

# Impacto de las políticas publicas sobre el tratamiento y prevención de la violencia en EL SALVADOR



**Sistematización de los resultados e impacto de las políticas públicas sobre el tratamiento y prevención de la violencia impulsadas por los gobiernos locales del Área Metropolitana de San Salvador y el gobierno central durante los años 2003-2007**



FUNDACIÓN IDEAS Y ACCIONES  
PARA LA PAZ. QUETZALCOATL



## CRÉDITOS

### **FUNDACIÓN IDEAS Y ACCIONES PARA LA PAZ. QUETZALCOATL**

#### Coordinación General

**Mauricio Figueroa**  
**Director Fundación Quetzalcoatl**

#### Sistematización

**Raúl Gutiérrez**

#### Coordinación Editorial

**Mauricio Figueroa**  
**Lorena Cuerno Clavel**

#### Fotografías/portada

**Fundación Quetzalcoatl**

#### Diseño Portada

**Manuel Abarca**

Esta sistematización  
fue auspiciada por

**Brot**  
Für die Welt

**Pan Para el Mundo**  
**Alemania (PPM)**

**DR©2008 Fundación Quetzalcoatl**

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>iv</b>
<b>I. Marco referencial</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Alcance de la sistematización</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Aspectos metodológicos</b>	<b>7</b>
<b>II. La violencia en El Salvador</b>	
<b>2.1. Caracterización</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Raíces estructurales</b>	<b>11</b>
<b>2.3. Los costos de la violencia</b>	<b>13</b>
<b>2.4. La violencia y el sistema de justicia</b>	<b>16</b>
<b>III. Resultados de la sistematización</b>	
<b>3.1. Sumario de iniciativas implementadas para afrontar la violencia</b>	<b>18</b>
<b>IV. Interpretación crítica</b>	<b>32</b>
<b>4.1. Alcance de la interpretación</b>	<b>32</b>
<b>4.2. Interpretación crítica</b>	<b>32</b>
<b>V. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>52</b>
<b>Anexos</b>	
• <b>Acrónimos</b>	<b>55</b>
• <b>Cuadro Consolidado de las diferentes leyes e iniciativas implementadas del 2003 al 2007</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>59</b>

## I. Marco referencial

### 1.1. Alcance de la sistematización

Más de 16.000 salvadoreños fueron asesinados entre los años 2003 y 2007 como consecuencia de la crisis de violencia y criminalidad que azota al país. A esta tragedia humana se le suman los costos económicos y sociales, que de acuerdo con un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2003 alcanzaron más de 1.700 millones de dólares y que han provocado impactos severos en la salud física, emocional y psicológica de la población.

Las cifras evidencian de forma alarmante el impacto de estos fenómenos en la vida cotidiana de los salvadoreños, quienes sobreviven en medio de la incertidumbre y la zozobra; lo anterior se agrava, cuando estudiosos del tema advierten que la crisis, lejos de menguar en los últimos años, se ha agudizado con el incremento de los homicidios y otros delitos mayores, particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).

Frente a este panorama, tanto el gobierno del ex presidente Francisco Flores (1999-2004) como el del presidente Antonio Saca han impulsado varios planes y programas para afrontar este repunte de violencia. Algunas municipalidades del AMSS, por su parte, han implementado una serie de políticas y acciones tendientes a promover la seguridad ciudadana.

Organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación de universidades nacionales, la Iglesia Católica y organismos internacionales, entre otros, también han presentado estudios, propuestas y recomendaciones, con el propósito de prevenir la violencia y la criminalidad.

Ante esta realidad, la Fundación Quetzalcoatl consideró de gran importancia la elaboración de una sistematización de todas esas iniciativas, las cuales evidencian que la violencia es una preocupación de primer orden para la sociedad.

Este documento es en primer término un esfuerzo por sistematizar las distintas políticas, planes y acciones de mayor trascendencia implementadas desde el Ejecutivo y algunos gobiernos municipales del AMSS entre 2003 y 2007, así como aquéllas promovidas por organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional.

En segundo lugar, se incorporan opiniones de especialistas en el tema de violencia sobre sus causas, manifestaciones, características, actores, marco jurídico, enfoque policial y programas de prevención, así como voces de jóvenes que también exponen sus puntos de vista sobre el fenómeno, éstos últimos, muy pocas veces tomados en cuenta.

La sistematización, además, incluye una mirada crítica al impacto y efectividad de estas iniciativas en los campos de la prevención y combate de la violencia y criminalidad, al tiempo que examina los efectos sobre la institucionalidad del país.

Para finalizar, posterior a la recopilación y análisis de datos, se elaboraron una serie de conclusiones y recomendaciones a manera de aporte al diseño e implementación de una política que afronte el fenómeno de la violencia de forma integral.

Se trata, entonces, de una reflexión crítica que no sólo atraiga la atención del Ejecutivo y de los gobiernos locales, sino también de la ciudadanía y que propicie alternativas y compromisos de nación, para afrontar esta realidad de violencia que los salvadoreños considerábamos superada con el fin de la guerra civil.

La sistematización, implicó un acopio de los planes, programas, leyes y acciones implementadas por los dos últimos gobiernos centrales y de las políticas, programas y acciones impulsadas por algunas municipalidades del AMSS. Asimismo, incluye diversas investigaciones, estudios y propuestas desarrolladas y presentadas por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales entre los años de 2003 a 2007, que abordan el fenómeno de la violencia de las más variadas perspectivas.

El trabajo, también, contiene aquéllas iniciativas impulsadas desde el Ejecutivo pero que incluyen la opinión de distintos sectores de la sociedad salvadoreña. Tal es el caso de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, nombrada por el Presidente Antonio Saca (noviembre de 2006), en la que participaron universidades, iglesias de diferentes tendencias teológicas, partidos políticos, instituciones gubernamentales, empresarios, etcétera.

