineamientos estratégicos que coadyuven a la prevención y represión de conductas contrarias a los ordenamientos jurídicos y a las pautas de convivencia socialmente aceptables, esto se traduce en políticas de seguridad pública.

En el presente trabajo se realiza un ensayo sobre el tema “**Las bases para una política integral de seguridad pública en El Salvador**”, por considerar que es un tópico que afecta o beneficia a toda la sociedad, es un fenómeno de actualidad, que se ha agudizado en los últimos tiempos por políticas mal planificadas o dirigidas, sobre todo por inclinaciones partidarias, lo cual ha desnaturalizado su esencia, se ha centralizado, parcializado, politizado, comercializado y adaptado a los cambios políticos partidarios y no a los cambios sociales, a las necesidades de las mayorías, a los problemas de los ciudadanos; en fin la seguridad se ha convertido en un fenómeno manipulable por ser el punto central que beneficia o perjudica a los ciudadanos porque tiene un efecto amplificador que se relaciona con todos los aspectos que la población necesita para vivir dignamente la vida; sin embargo ha sido utilizada a conveniencia de intereses de las minorías en deterioro de los intereses colectivos.

El ensayo no busca demostración absoluta, pero no por ello ofrece ideaciones arbitrarias o subjetivas; sino que a partir de la realidad busca teorizar e intenta formar una opinión, razonando, sobre todo, a partir de las causas y los efectos del fenómeno en estudio. No sigue el orden científico, sino más bien el orden *de las cosas*, articuladas en el espacio práctico humano. Como

subraya el ensayista Cadalso: *“El ensayo considerado como género literario histórico, surge como forma de pensar sin una retórica precisa; es decir, sin una serie de características formales que lo limiten”*.

En este sentido podemos remontarnos a la Grecia clásica y hablar de la ensayística de Platón en sus **Diálogos**, o de los ensayos de Séneca en lo que él denominó **Epístolas**. El término **ensayo** lo fija Michel Montaigne en 1580 al publicar la primera edición de sus **Essais**. Dentro del mismo siglo XVI, en 1597, comienzan a publicarse los primeros ensayos de Francis Bacon. Ambos escritores fijan los principios históricos del nuevo género literario.

El ensayo sobre “Las bases para una política integral de seguridad pública”, se realiza tomando en cuenta elementos históricos que permitan entender el presente y poder proyectarse al futuro con una visión más clara de la situación problemática que se ha planteado.

Contiene aspectos textuales que dan soporte al análisis realizado, así como encuestas periodísticas retomadas como investigación documental; además de entrevistas como elementos complementarios.

El núcleo, la esencia, la parte medular, lo que le da el sabor analítico científico lo representa el análisis crítico reflexivo, propositivo y personal que se le imprime al ensayo realizado.

Lo personal no implica personalismo, así como individual no significa individualismo, es decir que el análisis que hemos hecho no se traduce en subjetivismos, sino que fundamentamos nuestra visión en aspectos objetivos, siendo nuestra fuente de inspiración la realidad esencial y no la realidad aparente.

Nuestro enfoque privilegia lo novedoso, lo ético, la democracia participativa y no electoral, la transparencia, la imparcialidad sobre la parcialidad en términos de análisis. Partimos de la sociedad y llegamos a la sociedad por los caminos de la prosperidad, la confianza, la armonía y la ecuanimidad.

No buscamos dar soluciones absolutas, pero si promover la reflexión a partir de nuestras proposiciones, porque estamos convencidos que a partir de eslabones se forma una cadena que adquiere una fuerza impresionante capaz de mover objetos enormes. Analógicamente, este ensayo se convierte en un elemento que concatenado a otras acciones puede producir grandes

transformaciones que se traduzcan en colosales beneficios sociales que dignifiquen la vida humana.

En consecuencia, el presente ensayo no es un documento para ser simplemente leído, sino seriamente estudiado y escudriñado, descomponiendo lo parcial desde la misma imparcialidad; definitivamente no constituye la panacea de los problemas, pero si representa un insumo fundamental para la reflexión y acción sobre temas de seguridad e inseguridad, porque ambos conceptos aunque tengan una diferencia de “*pez a pescado*” jamás serán lo mismo.

Capítulo I

I. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

Método Científico

Se define *“como un procedimiento para descubrir las condiciones en que se presentan sucesos específicos, caracterizado generalmente por ser tentativo, verificable, de razonamiento riguroso y de observación empírica.”*¹

El uso de este método se justifica en cuanto a que es un instrumento metodológico muy útil para llegar al conocimiento de la verdad.

También se empleará el método analítico. El análisis es la descomposición de un todo en sus elementos; es observar sus características a través de una desintegración de las partes que integran su estructura; hallar los principios y relaciones, las dependencias que existen en un todo.

Es necesario utilizar este método porque permite comprender la dimensión del problema objeto de estudio.

Finalmente, se aplicará la síntesis, de acuerdo a Tamayo Tamayo se define como el *“método que procede de lo simple a lo complejo, de las causas a los efectos, de la parte al todo”*.²

La justificación para auxiliarse de este método es que permite llegar a la formulación de consideraciones finales que representan la esencia del problema que se ha sometido a ensayo.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“Hay que cambiar de mentalidad para cambiar la realidad”

En todos los Estados del mundo la seguridad pública representa una tarea trascendente y así lo ha sido a lo largo de la historia, en el desarrollo pacífico de todos los pueblos, desde las primeras y remotas formas de organización humana, la seguridad reviste una extraordinaria relevancia; ello encaminó

1. Mario, Tamayo Tamayo El proceso de la investigación científica Pág. 26.

2. Mario Tamayo Tamayo. Diccionario de la Investigación Científica. Pág. 135.

a la búsqueda constante de métodos, formas o políticas que ofrecen soluciones respecto a este importante derecho fundamental.

En El Salvador, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz y con las instituciones que surgieron a raíz de ello, se buscaba el consenso en la sociedad civil y el Estado; asimismo minimizar los efectos de la inseguridad que se había vivido en el conflicto armado, emanando nuevas expectativas para las bases de una política integral de seguridad pública en el país. Como enunciaban los medios de comunicación, las negociaciones solo eran una forma que consistían en meros acercamientos al diálogo, sin obtener verdaderos acuerdos que derivasen en el fin del conflicto, el cual manifestaba sus efectos de forma inmediata con la zozobra de la ciudadanía con respecto a la seguridad pública.

En el contexto actual, el tema de la seguridad se ha convertido en uno de los mayores debates, incluyendo con ello distintos ámbitos como el jurídico, social, cultural, económico y político. De esta forma el tema de la seguridad en El Salvador ha hecho menester impulsar políticas de protección y reformas que desembocan en insuficientes e inapropiadas al problema tan complejo como la inseguridad; en consecuencia, solo han reflejado resultados insipientes y desalentadores, según los informes descritos por los medios de comunicación de circulación nacional, extraídos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde señala en su informe “**¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?**”, publicado en el año dos mil cinco, en el cual la tasa de homicidios era superior a 40 por cada 100.000 habitantes, una de las mayores de América Latina. A esto se le suman altos niveles de violencia familiar, robos y extorsiones, donde el índice de inseguridad alcanza cifras deprimentes, siendo por ende que la convicción que se propone de seguridad dista mucho de la que se desea a partir de una serie de acciones implementadas, pero que no han presentado los resultados esperados.

Por otra parte, también se valora la capacidad de los gobiernos anteriores y del actual, para abordar el problema de seguridad que se anhela, no dejando de lado el punto de vista constitucional donde se aprecia la obligación del Estado de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, cultura, bienestar económico y justicia social, junto a ello el derecho a la vida y a la seguridad, según el art. 2 de la Constitución de la República de El Salvador. Que aunque no lo diga de forma expresa a nivel de normas

constitucionales, estas se interpretan en sentido amplio, comprendiendo el tema de la seguridad pública para todos los ciudadanos, derivándose del texto constitucional la creación de leyes secundarias con el objetivo de no solo reprimir sino buscar la prevención del problema criminal.

En la actualidad se han ampliado los esfuerzos acerca de la política integral de seguridad, los cuales no han tenido efectos positivos en la sociedad salvadoreña, por lo que se ha determinado, como mencionamos anteriormente, que este problema no necesita de una mano dura, tampoco de una permisiva, sino plataformas para una política integral de seguridad pública que se dirija no solo a represión de las conductas antisociales, sino también a la prevención de las mismas, pretendiendo con ello mejores logros en la aplicación de políticas dirigidas a la seguridad colectiva en El Salvador como una sociedad democrática, proponiendo criterios objetivos para la solución compleja del fenómeno.

Todo problema incluyendo este objeto de estudio, no está aislado de la realidad y menos de las causas que pueden ser de distinta naturaleza, pero que directa o indirectamente contribuyen a la génesis del problema, entre ellas se detallan las siguientes: El incremento demográfico, el nivel de pobreza, la falta de empleo o de ausencia de distribución equitativa de la riqueza, la falta de capacidad o voluntad de las autoridades; asimismo de las instituciones que constitucionalmente están en la obligación de dirigir políticas de solución del conflicto; también la imperfección de una verdadera resocialización de los ciudadanos que han tenido algún tipo de experiencia con el sistema de justicia, la migración, inmigración, desintegración familiar, entre otros son las causas preponderantes generadoras de criminalidad e inseguridad que no permiten avanzar en materia de seguridad pública.

2.1 Justificación de la Investigación

La investigación es imprescindible desarrollarla en lo relativo al tema: "**Bases para una Política Integral de Seguridad Pública en El Salvador**", debido que con ello se pretende la creación de diagnósticos, planes, programas, proyectos, estrategias y acciones, que contribuyan de fundamento para una política integral de seguridad pública en el país, no dejando de lado las particularidades que representa la realidad nacional y la insuficiencia e inoperancia, desde el punto de vista social, de las medidas adoptadas por las autoridades e instituciones.

Al no existir un estudio amplio sobre las bases para una política de seguridad pública, es oportuna la construcción de un ensayo que modifique las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas de la sociedad salvadoreña. Aunque se reconoce que se han elaborado algunos trabajos superficiales sobre este tema que únicamente han retomado segmentos de la realidad y no han logrado llenar dichas necesidades demandadas por la sociedad salvadoreña; asimismo por tratarse de un tópico de especial importancia, es ineludible un análisis reconstructivo de las políticas de seguridad pública.

Actualmente existen en El Salvador argumentos sobre una base diferente para una política integral de seguridad pública, que concentre la opinión de los sectores de la sociedad como requisito indispensable para que cumpla las expectativas deseadas, lo cual hay que potenciar.

La búsqueda de las fuentes que den origen a una política integral de seguridad pública en El Salvador, conlleva al estudio de todos los aspectos que están integrados de forma directa o indirecta con el tema de la seguridad pública.

Por otra parte, es relevante para la sociedad salvadoreña que se realicen aportes para lograr la adecuada plataforma de política integral de seguridad pública, con ello se vendrán a extender las opciones que tiene el Estado en su política reguladora de la sociedad, porque es el inmediatamente obligado a prevenir, investigar, reprimir y reparar o subsanar cualquier alteración de su política general de Estado, con lo que se pretende llenar vacíos que existan de cualquier índole relacionados con el tema objeto de estudio

Investigar esta política de seguridad permitirá hacer aportaciones teóricas que posibiliten un mayor conocimiento para las autoridades e instituciones encargadas de dar respuesta al fenómeno criminal. Con lo anterior, ha quedado demostrada la imperativa necesidad de estudiar y profundizar en los cimientos de una política integral de seguridad pública.

III. DIMENSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado se describen los límites y magnitudes donde se circunscribe el análisis sobre el tema **“Las bases para una política integral de seguridad pública en El Salvador”**, como una forma de darle un soporte pluridimensional a este tópico, clasificándolo por dimensiones

doctrinarias, normativa, temporal y espacial, de las cuales se realiza una breve descripción.

3.1 Dimensión Doctrinaria

La presente investigación en su aspecto dogmático incluye el análisis de múltiples teorías que estudian y fundamentan lo que debería considerarse como las bases para el desarrollo de una política de seguridad pública, esbozando en un primer momento en un plano teórico el significado y explicación de la seguridad pública, analizando su origen y desarrollo, tratando en la medida de lo posible aplicarlo a la realidad nacional.

Por ejemplo Mallet ha escrito. ***“El ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse el alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección del fruto silvestre. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la construcción de Estados traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”***³.

Mallet al expresar lo anterior omite mencionar que cuando el enemigo es de carácter interno el problema queda inconcluso, porque actualmente las políticas de seguridad deben ser integrales y a raíz de ello se debe abordar tanto lo interno como lo externo, asimismo todo tipo de acciones que vayan dirigidas a desestabilizar el equilibrio social y la convivencia armónica.

3.2 Dimensión Normativa

En el desarrollo de la investigación es indispensable que se utilicen preceptos legales de origen nacional e internacional, orientados a la aplicación de políticas de seguridad pública en la sociedad salvadoreña, teniendo lo antepuesto como parámetro, será imprescindible el uso de la Constitución de la República, que es la norma fundamental por excelencia del Estado Soberano, establecida para dar las directrices para su gobernación, garantizando al pueblo determinados derechos, regulados expresamente en su Artículo 1 donde se determina que ***“El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a***

3. Mallet, Alfredo. “La búsqueda de la seguridad social”, Estudio de la seguridad social, Ginebra-Buenos Aires, 1983, p. 78.

los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.

Seguidamente, se estudiarán aquellos instrumentos legales pertinentes que sistematizan el tema de seguridad pública en El Salvador tanto a nivel nacional e internacional y que se detallarán en el desarrollo del presente estudio, para efecto de profundizar sobre el tópico objeto de análisis.

3.3 Dimensión Temporal

Para realizar la indagación, es importante determinar el tiempo que comprenderá el recorte temporal y los acontecimientos que se ciernen en la realidad salvadoreña, porque estos proporcionan variables esenciales para la observación de forma y contenido del tema.

Con la finalidad de lograr mayor grado de certeza y análisis de las bases para una política integral de seguridad pública, en el aspecto temporal, dicha investigación se centrará en la realidad de nuestro país a partir de los distintos escenarios, los cuales en este estudio se propone a priori al fenómeno, convirtiéndose en una alternativa o forma de resolver los conflictos, analizando las acciones realizadas en los distintos ámbitos como son el político, económico, cultural, social y jurídico; privilegiando la perspectiva jurídica en El Salvador, destinadas al establecimiento de una real o concreta política de seguridad. No dejando de valorar el papel de aquellos servidores públicos que tienen a su cargo el mandato de crear y llevar a la realidad una política de protección.

Conjuntamente, se apreciará la situación en que se encuentra nuestro país con respecto al tema de la seguridad pública, elogiando sus aciertos y fracasos, sin perder el deseo de ser propositivos en esta investigación.

3.4 Dimensión Espacial

La investigación del tema “Bases para una Política Integral de Seguridad Pública”, se delimitará especialmente en el territorio salvadoreño, en virtud que esto permitirá estudiar con mayor profundidad y precisión la temática planteada.

Capítulo II

IV. DISEÑO TEÓRICO

“En materia de seguridad es de escuchar al pueblo no al estómago”

4.1 Elementos Históricos Primordiales

A continuación se detallan algunos aspectos puntuales, relacionados con el tema objeto de estudio que han tenido su impacto en el tiempo que conservaron vigencia y que actualmente pueden ser de utilidad para tomar decisiones, adaptándolas al contexto social donde se pretendan implementar.

4.1.1 Antecedentes Mediatos

En el proceso de este estudio sobre las plataformas de una política de seguridad pública, se detallan cuatro fases (la edad antigua, media, moderna y contemporánea) las cuales están constituidas por sus propios elementos, de acuerdo al periodo histórico en el cual se desarrollan; estas son las siguientes:

4.1.1.1 Edad Antigua

Comprende según los expertos desde el año 3,000 a.C. hasta el siglo V d.C y se define como el término que corresponde a un periodo cronológico delimitado entre la Prehistoria y la Edad Media. Para muchos es considerada la primera etapa de las estrategias sobre el tema de la seguridad ciudadana, la cual en este periodo se reducía a un simple método de autodefensa; debido a que las personas no poseían seguridad por parte de un tercero que resolviera sus conflictos.

4.1.1.2 En la Biblia

Documentos como la Biblia registran diferentes acontecimientos que pueden ser valorados relativos a la seguridad pública que anteriormente era entendida como seguridad social, la cual es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que ha vivido el hombre, desde los albores de la humanidad.

Para la tradición Judeo-Cristiana, ese estado de inseguridad se inició cuando el hombre fue expulsado del paraíso terrenal, en la ejecución de la primera sentencia de que se tiene noticia: ***Maldita será la tierra por tu culpa. Con fatiga sacarás de ella tu alimento por todos los días de tu vida. Espinas y cardos te dará, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de tu frente comerás el pan hasta que vuelvas a la tierra, pues de ella fuiste sacado. Porque eres polvo y al polvo volverás.*** (Génesis 3: 18-19).

Este momento bíblico fue el origen donde el hombre se vio obligado a protegerse por sí mismo y a los suyos, porque al ser expulsado del huerto del Edén, Dios limitó todo tipo de protección hacia el hombre, siendo este instante cuando Adán y su mujer tomaron medidas de resguardo, es entonces donde inició una lucha permanente sobre la tierra inhóspita encontrándose acosado por ciertos fenómenos naturales, como los terremotos, las sequías, inundaciones, rayos y truenos; teniendo que satisfacer por instintos sus necesidades elementales.

4.1.1.1.3 El Código Hammurabi

Este Código fue creado en el año 1772 a. C. (según la cronología media), es uno de los conjuntos de leyes más antiguos que se han encontrado y uno de los ejemplares mejor conservados de este tipo de documento creados en la antigua Mesopotamia y en breves términos se basa en la aplicación de la **Ley del Talión** a casos concretos.

Es una compilación de leyes y edictos auspiciada por Hammurabi, Rey de Babilonia, y que constituye el primer Código conocido de la historia. Comienza con una guía de procedimientos legales, imposición de penas por acusaciones injustificadas, falso testimonio, errores judiciales entre otros. Asimismo, se establecen disposiciones sobre el derecho de propiedad, derechos personales y familiares.

El fundamento que este Código aporta a las formas de control social consistía en el viejo principio del “**ojo por ojo**”, esta situación se constituía en una estrategia de seguridad mediante la cual los ciudadanos de la época se abstuvieran de realizar ciertos comportamientos que eran reprochables por dicho Código., pretendiendo crear un clima de confianza entre los individuos.

4.1.1.2 La Edad Media

Un dato característico de esta es la conducción de los Estados, bajo una gran influencia de la Iglesia; el poder político era adquirido a través de ella o el Estado, este dualismo se convirtió en el sistema imperante, ocasionando una confusión de lo ilícito, lo inmoral y el pecado; por lo que durante esta época alcanzó esplendor y protagonismo el Derecho Canónico.

Esta fase concibe la seguridad ciudadana manifestada por medio de las comunidades rurales o urbanas, las cuales se constituían para seleccionar entre sus integrantes a los individuos que se encargarían de la potestad de prestar seguridad a la comunidad; en el proceso de confianza ciudadana esta facultad fue otorgada al señor feudal y algunos tribunales que en periodo feudal surgieron con cierta autoridad administrativa, para la protección de las personas.

Los Señores Feudales les “prestaban” sus tierras y les brindaban seguridad, a cambio de esto el siervo debía: guardarle obediencia y respeto, tributo por la tierra (trabajándolas gratis) y no podía casarse con gente que trabajara en otras tierras, porque debían permanecer en esa tierra.

4.1.1.3 La Edad Moderna

La Edad Moderna es el término que se le ha dado al espacio de tiempo de los siglos XV hasta el siglo XVIII. Para los ingleses Early Modern Times (La Edad Moderna), inicia con la invención de la imprenta, la toma de Constantinopla por los turcos o el descubrimiento de América, y finaliza con la Revolución Francesa, la Independencia de los Estados Unidos de Norte América y la Revolución Industrial.

Los cambios políticos que durante esa época se fueron gestando y que luego dieron paso a la Revolución Francesa fueron importantes en el combate a la inseguridad. En esta etapa histórica por medio de los reinados se conquista el poder total del Estado, lo cual da lugar al absolutismo, reconcentrando en sus manos toda manifestación del control del poder gubernativo del Estado, el cual se consideraba como brazo derecho de toda política o arte de gobernar, en esta etapa surge el concepto real de policía que se consideraba como fuerza organizada por el gobierno para mantener el orden y el poder sujetado a los cuerpos autónomos en nombre de la idea del Estado.

4.1.2 Antecedentes Inmediatos

4.1.2.1 Edad Contemporánea

Con este nombre se designa al periodo de tiempo que comienza en el siglo XIX hasta el presente.

En esta Edad se inicia a discutir mucho sobre los orígenes y las repercusiones de la seguridad en todas las esferas de un país: política, economía, sociedad y seguridad jurídica.

Este periodo de la seguridad pública aparece en la legislación como parte integral del poder ejecutivo, y pueden verse dos periodos:

- A) En el primero, el poder legislativo por medio de la formación de criterios especiales, delimita la facultad de la policía estableciendo los “**derechos de policía**”, para poder evitar la antítesis que esta era obstáculo para adquirir la libertad.
- B) En el segundo, a la policía se le concibe como parte fundamental de la seguridad ciudadana; conforme al progreso y desarrollo social se le confirió potestad dentro de la organización y administración del Estado.

Ahora bien, Peces-Barba afirma que *“la formación del Estado moderno como monopolio en el uso de la fuerza legítima, la idea de soberanía como expresión del poder que no reconoce superior y la vinculación del poder soberano con el derecho, son hitos de ese itinerario histórico que lleva la seguridad a través del derecho, hasta la seguridad jurídica. El primer objetivo de la sociedad, en las teorías pactista, pero también en las que consideraban a la sociabilidad como un elemento natural era conseguir la paz y la seguridad”*⁴

4.1.2.2 Regulación histórica a nivel constitucional en El Salvador

Constitución de 1824

Por ser la primera Constitución luego de la independencia de Centroamérica, su regulación sobre la Seguridad Ciudadana es escasa. Sin embargo en su

4. Cfr. Domínguez vial, andres: Policía y Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 1996, Pag. 29 y 30.

Artículo 9 regulaba lo siguiente: “*Si la República y el Estado protegen con leyes sabias y justas la libertad, la propiedad y la igualdad de todos los salvadoreños, éstos deben:*

Numeral 3 Contribuir con proporción de sus haberes a los gastos del Estado y federación para mantener la integridad, independencia y seguridad”; esta disposición determinaba la obligación de crear las políticas pertinentes para el efectivo combate a la criminalidad. Dicha regulación exigía de forma inmediata a los ciudadanos de aunar esfuerzos, para mantener la integridad, independencia y seguridad del Estado.

Asimismo en el Capítulo IV regulaba lo referente “*al Crimen y la forma de administrar justicia, en caso de perturbación del orden público*”. No puede negarse que esta normativa, no obstante ser insuficiente e inefectiva en sí misma, constituía un buen punto de partida para supervisar la forma en que los ciudadanos observan pautas de comportamiento en un orden social, y más aún, porque estatuye esta vigilancia como una potestad popular.

Constitución de 1841

Como Estado independiente en el año de 1841, surge dicha Constitución, que desde su preámbulo regula como fin primordial “*afianzar de una manera estable y duradera su libertad, seguridad, igualdad y propiedad, como únicos medios de conducir las sociedades a su felicidad y bienestar;*” esto sirve como fundamento imprescindible de la Seguridad Ciudadana en dicha Constitución, lo que se amplió en los artículos 62, 64, y 88, donde se menciona por primera vez el concepto de ***Policía de Seguridad***, como mecanismo de mantenimiento de la confianza en el Gobierno, juntamente a ello los gobernadores departamentales tenían la facultad en materia de seguridad interior y exterior de cada departamento al cual estaban adscrito. Esta Constitución, a diferencia de la anterior, amplía sobre las instituciones que les corresponde el tema de la seguridad.

Constitución de 1864

En esta Carta Magna, se pueden mencionar apartados específicos con relación al tema de la seguridad como el Artículo 35 en el que establecía como facultad del Poder Ejecutivo: “Mantener ilesa la soberanía e independencia de la República y la integridad de su territorio; y sobre todo conservar la paz y tranquilidad interior de la nación”. De ello se colige la

necesidad de fundar herramientas que contribuyan al mantenimiento de la convivencia en sociedad; y de forma similar a la Constitución anterior se regula la policía de seguridad en el artículo 93, donde expresa: *“La policía de seguridad no podrá ser confiada sino a las autoridades civiles en la forma que la ley establezca”*.

Constitución de 1871

En cuanto a disposiciones sobre la seguridad pública es una transcripción idéntica con la anterior Constitución, únicamente difiriendo la ubicación de los artículos; porque de igual manera establece atribuciones en el ámbito de seguridad al poder ejecutivo y mantiene la policía de seguridad.

Constitución de 1872

Esta sigue en la misma dirección que la Constitución de 1864 y 1871, en el sentido que el Art. 37 de esta Constitución relaciona idénticas disposiciones sobre el tema de la Seguridad del Estado.

Constitución de 1880

Regula en su Art 37, sobre la policía de seguridad la cual no podrá ser confiada sino a las autoridades civiles. Con ello se hace una regulación idéntica a la anterior Constitución en cuanto al tema de la Seguridad Colectiva.

Constitución de 1883

En esta Carta Magna, se describe un Artículo específico con relación al tema de la seguridad habiendo regulado en su Art. 102.- lo siguiente: *“Que la policía de seguridad estaba a cargo de las autoridades locales y su naturaleza era de carácter civil, desmembrándose de la fuerza armada”*. Con ello se pretendió separar funciones de seguridad, donde ambas pasan a tener distintas atribuciones, siendo la fuerza armada la encargada de garantizar la soberanía nacional frente a cualquier amenaza de carácter externo y la Policía de Seguridad para efecto de prestar seguridad a nivel interno.

Constitución de 1886

En su Artículo 118, regulaba que: *“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. Una ley secundaria la reglamentará”. De lo anterior se colige que los lineamientos superiores en el ramo de seguridad correspondían al poder ejecutivo, quien tenía la dirección suprema de dicha esfera. Asimismo se determina que una ley inferior a la Carta Magna, regularía dichas facultades que tendría el poder ejecutivo.

Constitución de 1939

En esta norma fundamental se hace una regulación de las consecuencias jurídicas que se tenían que aplicar a las conductas que fueran en menoscabo de la seguridad pública. En su artículo 35 establecía: **“La pena de muerte podrá aplicarse por delitos de carácter militar o por delitos graves contra la seguridad del Estado: traición, espionaje, rebelión, sedición, conspiración o proposición para cometer éstos, y por los delitos de parricidio, asesinato, robo o incendio si se siguiere muerte en cualquiera de estos dos últimos casos. Prohíbanse las penas perpetuas, las infamantes, las proscriptivas y toda especie de tormento.”**

Siguiendo con el estudio de las Constituciones, se analizará una de las que han sido de eminente relevancia para nuestro país en el ámbito Jurídico y social.

La Constitución de 1950

En su artículo 78 delegaba al Poder Ejecutivo un variado número de atribuciones de diversa naturaleza, una de las más imprescindibles eran las relacionadas al tema de la seguridad pública, las cuales consistían en:

- 1. Mantener ilesa la soberanía de la República y la integridad del territorio.** Este numeral pretendía regular la seguridad interior y exterior del Estado frente a cualquier tipo de amenaza, garantizando la convivencia armónica y pacífica de los ciudadanos dentro del Estado.
- 2. Conservar la paz y tranquilidad interior y la seguridad del individuo como miembro de la sociedad.** En este punto el constituyente se refirió a la seguridad individual de cada ciudadano, generando como consecuencia que este se relacione en un entorno de confianza con los demás miembros de la sociedad.

3. **Organizar y mantener la Fuerza Armada con los Cuerpos de Seguridad Pública, y conferir los grados militares, de conformidad con la ley.** Esta atribución pretendía coordinar las funciones de la Fuerza Armada y de los diferentes cuerpos de seguridad pública, aunado a ello la facultad de conferir los grados militares establecidos por la ley.
4. **Disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento del orden, seguridad y tranquilidad de la República, y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente, para repeler invasiones o sofocar rebeliones.** Este punto es de importancia en virtud que prevé la posibilidad de utilizar a la Fuerza Armada para el mantenimiento del orden y la tranquilidad de la sociedad, resultando de ello que el Estado está facultado para rechazar cualquier intento de alteración del orden constitucional vigente.

Constitución de 1983

Artículo 1.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la **seguridad jurídica y del bien común...**

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la **seguridad**, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.

Artículo 82.- “Los ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil no podrán pertenecer a partidos políticos ni optar a cargos de elección popular.

Tampoco podrán realizar propaganda política en ninguna forma.

El ejercicio del voto lo ejercerán los ciudadanos en los lugares que determine la ley y no podrá realizarse en los recintos de las instalaciones militares o de seguridad pública”.

Art. 131 Ord. 37

Corresponde a la Asamblea Legislativa:

Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado; o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpe-lación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos;

Artículo 159.- Para la gestión de los negocios públicos habrán las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros. Los Viceministros sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley.

La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista.

La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.

Artículo 162.- Corresponde al Presidente de la República nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los Ministros y Vice-ministros de Estado, así como al Jefe de Seguridad Pública y al de Inteligencia de Estado.

Artículo 168.- Ord. 3, 12 y 17

Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interior y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad.

Disponer de la Fuerza Armada para la Defensa de la Soberanía del Estado, de la Integridad de su Territorio. ***“Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin”***. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. En todo caso, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará a la Asamblea Legislativa, un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada”.

Explicación

El Presidente de la República aprueba el uso de la Fuerza Armada para combatir la violencia y delincuencia.

El Comandante General de la Fuerza Armada anunció en el año dos mil diez, la ejecución de un plan de 180 días, la Fuerza Armada quintuplicará el número de efectivos que respaldan las tareas de la Policía Nacional Civil, pero a diferencia de lo que los soldados han hecho hasta ahora, podrán hacer requisas por su propia cuenta. Asimismo, prestarán vigilancia en centros penitenciarios y en puntos ciegos en las fronteras.

El Presidente de la República, Mauricio Funes, anunció un plan de carácter excepcional mediante el cual se utilizará a la Fuerza Armada en tareas que hasta ahora habían estado reservadas para la Policía Nacional Civil, como son patrullajes, registros y requisas a personas particulares.

El plan comenzará a ejecutarse y abarcará cinco departamentos de El Salvador, señaló el señor Presidente.

Los elementos de la Fuerza Armada saldrán a las calles a patrullar, a hacer registros con requisas a personas particulares y vehículos, así como a ofrecer seguridad perimetral en las penitenciarías y centros de readaptación de menores.

El ejército, añadió el Presidente de la República en declaraciones hechas a periodistas, también tendrá presencia en los puntos ciegos de las fronteras

del país y estará a la orden de la policía para ofrecer apoyo marítimo, aéreo y terrestre. Los efectivos del ejército podrán hacer capturas en flagrancia con la obligación de presentar a los detenidos a la Policía, y deberán rendir informes de sus labores de patrullaje.

Hasta ahora, los militares se han limitado a acompañar a la Policía en patrullajes y retenes. Los Acuerdos de Paz de 1992 le quitaron a la Fuerza Armada la responsabilidad en el manejo de la seguridad pública del país. El incremento en las tasas de homicidios y extorsiones, sin embargo, han llevado al Ejecutivo y a diputados de distintos partidos a valorar la posibilidad de recurrir al ejército para mejorar la efectividad en la lucha contra el crimen.

El despliegue de la fuerza militar inició el viernes seis de noviembre del dos mil diez, ha estado enfocado en los cinco departamentos con mayores índices delincuenciales y de violencia: San Salvador, San Miguel, Santa Ana, La Libertad y Sonsonate.

Según el Ejecutivo, el artículo 168 numerales 11,12 y 17- de la Constitución facultan al Presidente de la República de hacer este uso excepcional de la Fuerza Armada para labores de seguridad.

Consideramos que el uso de la Fuerza Armada debe ser de forma racional, y específicamente en situaciones de emergencia nacional que afecten intereses colectivos comunes, con el propósito de contribuir (no solucionar de forma exclusiva y absoluta) al restablecimiento del orden social vulnerado.

Aclarando que la función de seguridad pública es una tarea propia de la Policía Nacional Civil con el auxilio de las instituciones relacionadas con el sector justicia, lo cual implica que la Fuerza Armada no debe estar de forma perenne en labores de prevención y represión, porque esto desnaturalizaría su esencia debido a que son atribuciones de otras instituciones, pero puede ayudar en situaciones especiales temporales.

En consecuencia, debe entenderse que los fines de creación de la Fuerza Armada están enfocados a defender la soberanía del Estado salvadoreño, no así a tareas de seguridad pública.

Artículo 45 Cn.

“La adscripción de la Policía Nacional Civil al Ministerio que corresponda se llevará a cabo de conformidad a una ley en la que se determine entre

otros asuntos, el plazo para ejecutarla, las entidades que participarán en el proceso, así como la distribución de medios materiales y personales entre los Ministerios que tendrán a su cargo la defensa nacional y la seguridad pública”.