De igual manera, se incorporaron opiniones y aportes de especialistas en el campo académico y judicial, sobre cómo visualizan el impacto y los resultados de la ejecución de esos planes e iniciativas, tanto las de carácter preventivo como punitivo; y si las propuestas presentadas desde la sociedad civil y la comunidad internacional, han tenido algún efecto en la reducción de la violencia.

Se realizó una interpretación crítica de esas acciones y sus enfoques, a fin de contribuir a la discusión y dar un aporte al diseño de propuestas integrales para la superación de la crisis de violencia que afecta al país.

Esta sistematización contiene visiones que señalan que la violencia no es sólo agresión psicológica o física como regularmente se entiende, sino que también incluye a las condiciones de pobreza y marginación, ubicadas dentro del esquema de la violencia estructural, por su impacto en la vida humana.

Según las opiniones especializadas, el fenómeno de la violencia, se debe analizar desde una interpretación más integral, que identifique, además de sus manifestaciones, las causas entre éstas, y la exclusión social en todas sus dimensiones.

En el desarrollo de este trabajo el término pandilla o mara, se usará para identificar aquellas agrupaciones, en su mayoría integradas por jóvenes, que han desarrollado un sentido identitario propio, con gran presencia en el territorio salvadoreño (así como en otros países centroamericanos, México y algunas regiones de Estados Unidos y Canadá), y que en los últimos 15 años han sido identificados por las autoridades policiales y del sistema judicial en general, como grupos de accionar violento, relacionados con hechos delincuenciales de toda índole y responsables del mayor porcentaje de actos delictivos.

En El Salvador existen varias agrupaciones de este tipo, predominando la Mara Salvatrucha (MS13) y la Pandilla 18. Los primeros se reconocen como “mareros” y los segundos como “pandilleros”. Aunque parezca una cuestión de pura semántica, para los miembros de estas agrupaciones, su autodefinición, tiene relación con sus formas de integración, orígenes, códigos de honor y escala de valores.

Este documento además señala los efectos de la violencia y la respuesta del Estado en el AMSS, donde sólo en el año 2006, se produjeron casi 1.500 asesinatos de los más de 3.900 ocurridos en todo el país, o sea un 40% del total de homicidios, así como de otros delitos graves. Además, revela una visión global sobre las Leyes e iniciativas propuestas por la sociedad civil, el gobierno central y los gobiernos locales para el tratamiento y prevención de la violencia.

El AMSS está integrado por 14 municipios: San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, San Martín, Tonacatepeque, Ayutuxtepeque, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán, donde habita un 37 % de la población, y se constituye como el centro económico, político e institucional salvadoreño.

## **1.2. Aspectos metodológicos**

### **1.2.1. Participantes del proceso**

A efecto de seleccionar a las principales fuentes de información y obtención de datos, para la sistematización, se tomaron en cuenta tres grupos: a) representantes de instituciones estatales, b) representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, y c) jóvenes miembros de pandilla. En el grupo “A” se encuentra la Policía Nacional Civil (PNC), Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal (IML), el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el Juzgado Primero de Ejecución de Medidas al

Menor, la Unidad de Justicia Juvenil (UJJ) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y aquellas alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) que han diseñado y desarrollado políticas de seguridad ciudadana o planes de prevención de la violencia.

En el grupo “B” se ubican el Centro de Formación y Orientación Padre Rafael Palacios (CFO), la Coalición Centroamericana para Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ), Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el grupo “C” se entrevistaron jóvenes miembros de pandillas. La selección de los participantes del grupo “A” obedece a que es ineludible obtener de primera mano la mayor cantidad de información oficial sobre el diseño y elaboración de políticas, programas y acciones en las que han participado esas entidades estatales. Por otro lado, es importante incorporar aquellas opiniones de quienes, como funcionarios públicos, puedan emitir sus puntos de vista sobre los resultados de esas iniciativas.

En segundo lugar, los copartícipes del grupo “B” contribuyeron a brindar información adicional importante no sólo sobre sus investigaciones, estudios y propuestas, sino con puntos de vista y enfoques alternativos a las fuentes oficiales que sirvieron para contrastar datos, resultados y efectos de las políticas y acciones implementadas.

En el grupo “C” se seleccionaron jóvenes que por lo general son considerados en exclusión socioeconómica, por su accionar como pandilleros. Pero bajo nuestra consideración, su opinión al respecto del tema objeto de esta sistematización es importante, ya que son un grupo sobre el cual se han creado leyes específicas, y a quienes se les aplican directamente, como la ley antimaras.

### **1.2.2. Instrumentos**

En primer término se diseñó un instrumento general que permitió vaciar la información clave de toda la documentación recolectada: políticas, planes, programas, leyes y acciones impulsadas por el gobierno central y los gobiernos locales del AMSS, así como los posibles resultados e impacto de las políticas públicas sobre el tratamiento y prevención de la violencia.

Además, permitió recopilar aquellas iniciativas, estudios, propuestas y recomendaciones de mayor trascendencia formuladas por entidades multi-sectoriales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales durante los años 2003-2007.

Este instrumento permitió identificar la organización responsable del plan o iniciativa, el nombre del plan, propuesta o leyes, vigencia, fecha de entrada en vigor de éstas o publicación de los documentos, protagonistas, resultados, y áreas geográficas de influencia de estas iniciativas.

Luego se diseñó un segundo instrumento en forma de cuestionario general que se utilizó para realizar las entrevistas dirigidas a los participantes de los distintos grupos (a, b y c). Una vez desarrollado el cuestionario se seleccionaron las fuentes a las que se les entrevistaría. Posteriormente, se eligieron las preguntas que se realizarían al resto de fuentes de acuerdo a su pertinencia, característica e idoneidad, que permitiera obtener la más diversa información y puntos de vista clave sobre el fenómeno de la violencia y cómo afrontarla.

### **1.2.3. Procedimientos**

La sistematización comprendió, en un inicio, la recopilación de toda la documentación disponible, principalmente aquella con énfasis en el AMSS, ya que esta sub-región ha registrado entre 2003 y 2007 los mayores índices de violencia y criminalidad del país. Durante este proceso las instancias participantes (grupos a y b) fueron contactadas para solicitarles información: datos estadísticos, propuestas, estudios, recomendaciones y demás iniciativas.

Una vez se recolectó esta información se procedió a realizar un vaciado de datos que permitió una sistematización cronológica de toda la documentación obtenida en la fase anterior.

Más adelante se realizó la selección de los representantes de las instituciones y organizaciones a contactar para ser entrevistados, lo que permitió profundizar sobre la información disponible, propuestas y planes existentes, así como indagar a mayor profundidad sobre su visión a futuro respecto a la problemática.

En el caso de los jóvenes miembros de pandillas, se realizaron entrevistas para recoger información de primera mano sobre sus puntos de vista respecto a la violencia, cómo ésta afecta a los jóvenes, sus inquietudes, necesidades y sus propuestas para afrontar el fenómeno.

El desarrollo de este procedimiento, fue clave para la sistematización, ya que permitió identificar y comprender de mejor forma las iniciativas ciudadanas y de algunas instancias estatales, que participan en el esfuerzo por encontrar soluciones integrales y no parciales a la ola de violencia que afecta al país.

## II. La Violencia en El Salvador

### 2.1. Caracterización

A nadie escapa que El Salvador vive, hoy por hoy, un nuevo repunte de violencia que ha provocado una especie de hemorragia y que consume a la población de forma cotidiana, arrebatando miles de vidas, dejando cientos de lesionados y perjuicios a la salud física y emocional de los salvadoreños, al tiempo que ha provocado pérdidas millonarias a la economía nacional.

Se trata de una crisis que se creía superada tras la firma de los Acuerdos de Paz - enero de 1992- entre el gobierno del ex presidente Alfredo Cristiani (1989-1994) y el entonces guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en los que se trazaron como objetivos inmediatos terminar con la violencia, la confrontación bélica y el emprendimiento de un proceso pacificador que reconciliara a los salvadoreños<sup>1</sup>.

Ese pacto, aunque superó casi totalmente la fase de violencia política a mediados de la década de los 90, no logró la convivencia pacífica ofertada por el acuerdo de Chapultepec, dándole paso a ciclos recurrentes de violencia en los últimos años. Para el caso, en el segundo quinquenio de esa década, se dio un oleaje de crímenes, robos, asaltos a bancos y secuestros, esto provocó un alto índice de asesinatos, nunca antes registrados en el país en tiempos de paz: **150 homicidios por cada 100.000 habitantes.**

Tras varios años de lucha anti-delincuencia, esos índices fueron reducidos considerablemente a finales de los años 90 y principios de los años 2000, disminuyéndolos a cerca de 35 asesinatos por cada 100.000 habitantes para el 2001.

No obstante, a partir de 2003 otro repunte de violencia se impuso en el país. Este nuevo espiral con las más diversas manifestaciones en las que participan la delincuencia común, pandillas, crimen organizado, ajustes de cuentas personales y entre bandas de narcotraficantes, y últimamente grupos de exterminio<sup>2</sup>; todo lo anterior ha vuelto a generar inseguridad e incertidumbre en la mayoría de la población, que de forma diaria convive con masacres, asesinatos crueles, extorsiones, asaltos, tráfico de drogas y accionar de las pandillas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Acuerdos de Paz de Chapultepec. México D.F. México. 1992. Publicación disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos\\_de\\_Paz\\_de\\_Chapultepec](http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos_de_Paz_de_Chapultepec)

<sup>2</sup> Gutiérrez, R. América Central: Una Guerra difusa. Inter. Press Service. Agosto 2007. <http://domino.ips.org/ips%5Cesp.nsf/vwWebMainView/A6DDFF4D5398AFC3C12573310066E0CA/?OpenDocument>

<sup>3</sup> Gutiérrez, R. La violencia desborda al Estado. [El línea] revista Raíces, San Salvador, prensa salvadoreña, 2006. Gutiérrez, R. [febrero 2008] Publicación diario, disponible en <http://www.raices.com.sv/poder/detalles.asp?NewsID=874>

Frente a esta ola de criminalidad, los dos últimos gobiernos centrales han desarrollado planes y acciones contra la violencia y la criminalidad en los que se ha privilegiado un enfoque represivo, particularmente contra miembros de pandillas.

El ex presidente Francisco Flores (1999-2004), fue el primero en dar un giro en su estrategia de seguridad pública y combate a la delincuencia con la implementación del plan *Mano Dura* en julio de 2003<sup>4</sup> y la aplicación de las leyes Antimaras<sup>5</sup> en los subsiguientes meses.

Con la llegada del nuevo gobierno en junio de 2004, el presidente Antonio Saca no sólo decidió continuar con el enfoque heredado de su antecesor sino que le proporcionó una connotación aún más represiva con la implementación del plan *Súper Mano Dura*<sup>6</sup> a partir de agosto de 2004, con el que se agudizó la persecución policial contra miembros de pandillas, componente importante de su plan de gobierno: País Seguro y de su promesa electoral: Hacer de El Salvador la nación más segura del continente.<sup>7</sup>

La ejecución de estos planes logró la captura masiva y fichaje de miles de miembros de pandillas. No obstante, especialistas en el tema han asegurado que estas medidas represivas, lejos de resolver la problemática, agudizaron los niveles de violencia y dispararon las tasas de homicidios<sup>8</sup>, y que para superar el fenómeno de la violencia en El Salvador se tienen que atacar aquellas causas históricas y estructurales que la reproducen como un círculo vicioso, de generación en generación.<sup>9</sup>

## 2.2. Raíces estructurales

Muy a menudo, las referencias a la violencia se circunscriben a aquellas de carácter social, delincuencial o política, que experimentan los ciudadanos cuando están inmersos en condiciones de inseguridad ciudadana, como las que ha padecido El Salvador en los últimos años.