4.1.2.3 Clasificación de las Escuelas de Seguridad Pública

En este trabajo solo se han tomado en consideración las escuelas del siglo XX que versan sobre el tema de la seguridad pública, y de ellas las más imprescindibles en el ámbito mundial y que evidentemente tienen influencia en los esquemas organizacionales de seguridad pública que se han adoptado con el progreso de los años y de los cuales nuestro país no es la excepción.

1. Escuela Alemana de Kiel sobre la Seguridad para la Defensa Social

Esta doctrina se desarrolla en la década de los veinte a los cuarenta y es un anexo a las teorías positivistas del Derecho Penal. Concebía la seguridad desde la óptica fascista, con pilares esenciales de su disciplina los siguientes:

Estado y Gobierno Rígido

En este aspecto el Estado debería invertir recursos en la defensa de la nación contra sus enemigos y los malos ciudadanos. Para ello debía inculcar a los habitantes la idea de que el país estaba en peligro al igual que en crisis social y moral a causa de esas personas, para lo cual era necesario crear leyes profundamente represivas, que cada persona fuese un soldado, y un delator a la mínima señal de peligro.

Protección de los ciudadanos y represión a los antisociales

Si la circunstancia era grave como se publicaba más el nacionalismo exaltado, eso consentía hacer un proyecto de Política Criminal para reprimir a todos los transgresores sirviéndose de los parámetros determinados por **Lombroso, Garófalo y Ferri**, a lo que se le sumaba el hecho de ser judío u opositor político que daba mérito para ser perseguido.

Con ese objetivo se crea una red de inteligencia nacional, donde todos los habitantes debían observar y denunciar a dichas personas. Se formó una policía política, compuesta por civiles dedicados a la inteligencia y una policía militar encargada de capturar, resocializar o eliminar a los antisociales.

La Exclusión entre individuos de bien y personas de nivel inferior

Esta fue una experiencia positivista cumplida por la policía política, por medio de la que se fundaban comités en cada barrio de la ciudad y llevaban un listado de personas con sus fichas, catalogándolas de acuerdo a sus particulares fisiológicos o psicológicos, lo que daba opción a: llevar a tratamiento o cohibir al antisocial. Esta escuela fue el soporte de la represión contra las minorías y los antagonistas por parte de los gobiernos fascistas, se extendió a Chile, Argentina, Indonesia, entre otros.

2. Corriente de la Seguridad Nacional

Emana en 1950 en Europa inspirada por el general Marshall de Estados Unidos con el fin de suspender el avance del comunismo, para lo cual retoma elementos de la escuela de Kiel, para lograr sus propósitos, este pensamiento tiene los siguientes atributos:

La formación de Imponentes Corporaciones Armadas

El ejército y la policía se dividen en dos ramas para defender la patria del agresor, se ensanchan y se hacen intensivos sobre la base del reclutamiento forzoso y el servicio militar con el pretexto de contener el comunismo, lo cual generó corrupción en los cuerpos que se hicieron legiones de grupos militares y paramilitares.

La fusión de Seguridad Pública y Defensa Nacional para combatir el enemigo interno y externo

Los términos de defensa y seguridad pública se adhieren pese a ser diferentes. La policía se hace brazo de la fuerza armada con una visión militar de la seguridad sin diferenciar entre delincuente y comunista, en consecuencia era formada para la represión y no para el servicio de la sociedad.

Militarización de la vida nacional

Con el desarrollo de las instituciones armadas la vida nacional se militariza, debido que existe un control más persistente sobre la sociedad y se crean grupos civiles que sirven de apoyo para la limpieza social.

Instrucción militar y policial deforme

Esta fase consiste en educar a policías y militares con el fin de combatir y exterminar a sus enemigos a cualquier costo, sobre el fundamento de

la defensa de la nación ambos eran formados en academias militares, no existía escuelas de formación policial. Esta academia se caracteriza por la supremacía militar sobre la seguridad, y servía al interés de un partido político igual que en Alemania; la diferencia está en que ella era para mantener el orden social y aquí el pretexto era la democracia, la seguridad pública fue anteriormente seguridad militar aplicable en: Centro América, Indochina, Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y Brasil.

3. La escuela de la seguridad ciudadana

Inicia en Oslo Noruega en los años setenta, con el fin de rediseñar el perfil policial en el ámbito internacional, para combatir amenazas que habían pasado inadvertidas como el narcotráfico, el terrorismo, tráfico de menores y trata de blancas. Hay un notable predominio de la criminología crítica y radical, entre los principios de esta escuela encontramos los siguientes:

Diferenciación entre los cuerpos de seguridad y de defensa

Fue indispensable dividir estructura efectivos e instituciones en la época de paz por ser sus roles incompatibles: La seguridad es interna y la defensa es externa.

Diferenciación entre doctrina de seguridad y de defensa

Ambas doctrinas son contrarias, en consecuencia las escuelas de formación son diferentes, nacen las academias de seguridad bajo el concepto de proteger la sociedad civil de los flagelos mencionados, porque este es el principio y objetivo de la seguridad ciudadana, en ningún momento su enemigo. Se construye una corporación policial con un perfil apolítico separado de la fuerza armada con su propio centro de formación e investigación sometidas a sus mismas leyes y al poder ejecutivo.

Servicio a la sociedad

Este es un proceso interactivo de persecución del delito con el apoyo de la sociedad misma, para garantizar el respeto al Estado Social y Democrático de Derecho.

El ámbito jurídico político de las bases de una política de seguridad

La controversia más apremiante del ámbito jurídico político de la seguridad en América Latina lo constituye la consolidación del Estado Democrático

de muchos de los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro, el cual experimenta desde la década de los ochenta un proceso de transición democrática. No obstante la democracia como una evolución constante, alarma el hecho de no poder hablar aún del afianzamiento de un paradigma democrático, o de la existencia de un Estado Democrático de Derecho, pese a que se hayan firmado Acuerdos de Paz que incluyen importantes reformas constitucionales en nuestro país.

En sentido amplio puede comprenderse la seguridad en dos expresiones, igualmente fundamental: el primero como sinónimo de certeza y ausencia de duda; y el segundo como carencia de temor y terror dentro de los ciudadanos. El profesor Tierno Galván en relación a este tema define por método de seguridad **“cualquier sistema de normas, conjunto de supuestos o enunciación de principios que garantizan el menor número de perturbaciones a la convivencia, y por consiguiente, mayor estabilidad a una estructura morales con pretensión de vigencia”**. De todos los sistemas de protección es argumento indispensable dice Tierno Galván **“la necesidad de supervivir (sic) garantizada por la ausencia de temor. Todo régimen de seguridad es garantía frente al miedo o inseguridad, la incertidumbre del mundo, la inseguridad de la propiedad, entre otros, y añade también, en conexión a lo anterior: llamo institución a la regulación de un conflicto por un sistema de seguridad”**, sin derecho, puede decirse, no existiría hoy por hoy un orden suficientemente firme, suficientemente seguro: ya es común afirmar que la falta, la ausencia de Derecho, supondría el caos. La desorganización, la atomización y la misma disolución de la sociedad, por importantes que sean otras normatividades.

Tan importante como la existencia del Derecho es su cumplimiento o ejecución, pues el ser humano precisa no solo saber a qué atenerse sobre lo que debe ocurrir, sino también saber que esto ocurrirá necesariamente; esto es, precisa certeza sobre las relaciones sociales, pero además de la seguridad de que la regla se cumplirá, de que estará poderosamente garantizada.

Ahora bien, la seguridad es el valor fundamental de lo jurídico, sin el cual no puede haber Derecho, pero no es ni el único ni el supremo, pues en el Derecho se deben plasmar una serie de valores de rango superior, tales como la justicia, el bien común y la paz. En otras palabras la seguridad tiene que cumplir ciertas condiciones. La primera de ellas es que aunque

los hombres crean el Derecho Positivo impulsados por la aspiración de obtener alguna certeza y seguridad en determinadas relaciones sociales. La segunda es que aunque el deseo de seguridad es uno de los afanes imprescindibles de la vida humana no es el único de estos, sino que coexiste con otros deseos.

4.2 Etimología y Definición de Seguridad

La palabra seguridad, proviene del latín “**securitas**”: cualidad de seguro y “**seguro**”, significa: libre y exento de todo peligro, daño ó riesgo. Una condición natural que busca todo ser viviente, organización o colectividad para poder existir, desarrollarse y cumplir sus propósitos en sus múltiples actividades. Confianza que nace de la sensación de ausencia de peligro.

Hobbes expone la consecuencia social que lleva al estado natural de guerra. La naturaleza humana, es profundamente **egoísta** y sus motivaciones son la supervivencia y el placer, que le hacen desconfiar de sus semejantes, y le producen un sentimiento generalizado de inseguridad.

La única salida de esa inseguridad, es la anticipación y el dominio sobre los demás. Ésta es una idea muy interesante que será desarrollada posteriormente por obra de Sigmund Freud.

Las pasiones de temor e inseguridad hacen que el ser humano desarrolle su inteligencia y poder; la razón evoluciona como justificación del instinto de conservación y de poder sobre el resto de los hombres.

4.2.1 Definición de seguridad pública

“La seguridad tiene que ver con prevención; mientras que la inseguridad con represión”

La seguridad pública: es como explica Sergio García Ramírez, una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica, el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Salvaguardar la **seguridad pública** es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en

lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos.

Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

4.2.2 Inseguridad

La inseguridad implica la **existencia de un peligro o de un riesgo** (por ejemplo, *“en la Campanera hay mucha inseguridad, ya me asaltaron tres veces, en ese lugar la vida no vale nada”*), o **refleja una cierta duda sobre un asunto determinado** (*“Denunciar a los delincuentes me da inseguridad, porque no confío en la policía”*).

Asociado a la comisión de delitos, aunque no necesariamente en relación directa, el fenómeno de sensación de inseguridad o temor a la delincuencia afecta de manera importante la calidad de vida de los ciudadanos y, especialmente, el ambiente en el cual se desarrollan las políticas públicas relativas a la prevención y control de la delincuencia. Estudios recientes muestran una asociación del temor con elementos tales como la experiencia directa e indirecta con el delito, así como también con características socio demográficas como el género, el nivel socioeconómico y la edad de las personas. En términos generales, la sensación de inseguridad se incrementa en la medida que se ha sido víctima directa de un delito, o alguna persona cercana, o testigo de algún hecho delictivo.

Diversos estudios internacionales plantean que el tratamiento que los medios de comunicación masiva hacen del fenómeno de la delincuencia, actúa como victimización vicaria y, por lo tanto, es un factor que incide en el temor de la población.

Adicionalmente, las mujeres, las personas de mayor edad y las de menor nivel socioeconómico, presentan una mayor sensación de inseguridad, lo que estaría asociado a la vulnerabilidad y a la inseguridad de diferente índole que enfrentan estos grupos poblacionales.

4.3 Aspectos básicos de la seguridad pública

La seguridad pública podemos entenderla, como formalidad esencial para la prosperidad humana, debido que aquella constituye el pilar sobre el

que se funda todo el sistema institucional y moral de cualquier organización social; es el conducto hacia la libertad y confianza, porque garantiza la certeza del ejercicio de los demás derechos comprendidos en nuestra Carta Magna, que explican su trascendencia frente a un proyecto democrático; adicionalmente se entiende que la seguridad pública es una potestad colectiva, se trata de un elemento indivisible de la existencia de la sociedad salvadoreña, su potencia radica en su carácter primigenio y fundamental de cualquier relación libre entre individuos y colectividades.

Categorícamente la seguridad pública es una prestación estatal, cuyo servicio está a cargo exclusivo del Estado, quien para su cumplimiento ejerce las potestades que le son propias disponiendo del uso legítimo y exclusivo de la fuerza, así, el Estado se erige de esta forma, en cuerpo institucional para emanar las directrices de políticas de seguridad que se ejercerán sobre los ciudadanos.

Durante la década de los noventa la concepción de seguridad interna se transformó a favor de estrategias más cercanas al ciudadano que pudieran hacer disminuir sus sentimientos de inseguridad, debido a los Acuerdos de Paz de 1992.

El argumento para poner en marcha dichas estrategias se sostenía en la premisa según la cual la inseguridad afecta el nivel de bienestar de los ciudadanos y su calidad de vida; erosiona la capacidad de gobierno y la credibilidad pública en las instituciones; y se vuelve un factor negativo para la inversión en la región.

La falta de elaboración de un estudio psicosocial, en tiempo y forma, que permita la neutralización oportuna de las reacciones o efectos negativos en la ciudadanía, lográndose con ello, revertir la disposición de la misma, haciéndola favorable y en apoyo de las medidas que en materia de seguridad se apliquen para un novedoso plan que mejore la estructuración de las políticas de seguridad y dé más oportunidades de propuestas ciudadanas para el perfeccionamiento de las tácticas establecidas de seguridad.

La carencia de un plan que, en el corto plazo de respuestas favorables al ciudadano y en el largo plazo revierta la situación social imperante obstaculizará directa o indirectamente la adecuada aplicación de una política integral de seguridad pública, porque es preciso que el Estado programe objetivos contundentes de protección hacia los ciudadanos, haciendo uso en primera instancia de las herramientas pacíficas de solución de los conflictos y por

último el empleo de su poder coercitivo, para que estas soluciones sean productivas y efectivas, que su aplicación progresiva sirva para una concreción de la seguridad pública que genere un clima estable y próspero.

La oportuna elaboración y ejecución de una política, con su correspondiente plan de acción en materia de lucha contra el narcotráfico, facilitará la implementación de las medidas de seguridad para el combate contra la delincuencia mediante una adecuada política educativa en materia de seguridad integral, que colabore eficazmente en la implementación de las medidas de seguridad que se apliquen, así como será de efectiva la asistencia para reivindicar la imagen de los integrantes de las fuerzas de seguridad y policiales ante la ciudadanía. Debe centrarse al igual, en que la falta de una acción legislativa coherente, desde el punto de vista penal, hace que la labor, realizada por el personal policial y de seguridad, se vea disminuida por su falta de acción.

Por otra parte el aumento de la corrupción interna de cada uno de los organismos e instituciones del Estado, que provoca la desconfianza en los ciudadanos con respecto de las acciones de estos, por lo que las medidas implementadas para el mejoramiento de la seguridad no logran neutralizar el impacto negativo que se produce; al lado de empresas de seguridad privada que no cuentan con el control adecuado y reglamentado de sus integrantes, así como sus respectivas habilitaciones para ejercer esa labor, lo que va generando que no se cumplan acertadamente las políticas de seguridad pública que se traten de implementar, ni se conoce a ciencia cierta cuantas personas laboran en dichas empresas. A esto podemos sumarle la total o parcialmente carencia de la moral (conciencia), de la cual son víctimas las personas llamadas a la aplicación y funcionamiento efectivo o ejecución de estas políticas.

Las áreas donde se debe trabajar arduamente para que el planteamiento, funcionamiento y ejecución de las políticas públicas de seguridad funcione, será el órgano encargado de esta función constitucional en combinación tanto de cuerpos de seguridad y las instituciones políticas como también los centros penitenciarios.

Por lo que el plan estratégico para el desarrollo de políticas de seguridad pública, para que sea efectivo debe contar con la participación auténtica del poder al que le es encargada esta función, quien fungirá como mediador entre los organismos de seguridad y los sectores políticos, así como los

encargados de centros penitenciarios, todos estos deben prescindir de la corrupción imperante mostrando una transparencia notable en sus funciones para así conseguir la aceptación y apoyo ciudadano con lo que se podrá eliminar los problemas más difíciles de la sociedad como la violencia, corrupción, entre otros. Deberán iniciar con análisis profundo de la situación actual de nuestra sociedad conociendo con estos los puntos a enfocarse o al que irán dirigidas estas series de políticas de seguridad pública.

De la efectividad y veracidad de este análisis socioeconómico o cultural dependerá la correcta aplicación de estas políticas que luego serán planteadas para su posterior evaluación entre todos los organismos encargados de velar por mantener la estabilidad de nuestro país.

Con el planteamiento de objetivos sólidos que logren a corto plazo un resultado positivo y favorecedor a todos, bajo niveles adecuados de dinamismo estratégico que permitan a los ciudadanos un cambio en la persecución no tan hostil de la realidad en la que se encuentran, creando un ambiente de resguardo real y en un progreso potencial, con un diagnóstico efectivo en las diferentes áreas de trabajo según políticas y medidas planteadas a horizontes comunes.

4.3.1 Características del diseño de las Políticas Integrales de Seguridad Pública

El diseño de las políticas públicas y la política se influyen inescindiblemente. Ambas tienen incidencia en la armonía o incertidumbre en lo social. Por lo tanto, para el eficaz planteamiento de políticas públicas deben existir acuerdos ampliamente consensuados y estables.

Mientras mayor participación exista en el proceso de formulación de políticas públicas de parte de los sectores involucrados, éstas tendrán mayor validez, calidad, credibilidad, y existirá mayor cooperación entre dichos sectores nacionales. La participación de unos pocos sectores podría conducir a políticas públicas sesgadas por la tecnocracia o por propuestas populistas.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe de “Política de las Políticas Públicas” (2006) indica que las características básicas de las políticas públicas son:

“1. Estabilidad: Con el objetivo de mantener las acciones de política permanentes (sin cambios obtenidos de caprichos políticos), la política debe de ser persistente en el tiempo. Sin embargo, no debe entenderse

como invariante, los cambios deben darse respondiendo a circunstancias económicas o vacíos dentro de las políticas.

Consideramos que esta característica debe ser entendida como un sistema formal de políticas públicas de seguridad que responda a intereses sociales y no a político partidarios, debido a que debe darse continuidad, seguimiento, evaluación y cambios que sean necesarios a partir de las transformaciones que la sociedad va experimentando y no con iniciativas de cambios de partidos como el hecho que un sector determinado quiera ganar protagonismo.

- 2. Adaptabilidad:** Esta característica es complementaria con la anterior. Entendiendo adaptabilidad como capacidad de ajustar la política a las circunstancias cambiantes en el tiempo, lo suficientemente flexibles para ser efectivas, pero sin caer en manipulaciones políticas.

Razonamos que con ello se hace referencia a que las políticas deben estar de acuerdo al contexto social existente, pero en la actualidad sucede lo contrario las personas se tratan de adaptar a una determinada política, por ello algunas de las políticas no generan frutos deseados porque están fuera de la realidad concreta que se vive.

- 3. Coherencia y coordinación:** Debido a la intervención de varios actores dentro de la política pública, debe existir coordinación entre ellos, con políticas afines tanto en el diseño como la aplicación. La falta de estas dos características puede ser el resultado de la interacción de los intereses e incentivos, éstos se obstaculizan de forma voluntaria o no.

Estas características hacen referencia a la comunicación que deben de tener las autoridades e instituciones en el combate a la criminalidad, para la aplicación idónea de las nuevas políticas y leyes que se crean.

- 4. La calidad de implementación y ejecución:** A pesar que se cuente con una política muy bien diseñada, si su aplicación es inadecuada no tendrá mucho soporte. Es necesario que las instituciones sean eficientes e independientes en la aplicación de las políticas públicas y que se cuente con un buen funcionamiento del aparato judicial, de esta manera, se garantiza una correcta ejecución.

La independencia es observada desde el punto de vista de fondo, es decir resoluciones, y en cuanto a cuestiones procedimentales es válido hablar de comunicación entre autoridades, ello en virtud de que exista

mejor eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas y estrategias de seguridad.

- 5. Orientación hacia el interés colectivo:** Se deben buscar políticas que beneficien a la sociedad en general, evitando que los beneficios sólo sean para minorías o grupos de interés.

Es decir que desde esta visión se debe invertir la realidad actual, porque el interés debe ser en la mayoría, en ese sentido es entendido la democracia, no solo en una parte fragmentada de la realidad.

- 6. Eficiencia:** Esta característica guarda relación con la anterior. Mientras una política pública considere al interés general, será más eficiente que otra que beneficie a pequeños sectores. Se debe buscar la mejor asignación de los recursos.

Consideramos que tiene que ver con la calidad en el cumplimiento de las metas y objetivos, en base a diseños desde la población y para la población.

Además de las características señaladas anteriormente también deben incluirse de forma imprescindible las siguientes:

Integralidad: con este elemento se refiere a que tiene que haber participación de toda la población en la implementación, análisis y divulgación de los diseños de políticas públicas, porque la implementación de esta los beneficiará o los perjudicará por ello es importante el acceso.

Publicidad: hace alusión a que deben haber medios idóneos para que la población tenga acceso a dicha información, porque de lo que se trata es de facilitar el conocimiento de las nuevas estrategias de seguridad, un ejemplo de ello puede ser la televisión o los periódicos de circulación nacional, que estos no solo muestren el problema sino la solución, desde esa visión dándole una posible respuesta automática al problema. Asimismo las instituciones del Estado se involucren en el tema de la divulgación.

Eficacia: Este elemento requiere que de todas las estrategias existentes, sólo puedan ser incluidas las más pertinentes a la solución del problema, con ello lo que se trata es de eliminar toda solución engorrosa del problema de inseguridad, un ejemplo de ello puede ser que existan muchas leyes y que estén regulando casi un mismo punto

entonces habría que atender de solo dejar subsistente la más idónea a la solución del problema.

Estas características tienen que enmarcarse en instituciones estables, que se concentren en el problema real que atraviesa la sociedad salvadoreña de inseguridad, ello puede ser en un Órgano Legislativo de gran habilidad para la formulación de políticas que solo se limite a la creación de las más idóneas con las cuales se ayudaría la población a resolver sus problemas de inseguridad. Un Órgano Judicial independiente, y una administración pública transparente y eficiente. Si se da tal escenario, se contará con un marco predecible, obteniendo acuerdos y confianza, permitiendo que los gobiernos puedan avanzar con los beneficios obtenidos por gobiernos anteriores. Por lo tanto, mientras más fuertes sean las instituciones, se tendrán acuerdos consensuados de políticas sostenibles y temas centrales para el país, para que con todo ello arribemos al bien común que es tan menester en nuestra sociedad actual.

Además, con el fin de tener otra perspectiva sobre las Políticas Públicas, así como sus características, se ha considerado a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Lareha, 2004), la cual establece una noción de política de calidad como: *“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”*.

Capítulo III

V. BASES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR (DESARROLLO)

5.1 Naturaleza de la seguridad pública

La razón de ser de la seguridad pública está fundamentada en garantizar un estado de armonía para todos los sectores de la sociedad, procurando que exista confianza en las autoridades públicas, que bajen los niveles de corrupción, que se generen fuentes de empleos para todos, que haya acceso pleno a la educación, que se investigue eficaz y eficientemente el delito, que se desburocraticen los trámites judiciales para dar real vigencia a una pronta y cumplida justicia; asimismo que los procesos legislativos estén orientados a satisfacer intereses sociales y no sectoriales.

La seguridad pública se manifiesta a través de un conjunto de políticas públicas, que tienen o deben tener su origen en un diagnóstico integral de los problemas que enfrenta la sociedad, y se materializan en un sistema de estrategias que se traducen en acciones, las cuales deben generar efectos positivos multiplicadores en los diversos ámbitos políticos, económicos y sociales.

Su implementación requiere de un debate nacional que cuente con la participación de todos los sectores; deben promover la democracia, y un elemento clave de una idea de democracia mínimamente avanzada es el control final de la agenda por los ciudadanos y la comprensión ilustrada de las políticas. Estas comúnmente se basan, en la imposición desde arriba, sin permitir dicho debate, y no han pretendido ser comprendidas por los ciudadanos, fundándose en unos criterios oscuros y una concepción tecnocrática de la sociedad que refleja una aversión profunda a la transparencia.

Una apertura a la discusión razonada de las políticas de seguridad pública, traería como consecuencia el reforzamiento de estructuras de igualdad, lucha contra la corrupción, altos índices de transparencia y la conformación de un auténtico Estado de Derecho.

Hay países donde los índices de criminalidad son muy altos y otros donde son bajos. Donde son bajos hay ciertos rasgos institucionales comunes: Así, no reconocen en su Constitución el derecho a portar armas; tienen unas fuerzas policiales eficaces y eficientes; un Estado de Derecho sólido; tribunales independientes con jueces bien formados; una cultura cívica elevada, entre otras cosas.

Y es que, la seguridad pública representa un elemento estabilizador que se relaciona con todos los demás componentes del sistema social. De ahí que sin transparencia en el ámbito público tiene poco sentido la participación política y se hace muy difícil la rendición de cuentas.

La transparencia se mide por el grado que un sistema institucional permite a los ciudadanos o a las organizaciones interesadas acceder a información relevante, confiable, suficiente y de calidad en las diferentes áreas, para la defensa de sus intereses o para su participación en la definición de sus aspiraciones generales.

Se necesita una reforma institucional para el desarrollo humano, que constituye el objeto de la política. Es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir que estamos en la presencia de un proceso de aprendizaje social casi necesariamente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios para los perdedores. Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaces de insertar en la cultura política las nuevas reglas.

De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse sólo por legislación o decreto, de arriba hacia abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actuales o potencialmente interesados, es decir, un movimiento de abajo hacia arriba, sin el cual no se puede garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

En conclusión, la naturaleza de la seguridad pública es simple y sencillamente lograr el beneficio colectivo para garantizar la armonía social, mediante la formulación de políticas, estrategias y acciones integrales e integradoras.

5.1.1 Finalidades de las políticas públicas de seguridad

- Contribuir a la construcción de una sociedad democrática;
- Potenciar la estructuración de un auténtico Estado de Derecho;

- Diseñar estrategias de participación social en la planificación, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas;
- Prevenir la materialización de hechos violentos mediante el adecuado uso de la educación, cultura, deporte y empleo;
- Promover el debate nacional en la creación de leyes con visión preventiva y curativa;
- Fomentar la cooperación interinstitucional en la creación e implementación de estrategias de seguridad nacional;
- Generar confianza en la población fortaleciendo un estado de bienestar en los diferentes ámbitos;
- Fortalecer profesional y políticamente, en términos de su efectiva independencia externa e interna al Órgano Judicial.

5.1.2 El enfoque estratégico de la seguridad

La seguridad es un tema que afecta o beneficia a todos los elementos de la sociedad, ya sea directa o indirectamente, debido a que su planificación y ejecución trae como consecuencia la reducción o empeoramiento de la situación porque constituye la piedra angular del bienestar colectivo, y como efecto multiplicador produce un beneficio individual.

La sociedad, es la que vive día a día el flagelo de la delincuencia, la que se encuentra insegura, quien transita por las calles dominadas por las maras, la delincuencia común y el crimen organizado. Ante esta situación, cualquier encuesta que se realice reflejará altos niveles de inseguridad, y por lo tanto uno de los principales retos de cualquier gobierno será trabajar en el tema de inseguridad pública.

Sin embargo, lo ideal es trabajar en temas de seguridad pública, lo cual implica diseñar estrategias en torno a temas preventivos que vayan dirigidos a evitar que se cometan delitos, que población potencialmente inclinada a delinquir o participar en actividades delincuenciales lo haga. Se trata de enfocar esfuerzos en la prevención más que en la represión.

Hay que destacar que no es lo mismo inseguridad que seguridad, porque esta última, es decir la seguridad, tiene que ver con prevención; mientras que la inseguridad está relacionada con represión. En un contexto de inseguridad los gobiernos deben trabajar en la persecución del delito, en la aplicación

de las leyes, en la utilización del Código Penal como último recurso. En fin su labor en una realidad de inseguridad se concentra en planificar políticas públicas orientadas a reprimir el delito.

Por otra parte en un contexto de seguridad, los gobiernos deben trabajar en la prevención, lo cual puede parecer que no da resultados, pero a largo plazo sus efectos son vitales para lograr una sociedad en pleno bienestar.

No se trata sólo de trabajar en temas de represión ni de prevención, lo ideal es un enfoque mixto que garantice una visión integral de la seguridad, porque no se debe descuidar ninguno de estos dos factores que son importantes para la convivencia social.

En la práctica se le da más importancia a las acciones de represión que a la prevención, lo cual es válido hasta cierto punto, en el sentido que el problema ya está y hay que enfrentarlo; no obstante lo delicado es que se descuida la prevención y se trabaja mínimamente en este aspecto para evitar que la delincuencia se siga regenerando o nutriendo de nuevos miembros, porque los delincuentes sí trabajan en estrategias para incorporar nuevos elementos a sus filas; por lo tanto los gobiernos deben contrarrestar esta situación evitando que la delincuencia se siga nutriendo, y para lograrlo la clave está en trabajar en temas de prevención.

Tradicionalmente se ha pensado que ocuparse de aspectos relativos a destinar fondos para implementar programas, estrategias y acciones tendentes a evitar la violencia en todas sus manifestaciones constituye un gasto; sin embargo tal aseveración carece de **autenticidad social proactiva**, porque a pesar que los efectos no se vean en el corto plazo, si se verán a largo plazo y serán duraderos con un efecto multiplicador sostenible y sustentable.

Más que un gasto representa una inversión porque los costos al fin de cuentas serán inferiores con relación a los beneficios, y por ende significa que habrá un importante ahorro en el tema de la represión del delito. Esta situación muchas veces no se aprecia porque las políticas públicas de seguridad están cargadas de intereses políticos partidarios, de ahí que se diseñen políticas de gobierno y no políticas de Estado.

Las políticas de Estado están impregnadas de factores sociales; mientras que las políticas de gobierno están influenciadas por factores sectoriales, lo cual es contrario a la esencia de que la democracia reside en el pueblo

porque éste debería tener la última palabra, y es que aquí reside el control social que está sobre cualquier tipo de control, llámese político o jurídico.

No hay recetas mágicas para eliminar la delincuencia, no obstante sí hay excelentes formulas que pueden dar resultados satisfactorios, y cualquiera que sea la formula que se adopte siempre debe contar con la participación de la población, no a través de la democracia electoral, sino por medio de la democracia participativa.

Hay que hacer énfasis en que la seguridad es sinónimo de bienestar, y la inseguridad es sinónimo de malestar; por ello se hace más importante trabajar en políticas de seguridad que en políticas de inseguridad. Y es que aunque comúnmente se les haya denominado políticas públicas de seguridad en el fondo son políticas públicas de inseguridad, porque están más orientadas a la represión que a la prevención.

5.2 La incorporación de las políticas de seguridad en las políticas sociales

Uno de los mayores retos actuales de los gobiernos es el diseño de políticas dirigidas a la exclusión de la inseguridad y de las consecuencias que esta produce, una visión de ello es la generación de las políticas de seguridad desde la esfera social, porque debe asimilarse que la seguridad pública es una política ex – post a la seguridad social, debido que esta tiene que ver con las necesidades primogénitas que requiere una población para efecto de un desarrollo dentro de una realidad determinada.

Comprendiendo que el fenómeno de incluir políticas de seguridad en las sociales es complejo, es de tener en cuenta que la participación ciudadana y el debate nacional es menester, para establecer una nueva reforma estructural de los diseños dirigidos al combate de la inseguridad.

Es conocido, como en su momento lo explicó Binder, que: *“...dentro de una Política General del Estado encontramos fracciones de distintas clases de ellas, y un ejemplo de ello son las políticas sociales, las cuales consisten en un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”*.*

* Binder A. Revista de Estudios de la Justicia No. 12 Año 2010. Universidad de Chile. Santiago de Chile 2010.

Retomando esta definición se infiere que encontramos como una forma de establecer equidad la seguridad en la cual está inmersa la justicia penal, para efecto de represión de los comportamientos irregulares.

La idea central en este punto sobre la incorporación de las políticas de seguridad y su inclusión en las políticas sociales está focalizada que en un Estado Democrático de Derecho tiene que prevalecer siempre la Constitución antes que las leyes.

En este sentido es congruente la creación de políticas sociales antes que las de seguridad, estableciendo la aplicación de las políticas de seguridad como un complemento coherente con los fundamentos democráticos del Estado de Derecho.

5.3 Participación ciudadana en la formulación de políticas sociales

Esta circunstancia está relacionada esencialmente a los procesos de descentralización de los Estados. Donde la participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, contribuyen a la formulación de las políticas y decisiones públicas.

Este debate sobre la participación ciudadana, no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en el espacio gubernamental, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal.

Esta hipótesis se fundamentaría en el pretendido que la intervención ciudadana constituye un potencial democratizador, capaz de producir transformaciones en las irregularidades de la representación política y social.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la sociedad civil por medio de la contribución en las políticas y gestión públicas es necesario estimar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce.

Lo anterior llevaría a especular, por tanto, que el perfeccionamiento de dispositivos de aportación ciudadana desde el Estado no necesariamente

estimulan la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

Están en juego la creación de oportunidades dirigidas a tales actores, pero estamos convencidos que no solo se trata de ello sino también de equidad de posibilidades, donde se involucran no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida.

De lo que se trataría, por tanto, es de la exigencia de una relación recíproca de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracteriza a la mayoría de los países en la región.

5.4 El desconocimiento de las causas del fenómeno de inseguridad

Definitivamente, las políticas desplegadas por el Estado Salvadoreño en el área de la seguridad para los ciudadanos y la política criminal expresan la incapacidad de entender la complejidad del fenómeno y visualizar el rumbo adecuado. En este argumento, las políticas supuestas integrales de seguridad pública, no han logrado ser asumidas más que como simples **“políticas paliativas publicitarias gubernamentales”** ante el impacto social de cada nuevo hecho criminal. Se sigue pensando, en respuestas rápidas y efectivas, las cuales conllevan en su interior la ausencia de la eficiencia, dejando por excluidas las causas estructurales de los fenómenos generadores de inseguridad. Esto permite, como lo podemos observar, que las acumulaciones históricas de los problemas potencien los efectos, en un ciclo vicioso que frena cualquier forma de desarrollo nacional e ineludiblemente conduce a crisis crónicas de inseguridad.