La crisis de violencia que hoy afecta a El Salvador, sin embargo, no puede entenderse desde esa perspectiva coyuntural. Por el contrario, examinar las

---

<sup>4</sup> Guerra total contra las maras. *El Diario de Hoy*. San Salvador, El Salvador. 24 de julio de 2003. p 1, col. 2.

<sup>5</sup> Decreto No. 158, Ley Antimaras. Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, 10 de octubre de 2003.

<sup>6</sup> Hoy arranca plan Súper Mano Dura. *El Diario de Hoy*. San Salvador, El Salvador. 30 de agosto de 2003. p 1, col. 2.

<sup>7</sup> País Seguro: Plan de gobierno 2004-2009. 2004. El Salvador.

<sup>8</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>9</sup> Gaborit M. La violencia ubicua y el abuso infantil, Psicología social en la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador. Universidad Centroamericana, El Salvador, ECA, 2006. pp. 319-351.

relaciones que han dominado la convivencia política y social históricas, se vuelve ineludible, tal como señala Mauricio Gaborit<sup>10</sup>.

Una de las características de la realidad salvadoreña es la omnipresencia del fenómeno de la violencia de forma histórica, lo cual descarta que la violencia actual se explique por las meras secuelas del conflicto armado o por un pequeño desajuste de la transición en el periodo de posguerra.

Esta violencia de carácter histórica-estructural, ha tejido, a través de los años, una convivencia violenta hasta convertirla en parte de la cotidianeidad de los salvadoreños.

“La violencia de la que somos testigos todos los días no es un simple legado de más de una década de conflicto armado (...), sino que ha sido parte integral de una historia, caracterizada por la exclusión, la dominación oligárquica, el militarismo, el autoritarismo, la polarización social (...), la debilidad institucional del Estado y las violaciones a los más elementales derechos humanos”.<sup>11</sup>

Esta violencia se traduce en la privación de condiciones propicias para el desarrollo integral del ser humano y la convivencia social, provocadas por las condiciones de pobreza en que vive gran parte de la población y la negación, por décadas, de sus derechos: trabajo y vivienda digna, educación y atención médica adecuada y servicios básicos.

Gaborit prosigue: Dicha realidad también se ha caracterizado por la violencia institucional, que durante décadas de regímenes autoritarios militares (1931-1979) se ejercieron contra quienes eran considerados un “peligro” para el modelo establecido, violentado las libertades civiles y políticas de la población y cerrando todo espacio para la disidencia, la cual fue castigada con persecución, cárcel y asesinato.

La suma de estas condiciones son las que explican en buena medida la ola de violencia actual que padecen los salvadoreños y que revela que los jóvenes antes de ser victimarios han sido víctimas de la violencia estructural, que no es más que la violación de sus derechos fundamentales; a la salud, educación, esparcimiento.<sup>12</sup>

Siguiendo esa línea de análisis, cuando un Estado de esas características mantiene a su población bajo esas condiciones, los excluidos se conforman en sujetos destinatarios de una “violencia primaria”, que de no encontrar punto de

---

<sup>10</sup>. Ídem

<sup>11</sup>. Ídem

<sup>12</sup> Rodríguez, Antonio. Director del Centro de Formación y Orientación de Mejicanos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. Mejicanos, El Salvador.

ruptura, “tiende a reproducirse generacionalmente, constituyéndose en un factor reproductor de otras expresiones de violencia social”.<sup>13</sup>

Desde esa perspectiva, la violencia de esta década –quizás sumados a otras variables sociales y políticas-, constituye la cosecha de décadas de sometimiento a una violencia estructural, que hasta ahora el Estado salvadoreño no ha sido capaz de superar.

Esta mirada crítica, sin embargo, no obvia la pérdida de valores que se denota en amplios sectores nacionales, ni tampoco pasa por desapercibido la participación de muchos jóvenes en actividades criminales que todos los días provocan desangramiento en la población, muchas veces víctimas de la llamada *violencia gratuita*. Es decir, aquélla en la que mueren o terminan lesionadas personas sin tener nada que ver con esos hechos de violencia o delincuencia.

Es importante, en la actualidad, tener un enfoque mas amplio del fenómeno de la violencia social, que sitúe sus raíces no solo en la violencia estructural, sino en todo lo que ha sido nuestra historia, que ubique el análisis en las causas y no en las consecuencias, que extienda el espectro de variables e indicadores para hacer un análisis critico con soluciones a largo plazo y no coyunturales, y que de esa manera nos posibilite entender la problemática de forma más integral<sup>14</sup>.

## **2.3. Los costos de la violencia**

### **2.3.1. Costos económicos**

El espiral de violencia que vive el país no sólo le ha costado la vida a miles de salvadoreños sino también ha provocado pérdidas económicas considerables para la población y el país en general, y ha forzado a que muchos de los recursos que podrían haber sido invertidos para el desarrollo social, se destinen a la prevención y combate de la violencia y la delincuencia.<sup>15</sup>

En principio, cuantificar estas pérdidas tanto humanas como económicas, enfrenta serios problemas por la ausencia de un registro confiable sobre el fenómeno,

---

<sup>13</sup>. Gaborit M. La violencia ubicua y el abuso infantil, Psicología social en la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador. Universidad Centroamericana, El Salvador, ECA, 2006. pp. 319-351

<sup>14</sup> El método de análisis de la Fundación Quetzalcoatl, se ubica en el marco del Modelo ecológico sistémico, que implica tener una visión más integral, sistémica y ambientalista del problema. Es concebir las causas como un proceso complejo que responde a una multiplicidad de factores ligados al entorno, en el que el desarrollo del individuo tiene lugar, considerando que el ambiente social es una de las principales influencias que determinan la conducta humana. En este sentido, cuando se habla del enfoque psicosocial de Quetzalcoatl en el tratamiento de la violencia, se toman en cuenta tres factores de intervención: el individuo, la familia y el entorno social.

<sup>15</sup> Pleítez, Rafael. Violencia y criminalidad: Obstáculo para el desarrollo. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2006. El Salvador.

debido a que no todos los actos de violencia o delincuenciales son reportados o denunciados, ya sea por temor a represalias o por falta de confianza en las instituciones.<sup>16</sup>

No obstante, es evidente que miles de familias y empresas privadas gastan millones de dólares anualmente en la contratación de servicios de seguridad privada y la adquisición de mecanismos para protegerse de la delincuencia y de la violencia que impera en el país.

Estimaciones del estudio del PNUD: Cuánto cuesta la violencia a El Salvador (2005), señalan que la violencia en El Salvador habría tenido un costo de al menos 1.717 millones de dólares en 2003, que incluyen costos a la salud, psicológicos, producción, efectos sobre la inversión y pérdidas materiales.<sup>17</sup> Cifra que representó un 11,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) y que supera con creces el presupuesto del país destinados para la Salud y la Educación de ese año, evidenciando aún más, la gravedad de la situación de inseguridad en la que vive la sociedad salvadoreña.

Aunque a la fecha (2008), no existen estimaciones sobre los costos actuales de la violencia y la delincuencia, Jeannette Aguilar, directora del IUDOP de la jesuita Universidad Centroamericana (UCA), señala “que siguiendo la lógica y dado que el número de homicidios se disparó entre 2003 y 2007, y que las extorsiones también se multiplicaron, los gastos tendrían que haberse incrementado considerablemente”<sup>18</sup>

### **2.3.2. El impacto de la violencia en la salud pública**

Estimar los costos que la violencia implica a la salud pública, se vuelve difícil de calcular por la falta de registros disponibles y confiables, pero no cabe duda que ha provocado un impacto severo sobre los recursos que requiere para un buen funcionamiento el sistema de Salud Pública salvadoreño.

La red hospitalaria, recibe cientos de víctimas de la violencia, las razones son de diferente índole como: lesionados en acciones delincuenciales, violencia intra-familiar, accidentes automovilísticos, abuso infantil, entre otras.

Esta realidad obliga al sistema de Salud Pública a disponer de recursos importantes para que a las víctimas de la violencia social, se les brinde atención

---

<sup>16</sup> Encuesta sobre victimización y percepción de la seguridad en El Salvador. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). San Salvador, El Salvador. 2004.

<sup>17</sup> Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Cuánto cuesta la violencia a El Salvador. San Salvador, El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano, 2005. 88 p.

<sup>18</sup> Gutiérrez, R. SEGURIDAD-EL SALVADOR: El precio de la violencia. IPS. Mayo 2008. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=88527>

médico-hospitalaria, que implica gastos de cirugía, medicamentos, atención médica, uso de cama y equipo hospitalario, etcétera.

El mismo estudio del PNUD, reveló que 60 pacientes ‘consumieron’ un total de 1.037 días-cama, arrojando un promedio de 17.28 días cama por expediente. El costo total de los cargos médico-hospitalarios fue de 205.132 dólares, implicando un costo promedio por ingreso de 3.418.87 y un costo por día-cama de 197 dólares, de los cuales casi el 50 % correspondió a gastos de cirugía”.<sup>19</sup>

El documento también reveló que la PNC recibió unas 4.945 denuncias de personas heridas en hechos de delincuencia común, aunque si advertimos el sub-registro existente relacionado a este tipo de casos, el número de personas que han requerido atención médico-hospitalaria podría ser mayor del registrado. No hay que perder de vista que muchas de estas víctimas han necesitado de largos procesos de recuperación y rehabilitación. Lo que reafirma el alto costo de la violencia en la Salud Pública.

Pero, además, es importante destacar que la violencia también tiene impactos sensibles para la salud emocional y psicológica de la población, en particular de aquella que ha sido víctima de un hecho delincencial. Pero esto es un “costo invisible”, ya que no se da tratamiento ni atención psicológica especializada a la víctima de estos hechos.

Es indiscutible que en las actuales condiciones de incertidumbre y zozobra que vive la mayoría de la población, provocadas por el alto índice de acciones delincuenciales y una sensación de inseguridad y desprotección -como hemos señalado con anterioridad-, la salud emocional y psicológica, se deteriora de forma permanente. Este aspecto es difícil de cuantificar, sobre todo, y repetimos, porque se carece de registros fiables, en ese sentido, especialistas en el área psicosocial han señalado que el número de salvadoreños con problemas de salud han aumentado en los últimos años, y esto tiene una concordante relación con el estrés causado por la inseguridad social que se vive en todas sus dimensiones.

Como breve conclusión, se estima en términos monetarios, que en El Salvador el costo promedio del daño a la salud emocional y económica de los familiares de las víctimas de la violencia, por ejemplo, relacionadas a un homicidio es de 75.000 dólares. Por una lesión se calcula en 2.000 y cuando la persona ha sufrido una violación, se estima en 5.000 dólares.<sup>20</sup>

Lo anterior se remite a los ingresos que la familia deja de percibir por la pérdida de la persona que fue víctima del hecho violento. La violencia en El Salvador no es

---

<sup>19</sup>. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Cuánto cuesta la violencia a El Salvador. San Salvador, El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano, 2005. 88 p.

<sup>20</sup>. Ídem

solo una cuestión de violencia, muerte y estadísticas, es también una cuestión de vida y salud mental a nivel social.

#### 2.4. La violencia y el sistema de justicia

Los Acuerdos de Paz de 1992 establecieron una serie de reformas constitucionales<sup>21</sup> tendientes a concretar una renovación importante del sistema de justicia que condujera, por un lado, a la superación de la impunidad y la corrupción que afectaba a un sector al Órgano judicial, y que al mismo tiempo garantizara el establecimiento de un Estado democrático de Derecho.