Para solucionar estos inconvenientes profundos y complejos, se debe pasar por un debate nacional que en primer lugar recupere ciertos principios, valores, lógicas y procedimientos propios de una cultura democrática para resolver los conflictos sociales. Reconocer las instancias partidarias y autoridades públicas no significa sacralizar el poder político ni pretender que está por encima de la sociedad, ni que se le ha dado un **“cheque en blanco”** para que el gobierno tome decisiones arbitrarias en el ejercicio de sus funciones e invente políticas de seguridad pública sin mayor fundamento científico social.

De lo que estamos seguros en cuanto al tema de inseguridad es que se debe dejar de tomar decisiones simplistas, porque el fenómeno está extendiéndose y ello es perjudicial para la convivencia armónica; por ende se necesitan de personas capaces para tener una buena visión de focalizar el problema de forma integral, esto evitaría la tautología en cuanto a las soluciones y el inadecuado desembolso de recursos en diseños ineficientes que elaboran las autoridades correspondientes, las cuales hasta el momento no han desenfundando soluciones armónicas del conflicto.

No pasa día sin que la delincuencia se cobre, en algún municipio del territorio salvadoreño, una nueva víctima. Se trata, a veces, de un injusto paradigmático, previsto y organizado sobre la base de un dato de “inteligencia” delincencial puntualmente elaborado; en otros casos consistente, de algún asalto o arrebato ocasional, fruto de una hilvanación de circunstancias o informaciones más o menos casuales. En consecuencia, la delincuencia no es en ningún tiempo descendiente de la eventualidad, es siempre el producto de una correlación de omisiones, negligencias y fracasos extendidos en el cuerpo social, almacenado en el periodo determinado al no poder focalizar el problema en su vertiente más esencial. Por ello es que las soluciones inmediatistas como el aumento de personal policial, militar, fortalecimiento de la fronteras y creación de más cárceles no minimiza de forma fundamental la delincuencia.

5.5 ¿Cuáles son las causas de los problemas de inseguridad ciudadana en El Salvador?

- Ausencia de una política de seguridad pública integral;
- Serios incrementos de ciertas formas “tradicionales” de criminalidad: Robos y Homicidios (sobre todo, cometidos con armas de fuego) y de la violencia intrafamiliar;
- Débiles regulaciones en materia de tenencia de armas de fuego;
- Creciente actividad del narcotráfico, de los secuestros extorsivos y de los asesinatos “por encargo” (sicariato);
- Fuertes incrementos de la percepción de inseguridad y de la insatisfacción ciudadana ante la intervención institucional;
- Ausencia de una cultura de respeto a la ley, a las instituciones y falta de acciones, promotora de solución pacífica de los conflictos;

- Serias críticas a los servicios policiales;
- Tensión entre los valores de protección social y respeto de las garantías individuales;
- Falta de coordinación y colaboración institucional;
- Pérdida de control estatal en zonas considerables del territorio;
- Desarrollo de tendencias represivas en gran parte de la población;
- Las maras juveniles constituyen un problema social y delictivo;
- Las políticas de mano dura contra la Criminalidad han sido rechazadas hasta ahora;
- La ausencia de las Políticas de inclusión social, (ocio lúdico, trabajo, educación, viviendas, entre otras).
- El incremento demográfico;
- El nivel de pobreza;
- La falta de capacidad de las autoridades, asimismo de las instituciones que constitucionalmente están en la obligación de dirigir políticas de solución del conflicto;
- La imperfección de una verdadera resocialización de los ciudadanos que han tenido algún tipo de experiencia con el sistema de justicia;
- La migración;
- La desintegración familiar;
- La poca importancia que se le da en las instituciones educativas al desarrollo sistematizado de temas relacionados con la prevención de violencia.

5.6 La Planificación de Políticas de Seguridad Pública, su Eficacia y Eficiencia

La planificación, definitivamente está dirigida a la aplicación de un conjunto de estrategias, y éstas a la creación de acciones a seguir, para efecto de establecer un método de combate a la inseguridad y que de ello se

genere la técnica de aplicación a los conflictos sociales relacionados con la inseguridad.

Es indudable que en su organización, las políticas de seguridad deberían de incorporarse en las políticas sociales; desde esa visión una vez incluidas para efecto de fortalecer la eficiencia y eficacia de las políticas, la propuesta es establecer una política de seguridad pública moderna y democrática conforme con los parámetros constitucionales.

El proyecto de seguridad pública es inescindible que se adecue a las condiciones sociales cambiantes de la sociedad, para que la solución sea integral y comprenda las diversas dimensiones que componen la seguridad en la actualidad, así como en el futuro. En este sentido implicaría una modernización de la institución policial, desprovista de malos elementos que en su interior generan corrupción y aumentan la impunidad; esto como una estrategia de control del delito. Asimismo es oportuno que se garantice una verdadera intervención comunitaria en el establecimiento de distintas características de abordaje integral de las dificultades de seguridad y la creación de dependencias especializadas dedicadas a la seguridad, nuevas políticas, estrategias integrales, organismos especialistas, policía actualizada; todas estas serán las herramientas con las que contará el Estado Salvadoreño, para enfrentar eficaz y eficientemente los actuales o nuevos desafíos en esta materia de seguridad.

Las circunstancias embarazosas de la seguridad pública tienen múltiples dimensiones y son condicionados por sucesos sociales o económicos que afectan a la población, como: trabajo; vivienda; salud; infraestructura y servicios públicos. Es por ello que con ese conjunto de agentes, el esfuerzo del Estado en cuanto a la política de seguridad pública sería el de regular diversos organismos estatales y aún privados, para hacer eficientes y eficaces las políticas de planificación implementadas.

Es por ello, que sin temor a equivocarnos, decimos que toda política de seguridad en su diseño de aplicación tiene que contar con el cúmulo de elementos que la hagan contundente en cuanto al combate de la inseguridad. Algunos de esos mecanismos son: Modernización del Gobierno en el área de Seguridad Pública en la medida que se adecue a las circunstancias actuales del fenómeno y la capacidad de prever dificultades; esta propuesta es una de las tareas que tendría que llevar a cabo el Consejo de Seguridad Pública y como proyecto es menester una estrategia de

prevención social que funcione como una acción anti-crimen. Esto permitirá el apersonamiento policial a medida que el injusto penal se comete, haciendo que las herramientas policiales sean más eficaces y eficientes. La implementación de un sistema de cámaras de seguridad (monitoreadas desde una central e integradas a un diseño de patrullaje eficiente), hará potencial una intervención policial inmediata y apropiada cuando sea obligatoria e intimidará acciones criminales en las esferas rodeadas por la red de cámaras, lo cual tendrá una consecuencia sensible a corto plazo en los catálogos de criminalidad.

Es indiscutible la participación ciudadana en un proceso de planificación, debido que esto conlleva a la implementación del tipo de seguridad que desean los ciudadanos; con el objetivo que estos estén conformes, denominándole **“la participación democrática de la sociedad en los asuntos de seguridad pública”** en cada municipio del territorio nacional, porque estamos conscientes que los problemas en cada jurisdicción son de distintas causas a los cuales habría que darle soluciones diferentes.

Una vez discutido sobre qué es lo apropiado como proyecto de seguridad, se determina que en la creación de las políticas, tanto la eficiencia como la eficacia son imprescindibles, porque en el caso de la eficiencia es el uso racional de los medios con lo que se cuenta para alcanzar un objetivo; partiendo de ello, un proyecto integral de seguridad busca maximizar los recursos destinados para tal fin, y la eficacia consistente en la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin que priven para ello los recursos o los medios empleados.

Lo anterior nos permite llegar a la conclusión que en el proceso de planificación de políticas, inescindiblemente tenemos que incluir la eficiencia y la eficacia como formas para el alcance de objetivos satisfactorios, y también estos deben ser proporcionales de acuerdo al marco de aplicación de las políticas de seguridad; por tanto ambos términos van de forma conjunta.

5.7 La implementación de una seguridad pública como política de Estado

En este tópico es importante establecer que las políticas públicas tienen que poseer un diseño de aplicación, independientemente del gobierno que se encuentre en turno, por ende estas deben tener sus proyecciones a corto y a

largo plazo. En la primera que sus resultados se reflejen de forma inmediata por el gobierno que la planifique; y en cuanto al segundo que los resultados sean palpables, aun habiendo culminado el período del gobierno que emitió la creación de un proyecto dirigido a la seguridad ciudadana.

Las políticas de seguridad tienen que entenderse en su expresión esencialísima como un servicio público; desde esta postura obliga a observar las estrategias de seguridad con respeto, debido que están dirigidas hacia la colectividad. Por ello cuando un partido que está en el gobierno y culmina su periodo, es probable que deje en proceso estrategias de seguridad, en cuyo caso, lo más prudente, por interés general es respetarlas hasta que finalice la proyección a la cual han sido destinadas.

Esta premisa es parte de la idea que los servicios públicos no pueden ser suspendidos, interrumpidos o fenecidos, porque de lo contrario se violentan derechos constitucionales, en este caso el derecho a la seguridad reconocido como un derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos salvadoreños. Por tanto, los gobiernos que llegan al Estado deben tener en cuenta la expectativa de la seguridad en sentido amplio, como una política fundamental del Estado en la cual se corresponden desarrollar esfuerzos inteligentes, para el fortalecimiento de sus bases y no así la satisfacción de los intereses de las minorías.

Efectuar políticas de seguridad pública, para que éstas generen consecuencias positivas, es necesario que sean permanentes para que logren cumplir con los objetivos a los cuales han sido destinadas; pero el hecho que sean permanentes no quieren decir que tendrán que observarse perpetuas, porque las políticas sí se pueden modificar, por ejemplo: Cuando los resultados no han sido los esperados; es decir no han cumplido con su cometido.

De ello se desprende que los servicios públicos, en este caso la seguridad, requieren de la vigilancia continua por parte de los distintos actores, como una forma de transparentar los procesos.

Concluimos que para determinar una nueva política del Estado Salvadoreño en materia de Seguridad Pública implica un replanteamiento a nivel institucional entre órdenes y poderes de gobierno, para lograr la anhelada coherencia interinstitucional. La clave del éxito estará en la limpieza, vigilancia y control de las acciones policíacas con las judiciales, donde la participación de la sociedad civil es fundamental para guiar, verificar y evaluar su desempeño, independientemente del gobierno que esté en turno.

En consecuencia, es necesario para la implementación de las políticas, que estas trasciendan del gobierno al Estado, para ello la voluntad política tiene mucha importancia porque es un proceso para la despolitización de las estrategias de seguridad, por tanto habrá que replantearse de forma profunda la participación ciudadana en este tipo de proyectos relacionado con el área de la seguridad.

5.8 Fórmula de la disminución de la Delincuencia

“La seguridad no es que las situaciones te afirmen que estás seguro, sino que tu afirmes a las situaciones cuan seguro estás. (Noriam)”

Estamos conscientes que la eliminación de la criminalidad es un proceso complejo, pero que es tarea de los gobiernos emprender dichos desafíos, porque es parte de uno de los servicios públicos a los cuales tenemos derecho los/as ciudadanos/as.

En principio, las tasas de injustos penales violentos disminuyen donde las sociedades son más sólidas. Porque, las sociedades integradas, sin grandes ‘fallas geológicas’ que no creen diferencias entre un grupo u otro, como el racismo, conflictos religiosos, étnicos y entre miembros de pandillas. Otro elemento es contar con una economía sólida y que conciba mayores grados de igualdad de oportunidades y de posibilidades. Por último, la existencia de gobiernos capaces de unir a la sociedad y no dividirla, también tener familias consolidadas con un fuerte sentido del honor y los valores o principios morales.

Uno de los desafíos importantes de cualquier gobierno estable es dirigirse entre la delgada línea de generar riqueza, evitando que ese capital se concentre y genere inequidad, elemento que contribuye a la comisión de delitos. Además, se tiene que considerar que las altas tasas de encarcelación también contribuyen a la inequidad. Debido que en muchos de los casos son los cabezas de la familia los cuales están en la prisión.

La seguridad pública y su solución es un tema a observar con prudencia desde el punto de vista de la relación costo-eficiencia. Más eficaz que castigar con severidad a pocas personas, es dar certeza de que quienes cometen crímenes reciben el castigo.

La evidencia muestra que las prisiones por el momento utilizadas bajo criterios de utilidad y en algunos casos son muy eficaces y eficientes observándose que sacan de la sociedad a las personas más peligrosas y que deben estar fuera de ellas, incluso en algunos casos, durante toda su vida. Pero, por ejemplo, incorporar en la cárcel a personas que han cometido un robo para conseguir drogas no es eficiente, porque probablemente, esa persona cuando salga de la cárcel seguirá consumiendo drogas y seguirá robando para conseguirla. La evidencia demuestra que en estos casos da mejor resultado un tratamiento antidroga que la cárcel. Tal como lo decía RICARDO MUGA MUÑIZ, Profesor de Criminología de la Universidad de Cambridge Lawrence Sherman.*

Hay que buscar fórmulas más avanzadas para evaluar el riesgo delictual. Es decir, la focalización precisa de quiénes cometen los delitos y dónde se ejecutan. De esa manera, el control, el patrullaje y la prevención podrán orientarse a los lugares donde existan más delitos y el sistema de rehabilitación apuntará directamente a quienes los cometen. Por lo que se trata de un desafío fuerte al cual se tiene que reaccionar de forma más instantánea, para que sus efectos no se reproduzcan.

Consecuencialmente tiene que ver con la limitación de derechos en procura de la protección de otros que se encuentren amenazados. Las políticas sociales deben ser máximas, las políticas de seguridad deben ser mínimas, pero deben existir, como espacios pacificadores y de intervención en conflictos y en casos de desigualdad de poder (protección de los más vulnerables). La ecuación sería algo así: Estado Social al máximo, Estado penal o policial mínimo, controlado, limitado, pero ese mínimo debe tener presencia y ser eficiente en el aseguramiento de los derechos.

5.9 La planificación de las políticas de seguridad pública hacia el futuro

Definitivamente el futuro es algo incierto, pero ello no quiere decir que no se tenga que pensar en él, porque la mejor forma de afrontarlo es estar preparado para las adversidades que puedan resultar, entonces de lo anterior se deriva que los funcionarios encargados de la seguridad pública tienen que poseer capacidad de prever cuales serán los futuros problemas con los cuales se encontrará el Estado Salvadoreño en el futuro inmediato y en el mediano.

* Entrevista 15/11/2010. Diario El Mercurio. Chile.

Estamos conscientes que un paso importante y positivo sería la de no trasladar políticas viejas con las cuales se han obtenido resultados contra-productivos, porque éstas solo están diseñadas para un determinado contexto social del pasado, por ello es menester la creación de las políticas de seguridad pública de forma integral; es decir emanando alternativas a los problemas de inseguridad del presente y cobijando posibles soluciones ante las dificultades del futuro inmediato, por tanto aprendiendo del pasado y diseñando para el presente o futuro inmediato estaríamos ante una nueva estructura estatal.

Y así, de la curiosa dialéctica entre lo viejo y bueno, entre la modernidad institucional y la tradición funcional, empiezan a resultar controversias e inevitables resultados.

En la medida que la inseguridad aumenta y el crimen alcanza nuevas y más heterogéneas formas de organización y manifestación, más evidente se hace ante los ojos de la sociedad el peligroso desfase entre los diferentes organismos operadores del sistema de justicia con la fuerza policial, cargada de vicios, divorciada de la ciudadanía, deslegitimada socialmente por su falta de capacidad para actuar socialmente y con muy bajos niveles de credibilidad pública.

Esta situación eleva a flote una necesidad que la sociedad siente desde mucho tiempo: la exigencia de llevar a cabo una profunda y decidida reforma en el sector de seguridad, que permita evolucionar la institución policial para que deje de ser una parte del problema y pueda convertirse en una parte de la solución.

Una de las tendencias de la seguridad que no escapa de ser lejana es la relación entre la seguridad pública y la privada. Estamos observando el aumento de la correlación entre la seguridad pública y la seguridad privada, debido que los indicadores de inseguridad han aumentado de modo continuo durante los últimos veinte años.

Aunque El Salvador está poco expuesto a los peligros hemisféricos como la guerra entre naciones, pero existen amenazas tradicionales tales como las pandillas, crimen organizado, e incluso áreas sin control pleno del Estado, y en particular se ha disparado el conflicto territorial por drogas y los injustos penales afines con ellas.

Frente a ello, la propuesta de seguridad pública, mediante las políticas dirigidas a tal fin, no ha aumentado de modo concomitante a la inseguridad que se vive, debido que existe un continuo aumento de la demanda de seguridad, en virtud de ello se ha fomentado el crecimiento de la seguridad privada. En el futuro inmediato la demanda de seguridad de particulares, empresas y el propio Estado continuará creciendo, la propuesta de políticas de seguridad pública no crecerá al mismo ritmo y se concentrará en su “circulo vicioso”, y la propuesta privada se prolongará.

En ese contexto, el rumbo ideal es el de colaboración entre ambos sectores público y privado, tarea a la que deberán también aportar los partidos políticos, las Organizaciones no Gubernamentales, las universidades, los medios de comunicación, las autoridades de seguridad, y demás sectores para reforzar un poco más en el tema de seguridad a la comunidad en su conjunto.

En síntesis, la seguridad pública, observada como un bien público, con grandes ingredientes de participación ciudadana que la vuelven espacio de diálogo y colaboración entre el Estado con la sociedad, adquiere su mejor perfil como es y debe ser un “derecho básico”, un terreno fértil y apropiado para que la ciudadanía pueda ejercer la libertad en el marco de un Estado de Derecho.

5.10 La Prevención como política de seguridad hacia el futuro

Un tema que es imprescindible tocarlo es el relativo a la prevención, esta supone la articulación de un conjunto de funciones que comprenden de forma integral las diversas causas o factores facilitadores de los comportamientos irregulares. Por una parte, se trata de prácticas orientadas a la modificación de pautas socioculturales en los distintos ámbitos en que se desenvuelven las personas –tales como establecimientos educacionales, familias y comunidad– y por otra, de iniciativas tendientes a la disminución de factores de riesgo que, si bien no tienen relación directa o causal con la comisión de actos contrarios al derecho, sí pueden elevar la posibilidad de que una persona despliegue una conducta violenta o delictiva. De la misma forma, en este pilar se consideran iniciativas de Prevención Situacional, orientadas a la minimización del peligro y a la prevención de intimidación, a través del croquis de arquitectura y de espacios públicos.

En consecuencia, la intención del pilar de prevención, para el conjunto de sus objetivos, es intervenir en las condiciones sociales y del entorno que

explican la ocurrencia de injustos penales y la impresión de inseguridad, con el fin de disminuir ambos fenómenos. Para ello algunas de las propuestas que se elaboran son las siguientes:

- a) Endurecer y desarrollar la capacidad de la comunidad escolar y familia, para promover conductas pro-sociales y disminuir la violencia o el crimen.
- c) Incrementar y extender las acciones de rehabilitación del consumo de alcohol y drogas, en la medida sean estos factores de riesgo asociados a conductas violentas.
- d) Fortalecer la integración social y protección de niños y jóvenes perjudicados o que se encuentren en peligro social.
- e) Disminuir las circunstancias de riesgo de entornos urbanos que facilitan la violencia y la delincuencia.

Desde la configuración exclusiva de la prevención, es dable sostener que hasta el momento se ha privilegiado el combate a los ilícitos penales consumados, más que a la prevención de los mismos, por lo que es necesario intensificar acciones expertas orientadas a la construcción de una legítima cultura preventiva, cuyos propósitos no sean exclusivamente de corto plazo, y que a la vez se conciba de forma integral y contemple el concurso armónico del gobierno y sociedad.

5. 10. 1 Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil, “PRO JÓVENES II”

De acuerdo, al eje de prevención del delito y de la violencia social, se lanzó el Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil “Pro jóvenes II”, el cual fue firmado el 18 de agosto del 2009, debido al éxito que tuvo el Proyecto “Pro jóvenes I”, ejecutado desde el 2003. (CNSP, 2010).

El objetivo general de este proyecto es promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador.

El proyecto era coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP); pero a partir de que el Consejo desapareció, el proyecto fue retomado o reasignado al Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Dicho proyecto cuenta con la participación de jóvenes beneficiados,

Alcaldías y con 14 municipios en donde se realizará el proyecto, así como con la ayuda económica de la Unión Europea y del Gobierno de El Salvador.

Con este proyecto se pretende beneficiar a 350,000 niños y jóvenes, entre los 10 y 35 años de edad y a la vez elaborar la Política Nacional de Juventud. Dentro de los municipios en los cuales se desarrolla dicha estrategia están: Ayutuxtepeque, Mejicanos, San Salvador, Ciudad Delgado, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, San Martín, Ilopango, Apopa, Tonacatepeque, Nejapa, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

Proyectos de este tipo deberían proliferar en toda la nación, porque paulatinamente irán produciendo resultados favorables para los intereses sociales, y contribuyendo a la edificación de una fuerte base social preventiva que propicie altos niveles de armonía colectiva.

Además se deberían potenciar las funciones del CONJUVE en todo el territorio nacional, haciendo eco que en la Política Nacional de Juventud se establece como un componente fundamental la descentralización y desconcentración; y es que el CONJUVE es una institución desconcentrada de la Presidencia de la República de El Salvador que tiene como prioridad la prevención social de la violencia en la juventud salvadoreña, pero se debe evitar caer en el asistencialismo de jóvenes y generar mecanismos de empoderamiento que produzcan autonomía. En otras palabras no se trata solo de satisfacer las necesidades de los jóvenes, sino también de trabajar en los intereses estratégicos, lo cual implica no solamente el regalo de pelotas, uniformes o construcción de espacios de infraestructura que se puedan necesitar, lo que indudablemente es importante, pero no garantiza por sí solo sostenibilidad, de ahí que sea necesario acompañar estas excelentes acciones con procesos formativos orientados a la prevención social de la violencia, y dentro de éste contexto cabría, por ejemplo, un proyecto de orientación educativa dirigido a jóvenes a nivel nacional sobre diferentes aspectos relacionados con la prevención de la violencia. Dicho proyecto debería estar conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales: Licenciados en Educación, Psicología, Sociología, Trabajo Social y en el Área Jurídica. Estos profesionales se encargarían de elaborar el Programa Nacional de Orientación Educativa para la Prevención Social de la Violencia (PNOEPSV)

De lo que se trata es de educar a la juventud para evitar su incorporación en las actividades de violencia y contribuir a la construcción de un tejido social tolerante donde prevalezca la armonía social. En este contexto el CONJUVE

está realizando una excelente labor, pero falta mucho por hacer y hacia eso deberían estar orientadas sus futuras acciones.

5.10.2 Incorporación de la Fuerza Armada

Además del proyecto PROJÓVENES, a finales del 2009, se iniciaron otro tipo de acciones como la incorporación de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) (Decreto 70), como un apoyo a la Policía Nacional Civil en las labores para el combate de la delincuencia. Inicialmente se anunció la salida a las calles de 2500 efectivos, las funciones que se les atribuyeron fueron las siguientes:*

- Apoyo a la Policía Nacional Civil.
- Registros a civiles.
- Patrullajes disuasivos en zonas de alto riesgo delincencial.
- También se planteó que los efectivos de la Fuerza Armada podrían usar armas como defensa ante ataques sufridos durante los patrullajes.
- Propuesta para la incorporación de efectivos militares en vigilancia del transporte público.

En el 2010, a seis meses de haberse incorporado a la FAES en tareas de seguridad, el mandatario de la República, anunció que debido al éxito de esta acción, avalada por la población, establece un prórroga de doce meses más de trabajo del ejército en seguridad.*

Además, se propone una mayor cobertura, a través de la participación de 570 efectivos en un rango de 19 a 29 municipios considerados como peligrosos y de alta presencia delincencial. También se contempla la incorporación de 1000 efectivos más en 62 puntos ciegos de las fronteras, lo cual permitirá contrarrestar las actividades de contrabando, tráfico de personas, drogas y otros delitos.

En cuanto a los centros penales, habrá una mayor presencia (500 efectivos más) de la Fuerza Armada tanto en la seguridad externa como interna y en las tareas de control, en las cuales se invertirá en tecnología para la mejora de éste (Presidencia de la República de El Salvador, C.A., 2010).

* Diario Colatino 4 de mayo 2011.

* Contrapunto Diario Digital 7 de marzo 2011.

Habría que mencionar que la militarización interna de los centros penales, se anunció en Mayo 2010 con la incorporación de 1500 soldados en las diferentes cárceles del país. El gabinete de seguridad y el Presidente de la República declararon que se atribuirán nuevas funciones.

La incorporación de la FAES en la Seguridad Pública estaría siempre dentro de las capacidades que le atribuye la Constitución: las de defender el territorio nacional ante cualquier amenaza (Constitución de la República, Art. 212).

Se le otorgaron temporalmente funciones, entre ellas, la incorporación de ésta en el sistema penitenciario del país, tal como se había mencionado.

Esta nueva misión de la FAES, tendrá un costo de aproximadamente \$10 millones de dólares y valdría la pena mencionar que a pesar del monto elevado de inversión pública que el gobierno hará, no se ha hecho pública la fuente de financiamiento, ni tampoco se han dado detalles de los componentes de esta misión.

Ante estas acciones, los diferentes sectores sociales han mostrado sus propias posturas con respecto a la efectividad que han tenido. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), ha manifestado inconformidad con los pocos resultados que se han tenido en el combate a la delincuencia, lo cual se ve reflejado en el incremento de los índices delincuenciales en el país. A su vez, declaró su preocupación por la falta de coordinación entre las instituciones como la FGR, PNC, el Ministerio de Seguridad Pública, entre otras.

Entre algunas de las propuestas -que ya han sido consideradas por el gobierno- para el combate integral de la delincuencia que propone esta institución son:

“a) Institucionalidad y Marco Legal

- Crear un marco legal para abordar el problema de las pandillas.
- Creación de una Ley de Escuchas Telefónicas en los centros penitenciarios, en donde el centro de ejecución dependa de la FGR.
- Modificación de la ley penal juvenil.
- Creación de un marco legal de protección a las potenciales víctimas de un delito y fortalecimiento del sistema de protección a testigos.

- Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la PNC, FGR y la adquisición de tecnología para uso eficaz, no solo en la investigación, sino también en el combate a la delincuencia común y el crimen organizado.
- La depuración continua y efectiva de la PNC.
- Mejoras salariales de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad.
- Creación de una división superior de investigación criminal, liderada por la FGR en coordinación con la presidencia.
- Uso de la FAES en actividades de seguridad, definiendo un plan estratégico que incluya indicadores de seguimiento, prioridades, plazos, entre otros.
- Mejoras de las capacidades del Estado para el registro y control de las armas de fuego.
- Crear un sistema de estadísticas criminales confiable y la aprobación de una ley de transparencia y de acceso a la información pública.
- Depuración de la Corte Suprema de Justicia, modernización y regulación en la metodología de trabajo del sistema judicial.
- Reestructuración de los centros penales en el país en términos de su infraestructura, recursos tecnológicos, y sobre todo en recursos humanos.

b) Control

- Despolitizar las iniciativas de seguridad comunitarias.
- Creación de programa de servicio comunitario juvenil.
- Integración de las municipalidades en actividades de combate a la delincuencia de la PNC.
- Uso de la FAES para dar seguridad en las fronteras y puntos ciegos, con el objetivo de combatir el contrabando y narcotráfico.
- Militarización interna de los centros penales.
- Intercambio de experiencias internacionales, que hayan evidenciado la eficacia de sus planes en el combate a la delincuencia y a las mafias.

- Fortalecer datos con instituciones americanas, como la INTERPOL, FBI, DEA y ATF (Alcohol, Tobacco and Fire Arms).

c) Prevención

- Fortalecer los tipos de prevención temprana, enfocada en los primeros años de vida de los individuos, y la prevención situacional, enfocada en elevar el costo del delito para el delincuente.
- Implementación de programas en comunidades y escuelas.
- Incremento de patrullaje en puntos clave.
- Control de individuos con alto nivel de delincuencia.
- Uso de agentes encubiertos para la identificación de lugares y actividades delincuenciales.
- Centrar esfuerzos de rehabilitación en delincuentes con altos niveles de criminalidad y tratamientos anti droga obligatorios dentro de los centros penales”.*

De estas propuestas, ya se han considerado algunas medidas tales como: la incorporación de la FAES en tareas de seguridad en los centros penales, fronteras y puntos ciegos, fortalecimiento de la PNC y la modificación de la ley relacionada con asociaciones ilícitas (la cual se encuentra en propuesta).

5. 10. 3 Propuestas de Reformas Legales

El Presidente Mauricio Funes, ha enfatizado que las maras ya no son pandillas de jóvenes que reaccionan ante una realidad de exclusión y marginación, sino que son organizaciones delictivas fuertemente armadas, dedicadas al delito y convertidos en sicarios del narcotráfico y del crimen organizado en general (Presidencia de la República de El Salvador, C.A., 2010).

Ante dicho énfasis y ante la alarmante situación de inseguridad que se está viviendo actualmente, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública propone la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio y la Reforma del Artículo 345 del Código Penal.

* Mismos principios pueden encontrarse en Plan Comunal de Protección Civil. Prevención y Mitigación de Desastres 2010.

El artículo 1 de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio dice: *“Se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilícitas, llamadas pandillas o maras y grupos de exterminio, tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha o MS-trece, la Pandilla Dieciocho, la Mara Máquina, la Mara Mao Mao, la Sombra Negra y el XGN”* (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010).

En cuanto a la Reforma del Artículo 345 del Código Penal, éste quedaría de la siguiente manera:

“El que tome parte en una agrupación, asociación u organización ilícita será sancionado con prisión de tres a cinco años. Los organizadores, jefes, dirigentes o cabecillas serán sancionados con prisión de seis a nueve años. Si se tratara de agrupación, asociación u organización del crimen organizado o de las mencionadas en el artículo uno de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio, la pena podrá aumentarse hasta las dos terceras partes del máximo” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010).

Es importante señalar que dichas leyes todavía se encuentran en discusión sobre la aprobación o no de ellas, en donde han intervenido el Presidente de la República, líderes religiosos, como también el Ministro y Viceministro de seguridad pública, entre otros.

5.10.4 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

Fuente: Gobierno de El Salvador: 119 en Presidencia de la República de El Salvador, C.A. 2010

Dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, se incluye la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, como uno de los instrumentos para lograr los objetivos y metas de dicho plan. Esta política, tiene como uno de los principios más importantes la participación ciudadana, así como las acciones de prevención, represión y rehabilitación; además, es considerada por el gobierno como una política de Estado con carácter integral e interinstitucional.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia se fundamenta en tres premisas:

- a. Las acciones son parte de un sistema integrado en donde el Estado realiza la política desde las instituciones gubernamentales, pero con participación ciudadana.
- b. Los esfuerzos deben basarse en la complementariedad de las instituciones y de las políticas públicas.
- c. Debe ser sostenible irreversible y no coyuntural.

A su vez, es importante señalar que ésta política se divide en cinco ejes, los cuales son:

1. Control y represión del delito.
2. Prevención social de la violencia y del delito.
3. Ejecución de penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social.
4. Atención a víctimas.
5. Reforma institucional y legal.

Cada eje posee diversos puntos de acción, entre los más importantes están:

1. Control y represión del delito los cuales se orientan a:
 - Fortalecer la investigación criminal, la inteligencia policial, la presencia policial y la seguridad migratoria.
 - Crear el Centro de Monitoreo y Reacción Policial.
 - Mejorar la gestión de la Policía Nacional Civil.
2. Prevención social de la violencia y del delito.
 - Creación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia.
 - Ejecución de acciones para reducir factores de riesgo (armas de fuego, alcohol y otras drogas).
 - Formular y ejecutar la política criminal de prevención de la violencia juvenil.

- Formular programas para la prevención y disminución de la violencia contra la mujer, la niñez y los adultos mayores.
- Ejecución de penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social, con la finalidad de establecer un Sistema de seguridad tecnológica.
- Plan de readecuación de los centros penales y reformas legales para reducir el hacinamiento.
- Proyecto industrial.
- Plan cero corrupción.
- Diseño de reestructuración y fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria.

4. Atención a víctimas, con el objetivo de:

- Realizar un inventario de los recursos disponibles para atender víctimas.
- Elaboración de protocolos de atención en sede judicial y administrativa.
- Creación de una red nacional de asistencia a las víctimas.
- Promoción de la revisión del régimen de protección a víctimas y testigos.

5. Reforma institucional y legal con el objetivo de:

- Revisar y ajustar la organización, gestión y roles de las dependencias e instituciones adscritas al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- Impulsar la adopción de la justicia restaurativa o reparadora, principalmente en la justicia penal juvenil.
- Desarrollar una política migratoria integral y una estrategia para gestionar información sobre violencia y delincuencia.
- Fortalecer los medios de control interno en la Policía Nacional Civil por medio de la Inspectoría General.

5.11 Alternativa preventiva hacia un nuevo Estado de Seguridad

Cuando mencionamos el término “Alternativa”, hacemos referencia a una oportunidad de propuesta que se concretiza en una posible solución a un problema complejo. Constantemente se escucha en los medios de comunicación sobre la proliferación de la violencia. Ante esta situación se perciben críticas y pocas iniciativas para el combate de la criminalidad en El Salvador.