Durante los primeros años de la posguerra (1994-1999), la Asamblea Legislativa aprobó y ratificó una serie de reformas al sistema de justicia, destacando entre éstas, las transformaciones de gran impacto sobre los códigos Procesal Penal y Penal, que permitió la evolución del sistema de justicia inquisitivo que prevaleció por muchos años, a uno más moderno, el acusatorio.

Este conjunto de reformas –compromiso del pacto de paz-, dotaron al sistema de justicia de instrumentos modernos y basados en principios, derechos y garantías, plasmados tanto en la Constitución como en tratados internacionales, que hacían pronosticar que El Salvador avanzaba a nuevos estadios de respeto al debido proceso y los derechos humanos, dejando atrás décadas de regímenes militares y autoritarios.

Esta fase, sin embargo, no duró mucho. Aún cuando no terminaban de entrar en vigor algunas de estas reformas, se propició (desde 1998) un proceso de reformas en sentido contrario a lo plasmado en los Acuerdos de Paz, denominadas por el abogado especialista Jaime Martínez, como la *contrarreforma*<sup>22</sup>, que ha dado vuelta atrás a los avances logrados hasta esa fecha.

Dichas reformas, según los dos últimos gobiernos centrales, se justifican porque el país requiere de leyes que permitan tanto a la PNC como a la FGR, ser más eficaces en la lucha contra la delincuencia, al tiempo que argumentan que las leyes, tal cual estaban diseñadas, (respeto a los derechos humanos y garantías previstas en las leyes penales), favorecían más a los delincuentes y dejaban indefensas a la población honrada.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Acuerdos de Paz de Chapultepec. México D.F., México. 1992. Publicación disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos\\_de\\_Paz\\_de\\_Chapultepec](http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos_de_Paz_de_Chapultepec)

<sup>22</sup> Martínez, J. Reforma penal y Acuerdos de Paz y. Límites democráticos al poder penal –reformas de la seguridad pública y de la justicia penal. Fespad. El Salvador, 2005.

<sup>23</sup> Listo primer borrador. El Diario de Hoy. San Salvador, El Salvador. 22 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/11/22/nacional/nac11.asp>

Los jueces y sus agrupaciones han manifestado su desacuerdo con estas reformas -que se ha prolongado hasta enero de 2008-, debido a que afecta su principio de independencia e imparcialidad y vulnera la sana crítica.

Los aplicadores de justicia también estiman que de aprobarse la última reforma al Código Procesal Penal solicitada por la FGR en diciembre de 2007, y aún bajo debate en la Asamblea Legislativa, dejaría en manos de esta institución, la facultad de juzgar, despojando a los jueces de esa atribución constitucional, con lo que se retornaría a un sistema inquisitivo.<sup>24</sup>



---

<sup>24</sup> Gutiérrez, R. EL SALVADOR: Jueces denuncian acoso penal. IPS. Enero 2008. <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=87336>

### III. RESULTADOS DE LA SISTEMATIZACIÓN

#### 3.1. Sumario de planes, leyes, iniciativas, gestiones ciudadanas, estudios y propuestas para afrontar la violencia

##### 3.1.1. Iniciativas gubernamentales

###### ❖ Plan Mano Dura

El Plan Mano Dura fue impulsado por el presidente Francisco Flores en julio de 2003, y tenía como eje principal la persecución y captura de miembros de pandillas y su desarticulación. En la implementación de la medida participaban agentes de la PNC y elementos de la Fuerza Armada.

El plan daba facultad a la PNC para capturar a pandilleros, aunque éstos fueran menores de edad, por el sólo hecho de pertenecer a una de estas agrupaciones, a quienes el Presidente Flores acusó en esa ocasión de cometer unos 100 homicidios cada mes. Flores también advirtió que el Ejecutivo echaría mano de medidas excepcionales, ya que las leyes favorecían más a los delincuentes que a las víctimas de la delincuencia. La iniciativa se implementó en todo el territorio pero con mayor énfasis en el AMSS, donde se produjeron cientos de capturas de miembros de pandillas.

###### ❖ Ley Antimaras

La ley Antimaras, como respaldo jurídico al plan Mano Dura, fue aprobada por la Asamblea Legislativa a través de una iniciativa del Ejecutivo durante la gestión del presidente Flores, la cual estuvo vigente entre octubre 2003 a marzo 2004. Se aprobó como un régimen especial y temporal, dirigido contra las agrupaciones conocidas como pandillas o “maras”, definidas éstas como grupos de personas que atentan contra el orden público y las buenas costumbres, se comunican por medio de signos o señas, se marcan el cuerpo con tatuajes y se reúnen para planificar actividades de dudosa intención. La ley daba facultad para detener menores entre los 12 y 18 años. Varias organizaciones de la sociedad civil se opusieron a la normativa.

###### ❖ Ley para el combate de las actividades delincuenciales o asociaciones ilícitas especiales o ley Antimaras II.

La “ley para el combate de las actividades delincuenciales o asociaciones ilícitas especiales”, también conocida como ley Antimaras II por considerarse una reedición de la ley anterior, estuvo vigente entre abril y junio 2004. En mayo de 2004, el Comité de Derechos del Niño de la ONU había solicitado al gobierno

salvadoreño la derogación de la Ley Antimaras. Organizaciones de la sociedad civil también habían demandado que dicha normativa fuera derogada por violentar derechos y preceptos constitucionales.

#### ❖ **Plan Súper Mano Dura**

El Presidente Antonio Saca impulsó el plan Súper Mano Dura en agosto de 2004. Es una continuación del Plan Mano Dura, la diferencia entre estas dos iniciativas, es que este último tenía como propósito principal capturar a jefes de pandillas, acusados de cometer el 70 % de los hechos delincuenciales. La medida también buscaba crear un registro de los menores infractores, a quienes se les tomó huellas.

El plan tiene cuatro componentes: 1) Parte operativa de la PNC, 2) Mano extendida (rehabilitación de los pandilleros), 3) Corrección e intervención policial, y 4) Proyecto Deporte-vía (fomento del deporte en barrios marginales). El Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de la Juventud tienen una participación activa, particularmente respecto al último componente.

#### ❖ **Plan Operativo Anual 2003-2008. Programa Pro-Jóvenes/CNSP**

Impulsado desde el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) con el apoyo de la Unión Europea, este plan tiene el propósito de reducir la delincuencia juvenil y mejorar la seguridad ciudadana en el AMSS, donde vive casi el 30 % de la población salvadoreña, pretendiendo disminuir en un 50% el número de menores infractores. Su objetivo es aumentar el número y calidad de oportunidades para adolescentes y jóvenes en situación de riesgo, facilitando su integración en el desarrollo social y económico del país.

#### ❖ **Plan Nacional de Prevención y Paz Social**

El Plan Nacional de Prevención y Paz Social inició en 2006 y se implementó a través del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ), la Secretaría de la Juventud (SJ) y el CNSP. El objetivo de esta iniciativa es prevenir la violencia y la delincuencia en los municipios de mayor incidencia delictiva y en las comunidades de más alto riesgo, mediante la construcción y funcionamiento de mecanismos que garanticen el establecimiento de una cultura de paz social.

Los municipios donde se implementó son: Soyapango, Ciudad Arce, San Salvador, Mejicanos, Santa Ana, San Martín, San Miguel, Chalchuapa, Apopa, Cuscatancingo, Colón, Tonacatepeque, Ciudad Delgado, Zacatecoluca, San Juan

Opico, San Marcos, Quezaltepeque, Armenia, Sonsonate, Santa Tecla, Ilopango y Acajutla.

#### ❖ **Plan Nacional de Juventud 2005-2015**

El Plan Nacional de Juventud 2005-2015 es implementado desde el 2004 por la (SJ) con el propósito de generar políticas que mejoren la calidad de vida de los jóvenes y que incentiven su desarrollo integral y amplíen sus oportunidades para forjarlos como buenos ciudadanos. El gobierno formuló este plan que luego se convirtió en el marco de referencia para coordinar el accionar nacional a favor de la juventud.

El plan pretende mejorar la calidad de vida de los jóvenes, principalmente entre los 15 y 24 años, y promover el desarrollo integral de éstos, y atender a grupos juveniles vulnerables o excluidos.

#### ❖ **Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador**

El Presidente Antonio Saca convocó en noviembre de 2006 a distintos sectores del país: académicos, sociales, universidades, iglesias, funcionarios públicos y políticos para integrar la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, una iniciativa que fue coordinada por especialistas del PNUD.

La Comisión presentó el informe final: "Seguridad y Paz: un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador", la cual contenía los lineamientos para ejecutar una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, y propone 80 recomendaciones de fortalecimiento a la capacidad institucional para la gestión de la seguridad, de prevención y control de la violencia y la delincuencia, y de rehabilitación de las personas infractoras de la ley, entre otras.

#### ❖ **Diversas reformas a los códigos Procesal Penal y Penal, a legislación penal juvenil y a la ley penitenciaria realizadas entre los años 2003 y 2007**

Esta iniciativa impulsada por el Ejecutivo propició modificaciones a varios cuerpos de ley. La denominada *contrarreforma*, ha propiciado unos 300 cambios a los contenidos de las leyes. Aunque estas reformas se iniciaron en 1998 y su mayor apogeo fue entre ese año y el 2001, el proceso de contrarreforma se ha prolongado hasta el 2007.

### **3.1.2. Iniciativas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia implementadas por los gobiernos municipales del AMSS**

#### **❖ Capital Segura: Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

La iniciativa implementada por el gobierno municipal de San Salvador desde julio 2007, tiene como objetivo hacer de San Salvador una ciudad segura, donde se conviva sin temor, solidaridad y con mayor calidad de vida, bajo el respeto de las normas y valores comunes. Tiene, además, una visión esencialmente preventiva de la violencia y un enfoque integral de cómo tratarla en diversas áreas: educativa, normativa, participativa e interinstitucional.

#### **❖ Plan Municipal de Prevención de la Violencia**

El plan denominado: “Plan de Prevención de la Violencia: un problema de todos y todas”, impulsado por el gobierno municipal de Ciudad Delgado tiene como objetivo generar una cultura de paz para promover el desarrollo integral. La municipalidad ha implementado la ordenanza contravencional de veda de armas en espacios públicos.

#### **❖ Mejicanos seguro: Política Municipal de Convivencia y Prevención de la Violencia en Mejicanos**

La política, implementada desde noviembre de 2007 por el gobierno municipal de Mejicanos tiene como objetivo hacer de Mejicanos un municipio participativo, ordenado, limpio y más seguro y tiene la visión de ser un municipio enmarcado en un estado de Derecho, que apoya localmente a la seguridad, a través de la participación ciudadana.

El Concejo Municipal de Mejicanos estima que puede contribuir a reducir la inseguridad a través de acciones, programas y políticas que garanticen la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.

#### **❖ Veda de armas en espacios públicos**

La veda de armas en espacios públicos es impulsada por la municipalidad de Soyapango desde 2007. Esta política municipal de seguridad ciudadana será presentada en los meses próximos.

### ❖ **Planes de atención en salud, educación y deportivas**

El gobierno Municipal de Cuscatancingo implementa planes de atención en las áreas de la salud comunitaria, educación formal<sup>25</sup> y no formal y actividades recreativas priorizando el deporte. La lógica del Plan es que al brindar educación, salud y recreación, se contribuye a prevenir la violencia.