En virtud de lo anterior se hace necesario diseñar una estrategia metodológica eficaz y eficiente que permita la instauración de un nuevo enfoque, para la estructuración de un Estado en el tema de la seguridad pública; porque es importante aclarar que políticas en materia de seguridad pública existen, el problema es que no han funcionado como se ha pretendido, para la finalidad que han sido creadas, debido a la ausencia de operatividad, porque han sido mal planificadas, centralizadas, monopolizadas y diseñadas unas con visiones partidistas y otras mediáticas o temporales, no incluyendo a la población hacia quien van dirigidas dichas medidas.

Ante esta situación es oportuno proponer una alternativa de solución al fenómeno de inseguridad, la cual debe llevar un conjunto de estrategias eficaces y eficientes que tomen como centro de su accionar el beneficio de los seres humanos.

Se debe partir de un diagnóstico que refleje las causas generadoras de inseguridad, para lo cual es necesaria la realización de consultas ciudadanas, para efecto de evaluar según el contexto geográfico donde se presenta el problema y sus posibles soluciones, arribando con ello a decisiones sólidas y profundas, para hacer frente a la problemática.

Esto permitirá profundizar en la génesis del problema, evitando enfoques superficiales que únicamente tratan con los efectos del problema y dan soluciones momentáneas a conflictos permanentes.

5.12 La violencia estructural como fenómeno cultural

La cultura hace referencia a todo lo que el hombre hace independientemente donde lo realice, y es lo cotidiano, reiterativo, común, normal, ordinario, permisible y que muchas veces se convierte en consuetudinario. En este contexto se va impregnando, desarrollando, y procesando la violencia como un fenómeno cultural; es decir que forma parte de la sociedad, conllevando a las personas a observarlo como algo normal, a lo

que se tiene que acostumbrar, como una situación anormal que se observa normal, existiendo una imposición de lo inmoral sobre lo moral, de la minoría sobre la mayoría, de lo indebido sobre lo debido y de lo injusto sobre lo justo, es por ello que nuestra sociedad actualmente está sometida a un sistema de violencia institucionalizada y enquistada en una metamorfosis que ha tenido como consecuencia situaciones complejas y difíciles de controlar.

Ante este panorama se hace necesario enfrentar integralmente la violencia, lo cual implica trabajar en sistemas de prevención, investigación y persecución del delito, capacitación y actualización profesional de los entes encargados de desarrollar, evaluar o ejecutar las políticas públicas de seguridad.

En aquellas situaciones en las que se produce un daño o una insatisfacción de las necesidades básicas del ser humano como la libertad y la supervivencia como resultado negativo provocado por la estratificación o clasificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa, es lo que conoceremos como violencia estructural. La cual se basa en la existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad que normalmente se caracterizan por su género, nacionalidad, edad y otras situaciones afines, donde el uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y dejando de lado la otra la cual es afectada por este desequilibrio, debido a las estrategias sociales.

La utilización de este término radica en el reconocimiento de la existencia clara, de un conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales, para lo que es necesario entenderla y relacionarla con las manifestaciones directas de violencia, como el cambio de posición de un grupo por la vía de la fuerza o utilizando la violencia cultural.

En este sentido, la violencia estructural como fenómeno cultural, es comprendida como la violación de derechos de parte de un grupo social que reprime a otro logrando el desmejoramiento de su modo de vida y por ende de sus derechos fundamentales, utilizando para ello el cambio de la estructura social con la implementación de fuertes estrategias que atacan directamente a ese sector. Se manifiesta cuando una persona concreta natural o jurídica efectúa el acto violento, como por ejemplo: la explotación a la que son sometidos los trabajadores por parte de su empleador o patrono que no les proporciona el mínimo necesario para la vida decente del empleado aun con las largas jornadas de trabajo, las cuales no sirven de nada, pues no son gratificadas como deberían.

En el caso del Estado que no genera para sus habitantes el mínimo vital ni fomenta políticas o estrategias eficaces y eficientes para conseguirlo y se plasma como mero espectador del mercado que culturalmente es el ente encargado de la dirección de la economía y creador de reglas en las que el Estado no interviene, creando en toda la población una grave violación de sus derechos como: una vivienda digna, salud, alimentación, trabajo, entre otros.

Si bien las necesidades básicas del ser humano como: el bienestar, la identidad, la supervivencia; son las principales en coartarse por estrategia de algún ente y llevadas a cabo por la no intervención del Estado, también existen otras importantes como el caso del fenómeno cultural del sexismo que aun en nuestros tiempos no se ha logrado exterminar y continua la lucha de diversos sectores sociales que siguen trabajando sobre la eliminación de esta grave discriminación sufrida por un sector tan vulnerable de la población el cual es víctima de diversos abusos.

En el fenómeno cultural de la pobreza el cual es indisociable de las relaciones de dominación, y está plasmado en la estructura social, aparece vinculado a la acción social y a la acción histórica que tiene su propia lógica y constituye un conjunto específico que puede generar proyectos políticos, presionados por algún grupo social, que constituyen una virtualidad de toda acción, dada la degradación de las conductas que generan esta discriminación.

La violencia estructural más que un fenómeno cultural puede ser más bien una manifestación de la cultura negativa motivada por la fuerza, represión y subordinación sufrida a lo largo de la historia, que no ha podido ser erradicada completamente aún cuando los esfuerzos son evidentes.

En virtud de lo anterior la violencia ha invadido a las estructuras sociales, formando un hábitat propio y expandiéndose en todos los sectores y niveles de la sociedad, presentándose de diversas formas y adaptándose a las transformaciones económicas, políticas, sociales, tecnológicas y jurídicas que va experimentando la sociedad.

De lo anterior relacionado se desprende que la violencia es un fenómeno acultural que en cierta medida prevalece sobre lo cultural, determinando reglas de juego que resultan contrarias a las normas de convivencia y al ordenamiento jurídico, debido que establecen limitaciones a los derechos de la población violentando la coexistencia armónica a través de comportamientos irregulares valiéndose de estrategias sutiles para la consumación de sus conductas injustas, generando con ello un clima de inestabilidad e

inseguridad económica, laboral, política, educativa; así como emigración interna o externa, y familias disfuncionales. En síntesis se produce un desequilibrio o desestabilización global.

5.13 La seguridad como un factor de cohesión social

La cohesión social es un periodo donde existe una visión compartida entre los ciudadanos y el gobierno acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, la primacía del Estado de Derecho y la solidaridad; en consecuencia es un buen punto de partida para efecto de la creación de las políticas dirigidas al combate de la criminalidad.

Esta postura permite el establecimiento de consensos sobre la orientación de los gastos públicos entre distintos sectores, generaciones y territorios, la recaudación arancelaria, la financiación de los servicios sociales, la seguridad, las políticas de inclusión, protección social y la emanación de profesión. Los sistemas de defensa e inclusión que determinan un escenario de cohesión social hacen que sea potencial embestir con superiores posibilidades de éxito los problemas de pobreza, inseguridad y desigualdad en la distribución de los ingresos.

5. 13. 1 La cohesión social es una clave para la seguridad pública y el desarrollo de la democracia

El concepto de cohesión social se presta a mixtas interpretaciones. De hecho, son muchos los intentos de delimitación conceptual realizados en los últimos años, en las diversas regiones de América Latina.

“Las políticas públicas a favor de la cohesión social serían aquellas que:

- a) Desplieguen coincidencia común;
- b) Cimenten solidaridad;
- c) Creen espacios de seguridad;
- d) Constituyan contextos de igualdad de oportunidades; y
- e) Creen en la comunidad relaciones basadas en la correlación”

Una aproximación inicial a la definición de este concepto en el ámbito de las ciencias naturales, la aporta la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).^{*} En física, una definición simple de cohesión considera el cruce de tres variables que relacionan los elementos dados de un conjunto, a

^{*} Proceso y tensiones en la Formación de Políticas. Moreno M. Santa Cruz, Bolivia 2009.

saber: la distancia entre los elementos, la integración entre ellos con el todo y la fuerza que los conecta. Respecto de la vida en sociedad, guardando las diferencias pero rescatando las analogías, la cohesión puede entenderse como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social o el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos.

Por otra parte el concepto comprende tanto los mecanismos objetivos de inclusión y exclusión, así como estos influyen en las percepciones o conductas de los individuos frente a una sociedad en particular:

Los mecanismos incluyen las políticas de empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, el bienestar y la protección social.

Las conductas y valoraciones abarcan la confianza en las instituciones, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de las normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación en proyectos colectivos como estrategia para efectos de la prevención.

Una definición operativa y práctica, que almacena algunas de las principales aportaciones recientemente incorporadas por centros de estudio, universidades u organismos internacionales y que se adapte a la realidad del programa, es la que ha aportado el programa de la Unión Europea EURO SOCIAL, considerando que la **cohesión social** es “un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades, para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de medidas y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el perfeccionamiento de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”.*

La cohesión social, entendida de esta manera, es un objetivo de las políticas públicas, porque responde que el conjunto de la ciudadanía pueda ejercer sus derechos fundamentales y formar parte de las obligaciones del Estado.

* Suesser J. “La cohesión social en Europa.” UE 2006.

Pero también es un instrumento para luchar contra la pobreza y la exclusión, asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico y consolidar la legitimidad de los regímenes democráticos y sus instituciones, pretendiendo con ello el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos entre sí y de estos para con el Estado.

Desde un punto de vista político-institucional y preventivo, no es posible obviar la importancia del Estado Democrático de Derecho como principal, pero no único, promotor de la cohesión social. Es reconocido que las dinámicas de mercado no generan de manera automática una mayor cohesión social. Más bien tienden a prescindir fragmentos importantes de la población.

El Estado debe entonces compensar el coste social de la desregulación y la liberalización de los mercados con políticas públicas tendentes a la cohesión social, y como consecuencia de ese consenso nacional se produzca un nivel de seguridad deseado.

La cohesión social en el tópico de seguridad, tiene que ser comprendida como la forma, donde el ciudadano perteneciente a la realidad determinada en la que se enfatiza el problema, realiza aportes de cómo hacer para contrarrestarlo; en consecuencia la cohesión social en dicho sentido no es más que el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Por otro lado, si el Estado es tan débil que no puede garantizar los derechos sociales básicos, se corre el riesgo de que la violencia colectiva descentralizada reemplace a las instituciones democráticas en el establecimiento de las reglas del juego; es decir, el Estado debe ser capaz de promover la cohesión social para asegurar la estabilidad en materia de seguridad y como producto de ello emane una armonía social.

Esto hace también que los procesos de desarrollo económico, basados en las dinámicas de mercado, sean socialmente sostenibles y siendo así encontraremos un sociedad más sólida en todos los sentidos.

En consecuencia, la cohesión debe ser un objetivo buscado a través de políticas públicas de seguridad, acompañada de otras políticas nacionales, locales o incluso, como en caso de otros entes supra-nacionales.

Desde este punto de vista, la cohesión social es un requisito de la integración imprescindible en toda sociedad, tanto al interior de un país como entre países de una región.

5.14 El Estado de Derecho Constitucional y el Estado Legal de Derecho en materia de seguridad

En la actualidad, el Estado Legal no satisface las expectativas humanas de seguridad pública y justicia, por ello es indispensable conocer e implementar en las sociedades contemporáneas el nuevo paradigma denominado “Estado de Derecho Constitucional” como una necesidad imperiosa de hacer prevalecer la seguridad pública, justicia, equidad y los principios universales o constitucionales; así como los derechos que de ellos se derivan y para adecuar la producción normativa al sentido de los principios constitucionales, para que el ciudadano no tenga temor del Estado, porque éste ahora estará tutelándolo y respetándole su derecho a sentirse seguro o en confianza en un territorio específico. Con ello se pretende revalorizar el derecho en su argumentación razonable y subsiguiente aplicación, para efecto de proporcionar la seguridad y armonía social deseada.

El modelo tradicional de Estado Legal se fundamenta principalmente en la primacía de la ley y el poder inmenso del parlamento, sin incorporar principios universales que limiten su actuación por un órgano constitucional que haga el control concentrado y judicial de constitucionalidad de las leyes o control frente a los tres Órganos del Estado, por ende se convierte en un Estado que emite soluciones simplistas, porque no aborda los problemas de forma integral; es por ello que actualmente no se le puede dar solución al conflicto de la seguridad, porque se aprueban leyes como la que crea los Tribunales Especializados, la ley de proscripción de pandillas, entre otras, para solo paliar los efectos de la inseguridad, pero todavía no se observa un tratamiento integral al conflicto de inseguridad.

En este paradigma el rol del juez está subordinado a la ley, es un simple aplicador de la misma no importando cual fuere el contenido de ella. Por esa razón se expresaba que el juez era la boca de la ley “buche de la loi”.

El estado legal es primordialmente defensor del orden y sistema de intereses fijados, de ellos se deriva que es denominado como un **Estado Burgués de Derecho**, porque las leyes cuando son creadas están dirigidas a un sector de minorías; por consecuencia estas pueden refutarse de eficaces y eficientes pero solo a una esfera determinada.

De lo que estamos convencidos es que tiene que haber una transformación: pasar de una seguridad legalista a una seguridad democrática, fundamentada en principios de seguridad ciudadana.

Con el nacimiento del nuevo paradigma de Estado en materia de seguridad pública, se creó otra estructura de acuerdo a las normas constitucionales de cada sociedad, y a la jurisdicción constitucional, así como del órgano determinado para ejercerla. Este modelo tiene sus propias características que le distinguen y que algunas de ellas son propias de la época presente.

5.15 Supremacía de la Seguridad Pública como un Derecho Humano y Fundamental

Los Derechos Humanos fundamentales son inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna, de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen, religión, lengua, o cualquier otra condición; todos los seres humanos tenemos los mismos derechos, sin discriminación alguna, son interrelacionados, interdependientes e indivisibles; en virtud de ello no se deben crear políticas públicas dirigidas a la protección de un cierto grupo determinado en las cuales solo prevalezca la seguridad y armonía social de unos cuantos.

Los derechos fundamentales y en específico la seguridad pública; están regulados en la Constitución, las leyes y garantizados por ellas a través de los tratados; el derecho internacional consuetudinario; los principios generales y otras fuentes del Derecho Internacional. Son anteriores a las leyes, son inmutables, válidos en todo tiempo y lugar; tanto que opera para el legislador constituyente, o el legislador ordinario. Tienen eficacia jurídica, son operativos, no programáticos; los juzgadores y todo “poder público” deben de observarlos para darles cumplimiento, para efecto de lograr la armonía social y el bienestar común.

En síntesis, la implementación del Estado de Derecho Constitucional es posible porque las Constituciones que ha tenido El Salvador incluyen disposiciones básicas que facilitan iniciar su estructuración y en ese proceso de formación de este paradigma se debe argumentar conforme a la Constitución todas las decisiones que resuelvan conflictos en materia de seguridad.

La ley en este modelo se encuentra sometida a una relación de adecuación y de subordinación a un nivel más alto de Derecho, regulado por la Constitución.

El traslado a esta nueva forma de Estado es una profunda transformación en el paradigma del derecho moderno que cambia la naturaleza del derecho, de la política y de la democracia. La Constitución se convierte en un Derecho con fuerza obligatoria para todos, incluso para el llamado “poder legislativo”,

siendo la base para orientarse en soluciones integrales en cuanto a la inseguridad que se vive.

Los valores que el Estado de Derecho Constitucional hace prevalecer son: la justicia, la equidad, la seguridad pública y jurídica, así como los principios universales de Derechos Humanos. Estos derechos fundamentales, reconocidos constitucionalmente son los principales factores de la garantía de un sistema jurídico, donde las normas fundamentales pueden manifestarse estructuralmente como reglas o principios o en ambas formas de un modo simultáneo.

El Estado de Derecho Constitucional para su construcción debe tener las características siguientes:

a) La división de poderes, donde los poderes constituidos no deben invadir el ámbito reservado al poder constituyente, y el órgano legislativo está limitado en su producción normativa por los principios y valores constitucionales. Así mismo, todo poder del Estado tiene un ámbito de acción determinado por el Derecho; por consiguiente ningún órgano del Estado puede atravesar los límites de la competencia principal de éste.

b) La Constitución, en este paradigma, es trasladada desde el ámbito programático al mundo de las normas jurídicas vinculatorias, donde la supremacía constitucional prevalece sobre la ley. En este contexto todo deriva de la Constitución y aún la Asamblea Legislativa estará subordinada para que sus actos tengan validez.

c) Los Derechos Humanos fundamentales como el de seguridad pública, deben ser observados a plenitud porque son inherentes a todos los seres humanos y porque están regulados o garantizados a través de tratados de Derecho Internacional y principios generales, además de tener eficacia jurídica y ser operativo.

De lo anterior, se asevera que el Estado Constitucional de Derecho se constituye con una jurisdicción constitucional, y debe adoptar los principios universales porque son mandatos de optimización y ordenan resolver los problemas de seguridad de la mejor manera posible.

5.16 El proceso ejecutivo, legislativo y judicial de las políticas públicas de seguridad

El Órgano Ejecutivo es el principal impulsor de lineamientos básicos sobre los temas de inseguridad, para ello cuenta con diversas instituciones

involucradas directa o indirectamente con dicho fenómeno. Se crean estrategias tendentes a minimizar los índices delincuenciales; sin embargo, se necesita del Órgano Legislativo para la creación de leyes que permitan materializar las políticas de seguridad, debido a que este órgano es el encargado de elaborar leyes para regular la convivencia social.

Por otra parte, se necesita del Órgano Judicial para que aplique dichas leyes y hacerlas que adquieran vigencia para generar certeza jurídica, logrando una pronta y cumplida justicia.

Sin embargo, en la práctica se da un divorcio entre estos Órganos del Estado, en el sentido de trabajar de forma coordinada para colaborar entre sí en función de la población. Lo anterior no implica que debe haber injerencia en las funciones propias de cada uno, sino que siempre se debe respetar la independencia entre ellos.

Lo que sucede, a manera ejemplificativa es que el Órgano Ejecutivo es el que diseña políticas nacionales, las cuales necesita que se vuelvan de obligatorio cumplimiento, para lo cual es menester la creación de leyes dirigidas a los ciudadanos, y estas las crea la Asamblea Legislativa, en donde existen opiniones encontradas, no porque haya debate razonado para lograr el beneficio de la sociedad, sino porque habrá que ver lo que le conviene al partido, lo cual desnaturaliza la esencia legislativa.

Claro que debe existir deliberación; por supuesto que es democrático que existan diversidad de opiniones; indudablemente que la dialéctica enriquece los procesos. Lamentablemente esto es el deber ser, porque lo que sucede en el parlamento no es precisamente “**Parlar**”, de donde se deriva el termino parlamento de debatir, analizar, discutir con fundamento; y no pelear, ni gritar o levantar la mano sin análisis previo; significa tener como centro de su accionar el beneficio del ser humano.

Todo ello se observa complementado con el accionar del Órgano Judicial, quien es el ente encargado de dar aplicabilidad a las leyes que emanan a partir de iniciativa sobre políticas de seguridad pública, y vigila que se respete la Constitución de la Republica mediante los controles difusos y concentrados. El primero lo usan los jueces cuando consideran que una ley es contraria a principios y garantías constitucionales y no la aplican, pero la ley sigue vigente dentro del ordenamiento jurídico; el segundo, es decir el concentrado, le corresponde a la Sala de lo Constitucional, quien puede declarar inconstitucional una ley y expulsarla del cuerpo jurídico.

Lo anterior indica que tenemos un sistema de pesos y contrapesos para equilibrar la situación, y no exista un desorden en lo jurídico, político, económico y social. No obstante lo anterior debe haber comunicación entre los tres Órganos del Estado, porque tienen un común denominador: trabajar en beneficio del ser humano, es decir ejercer sus funciones en pro de la sociedad o colectividad.

Por otra parte, podemos citar una publicación de la Prensa Gráfica del lunes dieciocho de abril de dos mil once, donde se analiza que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), criticó al país por desacuerdos en lo relativo a las cifras que se llevan de las pandillas y los homicidios.

En este contexto, la representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), expresó: *“cuando vos preguntas por número de pandilleros en El Salvador tenes a quienes te hablan desde 10,000 hasta 40,000, realmente hay muchos datos sumamente dispares. Además agregó que las investigaciones deben de ser más profundas alrededor de las víctimas, los victimarios (sic) los lugares de ocurrencia y las situaciones en que se dan los hechos para realmente entender el problema”*

Lo anterior indica que no existe eficiencia en la comunicación e intercambio de datos entre las autoridades, porque el resultado son datos incongruentes de sucesos acaecidos en una realidad; no obstante consideramos que es importante la aclaración de los datos, pero resulta aún más relevante que exista congruencia y homogeneización en temas de prevención de la violencia que permitan el involucramiento de los sectores más sensibles a la violencia; con lo cual arribamos a una lógica deducción en la medida que se aborde el problema de la prevención se disminuirá la violencia, es por ello que la prevención es vidente, porque mira hacia el futuro sostenible y sustentable; mientras la represión solo observa el presente, siendo simplemente un paliativo y no una solución integral del fenómeno.

De ahí que se proponga un proceso integral de la formulación de políticas públicas y estrategias de seguridad ciudadana.

5.17 Las políticas de seguridad y sus efectos en la sociedad

“Hay que imparcializar la parcialidad para que la inseguridad se convierta en seguridad”

La seguridad es un tema que involucra a todos los sectores de la sociedad; no obstante esta situación solamente es planificada, desarrollada y ejecutada por entes gubernamentales con una fuerte dosis de política partidista, desviando con ello la verdadera misión y visión que debe dársele a dicha temática.

Lógicamente que las instituciones están obligadas, constitucionalmente hablando, pero se deben generar mecanismos de participación social para dotar de fundamento social a dichas políticas, tomando en cuenta que deben tener un componente integral, máxime que el poder siempre reside en el pueblo.

Las políticas de seguridad constituyen lineamientos estratégicos orientados a producir un estado de armonía y cohesión social que se traduzca en beneficios para la población; las cuales representan una plataforma o soporte para la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho, pero con políticas inclusivas de participación social, de acceso a la información y de transparencia en las finanzas públicas.

El Estado debe desempeñar un papel protagónico en el tratamiento de las políticas de seguridad, buscando dar un mínimo de enfoque científico al problema de la inseguridad. Lo anterior significa que esas políticas deben convertirse en políticas de Estado que garanticen una real vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Se debe dar un enfoque institucional que parta de un diagnóstico social que permita la planificación de políticas desde la sociedad, en donde se vive realmente la problemática, y no desde los escritorios en donde se tiene una visión muchas veces distorsionada de los problemas que enfrenta la población, porque no se hace una investigación seria que permita identificar las causas reales que inciden en la implementación de políticas de seguridad que vuelvan su ejecución eficaz y eficiente.

La mayoría de políticas no funcionan, precisamente porque sus orígenes son parcializados y se encuentran influenciadas por intereses partidarios de

rentabilidad política y por la incidencia del mercado; lo cual indica que tales políticas se adaptan a las necesidades de pequeños grupos que controlan el poder gubernamental en detrimento de la población, porque no se hace una investigación seria que permita identificar las causas reales que inciden en la implementación de políticas de seguridad que vuelvan su ejecución eficaz y eficiente.

En definitiva, se debe practicar una verdadera democracia, en donde las políticas públicas de seguridad sean más sensibles a las demandas de los ciudadanos y tiendan a incluir, procesar y responder de mejor forma a esas demandas. En este contexto, se debe practicar un efectivo sistema democrático, en el cual el Estado y las políticas públicas concentren el mínimo de autonomía en relación a intereses particulares o corporativos, con lo cual se pueden tener intervenciones estatales con grados razonables de neutralidad y eficiencia.

Indudablemente que las políticas de seguridad generan efectos en la sociedad, sean estos positivos o negativos; positivos en el sentido que son eficaces y eficientes, porque se produce un estado de bienestar para todos; y negativos porque su implementación no trae un beneficio colectivo, y tales políticas se convierten en “letra muerta”, es decir que no adquieren vigencia, y si la obtienen sólo se beneficia un reducido grupo de personas que ostentan el poder político y económico.

5.18 La esencia política y la politiquería en el contexto de las políticas de seguridad pública

Las políticas de seguridad pública deberían institucionalizarse y darles una visión de Estado, tomando como eje central de su accionar el beneficio de todos los sectores de la sociedad, principalmente los más vulnerables, puesto que hay grupos privilegiados que cuentan con seguridad privada; lujo que no se puede dar la mayoría de miembros de la sociedad. En tal sentido se deben diseñar políticas integrales de seguridad pública con dos componentes fundamentales: uno preventivo integral y otro reparador o curativo.

El componente **preventivo integral** debe estructurarse de tal forma que permita la participación de todos los sectores: la escuela, los medios de comunicación, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la iglesia, la empresa privada, la familia y otras instituciones nacionales e internacionales que puedan aportar a la construcción de una base sólida para la edificación de una verdadera política de seguridad pública.

En las escuelas se debe incorporar como eje transversal el tema de la violencia como factor de desintegración social en todas sus manifestaciones y formas, complementado con un ambicioso programa integral permanente de orientación educativa.

Los medios de comunicación deben colaborar en la publicación de mensajes que fomenten la práctica de valores y la disminución de la violencia, así como la producción de programas tendentes a concienciar a las personas con tendencia potencial a cometer delitos para que no lleven a la práctica sus ideas. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deben integrarse en su accionar para llevar charlas sobre prevención de violencia y delitos, orientar sobre las causas y consecuencias de tales acciones; todo ello acompañado de cursos o talleres de formación en diversos oficios que permitan a los jóvenes centrar su atención en actividades productivas.

Las iglesias también pueden colaborar haciendo énfasis en sus mensajes sobre la prevención de la violencia.

La empresa privada puede ayudar generando empleos para jóvenes y personas que no han tenido la oportunidad de trabajar; así como colaborar en la promoción y difusión de campañas o actividades dirigidas a dar seguridad a la población.

La familia también debe cumplir con su rol de base fundamental de la sociedad y convertirse en la verdadera primera escuela en lo relativo a la fomentación de valores y aspectos relacionados con la moral y las buenas costumbres, para ello pueden trabajar en coordinación con la escuela u otras instituciones del gobierno o no gubernamentales que les ayuden en esta labor.

El Estado es el principal responsable de garantizar la seguridad ciudadana mediante la planificación y ejecución de políticas de seguridad pública; lamentablemente, estas se diseñan sobre la base de intereses políticos partidarios y económicos que hacen fracasar las políticas con respecto a los beneficios de la población.

Se debe estructurar un Consejo de Seguridad Pública, compuesto por personas de los distintos sectores de la sociedad, las cuales deberían tener un salario para que en verdad se dediquen a trabajar en función de generar estrategias o un plan de seguridad pública en colaboración con diferentes personas o entidades de la sociedad. Dicho plan debe contar con un diagnóstico previo y estrategias de seguimiento sobre su cumplimiento

para realizar los ajustes que sean necesarios y potenciar las actividades que estén dando resultados, esto implica que debe existir una evaluación constante del plan y de las instituciones o personas encargadas de darle cumplimiento.

5.19 Cómo, por qué y para qué formular políticas públicas de seguridad

“Más sabe el pueblo por pueblo que por gobierno”

Al referirnos a la interrogante de cómo formular políticas de seguridad, estamos hablando de la metodología a utilizar para llegar a concretizarlas, hacemos alusión al método, es decir al camino que hay que recorrer para dotar con una fuerte dosis de robustez social a las políticas públicas de seguridad.

Es importante que las políticas públicas en general sean consultadas a la población a través de mecanismos que generen altos niveles de participación de los diferentes sectores que mueven el engranaje productivo, económico, jurídico, educativo cultural, político y, sobre todo lo social.

Las instituciones gubernamentales encargadas de elaborar políticas de seguridad deben diseñar diagnósticos a nivel nacional para determinar los problemas reales que enfrenta la población, luego priorizarlos para estructurar estrategias tendentes a solventarlos. Dichas estrategias deben ser del conocimiento previo de otras instituciones involucradas para que posteriormente sean presentadas a la población.

Sobre las interrogantes por qué y para qué formular políticas de seguridad, se trata de la justificación de su existencia. En otras palabras, estamos hablando de que existe una problemática sobre seguridad en el país y que tal situación debe enfrentarse para buscarle alternativas de solución.

Trabajar en la formación e implementación de políticas de seguridad eficaces y eficientes, está más que justificado. Vivimos en una sociedad insegura, donde se ha vuelto costumbre escuchar de homicidios y una serie de delitos que producen un clima de inestabilidad emocional, jurídica, económica, política y social.

Estamos llegando a niveles insoportables, donde la población está, en algunos casos, tomando la justicia por su propia mano, y en otros, pensando seriamente en tomarse la justicia por sus propias manos; se corre el riesgo de regresar a la venganza privada en vista que no se ven los resultados esperados.

Pero ¿por qué no funcionan las políticas públicas de seguridad? Las respuestas pueden ser muchas, pero lo cierto es que no son eficaces y eficientes, porque no son integralmente elaboradas, porque requieren un enfoque científico, por los altos índices de corrupción, porque no hay debate sobre su formación, desarrollo e implementación, porque están centralizadas y monopolizadas, porque no hay comunicación entre las instituciones.

Se hace imprescindible formular políticas públicas de seguridad consensuadas, analizadas y sistematizadas con un enfoque inclusivo, democrático e integral que posibilite enfrentar de forma directa los problemas de violencia y el trabajo permanente en políticas de prevención.

Todo ello fundamentado en el hecho que se debe trabajar con diagnósticos socio integrales que evidencien profundamente las causas generadoras de violencia para tener un panorama claro sobre que se puede hacer para enfrentar dicho problema, cuáles estrategias son las más eficientes para enfrentar dicho problema, cuáles son las fortalezas de las políticas y acciones, qué estrategias se pueden potenciar, cómo se pueden crear mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, cuál es la forma de dar a conocer a la población los planes, programas, proyectos y acciones dirigidas a prevenir y controlar los altos índices de violencia.

Definitivamente, la forma de la cual deben elaborarse las políticas públicas de seguridad pueden ser variadas utilizando diferentes métodos; pero cualquier modalidad que se tome debe contar de manera “sine qua non” (condición indispensable) con la participación de la población, porque de lo contrario estará destinada al fracaso.

Esto sustentado en el hecho que la población tiene en su poder el control más importante: el denominado control social, de ahí que el pueblo elige a sus gobernantes, pero también los puede quitar; recordemos que en ellos reside el poder soberano.

5.20 La Seguridad Ciudadana

“No hay peor inseguridad que vivir en una seguridad insegura”

Al referirnos a este tema y tomando como base la realidad en que vivimos la mayoría de salvadoreños, nos damos cuenta que vivimos en una sociedad insegura, en donde se nos volvió habitual escuchar de homicidios,

violaciones, robos, estafas, extorsiones y una serie de delitos que se cometen y que en muchas ocasiones quedan impunes, es decir no se aplica ninguna pena por falta de pruebas o por errores en el procedimiento y se aplica la frase de que en caso de duda lo más favorable al reo, esto sin caer en estigmatizaciones o vulneraciones al principio de presunción de inocencia, pero hay hechos tan evidentes que las personas nos sorprendemos sobre algunas resoluciones.

La prevención general y la especial tampoco funcionan; se crean leyes para todo lo que se ocurra y no son operativas por ser ineficaces e ineficientes, porque están parcializadas, no se incluyen a todos los sectores que pueden aportar parte de su conocimiento, se menosprecia al estudiante y a los profesionales recién graduados, al ciudadano común, que es quien vive en carne propia el flagelo de la delincuencia, no se le escucha; y así podríamos enumerar una serie de factores que inciden para que las políticas de seguridad pública no generen los resultados esperados.

Tenemos un sistema judicial demasiado burocrático, formalista y ritualista; de ahí la gran mora judicial existente. Nos centramos más en cuestiones accesorias como fijarnos que el abogado llegue con saco y corbata, que salude con reverencia, que guarde la distancia, que pida permiso para estornudar, entre otras cosas; cuestiones que son importantes, pero no son la esencia de la aplicación de justicia.

Por algo estamos alejados de las culturas de otros países, en donde el punto central son los argumentos fácticos y jurídicos de ambas partes sustentados en pruebas fehacientes, y por ende hay más niveles de justicia.

La Fiscalía General de la República tampoco realiza una adecuada investigación para fundamentar sus alegatos, y los jueces tienen que sobreseer provisional o definitivamente porque la prueba no fue convincente.

El sistema penitenciario está en crisis, los centros penales no tienen espacio para más reos, hay una sobrepoblación, lo cual indica que hay problemas alarmantes de violencia.

Se debería hacer una clasificación de los reos y ubicarlos en sectores distintos de acuerdo a su peligrosidad, porque hay personas que han llegado por delitos que no son tan graves, pero al relacionarse con reos que si han cometido delitos graves, ellos van adquiriendo esa conducta; en otras palabras, los centros penales se convierten, a contrario sensu (en sentido

contrario), en universidades del crimen, en donde se forman o continúan formándose delincuentes.

Y es que desde estos lugares se siguen planificando acciones criminales para que personas que están afuera las ejecuten, como el caso de los asesinatos por venganza en contra de testigos, extorsiones, secuestros y una variedad de delitos. Todo esto nos indica que el fin resocializador de la pena no se está cumpliendo.

Se plantea que el Derecho Penal debe ser la última ratio, es decir el último recurso a utilizar; sin embargo en la práctica se está abusando de su uso, y se descuida o no se trabaja en factores preventivos como la educación, generación de empleos, actividades deportivas y culturales, facilidades de créditos para agricultores y pequeños empresarios.

Existen sectores como el de transporte, que han hecho lo que han querido, siendo beneficiados en exceso y teniendo preferencias en el precio de la gasolina y subsidio, aparte de las ganancias propias de su negocio, por eso es que en la actualidad siguen ganando, aunque hayan minimizado sus ganancias el negocio les sigue siendo rentable, pero como han estado acostumbrados a obtener altos niveles de rentabilidad y protegidos en la Asamblea Legislativa por diputados buseros; anteriormente fueron y lo siguen siendo: un bloque intocable que siempre amenaza con alzas de precios al pasaje para afectar a los que nos transportamos en esos medios y resultamos como siempre los más perjudicados. Esto representa un claro ejemplo de inseguridad económica, porque tampoco estamos protegidos en ese aspecto.

Lo anterior indica que no solo hay inseguridad en términos de violencia criminal; sino también inseguridad o falta de confianza en las instituciones gubernamentales. Se escucha de parte de las autoridades que la población no denuncia; lo que sucede es que no hay certeza de protección para estas personas, se desconfía de la policía porque se han dado casos en que la persona ha ido a denunciar algún acto ilícito, y llegando a su casa sabe el hechor que lo han denunciado, porque un policía le ha informado por tener contacto con ellos a cambio de favores económicos e incluso forman parte de bandas organizadas.

Ante esta situación, ¿quién podrá defendernos? ¿el chapulín colorado?... no, definitivamente no, tenemos que generar mecanismos de participación en las decisiones del gobierno, pasar de una democracia electoral

“representativa” a una democracia participativa, **hay que democratizar la democracia**, hay que exigir rendición de cuentas a los funcionarios, hay que romper paradigmas para lograr cambios sustanciales que nos lleven a verdaderas transformaciones en el entorno político, económico, social, jurídico, cultural, educativo, de salud, de vivienda, de empleos y de cambio de mentalidad para enfrentar los desafíos.

5. 21 El proceso de emanación de las políticas públicas de seguridad

Como sabemos o percibimos todas las cosas que poseen existencia en el mundo real, tienen un origen o inicio del cual se desprende toda su actividad, un ejemplo de ello es el ser humano, de quien su reconocimiento total como persona comienza desde la concepción; así similar a la ilustración anterior todas las cosas, bienes u otros objetos tiene un principio.

En el caso de las políticas públicas de seguridad su origen y fundamento se encuentran en un problema de inseguridad, porque surge a raíz del combate a embarazos sociales de inestabilidad, los cuales son producto de que en estos tiempos existe mucha desigualdad social evidente en El Salvador, por tanto los salvadoreños están colmados de violencia, lo cual se convierte en un conflicto a emitir solución desde las políticas de seguridad.

Es de enfatizar que la raíz de una política de seguridad siempre será un problema actual o potencial que se identifica con el fenómeno hacia el cual estará dirigida la política; entonces se planifican una serie de estrategias, para buscar la forma de cómo encontrar soluciones a los problemas, para los cuales en muchas ocasiones se crean políticas de seguridad y no logran minimizar los efectos del problema, hasta que surge de una política eficiente y eficaz; pero lo criticable es que mientras se hace todo el ensayo de políticas, la inseguridad se mantiene en aumento.

5.22 El Estado Laissez Fair en el tema de la Seguridad

“La seguridad que tenemos es que estamos seguros que hay inseguridad”.

En este apartado sobre el Estado liberalista en materia de seguridad, se profundizará sobre cómo los gobiernos salvadoreños a través de la historia han dejado hacer y dejar pasar, determinadas circunstancias específicas

que realizan los funcionarios en el ejercicio de sus funciones o inclusive cuando no están en las mismas.

Iniciaremos diciendo que el Estado en muchas ocasiones concretas no ha podido solventar el problema de la inseguridad que viven determinados puntos geográficos en el país, por ello el problema se ha ido experimentando, bajo una formula que si no se reprime es como permitirlo.

Por otra parte, se analiza porqué el Estado no ha logrado detener o disminuir sensiblemente el problema de inseguridad que en la actualidad se encuentra muy complejo.

Se estima que el Estado ha dejado de hacer y tolerar la corrupción, la desigualdad social, los grupos dedicados a la perpetración de hechos delictivos, lo índices elevados de violencia en el trato de los ciudadanos; por consecuencia se ha convertido en un Estado permisivo de conflictos sociales.

Por ello la política integral de seguridad tiene que prever las alternativas de solución de estos fenómenos sociales; además es imprescindible que emanen estrategias, para que el Estado minimice los índices de inseguridad. Tampoco se trata de una política de un **Estado policía**, pero de lo que estamos conscientes es que existen determinadas circunstancias que a estos niveles no es posible sobrellevar, por tanto es justo hacer uso de las herramientas jurídicas y sociales, para contrarrestar la maximización de la inseguridad.

5. 23 La seguridad pública como un Derecho Humano

La seguridad pública es un Derecho Humano reconocido positivamente, en virtud de ello es de tener en cuenta que es un instrumento de promoción que sirve para robustecer el valor fundamentador de nuestra Carta Magna, llamado "**Dignidad Humana**", el cual para su eficaz cumplimiento se auxilia del cúmulo de cuerpos jurídicos relativos a la protección de dichos derechos.

Por otra parte, para el abordaje de los Derechos Humanos y específicamente el Derecho a la Seguridad Pública se presenta como una situación compleja, por lo cual la doctrina dominante y la práctica nos sugiere que el intento de la solución tiene que ser integral y multidisciplinario, es decir habrá que tener en cuenta las distintas áreas, requiriendo de una técnica para el efecto de su operatividad.

La seguridad concebida como un Derecho Humano en sentido estricto y sentido amplio, conlleva a que el Estado sea el encargado de la creación de políticas o estrategias referidas a la seguridad pública, por tanto es responsabilidad de los funcionarios la planificación de las políticas criminales focales, para el combate y persecución de los comportamientos irregulares de nuestra sociedad salvadoreña.

Por ello es congruente en establecer que dependiendo de las políticas de seguridad pública que determine un Estado, así será la armonía de la sociedad a la cual están dirigidas.

Visto desde cualquier óptica, la seguridad es un derecho inherente a la persona humana, porque le genera certidumbre jurídica, política y social. Ello para efecto que el ser humano, independientemente del grupo social donde se encuentre se dignifique en un ambiente de confianza institucional, libre de corrupción, en donde las autoridades desempeñen sus funciones sobre la base de la eficacia y eficiencia.

La seguridad pública es un derecho humano fundamental y fundamentador porque de su vigencia depende la satisfacción de otros derechos. Es una obligación del Estado procurar que exista armonía social como un componente posibilitador de participación ciudadana, para lo cual debe crear estrategias de inclusión social sin privilegios sectoriales.

La seguridad es una necesidad secundaria respecto a otras primarias como la alimentación, la salud, la vivienda, y la educación. Es entonces, una necesidad instrumental que sirve como medio para la satisfacción de necesidades primarias. Cuando esto se traduce al mundo del derecho, la seguridad es entendida como certeza del derecho, como garantía de derechos básicos. Ésta no debe ser confundida con el derecho que busca garantizar. La seguridad no es un fin en sí misma, sino un medio, no solamente es un derecho, sino una garantía. La seguridad tiene razón de ser en la medida que sirva de instrumento para garantizar derechos. Disminuir y ceder derechos para ganar seguridad no tiene sentido, menos en un Estado Social y Democrático, de Derecho y de Justicia, como el nuestro.

El abordaje del fenómeno de la seguridad es esencialmente político, pero no partidista, sino referido a un conjunto de planes, programas, proyectos, estrategias y acciones para enfrentar un problema. Una política de seguridad debe estar integrada a una política social general que la comprenda. La política social no debe ser confundida con la política de seguridad, y menos

debe criminalizarse la política social, porque esta es de carácter preventivo es decir actúa de forma ex –antes que la política criminal.

La política social es general y está vinculada con el desarrollo o satisfacción directa de los derechos básicos; la política de seguridad está relacionada con los órganos armados del Estado y su monopolio de la violencia cuando se refiere a la persecución del delito, constituyéndose en ocasiones como poder institucionalizado; pero esta misma política es descentralizada en lo relativo a la prevención, porque en esta se deben de generar los mecanismos mediante los cuales participen los diferentes sectores de la sociedad, para dar una visión social, multidisciplinaria e integral, para evitar la materialización de síntomas potenciales de violencia.

Entonces, por una parte, una política de seguridad sin una política social general que le sirva de marco no tiene sentido. Por otro lado, una política social general que no garantice la presencia institucional del Estado como mediador e interventor en conflictos y como defensor del más vulnerable en situaciones que constituyan amenazas o riesgo a su integridad física o en el disfrute de sus derechos, puede sufrir crisis internas, este es el reto que debemos asumir actualmente.

5.24 La seguridad pública y el principio de logro progresivo en materia de Derechos Humanos

“La insignificancia es siempre una garantía de seguridad. (Esopo)”

Muchos países utilizan el principio de logro progresivo como una excusa o defensa, para cubrir su mala administración en la procuración de un bienestar general que conlleve a la vigencia de derechos fundamentales como educación, salud, vivienda, alimentación y seguridad pública.

Si bien es cierto que el principio de logro progresivo, establece que un Estado responderá a las necesidades, intereses y exigencias de la población con base a los recursos económicos que disponga en un contexto determinado, que le permita elaborar políticas, diagnósticos, planes, programas, y proyectos enfocados a la construcción de un ambiente incólume en la sociedad.

Sin embargo, es de hacer énfasis que el principio de logro progresivo está interrelacionado con otros principios de forma inescindible, con principios

como el de pronta y cumplida justicia, dignidad humana o vida digna, legalidad, lesividad, bienestar común, los cuales sirven de fundamento para operativizar ciertos derechos. Además este principio está orientado al diseño de una serie de estrategias que permitan calificar gradualmente el cumplimiento de los derechos humanos, a través de una serie de acciones que propicien equilibrio social.

La seguridad pública es entendida como uno de los derechos de los cuales se ha considerado de forma progresiva, porque es un tema que se analiza de forma constante, para efecto de irle imprimiendo continuidad en su tratamiento, es decir que la sociedad constantemente está experimentando cambios y la inseguridad se adapta a las variantes, por lo tanto la seguridad pública también debe evolucionar en la medida que aumente la inseguridad.

5.25 La influencia del poder económico en la implementación de las políticas de seguridad pública

“La seguridad es mayormente una superstición, (Helen Keller)”

El poder económico tiene en gran medida mucha interferencia en la creación de las políticas públicas, porque es el que sugiere determinadas acciones para efecto de seguridad, un ejemplo clave de ello se encuentra en nuestro Código Penal Salvadoreño, específicamente en el delito de secuestro el cual tiene un pena extremadamente alta en comparación con el delito de homicidio simple.

Lo irracional está en la pena de ambos tipos penales, porque el homicidio simple tiene una pena de quince a veinte años; mientras que en el secuestro su pena máxima puede llegar desde unos cincuenta hasta sesenta años, violentándose el principio de proporcionalidad con respecto a la gravedad de los hechos; pero el punto focal del problema no se reduce a ello sino al efecto preferencial de la libertad de un pequeño grupo de poder con respecto al valor axiológico fundamentador que debe ser la vida digna de los ciudadanos salvadoreños.

La idea central de este tópico es que las políticas de seguridad pública están respondiendo a intereses de grupos específicos con aspiraciones económicas; en consecuencia son *políticas exclusivas* que actualmente están desarrollándose de forma segmentada, lo cual indica que han dejado

de ser sociales integrales y se han convertido en “**políticas cuasi-integrales fragmentadas**”, porque los beneficiarios son grupos minoritarios.

Por otra parte, para lograr una política de seguridad pública integral se tiene que responder al principio de proporcionalidad, o la racionalidad de la medida. En este sentido de lo que se trata es que la forma de combatir los comportamientos irregulares tiene que ser en virtud de la gravedad y los efectos de dichos fenómenos.

5. 26 La adolescencia: una etapa de riesgo hacia la delincuencia

La adolescencia: es una etapa donde el ser humano inicia y se ve influenciado por factores externos de la realidad, buscando construir su propio mundo, con tendencias revolucionarias incontrolables, buscando ser el centro de atención de los demás, de ahí que se orienten hacia la ejecución de acciones violentas sin analizar sus consecuencias, se vuelven agentes potenciales de manipulación, mediante estrategias psicológicas que engrandecen su egocentrismo, es un periodo de energía pura que necesita ser exteriorizada y al no encontrar actividades socialmente provechosas se inclinan por situaciones socialmente negativas, lo cual no quiere decir que todo adolescente es delincuente, no se trata de estigmatizarlos, sino de orientarlos hacia la práctica de acciones de provecho social y personal.

La delincuencia: Es un fenómeno que se ha expandido y se está desarrollando, el cual tiene como génesis diferentes causas que le son atribuibles a distintos fenómenos sociales, y el reto del Estado Salvadoreño es primeramente identificarlas, disminuirla, y como fin teleológico eliminarla.

Una vez teniendo la hipótesis sobre qué significa la adolescencia y delincuencia, expresaremos que los jóvenes actualmente son los que están cometiendo la mayoría de los comportamientos irregulares, (reiterando que esto no implica estigmatización) porque ellos tienen altos niveles de intolerancia; asimismo son uno de los sectores potencialmente influenciable, todo ello observado desde la óptica que El Salvador se ha convertido en uno de los países con mayores índices de violencia del mundo, siendo una de las naciones donde existe mucha facilidad para la obtención de las armas de fuego, sean estas legales o ilegales; lo complejo del asunto es cuando estas llegan a manos de personas que no tienen tolerancia o que psicológicamente no están preparadas para portarlas, es ahí en donde se configura un caos en una determinada circunstancia.

5.27 La emigración como consecuencia de la delincuencia

“No hay seguridad en esta tierra, sólo hay oportunidad, (Douglas Mac Arthur)”

El fenómeno de la delincuencia actualmente es el más temido por las sociedades a nivel global, porque esto representa una inseguridad jurídica, política, social y particularmente cultural; es por tanto que dicho fenómeno se puede considerar como la realidad más agónica de nuestro diario vivir.

Son diversos los factores que sirven de génesis de la delincuencia, pero uno de los más alarmantes y comunes es la emigración, porque es un indicador mediático que acredita la relevancia en el desarrollo de estas manifestaciones de conflicto.

La emigración se ha ido desarrollando desde los inicios de las civilizaciones, porque el ser humano a medida se va desarrollando necesita de amparos económicos que dinamicen ese desarrollo integral que requieren, por tanto, la emigración marca un precedente importante en las realidades de la sociedad.

Si partimos que la **emigración** consiste en dejar la región de origen, para establecerse en otro espacio geográfico distinto de las condiciones de su lugar de procedencia, debido a que en éste no disponía de las condiciones mínimas básicas de subsistencia; esto implica la falta de oportunidades reales de acceder a un empleo digno, porque actualmente en el sistema globalizador que nos encontramos no se crean empleos, para satisfacer exigencias de la economía social de mercado, yendo en detrimento de las expectativas de un empleo digno de las personas capaz de cubrir la canasta básica familiar.

El punto central de este fenómeno radica en dar respuesta a la interrogante sobre el hecho de: **¿Por qué los ciudadanos salvadoreños se encuentran en la necesidad de tomar la decisión de abandonar el país de origen?** Las respuestas a esta pregunta pueden ser variadas o múltiples, pero existe un común denominador nombrado inseguridad pública en todos sus aspectos. En ese sentido afirmamos de manera congruente que a la falta de seguridad o confianza, existe la *inestabilidad sistémica*.

Es por ello, que la violencia obliga en muchos casos a que se genere la emigración forzada debido al temor que enfrentan los habitantes al no querer que los grandes índices de violencia que se viven alcancen a sus seres queridos. En

este contexto, existen grupos delincuenciales en diferentes partes del territorio nacional que determinan reglas de convivencia propias en menoscabo de las leyes y de las normas de coexistencia social, porque estos atemorizan a la población y por ende obligan a que se realice la emigración.

La violencia muchas veces determina las condiciones territoriales de las personas, porque en los países de América Latina los grupos armados, las pandillas, los antisociales, son los que desvirtúan la tranquilidad social, por lo que la emigración es una consecuencia de las altas muestras de violencia que se viven en las sociedades complejas, debido a la intranquilidad y zozobra que se experimenta en la población, siendo la que obliga a los pobladores a emigrar a otras ciudades, donde encuentren nuevas expectativas de seguridad, tranquilidad y protección jurídica que necesitan para desarrollarse.

Para frenar los altos índices de emigración que se observan, se hace indispensable y obligatorio que se creen más garantías, que proporcionen la confianza que la ciudadanía anhela, pero esto solo se conseguirá con la lucha decidida a la violencia social, para crear o conseguir una soberanía estatal que determine y dinamice los derechos de los emigrantes o mejor aún para frenar en su totalidad la emigración actual.

Por tanto es innegable que **la delincuencia representa un factor determinante**, para la emigración de la población en búsqueda de mejores oportunidades, donde encuentren condiciones favorables para la satisfacción de las necesidades humanas que garanticen una vida digna. De ahí que sea importante e impostergable generar mecanismos de inclusión social que conlleven a la instauración de un sistema integral de seguridad humana en donde se propicie un clima de transparencia gubernamental, educación de calidad, trabajo digno para todos sin diferencia de raza, sexo, religión, credo político, condiciones lingüísticas y económicas, siendo las únicas distinciones sus *virtudes y talento*.

5. 28 Las políticas sociales como determinante de las políticas públicas de seguridad

“Es preferible cualificar la seguridad que cuantificar la inseguridad.”

Las políticas sociales se definen como la forma de intervención del Estado en la sociedad civil con la finalidad de proporcionar soluciones integrales a los problemas de la sociedad con una visión sostenible y sustentable.

Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial. En sus inicios, la política social ‘anglosajona’ se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, vagabundos y enfermos.

La política social ‘latina’, en cambio, se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral: prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo y una serie de factores humanistas. Con el devenir histórico, las políticas sociales han ido transformándose y maximizando su campo de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, su representación institucional, y abarcan una gran variedad de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio.

En la actualidad, su finalidad es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

En este sentido, las políticas públicas de seguridad deben entenderse como un componente de las políticas sociales, porque estas últimas son el género y las primeras la especie, es decir que las políticas de seguridad dependen de las políticas sociales y no a la inversa como sucede en nuestra realidad, en donde se pretende resolver todos los problemas de inseguridad con soluciones paliativas.

Por otra parte, el fenómeno de la inseguridad pública sigue siendo un problema complejo que desborda la capacidad del gobierno en sus intentos de querer controlarla debido a que mientras mayor es el esfuerzo de las personas que provocan inestabilidad al Estado, menor es la capacidad de este para responder a los problemas.

“Es preferible cualificar la seguridad que cuantificar la inseguridad”, esto quiere decir que es más salomónico trabajar en temas de prevención que en tópicos de represión, porque a largo plazo es más beneficioso evitar que lamentar, puesto que al final puede resultar más grave la medicina que la enfermedad.

En cuanto a la prevención y represión, en términos metafóricos, equivale a hablar del supuesto de una patología identificada como cáncer, el cual va contaminando tejidos sanos si no se trata a tiempo; desde cualquier punto de vista es lógico pensar que primeramente la enfermedad tendría que ser diagnosticada y en base a ello se aplicaría el medicamento o tratamiento adecuado para evitar consecuencias ulteriores que puedan poner en peligro o grave riesgo la salud y seguridad de los ciudadanos.

A partir de lo anteriormente expresado se puede inferir o concluir que las políticas públicas de seguridad están incluidas en el contexto general de las políticas sociales, que deben ser dirigidas hacia la construcción de un Estado de armonía y cohesión en todos los aspectos para solidificar estructuras integrales preventivas complementadas por factores represivos que se vuelven un mal necesario.

5. 29 La pena y prevención del delito

Uno de los grandes problemas de la sociedad salvadoreña actual es la violencia y la inseguridad, las cuales parecen acentuarse cada vez más a medida que pasa el tiempo, por ello resulta prioritario buscar las vías idóneas que garanticen una sociedad que ofrezca paz y armonía social.

El tema de la seguridad pública es complejo, su conceptualización, la determinación de las causas que han generado los graves problemas; así como las políticas que pudieran plantearse para la generación de nuevos caminos de solución, requieren de una elucubración sistemática que es necesario realizar en los espacios universitarios; las bibliotecas nacionales; casas de la cultura; los medios de comunicación; y los organismos de gobierno, por ser éstos el lugar donde se realiza la reflexión y construcción científica de los problemas sociales tan importantes como la seguridad pública.

5.29. 1 La veda de armas como prevención del delito

*“No harán muy grandes cosas los vacilantes que dudan
de la seguridad, (Thomas Stearns Eliot)”*

En este punto es de analizar si en verdad la ausencia de armas en la población es una estrategia eficiente y eficaz, para detener el problema de la inseguridad.

Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sostienen que son efectivas, para reducir los índices delincuenciales y las zonas donde se implementan; en este sentido Marcela Smutt, representante de seguridad ciudadana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el país, manifestó: “**Que esta medida ayuda al decomiso de armas legales e ilegales**”. La funcionaria de la ONU está convencida que es un mito que las “**armas en manos honradas protegen a las personas, un estudio que se realizó refleja que una víctima de delitos tiene cuarenta y ocho veces más probabilidades de morir o ser lesionada si lleva un arma**”.

Lo anterior refleja que el desarmar a la población puede ser una política que ayuda al problema de la inseguridad, porque genera un “**efecto dominó**”, los cuales concluyen en disminución de ciertos ilícitos penales, aunque por el momento no sea una “**mega solución**”, estimamos que auxilia, porque esta estrategia tiene una característica mixta, debido que es una forma donde el Estado adelanta las barreras de protección deteniendo la comisión de hechos punibles futuros como pueden ser homicidios, violaciones, secuestros, entre otros, siendo evidente que también es una forma de reprimir el hecho presente debido a la peligrosidad y prevenir futuros.

Como una maniobra de prevención la Policía Nacional Civil implementó la estrategia de proscripción de arma de fuego en veintisiete municipios de El Salvador, los cuales son considerados con los más altos índices de violencia, la veda tendría una duración de treinta y sesenta días dependiendo del municipio. Dentro de la lista de sesenta días están: Santa Ana, Soyapango, Colon, Apopa, Mejicanos, San Salvador, Zacatecoluca, Quezaltepeque, Sonsonate, Acajutla, Armenia, San Pedro Perulapan, Izalco, Sacacoyo, Conchagua, Ayutuxtepeque, Sonzacate, San Antonio del Monte, Tepecoyo y Panchimalco.

Mientras tanto, los municipios con una veda de duración de treinta días son Jujutla, (específicamente en la Barra de Santiago), La Libertad (Playas y cascos urbanos del municipio), San Pedro Masahuat (Zona Costera), San Luis La Herradura, (Zona Costera), Puerto El Triunfo (Cascos urbanos, playas e Islas), Jucuarán (Playa El Espino) y Chirilagua (Cantón El Cuco, Chilanguera y cascos urbanos).

Lo anterior constituye una medida de carácter preventivo temporal, mientras la delincuencia no es temporal sino es constante, por lo que a este tipo de estrategia se debería dar un enfoque más de permanencia como una visión

de futuro, dejando de lado este tipo de medidas inmediatistas que no atacan el problema desde sus raíces.

Toda política social se desarrolla por medio de un conjunto de normas, leyes, ordenamientos, reglamentos y decisiones que buscan anticiparse a comportamientos indeseados, mediante las cuales se adopta una posición determinada frente a lo que se ha entendido como “**Situación problemática de la Seguridad**”.

Una política integral de seguridad pública debe partir con la premisa de garantizar una **Armonía Social**, de lo contrario estaría retirada de los parámetros de una sociedad socialmente tolerable.

No estamos yendo por el camino correcto para enfrentar el crimen y, por lo tanto, no estamos ganándole la guerra a la delincuencia como lo dice Raúl Eugenio Zaffarony “**Aumentar las penas a los delincuentes no sirve para nada**”; pero como equipo no compartimos totalmente dicha opinión porque definitivamente para algo ha de servir, un ejemplo de ello puede ser el mensaje de prevención general, el cual tiene un efecto comunicativo, para aquellos que pretendan desafiar a la norma que se abstengan de hacerlo, produciendo en ello una auto motivación haciendo una simbiosis de factores endógenos y exógenos.

Santiago Mir Puig, junto con Raúl Eugenio Zaffarony se han dedicado al estudio de la pena y el delito en el Estado Social Democrático de Derecho. Todo un tema en un contexto de sociedades cada vez más complejas, donde los ciudadanos se sienten indefensos frente al auge de la delincuencia, a nuevas modalidades de la criminalidad y a un debate por ahora abierto entre los llamados garantistas y quienes reclaman leyes cada vez más duras.

La inseguridad pública es un tema *omnipresente* en la vida de los salvadoreños, pero se trata de un conflicto global y no son pocos los expertos que no dudan en catalogar la inseguridad como el gran tema del futuro que en el presente se está desbordando con sus fuertes indicios.

El español Mir Puig es un reconocido abogado, especialista en Derecho Penal y Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Catedrático de Derecho Penal, Ex Decano y actual Director del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona, y uno de los docentes más reconocidos del Derecho Penal en el nivel mundial. Ha publicado un Tratado de Derecho Penal y varios libros sobre temas relacionados con pena y delito, la discusión acerca del agravamiento y la ejecución de las condenas o la punibilidad de los menores.

La percepción generalizada es que la delincuencia crece y que no se hace lo suficiente para controlarla. En este sentido Mir Puig expone lo siguiente:

“Yo coincido con quienes sostienen que la eficacia de la pena no está en su gravedad, sino en su certeza. Es decir, lo verdaderamente eficaz es que se aplique el Derecho Penal, que se detenga a los delincuentes, no que se les aplique más o menos pena. Porque, en general, el delincuente tiene grandes expectativas de no ser descubierto, confía en no ser descubierto. Si uno analiza un tipo de delito muy frecuente, como el robo, es válido preguntarse si tendría sentido para el ladrón cometer el delito si estuviera seguro de que, indefectiblemente, va a ser detenido. Si roba es porque espera no ser detenido.

- *¿Las estadísticas demuestran que existe este optimismo del criminal? ¿Es éste uno de los motivos que ha llevado a un aumento de la percepción de que hay un crecimiento del delito y, por lo tanto, al creciente reclamo de seguridad?*
- *Es un tema complicado. Se ha hablado de un aumento de la percepción de crecimiento de la criminalidad. Pero no siempre queda claro si esto va de la mano de la realidad. De hecho, ese aumento de la percepción ha llevado a que muchos Estados modifiquen sus leyes penales. Y, sin embargo, los hechos punibles siguen existiendo. Por lo pronto, hay que decir que este incremento puede que no sea tan espectacular como la gente cree”.*

En El Salvador, las estadísticas demuestran un crecimiento levemente sostenido, paulatino, pero no espectacular. Por ejemplo, “si crece el parque vehicular, habrán más accidentes, si crecen las fábricas, van a haber más problemas de contaminación del medio ambiente. Eso es natural, porque, en forma concomitante al crecimiento general, hay nuevas variables que antes no existían como la droga, criminalidad organizada, lavado de dinero y la continuación de patrones culturales de la conducta que abonan al crecimiento de estos hechos”.

De todo lo anterior relacionado con respecto a este tema es de hacer énfasis en lo siguiente: Que no existe una solución única para el problema de la inseguridad, porque si el conflicto es complejo la solución debe ser integral. Un aspecto importante de la solución del problema es trabajar en temas de prevención, pero alguien podría decir que la prevención no sirve, nosotros decimos que sí sirve y es imprescindible, porque en la medida que hayan

personas que no cometen delitos la prevención tendrá su efecto y es obvio que no existe prevención en los que ya cometieron delito.

Pero esto puede ser analizado, desde el punto de vista religioso, que Jesús no vino a la tierra solamente, por los que creían en él, sino también por aquellos que eran indiferentes a sus palabras o predicaciones; es decir que él no vino solo por los que obedecían sus palabras, sino también por los que desobedecían la misma. Es el mismo caso de la prevención que debe ser dirigida para todos los ciudadanos, independientemente la asimilen o no, pero lo ideal es que surta su efecto, lo cual debe ser la aspiración de todo gobierno mediante la educación de sus ciudadanos, siendo la prevención un eje fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, porque del problema no se tiene que tratar solamente sus consecuencias sino las causas.

Por otra parte en el tema del infractor de la ley, es de dirigir tratamientos individualizados, que fomenten la reinserción social, para que esta persona que ha cometido delito pueda reinsertarse en la sociedad de forma tal que las limitaciones de la misma no lo impulsen a cometer nuevos delitos.

En cuanto al tema de la prevención, por ejemplo, en nuestro país existe el **Programa Integral Juvenil Don Bosco**, el cual se refiere a seleccionar centros escolares que están en condiciones vulnerables al fenómeno de la violencia, se hace un acuerdo con el Ministerio de Educación, quien permite salir a los niños y niñas en horario curricular a recibir tres clases sobre cultura de paz, consistentes en temas como deporte, informática y otros. Este proyecto es preventivo denominándose **Habilitando Oportunidades para la Paz y el Empleo Juvenil, (HOPE)**, siendo este proyecto orientado a los adolescentes donde se les consigue trabajo, y se les capacita para el mismo.

5. 30 Globalización de la delincuencia

“Mi filosofía me hace vivir contento con la seguridad de que el testimonio público y el de mi conciencia, persuaden que he procurado llenar mis deberes. (Francisco de Paula Santander)”

La globalización es un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala que consiste en la creciente comunicación e interdependencia de entre los distintos países del mundo unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas

y políticas que les dan un carácter global. La globalización es a menudo identificada como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático o la democracia liberal y que han abierto sus puertas a la revolución informática, plegado a un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política, en su ordenamiento jurídico y económico nacional, como en sus relaciones internacionales.

¿Qué es la globalización?, nos podríamos preguntar, en un intento de no dejarnos atrapar por las palabras e imbuir por la fuerza expansiva de este término, y así intentar contribuir modestamente en la complicada y debatida tarea de integrar el contenido de este anglicismo, polivalente, ambiguo, pluridimensional, del que todo el mundo habla pero que escapa a todo intento de acotación conceptual unánimemente aceptado. Y si no, basta con abrir los diarios, escuchar la radio o la televisión, conectarnos a internet, para constatar de forma inmediata como estamos ante un símbolo de la modernidad que provoca una preocupante fractura entre sus fervorosos partidarios, los pretendidamente favorecidos con su implantación y promoción, los cada vez menos pequeños y ruidosos grupos de enérgicos detractores, ahí están los movimientos antiglobalización.

Algunos lo exponen claramente: toda la parafernalia de la mundialización, compuesta por las nuevas tecnologías informáticas y telemáticas, la nueva economía neoliberal, la interpenetración de las culturas o el multiculturalismo y la llamada sociedad de la información, sólo ha llegado a un fragmento reducido de la población mundial; mientras que gran parte del resto sigue viviendo en unos niveles que van desde el neolítico hasta las bordes inferiores de la civilización romana; de hecho, en la era de la información y del acceso, cuando el vulgar espacio se ha convertido en ciberespacio, un porcentaje bastante alto de la población mundial nunca ha hecho una llamada telefónica, muchos no tienen acceso a la electricidad; mientras que en la isla de Manhattan hay más conexiones electrónicas que en toda África.

La delincuencia se refiere a un conjunto de actos en contra de la ley, tipificados por la ley y merecedores de castigo por la sociedad, en diferentes grados. Se podría definir también como una conducta por parte de una o varias personas que no coinciden con las requeridas en una sociedad determinada, que atentas contra las leyes de dicha sociedad. Debido a ello, la delincuencia puede diferir según el Código Penal de cada país. Generalmente, se considera delincuente a quien comete un delito en reiteradas ocasiones, llegando a ser considerado también, como un antisocial, recalcando el hecho que

este tipo de acciones atentan contra el normal funcionamiento de nuestra sociedad, poniendo en peligros de diferente naturaleza a sus miembros.

Sin duda la delincuencia es uno de los temas que más preocupa a la sociedad actual, debido principalmente al aumento del número de delincuentes y a que cada vez sean más los menores que cometen delitos.

La criminalidad más común es la llamada delincuencia menor, que normalmente es cometida por una persona o un grupo menor. Los injustos penales cometidos pueden ser de carácter menor o también llegar a ser graves y clasificados, pero no son de grandes proporciones, es decir, no son cometidas por grupos organizados ni planeadas para afectar en gran manera a la sociedad. Se incluyen aquí delitos como hurto, robos, fraudes, violaciones, agrupaciones ilícitas, daños, entre otros.

En cuanto a la delincuencia más grave, se denomina infracción organizada e implica una organización o grupo mayor y un Ilícito Penal de grandes proporciones que puede ser de carácter intermedio o mayor. Pueden incluir los mismos delitos de la delincuencia menor, pero por ser ejecutada por grupos organizados, a los distintos delitos se les llama industria. Así, se podría hablar de industria del robo, industria del secuestro, entre otros.

La delincuencia al igual que la globalización rompe las fronteras, estructuras y sistemas, estableciendo sus reglas de juego que le permite perpetuarse, para diseñar e implementar sus estrategias de acción en sus distintos ámbitos.

La criminalidad se adapta a los cambios que las sociedades experimentan utilizando los recursos que estas producen, los avances tecnológicos, y las facilidades que las autoridades generan, debido que no se trabaja con una visión preventiva del delito, porque actualmente esperan que los grupos lleguen a niveles intolerables, para querer controlarlo, porque lo que siempre se acostumbra que estos grupos causen una alerta roja en cuanto a un determinado hecho punible, y posteriormente lo que sucede es que solamente se agrava.

En conclusión, actualmente existe una demanda popular que exige de modo inmediato una justicia distinta, honesta, transparente, independiente, no comprometida, técnicamente competente, rápida, funcional, que garantice los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos al más alto nivel, tales como la tutela judicial efectiva sin indefensión o el derecho a un proceso con

todas las garantías.

No obstante, sigue existiendo un porcentaje amplio de ciudadanos que afirman que a pesar de todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y las libertades.

Es difícil trabajar tratando de hallar el equilibrio ideal entre dos polos contrapuestos: lucha efectiva contra la delincuencia organizada versus necesidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de imputados y víctimas. El peligro de legislar en situaciones de emergencia es que a veces al legislador se le puede ir la mano buscando medidas populistas y pretendidamente efectivas para ganar la lucha entre el bien y el mal.

5.31 Principios de toda política criminal, aplicables a la seguridad pública

Seguridad Jurídica

Toda política criminal tienen que asumir seguridad jurídica, cuando enfatizamos en ello se hace referencia a una ausencia de pugna entre los cuerpos legales de los diferentes ordenamientos jurídicos vigentes, en consecuencia tiene que existir una relación armónica con los principios que el ordenamiento jurídico toma de parámetros para dirigirse al cumplimiento de determinados fines u objetivos; por tanto la política criminal debe ser libre de toda confrontación.

Humanidad

Este apotegma se refiere a las técnicas o estrategias de combate a la criminalidad, las cuales tienen que ser lo menos ofensivas; es decir que no deben sobrepasar lo humanamente exigible para que con ello no se produzcan efectos contraproducentes.

Culpabilidad

Esto está referido al autor de un determinado hecho punible, es decir, no tiene que conllevar a una responsabilidad objetiva, sino que individualizar al que verdaderamente ha infringido la norma penal instituyendo un reproche sobre quien ha cometido un determinado delito.

Subsidiaria

Con ello se pretende que el Derecho Penal y en particular la Política Criminal solo actúe cuando todas las demás políticas como la de trabajo, educación, vivienda, salud y otras hallan fallado; es decir en defecto de todas las demás políticas generales del Estado proceda la Política Criminal, aplicando esta solo a comportamientos graves y que atente contra bienes jurídicos importantes (ultima ratio).

Racionalidad

El Estado y en particular quien tenga el poder de la creación de las políticas criminales tiene que diseñar las estrategias, métodos, reglas y objetivos de forma proporcional a la gravedad de los hechos que se pretende combatir.

De todo lo anterior podemos mencionar que la política criminal constituye ese Derecho Penal fragmentario, porque es solo una mínima parte de toda la política general del Estado encargada de proteger los valores más preponderantes y reprimir los comportamientos más graves que atente contra los bienes jurídicos más importantes. Constituyendo con ello una íntima relación con la normativa penal.

Se encuentra también dentro de las disciplinas no jurídicas a la **Criminología**; esta es un acumulado ordenado de las ciencias experimentales que tratan sobre la investigación acerca de los ilícitos penales y los responsables del comportamiento socialmente reprochado, así como del control de dicha conducta.

Es importante la relación del Derecho Penal con la Criminología, porque le permite a este poder observar el problema de la criminalidad desde sus causas, resultando con ello un combate desde sus raíces, es ahí desde esa perspectiva que se destaca que el Derecho Penal sin la Criminología es ciego y la Criminología sin Derecho Penal es inútil, porque cumple un papel de servir al Derecho Penal para combatir el fenómeno del delito.

Capítulo IV

VI. PANORAMA INTERNACIONAL RELACIONADO CON LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

*“Tenemos que hacer planes para la libertad, y no sólo para la seguridad, por la única razón de que sólo la libertad puede hacer segura la seguridad.
(Karl Popper)”*

6.1 Características de las Políticas de Seguridad Pública

A continuación se describen siete características que deben considerarse para la creación de una política de seguridad pública moderna, transparente, eficaz, democrática y que opere dentro del Estado de Derecho.

Dichas características son una síntesis que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA (2008) considera para la elaboración de tales políticas públicas, dentro de las cuales se encuentran.

- a) Que sea democrática y liderada por el poder democrático.
- b) Compartida.
- c) Informada.
- d) Eficaz y eficiente.
- e) Profesionalmente implementada.
- f) Financiada.
- g) Medible y monitoreada.

a) Que sea democrática y liderada por el poder democrático

Las políticas deben diseñarse e implementarse dentro del marco de la ley de cada país en específico, y sobre todo en el marco de las instituciones, con las normas y contenidos democráticos, garantizando los principios de Derechos Humanos de todos los ciudadanos.

Las políticas de seguridad pública deben de estar bajo el mando de la autoridad democrática del país que dirige sus estrategias y es responsable del resto de instituciones públicas o privadas y de los ciudadanos.

La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo. (Alkire, 2003, citado en PNUD 2009:2010:30)

Los cuerpos policiales deben mantenerse independientes de la actividad política, y limitarse a implementar estrategias para combatir y prevenir la criminalidad. Así como en toda Política Pública, la toma de decisiones la hacen los que están a cargo del gobierno.

b) Compartida

La Política de Seguridad Pública debe ser el resultado de una visión en conjunto del problema, principalmente de los agentes sociales involucrados, es decir, Gobierno, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), aparato judicial, escuelas, gobiernos locales, comunidades, iglesias, tanques de pensamiento, empresa privada y la sociedad en general. Siendo el Gobierno el agente social más importante, tiene toda la responsabilidad de garantizar la seguridad y la justicia, utilizando distintos instrumentos para ejecutar la seguridad, cuerpos policiales que implementen las estrategias para combatir y prevenir la criminalidad.

Además, de una visión en conjunto tiene que existir coordinación entre las instituciones, cada una interviniendo de manera simultánea, por medio de un rol participativo y enfrentando los diferentes niveles del problema.

Esta característica busca que la política de seguridad se convierta en una Política de Estado, evitando que sea sustituida drásticamente por los Gobiernos de turno.

c) Informada

Debe de contar con información cualitativa y cuantitativa que sea verificable, contrastada y sobre todo confiable, así como con indicadores que revelen los avances de la gestión. Es por ello que se deben aumentar los esfuerzos y recursos para mejorar las cifras estadísticas policiales y de victimización, y a la vez implementar una política de comunicación para informar planes, compromisos y seguimiento de las políticas.

Mientras más enriquecedora sea la información, más acertado será el diagnóstico de la inseguridad. Por lo tanto, se retroalimenta a la Política de Seguridad Pública otorgando criterios y motivos para adaptarse a un lugar y momento específico.

La información debe ser accesible para todo el público, de esta forma se garantiza una visión en conjunto del problema que responde a indicadores

y estadísticas confiables, y no a conjeturas. Toda información será pública mientras no atente con la implementación de los planes de seguridad.

d) Eficaz y eficiente

Las políticas de seguridad pública deben lograr un balance entre la obtención de resultados inmediatos y visibles, con la implementación de políticas cuyo desarrollo y resultados llevan más tiempo. Por ello, tiene que lograrse un equilibrio del cumplimiento de los objetivos planteados, tanto de corto y mediano plazo. Es determinante el liderazgo político de los promotores para llevar a cabo las políticas de seguridad. Todo esto con el objetivo de que la población perciba mayor compromiso por parte del Estado y al mismo tiempo vean mejorada la situación.

El conjunto de medidas y planes de seguridad pública, deben responder a evaluaciones de costo beneficio para tener menores costos en el sector público y generar mayores beneficios en la sociedad.

e) Profesionalmente implementada

La formulación e implementación de políticas requiere de un procedimiento riguroso, en donde expertos en el área pongan en práctica el conocimiento especializado, con la utilización de tecnologías adecuadas para enfrentar nuevas modalidades delictuales. Por ende la implementación debe contar con agentes policiales capacitados, cuerpos de investigación, y todos aquellos instrumentos necesarios para hacer frente a la delincuencia (armas, telecomunicaciones, transporte, instalaciones adecuadas, entre otras).

f) Financiada

Dependiendo de la dimensión del problema en cada país así debe de ser la asignación presupuestaria a las Políticas de Seguridad Pública, pero la asignación específica de montos debe de hacerse en base a un diagnóstico de la realidad resultante de un consenso político. En este sentido, el volumen de gasto debe de ser planificado y sobre todo monitoreado para asegurar la transparencia en el uso y la capacidad de gestión.

g) Medible y monitoreada

En general, una política pública debe poder ser medible y monitoreada de manera continua. Las políticas de seguridad pública deben tener indicadores,

sean cuantitativos y/o cualitativos, que permitan medir las acciones, al mismo tiempo, deben tener metas finales y parciales que faciliten monitorear la realidad y el impacto de las políticas sobre ella.

Es de suma importancia, establecer inicialmente cuál es la visión del problema y la forma de abordarlo, determinando objetivos e indicadores que puedan medir la eficiencia en el cumplimiento de las metas.

6.1.1 Síntesis de Políticas Públicas y sus características

“Aquellos que cederían la libertad esencial para adquirir una pequeña seguridad temporal, no merecen ni libertad ni seguridad. (Benjamín Franklin)”

Finalmente, para la presente investigación se limitan las características de políticas públicas a partir de las similitudes entre la perspectiva del Banco Internacional de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como las características con mayor componente económico, tomando en consideración las siguientes: estabilidad y adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y ejecución, eficiencia económica y social, e indicadores. Además se incluye una sexta característica, el financiamiento, para establecer si han sido suficientes los recursos para resolver el problema de la inseguridad.

Dichas características son necesarias para la elaboración de una verdadera política pública y en consecuencia, engloban a una política de seguridad pública, razón por la cual las hemos seleccionado.

Es por ello que a través de la revisión de las principales medidas ejecutadas de seguridad pública, se indagará si tales características son cumplidas de forma parcial o total.

6.2 Un panorama de la seguridad pública en América Latina (desde la visión de la O.N.U.)

Nuestro permanente interés por la seguridad humana y la renovada preocupación por la creciente delincuencia, violencia e inseguridad que se observa en las mayores concentraciones poblacionales en América Latina nos indujeron a presentar algunas reflexiones sobre la seguridad pública en esta región.

Si bien hemos participado de estudios e investigaciones que nos permitieron adquirir información de campo sobre la seguridad ciudadana en Argentina y conocimientos generales acerca del estado de la seguridad pública en América del Sur, en la búsqueda de datos para la actualización de nuestros conocimientos encontramos diversos trabajos sobre el tema y un documento que nos proveyó nuevos elementos para fundamentar las reflexiones; tal es el “Informe del Secretario General de la OEA sobre la Situación de Seguridad Pública en las Américas” en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, en octubre de 2008 (cita textual):

6.2.1 Características generales de la seguridad pública en la región (Centro América)

a. Generales

La región se encuentra expuesta a un proceso creciente de violencia criminal, juvenil e intrafamiliar (homicidios, robos, secuestros, abusos sexuales, y maltrato.) provocado por el aumento de las actividades delictivas comunes, el crimen organizado y la marginación de determinados sectores sociales. “Como consecuencia del crimen y la violencia, en el continente se pierden absurdamente cada año más de cien mil vidas humanas”.

Aunque hay marcadas diferencias entre las situaciones existentes en distintas subregiones, países y ciudades, respecto de los niveles y tipo de violencia y delincuencia, el accionar de las organizaciones criminales transnacionales (tráfico de drogas, de armas y otras mercancías, trata de personas, entre otros.) vincula las actividades de los grupos delictivos actuantes en diversas zonas transfronterizas e integra internacionalmente los procesos delictivos y la violencia criminal.

Si bien factores de naturaleza económico-social mediante la marginalidad y la exclusión pueden influir en la generación de cierta proclividad hacia la violencia y la delincuencia, las actividades del crimen organizado y sus efectos nocivos sobre la sociedad, la economía y las instituciones del Estado de Derecho, constituyen uno de los principales factores de riesgo y de amenaza para el mantenimiento de la seguridad pública.

“Según el Informe Mundial de Violencia elaborado por la Organización Mundial de la Salud, en América Latina y el Caribe, el homicidio mataba ya, en promedio, a 22.9 personas por cada 100 mil habitantes en 2002.”

La corrupción de personas e instituciones, a través de la utilización extorsiva de los enormes ingresos monetarios obtenidos por la criminalidad organizada, es una de las causas principales del incremento de la delincuencia y de la impunidad de las acciones que ésta realiza.

Igualmente, la violencia se manifiesta de diversas formas como un modo de resolver por cuenta propia todo tipo de conflictos cotidianos, no sólo en el ámbito público sino también en el seno de hogares de distintos sectores de la población, donde *se advierte el aumento* de la violencia intrafamiliar, principalmente contra mujeres y niños.

La violencia no sólo se manifiesta habitualmente en los hogares, también los colegios y escuelas de niños y adolescentes son ámbitos donde, con preocupante frecuencia, se producen hechos violentos protagonizados por alumnos en perjuicio de compañeros, directivos y profesores. Asimismo, en algunos países es común que los estudiantes sean objeto de agresiones y castigos físicos, por parte de personal docente.

En muchos de los países de la región, la expansión de pandillas *delictivas y criminales integradas por jóvenes y adolescentes* genera riesgos crecientes en la seguridad pública y constituye un tema de debate acerca de cómo se debe enfrentar el problema con mayor eficacia.

Un aspecto que merece una consideración especial en este resumen de situación de las principales actividades delictivas, es la inseguridad que se muestra en el tránsito vehicular por la ocurrencia sistemática de accidentes en la vía pública por incumplimiento de las normas pertinentes.

Los accidentes viales que se producen tanto en los centros urbanos como en las rutas habilitadas para conducir a altas velocidades, ocasionan regularmente un enorme número de víctimas, provocan daños materiales de distinto tipo y debilitan las condiciones de seguridad pública.

Como consecuencia del crimen y la violencia, en el continente se pierden absurdamente cada año más de cien mil vidas humanas.

b. De orden estatal

La cuestión más destacada es que en la mayoría de los países de la región se carece de políticas de Estado que establezcan objetivos y estrategias precisas respecto de la seguridad pública concebida integralmente. Si bien en algunos países se han elaborado planes nacionales de seguridad

pública o ciudadana, la vigencia de éstos no se ha traducido en procesos de rendimiento efectivo.

Como consecuencia de que regularmente los planes de seguridad pública no son elaborados con un enfoque sistémico que trate el problema globalmente, generalmente no hay un adecuado nivel de articulación entre los organismos estatales involucrados en la problemática.

Aunque las responsabilidades primarias de la seguridad pública recaen sobre los tres órganos del Estado, distintos actores de la sociedad civil asumen tareas subsidiarias de las desarrolladas por los organismos del Estado con competencia en la materia.

Así, el sistema de seguridad pública del Estado, compuesto básicamente por el Órgano Judicial, las fuerzas policiales y de seguridad, el sistema penitenciario y el Órgano Legislativo, es complementado en sus funciones por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) los medios de comunicación social y la comunidad en general.

Las deficiencias orgánicas y funcionales señaladas suelen ocasionar ciertas dificultades para conciliar las actividades y objetivos de las instituciones gubernamentales y las entidades comunitarias, afectando la coordinación y eficacia conjunta de las acciones respectivas.

Las diferencias e imprecisiones de los datos proporcionados por diversas instituciones de un mismo país sobre la violencia y el delito, así como las dificultades de acceso a los mismos por parte del público en general, provocan el descrédito de las cifras oficiales sobre las condiciones de seguridad pública y afectan la calidad de las políticas públicas en la materia.

c. De orden social

La imagen de las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad pública se ha deteriorado progresivamente y la ciudadanía ha disminuido su confianza y credibilidad en ellas; cuestionando su desempeño, retrasando su participación comunitaria y generando una relación conflictiva con las fuerzas policiales.

El escepticismo que se advierte en la ciudadanía respecto de quienes tienen responsabilidades claves en el mantenimiento de la seguridad pública, particularmente de la Policía y la Justicia, crea condiciones poco favorables para la realización de esfuerzos conjuntos y la consecución de objetivos comunes.

Las deficiencias y debilidades en la legislación, especialmente en materia de reincidencias, excarcelaciones y libertad condicionada, erosionan la eficacia de las leyes, desalientan el accionar policial y aumentan el escepticismo de la población sobre la eficacia del Estado para contener la violencia y disminuir el delito.

Como consecuencia de los problemas judiciales la opinión pública considera que la impunidad se ha extendido a todos los sectores sociales y que, por efecto de las leyes defectuosas y las desviaciones interpretativas de los magistrados, los delincuentes son beneficiarios especiales de estas anomalías.

En la región existe la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz, que las políticas de seguridad no son confiables y que es dudosa la calidad de la gobernabilidad democrática en algunos países.

El cuestionamiento no radica sólo en la inexistencia de normas o en la debilidad de las penas previstas, sino también porque las normas no se cumplen y las penas no se aplican ni se cumplen. En general, en los países de la región, la inmensa mayoría de las faltas menores y muchos de los crímenes graves de fuerte impacto social quedan sin sanción alguna.

En muchos países en los que no hay una normativa jurídica que regule adecuadamente el funcionamiento y el control de los servicios de seguridad privada, muchos hechos de violencia que protagonizan estos contratistas afectan a terceras personas, perturban la seguridad ciudadana y suelen quedar impunes.

La gravedad de la situación tiende a reflejarse en las encuestas de opinión pública y en la prensa, las cuales muestran que la inseguridad es considerada entre los primeros dos o tres problemas de mayor preocupación de la ciudadanía, superada, en algunos casos, sólo por la pobreza o el desempleo.

Precisamente, el desempleo, la pobreza, la marginación y la exclusión social, asociados a las serias deficiencias los sistemas de salud, educación y los graves problemas de vivienda y urbanización, constituyen los principales factores capaces de crear condiciones favorables para el incremento de la corrupción, el delito y la violencia sistemática.

Generalmente, en las grandes ciudades, como consecuencia de la construcción ilegal de viviendas precarias en predios públicos, han surgido

barrios al margen del desarrollo urbanístico en los que el Estado tiene serias dificultades para evitar que esta marginalidad social conduzca al delito y al ejercicio la violencia y favorezca que el crimen organizado tenga el poder necesario para impedir que el Estado ejerza plenamente su autoridad en estos núcleos poblacionales.

Vale considerar que en este contexto, el marginal es una persona desesperanzada que se considera excluida e irrecuperable por la sociedad, de la cual no espera nada, por lo que el camino de la delincuencia aparece como la única opción de vida válida.

Por ello, es importante el compromiso del grupo familiar para evitar que los jóvenes sean afectados por las secuelas perniciosas de la marginación; asimismo, es imperioso el cumplimiento de las responsabilidades de las fuerzas policiales y la participación de la comunidad para prestar apoyo solidario a éstas. Cabe mencionar que en América Latina y el Caribe el 21 por ciento de los jóvenes no estudia ni trabaja. (Latinobarómetro).

Por su parte, dado que la sociedad tiende a rechazar a cierto tipo de marginales que le inspiran temor por el daño que potencialmente les pueden infringir a sus miembros por medio de actos de violencia personal o de acciones delictivas sobre sus bienes, la brecha de confrontación social tiende a ampliarse y a complicar los procesos de prevención e inclusión.

Vale destacar que esta percepción y el rechazo se agudizan por la frecuencia en que los hechos delictivos comunes son precedidos por el consumo de drogas que habitualmente inhiben los frenos morales, exacerban la violencia y, por ende, implican mayor peligrosidad.

“Información proporcionada por la encuesta regional “Latinobarómetro” ha mostrado que esta percepción se ha duplicado entre 2003 y 2007. Ese último año el 63 por ciento de las personas encuestadas manifestó que su país era muy inseguro y el 73 por ciento declaró sentir constantemente temor a ser víctima de un delito.”

6.3 Resumen del fenómeno de la seguridad

En función de lo enfatizado, es factible considerar que para la mayoría de los países de la región son válidas las conclusiones siguientes:

En el marco del Estado, el problema de inseguridad pública es tratado sectorialmente; por ello los diagnósticos situacionales no son

elaborados sistémicamente y las políticas de seguridad no tienen el enfoque integral necesario para encarar el problema en forma global.

Consecuentemente, no existe la adecuada coordinación y articulación entre los distintos órganos del Estado involucrados en las cuestiones de seguridad pública.

Los sistemas judiciales y de justicia son ineficaces, principalmente, por efecto de la escasez de recursos materiales, la inadecuada capacitación del personal, la ineptitud de las normas legales y la corrupción existente.

Las fuerzas de seguridad y policiales no tienen la eficacia deseable, fundamentalmente por sus problemas de doctrina, capacitación, equipamiento, entrenamiento, carencia de recursos, bajos sueldos y la corrupción.

Los sistemas carcelarios o penitenciarios adolecen de los mismos problemas que las fuerzas de seguridad y policiales, no disponen de la infraestructura y de los procedimientos modernos apropiados para el tratamiento, rehabilitación y reinserción de los detenidos.

A pesar de los acuerdos internacionales existentes en la región, aún es bajo el nivel de cooperación interestatal para contener adecuadamente el accionar transnacional de las organizaciones delictivas.

Las organizaciones oficiales y privadas con competencia en seguridad pública no disponen de los medios tecnológicos y los recursos humanos suficientes para proveer las estadísticas, registros y bases de datos sobre violencia y criminalidad apropiados para la realización de las actividades de prevención.

Las dificultades materiales y legales que enfrentan ONG's que participan de los programas de seguridad pública impiden que desarrollen las capacidades y actividades adecuadas para contribuir con efectividad con las funciones del Estado.

Las acciones que realizan las entidades de la sociedad civil no son lo suficientemente sistemáticas para ejercer la suficiente presión sobre los poderes públicos, en orden de mejorar las condiciones de seguridad que provee el Estado.

Basándose en la supuesta defensa de los derechos humanos, en los distintos estamentos gubernamentales y de la sociedad civil se ha instalado la cultura de la protección desproporcionada de los victimarios y delincuentes en desmedro del auténtico sentido de justicia que debe regir en toda sociedad democrática.

La corrupción, exacerbada por el accionar del narcotráfico y el crimen organizado, ha penetrado en todos los estamentos y sectores del Estado y la sociedad, ejerciendo un efecto devastador en las instituciones y el cuerpo social.

Generalmente, los medios de comunicación social no son suficientemente efectivos para influir positivamente en los distintos sectores que participan en la defensa de la seguridad pública y en la opinión pública, en general.

La convergencia de todos los efectos negativos en materia de seguridad pública motiva que la mayoría de la gente se esté acostumbrando a vivir bajo el imperio de la violencia y la delincuencia pública y que este hábito pernicioso tiende a desgastar y diluir principios y valores inherentes a una sociedad democrática y civilizada. (Fin de la cita)

6.4 Consideraciones sobre el problema de inseguridad

“La desconfianza es la madre de la inseguridad; mientras que la confianza es la madre de la seguridad (equipo en contraposición al autor Aristofanes)”

La preservación de la seguridad pública en el marco del Estado de Derecho constituye un importante aporte al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, promovido por la seguridad humana y la protección de la dignidad del hombre asegurado por la defensa de los derechos humanos.

El “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”, acordado en la citada Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, constituye un instrumento insoslayable para facilitar la acción de los Estados en materia de seguridad pública y para compatibilizar los criterios del accionar internacional contra las actividades delictivas transnacionales que inciden en América Latina.

Las claves para mejorar las condiciones de seguridad pública en la región radican, principalmente, en que los Estados adviertan la gravedad

alcanzada por la inseguridad pública y elaboren políticas, planes y programas específicos, que permitan enfrentar el problema en forma integral, con la plena intervención de todos los sectores gubernamentales relacionados con el tema; y la participación activa de la ciudadanía, las instituciones comunitarias y el sector privado.

Para poder cumplir los requisitos comprendidos en la visión estratégica expresada, en algunos países, entre distintas medidas propias de cada escenario, se debería efectuar la adecuación de los marcos jurídicos, la reestructuración de sus organismos, la actualización de los procedimientos operativos y el mejoramiento de la eficacia de los mecanismos de gestión.

Para ello sería necesario que se tuvieran presentes algunos principios básicos, entre los que destacamos los siguientes:

La seguridad pública es una responsabilidad primaria del Estado;

La ciudadanía es el destinatario de la seguridad pública;

El respeto de los derechos humanos es la piedra angular de toda política pública;

La prevención es el principal objetivo estratégico de toda política de seguridad pública;

Las políticas de seguridad deben ejercer un efecto disuasivo o inhibitorio del delito;

La inclusión social es un requisito esencial para contener el delito y la violencia.

6. 5 La cooperación internacional en el fortalecimiento de la seguridad (Política criminal fragmentada de los Estados Unidos, OBAMA)

6. 5. 1 La seguridad denota un concepto de complejidad el cual tiene que ser asumido en toda su integridad

Ante un problema confuso hace falta descartar soluciones simplistas, del estilo de la tolerancia cero impulsada por el alcalde Guiliani para convertir a Nueva York en una ciudad segura, solución reactiva exclusivamente de cariz policial y penal, no social y proactiva.

Si bien es cierto que la inseguridad disminuyó en Nueva York, también lo es que aminoró en todos los Estados Unidos y que, por ejemplo, en San Diego, la baja operó con un sistema de policía comunitaria. Lo que sí aumentó en Nueva York, fueron las denuncias por brutalidad policial en el marco de una política que tuvo como consecuencia la estigmatización de la miseria.

El problema radica, por otro lado, en que el ciudadano común, razonando con los elementos a su alcance, delante del incremento de la sensación de inseguridad, inequívocamente pide, en primer lugar, más presos, penas y, en segundo lugar, más policías. Los responsables de las administraciones habrán de hacer todo lo posible para no caer en esta simplificación y poder actuar sobre las causas de la sensación térmica de seguridad.

Si, por el contrario, se opta por una solución del tipo de tolerancia cero o de mano dura, se estará actuando, solamente, sobre dos vectores del sistema.

En primer lugar sobre el sistema penal, pero, hemos de saber que se trata de una actuación, en gran parte, estéril, puesto que el sistema penal, de media, únicamente acaba sentenciando a prisión entre un porcentaje reducido de los delitos cometidos.

En segundo lugar, el reclamo de más policías, tampoco es una solución, puesto que no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad, sencillamente porque cuando se comete un delito es cuando la policía no está presente. Es más, en determinados casos, la presencia visible de más policía lo único que hace es aumentar la sensación de inseguridad. Es decir, no hace falta poner a más gente haciendo lo mismo, sino que lo que hace falta hacer es ver cual es el número de policías óptimo por número de habitantes.

Es bueno recordar también que en el manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre prevención y seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, se dijo lo siguiente:

“A menudo se ha recurrido a los servicios policiales, a la justicia penal y al encarcelamiento masivo para reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Es inaceptable el incremento registrado en el número de personas encarceladas en Europa desde hace veinte años (por ejemplo: un 43 % en Gran Bretaña y un 39 % en Francia-Conferencia de Nápoles). Es fundamental respetar tanto los intereses de las víctimas, como de las colectividades y los infractores”

6.6 Cariz transversal del problema de seguridad

“Es imposible no asignar a la violación del derecho de seguridad (contra su vida y propiedad) adquirido por todo ciudadano alguna de las penas más considerables, (Cesare Beccaria)”.

Al hablar de las opciones en materia de seguridad, el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirman:

“La seguridad colectiva e individual es fundamental para la vida humana. La criminalidad amenaza la calidad de vida de los habitantes, traumatiza a las víctimas y pone en peligro la voluntad cívica.

La inseguridad, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. También es un problema complejo, que no se puede abordar simplemente, con el recurso tosco de penas más duras y más policías en la calle. Entonces, la pregunta de que hace falta hacer, es la siguiente: **¿cuáles son los elementos que hay que tener en cuenta en el abordaje a la inseguridad?**

Un buen punto de partida es la definición de seguridad contenida en la declaración final del **“Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los habitantes”**, realizada en Costa Rica los días 9 al 13 de octubre de 1995. El punto tercero de esta declaración afirma: **Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos de bienestar social. El concepto es el del desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como apotegma principalista”.**

6.7 El sistema de protección universal de Derechos Humanos (O.N.U.)

6.7.1 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada

en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto Declaraciones y reservas.

Artículo 21

“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Artículo 22

1. *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
2. *El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.*

Estos preceptos hacen referencia a la libertad de asociarse, pero uno de los límites de la misma es el respeto de los demás ciudadanos; en ese sentido no puede ser válido asociarse o reunirse, para planificar y ejecutar actos que vayan en contra de la seguridad pública de los ciudadanos de un determinado país, porque la seguridad pública de todos los sectores, sin distinción alguna es obligación de los Estados procurar un estado de bienestar en el cual se proporcionen condiciones mínimas de supervivencia, para lograr niveles aceptables de calidad de vida, coadyuvando con ello a una estabilidad emocional, familiar, y por ende social.

6. 7. 2 Declaración Universal de Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los países miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera “distribuido,

expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios”.

Artículo 3

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Artículo 22

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Del análisis de los dos artículos anteriormente citados se desprende que a nivel de la Declaración Internacional de Derechos Humanos, responde a una idea eminentemente humana la cual es reconocer el derecho a la seguridad pública de todos los ciudadanos, claro que expresamente no lo menciona, pero se infiere cuando se prescribe la seguridad social, siendo esta no más que la forma de proteger a cada uno de los miembros que la conforman con una visión integral e inclusiva, para promover armonía nacional entre los ciudadanos de un país determinado, sobre la base de práctica de valores y normas de convivencia.

6.7.3 El Sistema Regional Interamericano Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”

Adoptado en: San José, Costa Rica; fecha: 11/22/69; conf/asam/reunión: Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, entrada en vigor (7/18/78) conforme al artículo 74.2 de la convención; depositario: Secretaria General OEA (instrumento original y ratificaciones); texto: serie sobre tratados, OEA, no. 36 registro ONU: 08/27/79 no. 17955.

Artículo 16. Libertad de Asociación

“2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática,

en interés de la seguridad nacional, o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Este artículo lo que pretende es establecer un límite a los Estados, para efecto de que la seguridad pública no se observe amenazada en un momento determinado, por la libre asociación de los ciudadanos. Permitiendo la concurrencia con la simple condición de que no se vulnere el estado de armonía que tiene los Estados partes.

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

“3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, o el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Este artículo tiene un efecto preventivo, consistente en la limitación del derecho a la circulación y de residencia de las personas en la medida que se estén violentado los derechos de los ciudadanos, pero este en la práctica está lesionado por grupos que ejercen una conminación psicológica en los ciudadanos en el deseo de ingresar a determinados barrios o colonias, siendo dicho artículo actualmente una falacia normativa.

Deberes de las personas

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

“1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Este precepto hace alusión que nuestros derechos individuales o colectivos son relativos, porque antes de ellos se encuentran los derechos de las mayorías, siendo entonces que el radio de acción de nuestros derechos culmina, donde inicia el marco de las facultades de los demás.

6.7.4 “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

Tratado internacional con jerarquía Constitucional desde 1994

(Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948); La IX Conferencia Internacional Americana.

Derecho a la seguridad social

Artículo XVI: Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

Este artículo, representa un ejemplo de uno de los tantos componentes que conforman la seguridad pública dentro de un contexto dinámico que cada día se vuelve complejo, por lo que se necesitan mecanismos jurídicos que garanticen una adecuada convivencia social en un entorno de respeto mutuo entre los ciudadanos bajo la supervisión, control, dirección, evaluación y orientación del Estado como garante de la real vigencia de los derechos y del restablecimiento del orden desordenado.

“Alcance de los derechos del hombre

Artículo XXVIII: Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

El anterior artículo proyecta que la democracia constituye la esencia de la sociedad, por lo tanto se debe fortalecer cada día a través de normas jurídicas, sociales, culturales y educativas que trasciendan el entorno individual hacia el colectivo como una forma de lograr la tan ansiada armonía y cohesión social, donde exista un pleno respeto, no solo a las leyes y autoridades, sino también a cualquier ciudadano, contribuyendo con ello a un equilibrio social entre los habitantes del país.

6.8 Derecho Comparado

El legislador en muchas ocasiones toma ideas y modelos del exterior, para implantarlos en nuevas leyes que buscan solucionar problemas que se plantean localmente o a nivel nacional; también le permite adecuar la legislación interna a los avances registrados en los países de mayor técnica legislativa.

El Salvador ocupa Ranking No.38 en el Indicador “Confianza en los Servicios de Policía” en el Reporte Global de Competitividad

En El Salvador, al igual que en muchos países latinoamericanos, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante. Proceso que se caracteriza por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como único actor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía.

La Policía Nacional Civil (PNC) es una de las más jóvenes corporaciones policiales de la región latinoamericana.

Sin embargo, los esfuerzos de la PNC no han contribuido a elevar su eficacia en la reducción general de la delincuencia y la seguridad de la población. La delincuencia ha generado costos de oportunidad para la actividad empresarial, que se ve imposibilitada de crecer o de efectuar nuevas inversiones, pérdida de posible inversión extranjera, puesto que una sociedad violenta es el mayor disuasivo para el inversionista, costos directos generados por pérdidas en asaltos a comercios, a furgones, robos de mercadería, secuestros y otros delitos, costos de salud, hospitalización y otros. Otro costo nada despreciable es aquel en el que incurre la población (no ya el Estado), en la contratación de seguridad privada, para la protección de sus bienes:

México: la inseguridad pública es uno de los temas que más han preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años. Cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y empresas que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar una actividad que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales. Los costos son elevados en seguridad pública como lo manifiesta la “Confederación Patronal de la República Mexicana”; quienes estiman que el costo de la inseguridad pública es del 12.0% del PIB en el año 2000.

Chile: a nivel de Latinoamérica, ocupa el primer lugar y a nivel mundial ocupa el Ranking No.29 en los servicios/confianza a la policía en el “Reporte de Competitividad”; esto se debe a la implementación del Plan “Comuna Segura y Barrio Seguro”. Asimismo, este país suramericano ha implementado el Plan “Cuadrante”; en el cual en materia policial, se ha elevado la dotación del recurso policial a un mapa de la delincuencia, que ha dado resultados positivos; sin embargo, estos no

son suficientes para combatir la delincuencia en su totalidad. Por otra parte, algunos resultados de investigación muestran que la población chilena, como la del resto de Latinoamérica, posee una progresiva desconfianza hacia las instituciones claves del Estado como son: los Tribunales de Justicia.

En una encuesta realizada por los periódicos, el *Mercurio* y el *Wall Sfreef Journal*, para determinar los niveles de confianza atribuida a la policía y los tribunales de justicia, sitúa a Chile en un lugar semejante a los demás países de América Latina y lejano a EEUU.

Costa Rica: ocupa el ranking No. 66 en el “Reporte de Competitividad Global”. En este país, los ciudadanos viven en la incertidumbre y la zozobra ante la creciente ola de asaltos y robos callejeros, que incluso ha llegado a diez asaltos por día, perjudicando a todos los estratos sociales y afectando seriamente al sector empresarial y comercial de la ciudad, motor invaluable del progreso social. La delincuencia en Costa Rica tiene un fuerte componente social y económico; al igual que los demás países del área. El tema de la seguridad ciudadana debe atenderse en cuatro áreas estrechamente relacionadas que son: la seguridad social, la seguridad económica, la seguridad jurídica y la seguridad policial.

Honduras: Se discute actualmente sobre un proyecto de creación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC) por parte de una comisión especial legislativa. El paso de la antigua Fuerza de Seguridad Pública (FSP), de carácter militar y acusada por violaciones a los derechos humanos. El incremento en la delincuencia en el país, ha permitido que el gobierno ponga en marcha el programa “Comunidad más Segura”, para disminuir la criminalidad y así incrementar la confianza de la población en la seguridad policial.

El Salvador Ocupa el Ranking No.84 en el Crimen Organizado en el “Reporte Global de Competitividad”

En el Crimen Organizado la venta de drogas es el negocio más lucrativo según la agencia contra las drogas de las Naciones Unidas; debido a que genera medio billón de dólares en beneficios y compite con el petróleo por el liderazgo en el comercio internacional.

Caso contrario, al indicador anterior (confianza policía), El Salvador se ubica muy por debajo de la media a nivel mundial en el Reporte de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial; ocupando la posición 84 de 104 países.

Guatemala: Ha iniciado un proceso de depuración de las fuerzas de seguridad para expulsar a los miembros que se les compruebe que han formado parte del crimen organizado. Últimamente se han desarticulado peligrosas bandas de asaltantes y secuestradores que estaban integradas por agentes de la Policía Nacional Civil (PNC), entre ellos varios altos jefes de esa institución.

Centroamérica: Está por crear una institución de alcance regional que tenga la facultad de combatir las redes criminales que operan y afectan sus países. Los ministros de defensa, seguridad interior de Centroamérica acordaron en Tegucigalpa, Honduras, crear una fuerza especial para combatir en forma conjunta el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y a las pandillas que asolan a la región. Centroamérica es usada por carteles de la droga para llevar su producto a Estados Unidos; así como, por traficantes de personas que traen emigrantes ilegales desde Sudamérica o lugares tan lejanos como China.

Capítulo V

VII. ALGUNAS DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO REFERIDO A LA SEGURIDAD

*“Si quieres seguridad total, ve a la cárcel. No tendrás que preocuparte por la alimentación, la vestimenta, la atención médica... Sólo te faltará la libertad.
(Dwight Eisenhower)”*

7.1. “Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador

Origen:	ORGANO LEGISLATIVO	Estado: VIGENTE;
Naturaleza:	Decreto Legislativo	
Nº: 653	Fecha: 06/12/2001	
D. Oficial: 240	Tomo: 353	Publicación DO: 19/12/2001

Reformas: **(3) Decreto Legislativo No. 169 de fecha 06 de noviembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 223, Tomo 385 de fecha 27 de noviembre de 2009.**

Comentarios: El presente Instrumento tiene por objeto proteger garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

- l) Que la Constitución, establece que la Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural, quien garantizará el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.

En este primer considerando de la presente ley, se determina la facultad expresa que tiene la Policía Nacional Civil en cuanto al combate de la inseguridad en la sociedad salvadoreña.

CAPÍTULO I

NATURALEZA, OBJETO, DOMICILIO Y ABREVIATURAS

*Art. 1.- Tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la **seguridad** tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.*

En este primer artículo se prescribe el propósito de la Policía Nacional Civil (P.N.C.), el cual es mantener un estado de confianza entre los ciudadanos salvadoreños; es decir una sociedad incólume en virtud de una armonía social; todo ello garantizando los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos.

Funciones de la policía

Art. 4.- Son funciones de la Policía Nacional Civil:

“3. Mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública.

Esta es la misión de conservar la protección de los bienes jurídicos tutelados en una sociedad y contemplados de forma categórica en la Constitución de la República los cuales han sido elevados a la categoría de intereses jurídicos preponderantes y sirven de forma imprescindible para la autorrealización en la sociedad misma”.

Organización

Art. 6.- La estructura y organización de la PNC es de naturaleza jerárquica, bajo la conducción del Presidente de la República, por intermedio del titular del Ministerio al que se le asigne las funciones de seguridad pública, que en todo caso será diferente al de la Defensa Nacional. El mando.

En este artículo se regula solo la forma de como emana la organización, para efecto de implementar las estrategias que se diseñen en las políticas públicas de gobiernos que se encuentren en el poder.

Art. 9.- Corresponden al Director General de la Policía Nacional Civil, las siguientes funciones:

- a) Dirigir y controlar la ejecución de la política de seguridad pública elaborada por el gobierno;

Este artículo y específicamente el literal a) deja en manos de la Policía Nacional Civil, la aplicación de las políticas de seguridad pública, en coordinación con las demás instituciones encargadas también del combate a la criminalidad. Para lo cual se deben crear las estrategias necesarias, porque de esa forma se daría verdadera eficacia y valides a las políticas públicas diseñadas.

Art. 10.- La Policía Nacional Civil podrá tener los servicios de asesoría necesarios, formados por profesionales especializados en seguridad pública, derechos humanos, derecho constitucional, ciencias penales y otras disciplinas; éste se organizará de conformidad con las diferentes estructuras territoriales y funcionales.

Este artículo hace relación expresa a la asesoría que debe tener la institución de personas expertas en diversos temas según las necesidades de la Policía Nacional Civil. Con lo anterior lo que se pretende es que por un tecnicismo no se desvanezcan los casos que se judicializan, para evitar la impunidad en los comportamiento irregulares. Es decir que se debe contar con un equipo multidisciplinario para aconsejar a personas que ya tuvieron una confrontación con el sistema, así como también con quienes todavía no la han tenido, un ejemplo de ello es lo que se está realizando actualmente que consiste en la internalización de valores en las escuelas por medio de charlas que realizan los Agentes Policiales, pero es de tener en cuenta que tienen que ser personas preparadas las cuales ostenten un nivel de tacto con los alumnos, para efecto de llamar la atención de los estudiantes.

Art. 28.- Habrá un Consejo de Ética Policial, que en el texto de la presente ley podrá llamarse “El Consejo” integrado por cuatro miembros designados por el Presidente de la República más el Ministro responsable en materia de Seguridad Pública quien lo presidirá; y tendrá las funciones siguientes:

- a) Verificar y supervisar que se están cumpliendo las políticas de seguridad, ejecutando el Plan de Seguridad y los planes específicos, ordenados por el Presidente;

- b) Supervisar que exista una adecuada relación en el uso de los recursos y el cumplimiento de las metas en los planes de seguridad”.

El consejo al cual se hace referencia se rige por **REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ÉTICA POLICIAL**, el cual fue creado Fecha: **03/12/2004**; y tiene por finalidad el crear un Consejo de Ética Policial, reconocer las funciones; así como establecer la normativa referente a la estructura orgánica en general, desarrollando las funciones de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Pero este por el momento no tiene mayor protagonismo.

Capítulo VI

VIII. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS Y ESTADÍSTICAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

“Es inútil buscar la seguridad detrás de barreras geográficas. La seguridad real se encuentra sólo en la legislación y en la justicia. (Harry Truman)”

8.1 Análisis de la entrevista realizada por el periodista Julio Marengo, corresponsal de la Prensa Gráfica en Washington al Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en lo relativo a la seguridad ciudadana.

El tema de Seguridad Ciudadana en El Salvador es un tópico que trasciende las fronteras y prueba de ello fue la entrevista realizada al presidente **Barack Obama**, en donde entre otros aspectos expresó: *“Estados Unidos está comprometido a trabajar con nuestros socios en la región para reforzar la seguridad ciudadana y promover el crecimiento económico a través del libre comercio y la inversión, del alivio de la pobreza, el mejoramiento de la salud y de la educación, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas...”*

A partir de lo manifestado anteriormente por el Presidente de Estados Unidos, se infiere que existe una preocupación por parte del mandatario sobre la región Centro Americana, porque de forma indirecta les afecta el problema de inseguridad ciudadana, debido que al existir altos índices de políticas de seguridad mal orientadas en los países Centro Americanos se produce mayor emigración hacia al país del norte, lo que conlleva a este país a redoblar esfuerzos en dichos temas migratorios. En este sentido expresó: *“... también creemos que los gobiernos de la región deben de hacer más para enfrentar las razones subyacentes por las cuales las personas deciden inmigrar ilegalmente a Estados Unidos: falta de educación y de oportunidades de empleo, pobreza rural, la desigual y a menudo inexistente distribución de servicios gubernamentales y los niveles crecientes de criminalidades e inseguridad.”*

De lo expresado por el Presidente **Barack Obama**, se puede extraer que el problema de inseguridad, es un fenómeno complejo al cual se le tiene que dar un tratamiento preventivo e integral, donde se garantice la satisfacción de las necesidades básicas mínimas de la población, como las oportunidades de empleo, salud, educación, vivienda, deporte, entre otros, las

cuales propiciarán a los ciudadanos condiciones de vida digna y de esta forma poder auto realizarse como personas dentro de un colectivo social, con igualdad de oportunidades y posibilidades.

Trabajar sobre el tema de inseguridad ciudadana no es “**solo soplar y hacer botellas**”, porque este es un fenómeno complejo, integral, interdisciplinario, multifacético, pluridimensional, de distintas naturalezas según su comisión, lo cual indica que deben de existir esfuerzos interinstitucionales, y de cooperación de los países del hemisferio para enfrentar el problema de forma profunda, eficaz y eficiente donde se unan voluntades que se concreten en acciones que identifiquen y simultáneamente enfrenten el fenómeno para disolverlo en su marco de actividad.

En dicho contexto el Presidente Obama precisó que: “...enfrentar el problema de la seguridad ciudadana en Centro América requiere que trabajemos juntos en sociedad con los países Centro Americanos y con otros a quienes hemos invitados a que compartas sus experiencias, talentos y recursos para fortalecer los esfuerzos para beneficios de la gente de toda Centro América”

En síntesis lo opinado por el Presidente Obama, coincide con el proyecto de seguridad que proponemos; sin embargo es de aclarar que en algunos párrafos se menciona a la seguridad ciudadana como un problema, cuando en realidad el verdadero fenómeno es la inseguridad ciudadana, la cual en ocasiones es la que tiene en zozobra a la ciudadanía salvadoreña, porque se traducen en la presencia de ansiedad en la población la cual no confía en las autoridades, porque existen problemas como la falta de organización, planificación, corrupción, entre otros.

8.2 Análisis de la entrevista al señor Carlos Ascencio, realizada el miércoles veinte de abril de dos mil once al Director de la Policía Nacional Civil, por la prensa gráfica y periodista Tania Membreño en lo relativo a la criminalidad.

En dicha entrevista con el Director de la Policía Nacional Civil, no se profundizó sobre las causas que generan el fenómeno de la inseguridad, sino que limitaron hacer comentarios superfluos y superficiales, por ejemplo: En lo referente que la Policía prometió seguridad en las escuelas, en el sector de transporte colectivo el Director expresó: “*si pero no le prometimos a nadie que iba a ver cero homicidios o cero extorsión. Hoy la policía tiene un plan estratégico. Para no perderlos en el análisis de que un hecho de este día, o de ayer o la masacre de Panchimalco o el triple homicidio de Talnique*

los determina que esta situación está catastrófica y esto no tiene futuro y no se ve la perspectiva...”

La aseveración anterior nos parece que tiene un cierto sentido de evasión y negativismo, porque no obstante contar dicha institución con un plan como lo menciona el Director de la Policía Nacional Civil, los resultados esperados no son percibidos por la población, porque no se debe menospreciar la muerte de un individuo, la clave está en tratar integralmente el fenómeno, asimismo trabajar con más eficiencia y con una visión sistematizada el tema de la prevención general, coordinando con las diversas instituciones que directa o indirectamente se involucran con el tema en estudio, tal como lo señaló el Director de la Policía Nacional cuando manifestó que: “... en el tema de prevención vemos que hay esfuerzos dispersos y vemos que hay resultados positivos cuando todos los damos la mano...”

8.3 Entrevista realizada al Dr. Salvador Menéndez Leal (Procurador Adjunto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), en lo relativo a la seguridad ciudadana.

PREGUNTAS Y RESPUESTA

1. ¿Desde su punto de vista, qué entiende por políticas de seguridad pública?

R/ Las políticas públicas en materia de seguridad se definen como instrumentos y procesos que direccionan la actividad del Estado y cuyo diseño y ejecución además de demandar la asignación de recursos técnicos y financieros, involucra la estructura institucional en coordinación con la sociedad civil.

2. ¿Cuál es el mecanismo de formulación de políticas de seguridad pública en El Salvador?

R/ Como proceso guiado por el Estado se integran equipos multidisciplinarios integrados por técnicos pertenecientes a diferentes unidades públicas (FAES. PNC. Ministerio de Seguridad y Justicia etc.). Una debilidad en la confección es la exclusión de actores y sectores de la sociedad civil organizada.

3. ¿Considera que es adecuado el procedimiento de creación de las políticas de seguridad pública en El Salvador? Si_____. No_____.
¿Por qué?

R/ De acuerdo al procedimiento de creación de las políticas públicas en materia de seguridad, los actores involucrados en la formulación de las mismas no son todos los que debieran estar. Usualmente, los equipos multidisciplinarios excluyen en los procesos de confección de las citadas políticas a la ciudadanía organizada.

4. ¿Cuáles son las estrategias que utiliza el Ministerio de Justicia y Seguridad para hacer que la población participe en la formulación de políticas públicas de seguridad?

R/ Generalmente se utiliza la metodología de la convocatoria a sectores sociales organizados y que comúnmente pertenecen a Organizaciones No Gubernamentales, centros de estudios e investigación social y académica. Empero, la validación social es muy limitada dado que no se ensayan verdaderos ejercicios de consulta y de participación.

5. ¿Considera que las políticas de seguridad pública implementadas por el gobierno actual han reducido la criminalidad en El Salvador? Sí._____. No._____. ¿De qué forma?

R/ Si constatamos datos como los siguientes: El Salvador ocupa el primer lugar a nivel mundial en términos per cápita en feminicidios; aproximadamente 71 de cada 100,000 habitantes morirán asesinados y 93.7% de cada 100,000 personas asesinadas son jóvenes; lo que deriva en un no.

6. ¿Considera que las estadísticas sobre delincuencia en El Salvador son un reflejo de las políticas de seguridad pública actualmente vigentes?

Si_____. No_____. ¿Por qué?

R/ Si. Sin embargo, hay que aclarar que no existe coincidencia en los datos estadísticos (por ejemplo, según el I.M.L. hubo 4005 homicidios y según la PNC 3885). Se ha privilegiado el enfoque represivo y se ha adaptado, bajo otras expresiones, la política “manodurista” ensayada entre 1989 y 2009. En suma, la política pública en seguridad no refleja una articulación entre los componentes represivos y preventivos.

7. ¿Qué rol desempeña la institución a la que usted pertenece en la prevención y persecución del delito?

R/ La PDDH es una institución nacional de rango constitucional encargada de proteger, promover y educar en materia de derechos humanos. Asimismo, en consonancia con los Principios de París (1991) que orientan nuestra gestión somos un ente imparcial y, sobretodo, independiente. Nuestro rol es en síntesis fiscalizar y supervisar a la institución de la administración pública ligada al tema de seguridad.

8. ¿Qué recomendaciones haría para disminuir los índices de inseguridad en El Salvador?

R/ Que se elaboren políticas en la materia que por medio de un ejercicio técnico de consulta y validado socialmente se procure un balance entre lo represivo y lo preventivo. Asimismo, que se defina que esta problemática es de país y por consiguiente, deberá de priorizarse y asumirse bajo un enfoque metodológico participativo.

9. ¿De qué forma se puede lograr la eficacia y eficiencia en los procesos de planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas de seguridad?

R/ A través de procesos evaluativos que a través de criterios y parámetros técnicos midan objetivamente los avances y resultados de dichas políticas; adicionalmente, deberá de considerarse que las políticas en la materia son instrumentos flexibles y verificables que han de aplicarse no mecánicamente.

8.3.1 Análisis de la entrevista realizada al Dr. Salvador Menéndez Leal (Procurador Adjunto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), en lo relativo a la seguridad ciudadana.

Sobre la pregunta ¿Desde su punto de vista, qué entiende por políticas de seguridad pública?

El Dr. Menéndez Leal las concibe, entre otros aspectos, como *instrumentos y procesos*, lo cual consideramos válido en el sentido que incluye aspectos básicos que se deben de tomar en cuenta para la planificación y ejecución de políticas públicas de seguridad.

Que para dicho fin es menester una coordinación institucional y una cohesión con la sociedad, en consecuencia ambos factores son inescindibles al momento de disminuir el fenómeno de la inseguridad en el país.

En cuanto a la interrogante ¿Cuál es el mecanismo de formulación de políticas de seguridad pública en El Salvador?

Manifestó que se conforma por equipos multidisciplinarios, coincidiendo con nuestro punto de vista en lo relativo a que presenta la debilidad que no se incluyen a los actores y sectores de la sociedad civil organizada, lo cual constituye una deficiencia que genera un vacío social de efectividad práctica en la ejecución de políticas públicas orientadas a cualificar la seguridad pública y disminuir los niveles de inseguridad en los cuales se encuentra inmersa la población salvadoreña.

En la pregunta tercera ¿Considera que es adecuado el procedimiento de creación de las políticas de seguridad pública en El Salvador?

No comparte el procedimiento de creación de las políticas públicas, porque se excluye a la ciudadanía. Esto refuerza nuestra tesis en el sentido que la base fundamental para que una política de seguridad pública sea eficaz y eficiente es la participación ciudadana; es decir que se debe dar apertura para que la población, quien es el protagonista a quien van dirigidas la políticas puedan opinar en la toma de decisiones, para darle un enfoque integral e integrador a dichas políticas.

En cuanto a la cuarta pregunta ¿Cuáles son las estrategias que utiliza el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para hacer que la población participe en la formulación de políticas públicas de seguridad?

El Dr. Menéndez Leal hizo énfasis en el hecho que se hacen convocatorias, pero no tienen mayor validación por parte de la población salvadoreña, debido a que a la metodología no es la adecuada, porque la participación es muy limitada.

A consideración del equipo es imprescindible hacer ese tipo de reuniones, pero es de tomar en cuenta a las personas que son líderes sociales, así como todas aquellas instituciones que cuentan con un buen respaldo de la ciudadanía.

En la pregunta número cinco ¿Considera que las políticas de seguridad pública implementadas por el gobierno actual han reducido la criminalidad en El Salvador?

Realizó un énfasis que estadísticamente no podemos hablar de reducción de la delincuencia, sino lo contrario que las estadísticas apuntan a que los salvadoreños, especialmente los jóvenes mueren de forma violenta.

En consecuencia las políticas públicas implementadas en el Gobierno no están dando los resultados deseados, porque no están minimizando el problema de inseguridad como idealmente se pretende.

En la pregunta seis ¿Considera que las estadísticas sobre delincuencia en El Salvador son un reflejo de las políticas de seguridad pública actualmente vigente?

El Dr. Leal, coincidiendo con nuestros planteamientos, destacó que definitivamente las políticas actuales son producto de esos programas de mano dura y entre otros, los cuales tienen una tendencia contundente a la represión distando mucho de todo tipo de prevención, y como consecuencia de ello la inseguridad ha tenido que acelerar las formas de violencia.

En la interrogante siete ¿Qué rol desempeña la institución a su cargo en la prevención y persecución del delito?

En la cual contestó que es un ente imparcial en la tarea de fiscalización sobre el tema de la violencia y seguridad, lo cual consideramos correcto desde el punto de vista constitucional; sin embargo, la P.D.D.H., podría hacer más en la parte preventiva, porque no estaría invadiendo funciones especiales de los órganos que se dedican a la investigación y persecución del delito.

Según nuestra opinión le falta mayor protagonismo para realizar propuestas a las entidades respectivas sobre programas y proyectos con visión de prevención que se puedan desarrollar en colaboración con la población, para evitar el incremento de la violencia y la comisión de delitos.

Es claro que la función de la P.D.D.H, no es la persecución de injustos penales, pero si es una institución que si puede válidamente proponer planes, programas, proyectos y estrategias que ayuden a encontrar alternativas de solución a los problemas que enfrenta la sociedad en un contexto determinado.

En la pregunta ocho ¿Qué recomendaciones haría para disminuir los índices de inseguridad en El Salvador?

El entrevistado propone un mecanismo de balance entre lo represivo y preventivo, y que para tal efecto se realice un procedimiento de consulta ciudadana.

Esta opinión concuerda con nuestra perspectiva sobre el tema de equilibrio entre lo represivo y preventivo, diseñado bajo el denominador común de la

participación ciudadana, como una base para la constitución de políticas integrales que reflejen la realidad en la que vive la ciudadanía.

En la última pregunta ¿De qué forma se puede lograr la eficacia y eficiencia en los procesos de planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas de seguridad?

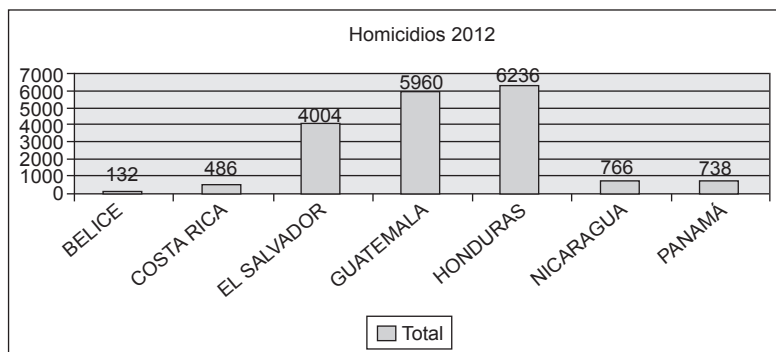
La respuesta emitida por el Dr. Leal, refleja la idea de un procedimiento de control para las políticas públicas flexibles y verificables que no han de aplicarse mecánicamente, lo cual indica que las políticas públicas de seguridad no son estáticas o inmutables, sino que deben desarrollarse y ejecutarse en consonancia con la necesidades e intereses de la sociedad; por tanto ha de basarse en criterios y principios colectivos.

8.4 Estadísticas relacionadas con la seguridad pública

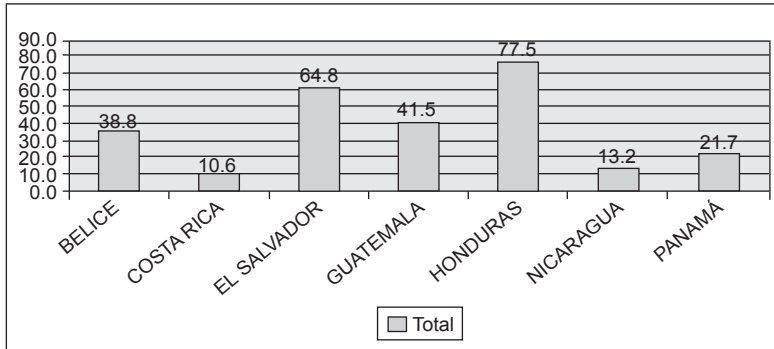
“La seguridad de los pueblos a mi mando, es el más sagrado de los deberes”.
(José De San Martín).

A continuación se presentan una serie de datos que demuestran un panorama general sobre la situación de inseguridad que se vive en la región centroamericana, se retoma como marco de referencia estadística que permite contrastar la teoría con la práctica y como apoyo cuantitativo al ensayo realizado.

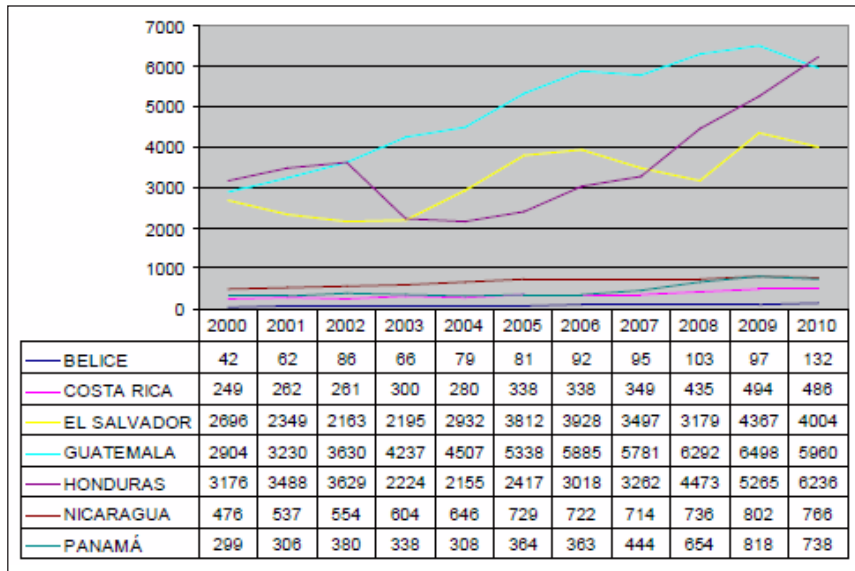
Homicidios en Centroamérica
LPG Datos
Marzo de 2011



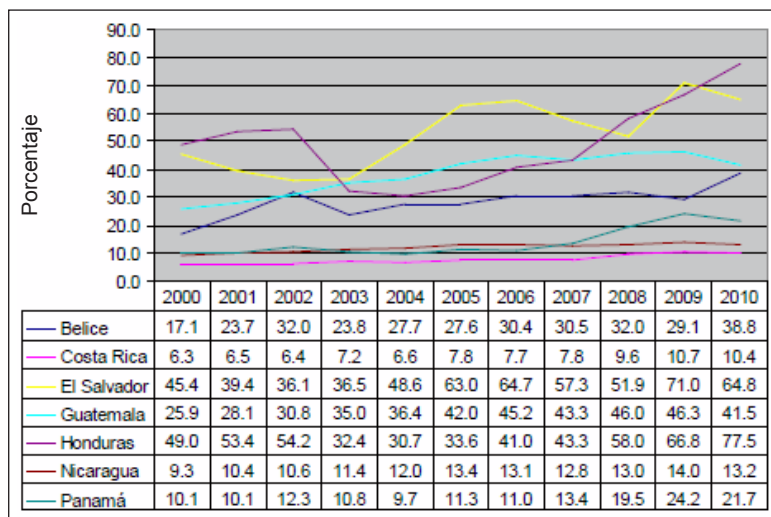
Tasa de Homicidios



Homicidios en CA



Tasas de homicidios en CA



Tasas de homicidio en Guatemala por departamento 2010

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	HOMIC	TASA	COLOR
Guatemala	3103685	2423	78.1	R
El Progreso	155596	56	36.0	A
Sacatepéquez	310037	70	22.6	A
Chimaltenango	595769	95	15.9	V
Escuintla	685830	534	77.9	R
Santa Rosa	340381	225	66.1	R
Sololá	424068	27	6.4	B
Totonicapán	461838	20	4.3	B
Quetzaltenango	771674	180	23.3	A
Suchitepequez	504267	166	32.9	A
Retalhuleu	297385	65	21.9	A
San Marcos	995742	165	16.6	V
Huehuetenango	1114389	177	15.9	V
Quiché	921390	68	7.4	B
Baja Verapaz	264019	48	18.2	V
Alta Verapaz	1078942	186	17.2	V
Petén	613693	366	59.6	N
Izabal	403256	258	64.0	R
Zacapa	218510	166	76.0	R
Chiquimula	362826	282	77.7	R
Jalapa	309908	150	48.4	N
Jutiapa	428462	233	54.4	N

Tasas de homicidio en Belice por distrito 2010

DISTRITOS	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Belice	101727	86	84.5	NEGRO
Cayo	80116	20	25.0	A
Orange Walk	39621	13	32.8	A
Stan Creek	51409	12	23.3	A
Corozal	35146	3	8.5	B
Toledo	31981	1	3.1	B

Tasas de homicidio en Honduras 2010

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Atlántida	407,551	535	131.3	NEGRO
Colón	293,540	260	88.6	NEGRO
Copán	362,226	309	85.3	NEGRO
Comayagua	442,251	319	72.1	R
Cortés	1,570,291	1774	113.0	NEGRO
Choluteca	459,124	100	21.8	A
El Paraíso	427.232	124	29.0	A
Franc. Morazán	1,433,810	1197	83.5	NEGRO
Gracias a Dios	88,314	10	11.3	V
Intibuca	232,509	62	26.7	A
Islas de la Bahía	49.158	21	42.7	N
La Paz	196.322	61	31.1	A
Lempira	315,565	147	46.6	N
Ocotepeque	132,453	95	71.7	R
Olancho	509,564	401	78.7	R
Santa Barbara	402,367	309	76.8	R
Valle	171,613	39	22.7	A
Yoro	552,100	473	85.7	NEGRO

Tasas de homicidio en El Salvador por departamento 2010

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Ahuachapán	326,523	151	46.2	N
Cabañas	162,916	73	44.8	N
Chalatenango	201,846	91	45.1	N
Cuscatlán	240,909	121	50.2	N
La Libertad	724,656	579	79.9	NEGRO
La Paz	321,554	189	58.8	N
La Unión	259,083	122	47.1	N
Morazán	195,885	37	18.9	V
San Miguel	470,176	290	61.7	R
San Salvador	1,732,702	1351	78.0	R
San Vicente	170,026	66	38.8	A
Santa Ana	560,398	392	70.0	R
Sonsonate	458,559	403	87.9	NEGRO
Usulután	357,769	139	38.9	A

Tasas de homicidio en Nicaragua por departamento 2009

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Managua	1383475	237	17.1	V
Estelí	217580	15	6.9	B
León	393341	33	8.4	B
Masaya	331657	14	4.2	B
Granada	191213	22	11.5	V
Carazo	177620	10	5.6	B
Rivas	167882	14	8.3	B
Nueva Segovia	232673	16	6.9	B
Madriz	148233	12	8.1	B
Chinandega	411396	31	7.5	B
Matagalpa	513038	103	20.1	A
Boaco	165996	15	9.0	B
Chontales	174461	24	13.8	V
Jinotega	384684	75	19.5	V
Río San Juan	107546	21	19.5	V
RAAN	394790	16	4.1	B
RAAS	346724	45	13.0	V

Tasas de homicidio en Costa Rica por provincia 2010

PROVINCIA	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Guanacaste	280488	20	7.1	B
Alajuela	876073	65	7.4	B
San José	1633282	207	12.7	V
Cartago	510727	25	4.9	B
Limón	444884	73	16.4	V
Puntarenas	368827	59	16.0	V
Heredia	449257	37	8.2	B

Tasas de homicidio en Panamá por provincia 2009

PROVINCIA	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	COLOR
Bocas del Toro	125,461	6	4.8	B
Chirquí	416,873	26	6.2	B
Coclé	233,708	15	6.4	B
Colón	241,928	133	55.0	N
Darién	48,378	3	6.2	B
Herrera	109,955	4	3.6	B
Los Santos	89.592	7	7.8	B
Panamá	1,713,070	610	35.6	A
Veraguas	226.991	14	6.2	B

Capítulo VII

IX. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

9.1 CONCLUSIONES

*“El de la locura y el de la cordura son dos países limítrofes, de fronteras tan imperceptibles, que nunca puedes saber con seguridad si te encuentras en el territorio de la una o en el territorio de la otra.
(Arturo Graf)”*

A partir del ensayo realizado sobre el tema: **Las bases para una política integral de seguridad pública en El Salvador**, se concluye lo siguiente:

Conclusiones doctrinarias

Los autores afirman que las políticas de seguridad pública se han convertido poco a poco en una preocupación mayor en el territorio salvadoreño e internacional, llegando al punto de discusión entre los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Muchas naciones que se encuentran en el subdesarrollo, como la nuestra, no pueden hacer frente a estos gastos que representa la inseguridad, bien sea por la carga económica que simbolizan estos programas o bien temen el efecto que las pesadas cargas fiscales impondrían sobre el crecimiento económico del país (Impuesto a la seguridad). El Salvador está tratando de implementar un sistema de Política Integral de Seguridad Pública acorde con los tiempos y con lo establecido en las diferentes normativas legales y Tratados Internacionales, pero la realidad presupuestaria actual hace muy difícil esta implementación.

Consideramos que en el marco de la construcción de un modelo superador del tradicional sistema de abordaje de la **SEGURIDAD** y teniendo en cuenta que el desarrollo y el fortalecimiento de redes comunitarias para la prevención dan resultados positivos logrando hacer bajar el índice de violencia y las conductas delictuales, es fundamental adecuar la estructura policial al cambio de estrategias para lograr los objetivos planteados en función de los nuevos paradigmas ya planteados

Conclusiones Específicas

1. Las políticas públicas de seguridad constituyen un elemento fundamental para la convivencia armónica de la sociedad, porque representan un

aspecto dinamizador y fuente de garantía para el respeto a los derechos humanos.

2. Que el ser humano representa el denominador común de toda política pública de seguridad desde una perspectiva integral y social.
3. Las políticas públicas de seguridad se desarrollan en un contexto de prevención sobre la represión, sin descuidar esta última; mientras que en un contexto de represión las políticas públicas se convierten en políticas de inseguridad, descuidando la prevención.
4. Las políticas de seguridad pública no funcionan en su totalidad porque no se generan mecanismos de participación social, no se les da publicidad, existe mucha incertidumbre sobre lo que se hace o se quiere realizar, les falta una visión científica en el sentido que se elaboran desde una perspectiva partidaria que en la mayoría de los casos va más orientada a obtener réditos políticos electorales que beneficios sociales.

Conclusiones Jurídicas

1. Que hemos desarrollado un marco jurídico mediante el cual se han señalado leyes nacionales como también el ordenamiento internacional, en el cual llegamos a la conclusión que no se trata de cuantificar legislación, sino cualificarla a fin que dicha normativa cumpla su naturaleza jurídica, porque comúnmente lo que pasa es que existe una frustración de saber que con la ley no estamos resolviendo los problemas de inseguridad; en consecuencia, también se hace necesario que las leyes, antes de su promulgación, deben contar con un periodo de consulta, discusión, diálogo, debate y análisis, para que dicha normativa en momentos que entre en vigencia no emane con reformas.

Conclusiones Socioeconómicas

1. Los presupuestos destinados al tema de la seguridad o inseguridad no son lo suficiente para poder desarrollar y ejecutar programas de prevención de la violencia; en consecuencia las políticas de seguridad no pueden ser ejecutadas en su plenitud y en ocasiones no benefician a la población, porque en el caso de la prevención se elucubra más sobre los costos que esta representa que en los beneficios que podría esperarse de la implementación de los proyectos.

2. Se deduce que en cuestión presupuestaria, no existe una partida específica en la cual se incluya la generación de empleos permanentes en materia de prevención de la violencia y el delito, y en caso que existiera no tiene representación alguna en nuestra sociedad al no percibirse su existencia o los resultados de la misma, careciendo entonces de validez social, convirtiéndose en entes ficticios de un mínimo impacto social.

Conclusiones Culturales

1. La organización social estructural es la clave para generar mecanismos de participación de la población desde las comunidades. Para ello es necesario e imprescindible que existan comités departamentales de prevención de la violencia, los cuales pueden tener dentro de sus funciones organizar comités vecinales preventivos y coordinar con ellos la planificación y ejecución de proyectos orientados a jóvenes para evitar su involucramiento en acciones o actividades de violencia o delictivas.
2. Se deben crear políticas públicas de seguridad con una visión permanente, trascendente, dinámica, inclusiva, participativa y moldeable para beneficio de la sociedad en su conjunto y no solamente de pequeños sectores.
3. Los gobiernos trabajan en políticas de inseguridad, más que en políticas de seguridad; siendo lo ideal un enfoque mixto con prevalencia de la prevención, es decir de las políticas de seguridad con un enfoque de eficacia y eficiencia. Además, es necesario aclarar que existe una confusión plausible de las políticas públicas de seguridad con las políticas públicas de inseguridad, y ambas son diferentes, aunque se complementen.

Conclusión política

Las políticas públicas de seguridad se han convertido en un tema de campaña para los partidos políticos, de ahí que sea razonable pensar que es conveniente para estos institutos políticos que exista delincuencia para tener algo sobre lo que se pueda prometer. Visión distorsionada por cierto, porque un partido que esté en el gobierno y trabaje con calidad en la prevención y la persecución del delito estaría asegurando su continuidad por los beneficios sociales que ha llevado a la población.

9.2 RECOMENDACIONES

*“Existe al menos un rincón del universo que con toda seguridad puedes mejorar, y eres tú mismo.
(Aldous Huxley)”*

Con el propósito que los resultados de la investigación sobre el tema en estudio ayuden a mejorar la creación de las políticas de seguridad pública, igualmente la aplicación y eficacia de las mismas, se realizan las siguientes sugerencias, genéricas y concretas dirigidas a órganos o instituciones específicas.

Recomendaciones genéricas al Estado Salvadoreño

1. Obtener el cumplimiento de sus compromisos internacionales adquiridos de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, desarrollando en forma simultánea, acciones específicas y proyectos estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables y sostenibles, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales imprescindibles. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana.
2. Formar el potencial institucional en el sector público, para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen las bases para una política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Esto implica, entre otros asuntos, mejorar el proceso de selección y formación de las personas que integran las instituciones involucradas en la ejecución de la política integral de seguridad pública, del mismo modo que la asignación de los recursos materiales que se requieren para ofrecer un servicio de calidad a la población que tanto la demanda.
3. Adaptar las normas internas y el aparato estatal para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad pública. Esto requiere que las autoridades políticas legítimas del Estado asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad pública, con el auxilio de equipos técnicos multidisciplinarios.

4. Construir estrategias que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en la política sobre seguridad ciudadana, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción; asimismo incentivar programas preventivos para efectos que estas personas se abstengan de cometer hechos punibles.
5. Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas, adolescentes y las mujeres; sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad pública asumidas por el Estado salvadoreño.

- **Recomendaciones específicas al Estado Salvadoreño**

- **Al Órgano Judicial y Asamblea Legislativa**

1. Incorporar al marco normativo interno como lo dice la Comisión Internacional de los Derechos Humanos los “**Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder de Naciones Unidas**”, definiendo claramente a las personas que se encuentran dentro de esa categoría, en especial incluyendo a la víctima directa, así como a sus familiares, allegados y terceras personas que hayan intervenido para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización y la re victimización;
2. A fin de combatir la impunidad, adecuar las normas jurídicas y administrativas, así como los procedimientos y los planes operativos de las instituciones con competencia en la política de seguridad ciudadana, con el objetivo de asegurar su capacidad para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de hechos violentos o delictivos, o de la acción u omisión de los servidores públicos;
3. Reforzar las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales.
4. Sistematizar la actividad de las empresas privadas de seguridad, estableciendo los límites dentro de los cuales desempeñan sus funciones.

4. Robustecer la autoridad técnica de la Asamblea Legislativa, para evaluar y ejercer las funciones de control político sobre la política de seguridad pública que se ha implementado en El Salvador.

Al Órgano Ejecutivo

1. Ofrecer formación permanente a los servidores públicos del Estado con directa responsabilidad en el procedimiento con las víctimas de la violencia y el delito, en especial respecto a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad;
2. Crear y velar por el cumplimiento de un Código Deontológico de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización;
3. Coordinar y complementar las intervenciones de las instituciones del sector público en el plano nacional o local, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema;
4. Capacitar a las autoridades políticas legítimas para la dirección superior del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad ciudadana
5. Orientar que los empleados de las empresas privadas de seguridad deben ser habilitados para trabajar por parte de las dependencias estatales competentes, luego de acreditar, entre otros, con los requisitos de aptitud física, psicológica y de capacitación (en especial para el uso de armas de fuego) necesarios para desempeñarse en este tipo de empleo. Para que estos al encontrarse en situaciones complejas puedan auto determinarse conscientemente de acuerdo al contexto en el que se encuentren.
6. Suministrar una reparación integral a las víctimas de la violencia y el delito, cuando exista responsabilidad del Estado en la generación de los daños, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos.

A la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

1. De acuerdo a los estándares internacionales, adoptar todas las medidas, estrategias y acciones necesarias en dirección de restablecer, cuando sea

posible todos los derechos lesionados de la víctima como consecuencia de hechos violentos o delictivos.

A los servidores públicos

1. Que se motiven por el estudio de los temas sobre cómo mantener la seguridad, porque es un tema de nación en virtud que tienen que estar involucradas todas las instituciones que conforman el aparato estatal.

A las Bibliotecas Judiciales

1. Que adquieran libros sobre el tópico de las políticas integrales de seguridad pública, para que los estudiantes y profesionales de las Ciencias Jurídicas y todos los ciudadanos sin distinción alguna, tengan más facilidades de consulta bibliográfica sobre la realidad nacional en el tema de seguridad.

Fiscalía General de la República

1. Descentralizar la investigación del tema de las políticas integrales de seguridad pública.
2. Garantizar la independencia de los Agentes Auxiliares del Fiscal General, en la investigación sobre la delincuencia nacional, para poder robustecer la tesis sobre las causas que motivan la inseguridad
3. Que por medio de la Unidad Jurídica o Departamento Jurídico, se desarrollen ensayos sobre las políticas integrales de seguridad públicas, para efecto de focalizar las fuerzas en el fenómeno criminal.

Abogados en el Libre Ejercicio

1. Que como conocedores de Derecho y en especial de temas de discusiones nacionales, se motiven sobre el estudio de las políticas integrales de seguridad pública, asimismo se enfatice en la relevancia sobre la inseguridad actual que se vive y sus consecuencias en la sociedad.

A las Universidades de El Salvador

1. Que creen Institutos Superiores de Investigación Jurídica y simultáneamente Institutos de Opinión Pública, para fomentar el debate sobre temas de interés nacional.

Organizaciones no Gubernamentales

1. Que se capaciten a miembros de estas asociaciones, sobre temas de políticas públicas de seguridad con una visión preventiva, para que estas desarrollen charlas, talleres, cursos, capacitaciones o círculos de estudios sobre el tema de la seguridad y de la inseguridad, realizando este tipo de actividades en lugares estratégicos como las escuelas, las canchas deportivas, en las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), las iglesias y otras partes donde se pueda abordar de forma focal el problema.

A la Policía Nacional Civil

1. Que se capacite al personal operativo sobre tácticas pedagógicas, para que estos posteriormente puedan compartir con jóvenes en potencial riesgo a la violencia y delincuencia en el país, con la finalidad de prevenir delitos.
2. Generar mecanismos de participación social tendientes de involucrar a la población en acciones preventivas del delito, con el propósito de que la sociedad civil recupere el sentimiento de confianza sobre el tema de seguridad.

9.3 PROPUESTAS

“Los políticos tímidos e interesados se preocupan mucho más de la seguridad de sus puestos que de la seguridad de su país. (Thomas Macaulay)”

Con base al análisis realizado sobre el tema: **“Bases para una política integral de seguridad pública en El Salvador”**, las conclusiones planteadas y las recomendaciones realizadas, se presentan las siguientes propuestas como una forma de contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana.

Las propuestas se realizan tomando en cuenta la realidad en que convivimos, la prevalencia de lo social sobre lo económico y político partidista, la planificación de políticas de seguridad pública desde la sociedad, por la sociedad y para la sociedad, tomando como denominador común el beneficio colectivo que dignifique al ser humano.

Son aspiraciones perfectamente ejecutables, desde lo económico, político y social, si la misión es enfrentar integralmente los problemas de inseguridad desde una perspectiva preventiva que implique trabajar mayormente en temas de seguridad más que en tópicos de inseguridad.

No se trata de reinventar el mundo, se trata de dar un enfoque social preventivo integral, que sea inclusivo, transparente, descentralizado, desarrollado y ejecutado con una visión de nación sin intereses sectoriales sobre las aspiraciones colectivas, se busca unificar esfuerzos por una sociedad sólida que tenga como fundamento la dignidad humana.

A partir de lo anterior se plantean las siguientes propuestas como una forma de búsqueda de soluciones integrales a corto y largo plazo al problema de inseguridad y como una medida para potenciar acciones orientadas hacia la seguridad.

Se debe partir de un diagnóstico que refleje las causas generadoras de inseguridad, para lo cual es necesaria la realización de consultas ciudadanas, para efecto de evaluar según el contexto geográfico donde se presenta el problema y sus posibles soluciones, llegando con ello a decisiones sólidas y profundas, para hacer frente a la problemática.

Estamos conscientes que un paso importante y positivo sería la de no trasladar políticas viejas con las cuales se han obtenido resultados contraproducentes, porque éstas solo están diseñadas para un determinado contexto social del pasado, por ello es menester la creación de las políticas de seguridad pública de forma integral; es decir emanando alternativas a los problemas de inseguridad del presente y cobijando posibles soluciones ante las dificultades del futuro inmediato, por tanto aprendiendo del pasado y diseñando para el presente o futuro inmediato estaríamos ante una nueva estructura estatal.

El desarmar a la población puede ser una política que ayude al problema de la inseguridad, porque genera un “**efecto dominó**” en los cuales concluyen en disminución de ciertos ilícitos penales, aunque por el momento no sea una “**mega solución**”, estimamos que auxilia, porque esta estrategia tiene una característica mixta, debido que es una forma donde el Estado adelanta las barreras de protección deteniendo la comisión de hechos punibles futuros como pueden ser homicidios, violaciones, secuestros entre otros, siendo evidente que también es una forma de reprimir el hecho presente debido a la peligrosidad y prevenir hechos futuros.

La carencia de un plan que, en el corto plazo dé respuestas favorables al ciudadano y en el largo plazo revierta la situación social imperante obstaculizará directa o indirectamente la adecuada aplicación de una política integral de seguridad pública, porque es preciso que el Estado programe objetivos contundentes de protección hacia los ciudadanos, haciendo uso en primera instancia de las herramientas pacífica de solución de los conflicto y por último el empleo de su poder coercitivo, para que estas soluciones sean productivas y efectivas, que su aplicación progresiva sirva para una concretización de la seguridad pública que genere un clima estable y próspero.

Reforzar un sistema de cámaras de vigilancia en lugares públicos y en las unidades de transporte colectivo, para evitar la comisión de delitos o para judicializar hechos contrarios a la ley, y que de esta forma puedan existir elementos probatorios convincentes para procesar y aplicar el Derecho Penal cuando realmente sea imprescindible.

Crear una Comité de Comunicación Interinstitucional, incluyendo a los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que puedan colaborar entre sí, en el sentido de analizar previamente entre ellos algunas propuestas que tengan que ver con la planificación, desarrollo e implementación de anteproyectos de ley, para que se realicen observaciones previamente, garantizando con ello, que cuando se convierta en ley tenga aplicabilidad plena, evitando con ello posteriores enfrentamientos parcializados entre los Órganos del Estado por situaciones que se pueden evitar. Lo anterior no implica intromisión en las funciones propias de los Órganos del Estado, significa una simple colaboración que se traducirá en mayores niveles de eficiencia gubernamental con altos niveles de beneficio social.

El comité estaría conformado por un representante de cada una de las instituciones, incluyendo un representante de la Fiscalía General de la Republica, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil y una persona de la sociedad civil.

Potenciar la educación en las personas que ya cumplen condenas en los centros penales, distribuyéndolos por la gravedad del ilícito penal cometido, incluyendo la asignatura de Orientación Educativa en los planes de estudio o la currícula que se imparte a los internos.

Implementar en los Centros Juveniles (ex Círculos Estudiantiles), charlas de prevención de la violencia en coordinación con las instituciones educativas,

para que los estudiantes se conviertan en multiplicadores de acciones positivas que promuevan la convivencia pacífica en las comunidades.

Para solucionar estos inconvenientes profundos y complejos, se debe pasar por un debate nacional que en primer lugar recupere ciertos principios, valores, lógicas y procedimientos propios de una cultura democrática para resolver los conflictos sociales. Reconocer las instancias partidarias y autoridades públicas no significa sacralizar el poder político ni pretender que está por encima de la sociedad, ni que se le ha dado un **“cheque en blanco”** para que el gobierno tome decisiones arbitrarias en el ejercicio de sus funciones e invente políticas de seguridad pública sin mayor fundamento científico social.

Consideramos que el uso de la Fuerza Armada debe ser de forma racional, y específicamente en situaciones de emergencia nacional que afecten intereses colectivos comunes, con el propósito de contribuir (no solucionar de forma exclusiva y absoluta) al restablecimiento del orden social vulnerado.

Se debe crear un Organismo de Capacitación y Formación Profesional de la Policía Nacional Civil. Dicha Unidad debe estar anexa a la Academia Nacional de Seguridad Pública (A.N.S.P.), y ejercerá sus funciones como un ente auxiliar para la actualización y reforzamiento de los conocimientos policiales con una visión humanista, social, ética, moral, legal y de apertura hacia la población, para establecer un equilibrio a los policías entre el marco de sus funciones y los derechos y garantías de los ciudadanos.

Para el desarrollo de sus funciones realizará diagnósticos a nivel nacional visitando las delegaciones policiales, para identificar las necesidades de capacitación del personal en determinadas áreas, complementado de forma simultánea con encuestas de opinión pública de los habitantes donde ejerce su campo de acción la unidad policial donde se lleva a cabo el estudio, para priorizar futuros proyectos de actualización, los cuales deben ejecutarse con énfasis en la prevención de la violencia y el delito, orientados a establecer una armonía socio institucional de la corporación policial con la población.

Para contribuir a la seguridad pública en el país es imprescindible que la Policía Nacional Civil establezca una estrategia de prevención del delito, mediante la instauración de unidades móviles semipermanentes, las cuales contarán con el equipo indispensable para el desarrollo de sus funciones en los lugares identificados como peligrosos y potenciales para la ejecución de comportamientos irregulares. Es de tener en cuenta que una vez

minimizado el problema de la violencia en el lugar donde fue asignado de forma semipermanente dichas unidades se movilizaran a los lugares donde han surgido indicios de peligrosidad con base a las prioridades identificadas por las autoridades a partir de una previa investigación del fenómeno, sin descuidar el lugar donde ya han logrado controlar la delincuencia.

Creación del Consejo de Seguridad Pública de Prevención Permanente (C.S.P.P). Este consejo estará conformado por un representante de los tres órganos fundamentales del Estado, los cuales serán nombrados por las respectivas entidades, seleccionados bajo la modalidad de contratos prorrogables por dos años, con un salario mensual asignado de forma proporcional a las funciones de dicho cargo. Quienes al momento de sus decisiones sobre la seguridad pública del país deberán convocar a una sesión de trabajo a los representantes de los comités departamentales de El Salvador, para efecto de que estos últimos lleven a consultas a los Comités Municipales, quienes analizaran las propuestas con los representantes de las comunidades auxiliándose de los consejos municipales, para que posteriormente sean ejecutadas por medio de las instituciones correspondientes.

Para la eficacia de dicho consejo será necesario la creación de una Ley del **Consejo y comités de Seguridad Pública de Prevención Permanente**, para que por medio de ella se de una plena vigencia a las funciones para la cual ha sido creado.

Los comités departamentales de seguridad pública estarán integrados por tres miembros, uno elegido por el Gobernador, otro por el Alcalde en funciones y el último quien será un profesional y un líder comunal por el Alcalde y Gobernador departamental, los cuales tendrán un periodo de actuación de dos años pudiendo ser prorrogables según el desempeño de las funciones, asimismo percibirán un salario mensual según las exigencias de dicho cargo.

El rol del comité departamental consistirá en diagnosticar los problemas más complejos de inseguridad en la zona en coordinación con la Alcaldía, Policía Nacional Civil, Centros Escolares públicos y privados, representantes de comunidades, Fiscalía General de la Republica, Gobernación y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para realizar iniciativas sobre las posibles alternativas de solución a los problemas identificados.

Asimismo, lo cual constituye su verdadera naturaleza, planificará proyectos de prevención de la violencia y el delito, dirigidos a las comunidades con la finalidad de orientarlos sobre cómo prevenir comportamiento indeseados y diseñar talleres de capacitación vocacional y ocupacional, para lograr que las personas se dediquen a actividades productivas y no centren su accionar en tareas que no contribuyen a la armonía social, produciendo un desequilibrio conductual con efectos negativos en lo económico, político y social.

El comité municipal, estará integrado un coordinador que será electo por la Alcaldía, y este integrará a cuatro líderes comunales, quienes tendrán voz y voto sobre las decisiones que se tomen con respecto a los problemas delincuenciales de mayor relevancia en la zona; además a los proyectos que se ejecuten con una visión preventiva, para lo cual se hará la respectiva coordinación con el comité departamental, el coordinador devengará un salario de forma equitativa a sus funciones, por un periodo de dos años, los cuales podrán ser prorrogables según el desempeño de sus funciones; mientras los representantes de la comunidades actuaran de forma voluntaria, con honestidad, espíritu de servicio e inteligentemente en planificación y ejecución de proyectos de carácter preventivos y de colaboración en las tareas de persecución del delito. Quienes se auxiliarán de la Policía Nacional Civil, del Juzgado de Paz del Distrito, Centro Escolares, Asociaciones para el Desarrollo Comunal (A.D.E.S.C.O), O.N.G. y de otras organismos para el cumplimiento de sus fines de forma eficaz y eficiente.

Es indiscutible la participación ciudadana en un proceso de planificación, debido que esto conlleva a la implementación del tipo de seguridad que desean los ciudadanos; con el objetivo que estos estén conformes, denominándole “la participación democrática de la sociedad en los asuntos de seguridad pública” en cada municipio del territorio nacional, porque estamos conscientes que los problemas en cada jurisdicción son de distintas causas a los cuales habría que darle soluciones diferentes.

El proyecto de seguridad pública es inescindible que se adecue a las condiciones sociales cambiantes de la sociedad, para que la solución sea integral y comprenda las diversas dimensiones que componen la seguridad en la actualidad, así como en el futuro. En este sentido implicaría una modernización de la institución policial, desprovista de malos elementos que en su interior generan corrupción y aumentan la impunidad; esto como una estrategia de control del delito. Asimismo es oportuno que se garantice una verdadera intervención comunitaria en el establecimiento de distintas características

de abordaje integral de las dificultades de seguridad y la creación de dependencias especializadas dedicadas a la seguridad, nuevas políticas, estrategias integrales, organismos especialistas, policía actualizada; todas estas serán las herramientas con las que contará el Estado Salvadoreño, para enfrentar eficaz y eficientemente los actuales o nuevos desafíos en esta materia de seguridad.

De todo lo anterior relacionado con respecto a este tema es de hacer énfasis en lo siguiente: Que no existe una solución única para el problema de la inseguridad, porque si el conflicto es complejo la solución debe ser integral. Un aspecto importante de la solución del problema es trabajar en temas de prevención, pero alguien podría decir que la prevención no sirve, nosotros decimos que si sirve y es imprescindible, porque en la medida que hayan personas que no cometen delitos, la prevención tendrá su efecto y es obvio que no existe prevención en los que ya cometieron delito, pero esto puede ser analizado desde el punto de vista religioso que Jesús no vino a la tierra solamente, por los que creían en él, sino también por aquellos que eran indiferentes a sus palabras o predicaciones; es decir que él no vino solo por lo que obedecían sus palabras, sino también por los que desobedecían la misma; es el mismo caso de la prevención que debe ser dirigida para todos los ciudadanos, independientemente la asimilen o no, pero lo ideal es que surta su efecto lo cual debe ser la aspiración de todo Gobierno mediante la educación de sus ciudadanos, siendo la prevención un eje fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, porque del problema no se tiene que tratar solamente sus consecuencias, sino también las causas.

GLOSARIO

“ No hay mas grande amor, que el de aquel que te da su confianza y te brinda ante todo seguridad contigo mismo/a. (Anónimo)”

CONCEPTOS JURÍDICOS SOCIALES ELEMENTALES

La seguridad ciudadana es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona.

La seguridad, entendida como sinónimo de certeza, por una parte, y como ausencia de riesgo o amenaza, por otra, nos señala que este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con otros semejantes.

Seguridad jurídica: Cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.

Cohesión Social: el grado de consenso de los miembros de un grupo social o la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Es una medida de la intensidad de la interacción social dentro del grupo.

La inseguridad ciudadana: surge y se define en la actualidad como un fenómeno y problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión. En ese sentido, no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo.

La política: que dice relación con el ejercicio del poder, viene del griego “polis” o ciudad. Hoy por hoy, la única manera de ejercer poder y de gobernar los designios de los países, es por medio de la política (en cuanto a naciones democráticas).

La violencia : Es una acción ejercida por una o varias personas en donde se somete de manera intencional al maltrato, presión sufrimiento, manipulación u otra acción que atente contra la integridad tanto físico como psicológica y moral de cualquier persona o grupo de personas.

La delincuencia: Se refiere a un conjunto de actos en contra de la ley, tipificados por la ley y merecedores de castigo por la sociedad, en diferentes grados. Se podría definir también como una conducta por parte de una o varias personas que no coinciden con las requeridas en una sociedad determinada, que atenta contra las leyes de dicha sociedad.

Integral: Dicho de cada una de las partes de un todo: Que entra en su composición sin serle esencial, de manera que el todo puede subsistir, aunque incompleto, sin ella.

Estado de Derecho: Es aquel Estado dentro del cual se presenta una situación en la que su poder y actividad se encuentran reguladas y controladas por el Derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público.

Las políticas sociales: Son las que intentan dar respuestas que protejan y garanticen los derechos básicos y universales de los habitantes. Estas políticas están dirigidas principalmente a los sectores excluidos del sistema laboral y a aquéllos que se encuentran más desprotegidos.

Prevención: Es la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

Represión: Es acto, o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales.

La dignidad humana: Es la «cualidad de digno», deriva del adjetivo latino *dignus* y se traduce por «valioso». Hace referencia al valor inherente al ser humano en cuanto ser racional, dotado de libertad y poder creador, pues las personas pueden modelar y mejorar sus vidas mediante la toma de

decisiones y el ejercicio de su libertad. Valóricamente se tiende a afirmar que el ser humano posee dignidad por sí mismo, no viene dada por factores o individuos externos, se tiene desde el mismo instante de su fecundación o concepción y es inalienable.

La seguridad jurídica: Es un principio del Derecho, universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la «certeza del derecho», tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

Bien Común: es un concepto complejo, que en general puede ser entendido como aquello de lo que se benefician todos los ciudadanos o como los sistemas sociales, instituciones y medios socioeconómicos de los cuales todos dependemos que funcionen de manera que beneficien a toda la gente.

Eficacia: Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Eficiencia: Es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa. "Constitución de la República de El Salvador". Editorial Jurídica Salvadoreña. San Salvador, El Salvador. 2001.

Asamblea Legislativa. "Código Penal de El Salvador". Editorial Jurídica Salvadoreña, 29 edición actualizada. San Salvador, El Salvador. 2009.

Celestino Porte Petit. Ensayo Dogmático sobre el delito de estupro. Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.

Códigos Penales de El Salvador de los años 1859; 1881; 1904; y 1974.

Constituciones de la República de El Salvador de los años 1824, 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886, 1939, 1945, 1950, y 1962.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Claus Roxín (1997). "Derecho Penal Parte general. Tomo I (Trad. Luzón Peña, Días García Conlledo y De Vicente Remesal). Madrid.

Miguel Alberto Trejo, et al. Manual de Derecho Penal. Parte General. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Impreso en El Salvador. 2001.

Acciones de la política de seguridad pública en El Salvador en el periodo de 1992 a 2009, tesis por parte de la U.C.A.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Fuentes de Galeano y otro. "Como entender y aplicar el método de investigación científica". Segunda edición, Imprenta Criterio. San Salvador, El Salvador. 2006.

Manuel A. Espinoza V. Delitos sexuales, cuestiones médico-legales y criminológicas. Edición primera, Marsol Perú Editoriales. Gamarra, Perú. 1983.

Mir Puig Santiago. "Derecho Penal Parte General (Fundamentos y Teoría del Delito)". Tercera Edición. Editorial PPU. Barcelona. 1990.

Muñoz Conde, Francisco. "Derecho Penal Parte Especial". Decimocuarta edición. Editorial Tirant Lo Blanch. 2002.

Ossorio Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales" Prólogo del Dr. Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina. 1982.

Real Academia Española. "Diccionario". Vigésima segunda edición. España.

Tamayo Tamayo, Mario.. El Proceso de la Investigación Científica.

Zorrilla, Santiago. Metodología de la Investigación.

Severo Martínez Peláez. La Patria del Criollo. Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Impreso en los Talleres de Ediciones en Marcha. 1994.

La Santa Biblia. Antiguo y Nuevo Testamento. Antigua versión de Casiodoro de Reina (1569). Revisada por Cipriano de Valera (1962). Edición 1979.

PAGINAS WEB VISITADAS:

www.cjs.gob.sv.

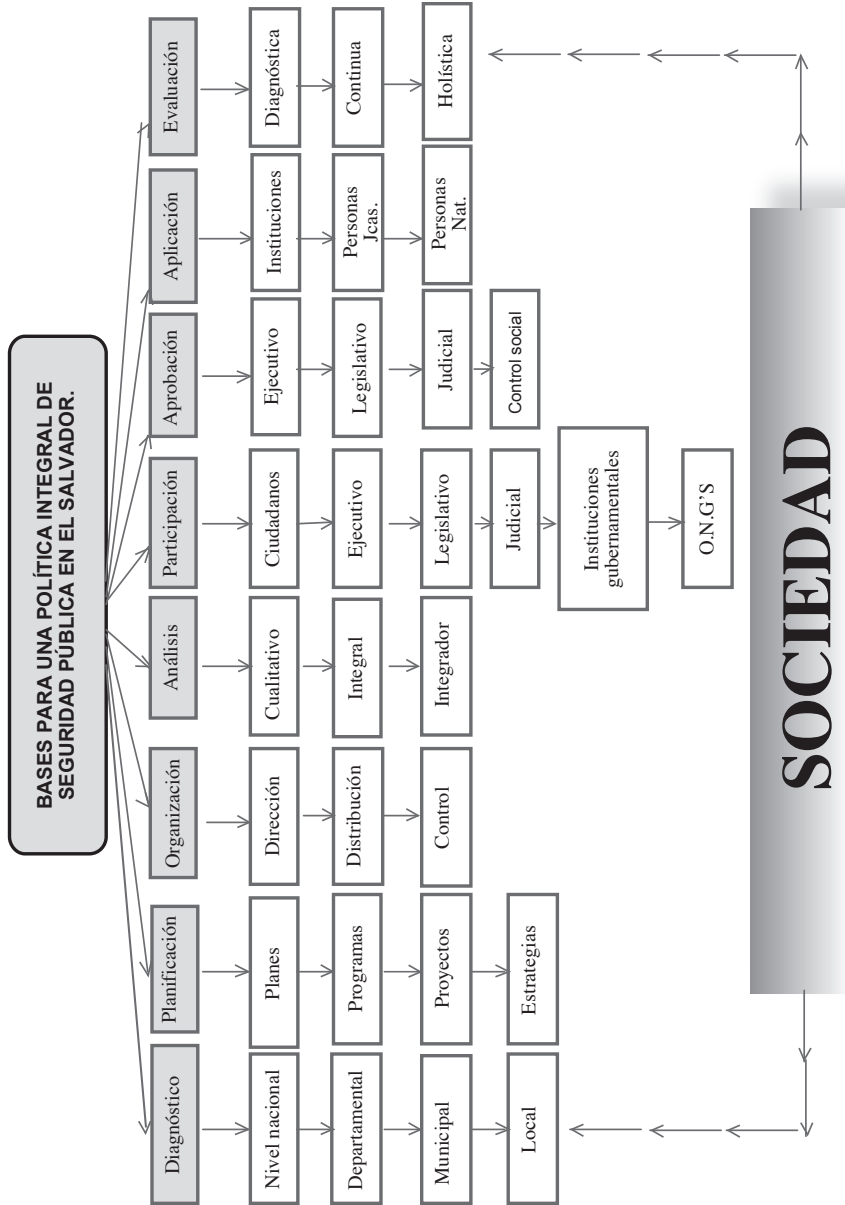
www.jurisprudencia.gob.sv

www.monografias.com

www.asamblea.gob.sv

www.laprensagráfica.com.sv

Anexos





Universidad Dr. José Matías Delgado Instituto de Investigación Jurídica