### ❖ **Hacia un San Marcos seguro a través del deporte**

El gobierno municipal de San Marcos implementa, desde el 2006, el programa “Hacia un San Marcos seguro a través del deporte” como parte de la estrategia municipal para la prevención de la violencia. La comisión de Cultura, Recreación y Deportes de la alcaldía ha elaborado lineamientos que serán la base para la ejecución de un plan municipal de prevención de violencia.

### ❖ **Ordenanza municipal de veda de armas**

El gobierno municipal de Ilopango impulsa desde 2005 la veda de armas en espacios públicos. Además coordina con la Policía Nacional Civil, a través del departamento de Organización Comunitaria, visitas a centros escolares en la municipalidad para que la Policía imparta charlas sobre prevención de violencia a los estudiantes. Además han impulsado la escuela municipal de fútbol. El lanzamiento público de la política municipal de prevención de la violencia está previsto para septiembre de 2008.

### ❖ **Política Municipal Marco para el Abordaje Alternativo de Conflictos**

La municipalidad de Nejapa lanzó públicamente en diciembre de 2004 la Política Municipal “Marco para el Abordaje Alternativo de Conflictos” que tiene como objetivo principal orientar la administración del gobierno local en la implementación de líneas de acción para mejorar la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana, privilegiando la participación de todos los ciudadanos de su municipio.

### ❖ **Programa Municipal de Prevención de la Violencia**

La municipalidad de Apopa implementa desde el 2006 el Programa Municipal de Prevención de la Violencia y una ordenanza municipal de veda de armas en espacios públicos. Dentro del programa existe un observatorio municipal de prevención de la violencia, a través del cual se monitorean homicidios y muertes

---

<sup>25</sup> Como parte de sus iniciativas en el área de Educación formal, la municipalidad de Cuscatancingo tiene a su cargo la Escuela Municipal de Majutla.

por accidentes de tránsito. Éste tiene un carácter institucional. Como parte del programa se creó el Instituto municipal del deporte.

#### ❖ **Plan de Seguridad Municipal: San Martín Seguro**

El plan “Seguridad Municipal: San Martín Seguro” es impulsado por la alcaldía desde agosto de 2007. El plan busca contribuir a la prevención de la violencia social, en todas sus manifestaciones. Además desarrollará un programa de campañas de sensibilización sobre violencia, que contribuya a disminuir los altos niveles de inseguridad ciudadana existentes en la jurisdicción de la municipalidad. En el municipio se implementa desde 2004 una veda de armas de fuego.

#### ❖ **Acciones para prevenir la violencia**

La Municipalidad de Ayutuxtepeque está desarrollando en coordinación con la Policía Nacional Civil, la comunidad y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos “acciones para prevenir la violencia y la delincuencia”. Tiene además, convenios firmados con los Municipios vecinos de Cuscatancingo y Mejicanos para colaborar de manera conjunta en la prevención de la violencia. Aún no tiene una política municipal de seguridad ciudadana.

#### ❖ **Santa Tecla Segura: Política Municipal de Seguridad Ciudadana**

La política municipal “Seguridad Ciudadana” del gobierno de Santa Tecla tiene como objetivo hacer de esa ciudad un mejor lugar para la convivencia, el trabajo y el desarrollo integral de sus habitantes, con el fin de convertirlo en el municipio más seguro de la zona metropolitana. Para la elaboración de la política, que comenzó a implementarse en noviembre de 2005, se desarrolló un diagnóstico y se establecieron mecanismos de seguimiento y evaluación de la política.

La creación del Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL), que nació como una ordenanza de participación ciudadana y ahora es una ley del Municipio, involucra a todos los sectores sociales de Santa Tecla. Está compuesto por 14 miembros pertenecientes a las mesas sectoriales, los comités zonales y las organizaciones de vecinos.

La ordenanza de participación ciudadana busca establecer los mecanismos de participación conjunta con la municipalidad a fin de elaborar, coordinar y ejecutar el Plan Estratégico Participativo (PEP), donde se definen las líneas estratégicas para mejorar el Municipio en todas sus problemáticas. Su proyección llega hasta el 2012.

### **3.1.3. Principales iniciativas de organizaciones de la sociedad civil**

#### **3.1.3.1. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)**

##### **❖ Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador de julio 2002 a diciembre 2003**

El documento de 2004 es una publicación del Centro de Estudios Penales (CEPES) de la Fundación para el Estudio de la Aplicación del Derecho (FESPAD). El informe documenta la situación de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador en el período desde julio 2002 hasta diciembre 2003, con énfasis en la población privada de libertad.

##### **❖ Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador**

La propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana fue el resultado de varios esfuerzos y apoyos encaminados a generar un debate serio, amplio y constructivo sobre la violencia y la criminalidad en El Salvador, por considerarse que es un problema social que afecta profundamente la calidad de vida y los derechos humanos de los habitantes. La propuesta fue presentada en 2004 por FESPAD y la Red por un Sistema Penal Democrático.

##### **❖ Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador**

El informe “Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador” (2004), y fue elaborado en el marco del proyecto “Participación ciudadana en las políticas de seguridad pública y justicia penal en El Salvador a 10 años de los Acuerdos de Paz”. El documento, presentado en 2005, da cuenta de la necesidad de enfrentar los problemas de violencia y criminalidad a partir de una política criminal basada e impulsada desde un marco democrático y respetuoso de la Constitución y los derechos humanos.

##### **❖ Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador**

El informe “Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador” elaborado por el CEPES de FESPAD analiza de forma crítica y presenta propuestas en materia de seguridad pública y justicia penal, como contribución a la generación de conocimientos para la discusión democrática y la implementación de propuestas que beneficien los intereses de la sociedad salvadoreña y fortalezcan la institucionalidad de un Estado constitucional y democrático de derecho. El documento se basó en datos entre enero y agosto de 2005.

### ❖ **Informe sobre la situación penitenciaria en El Salvador**

El “Informe sobre la situación penitenciaria en El Salvador” de FESPAD de 2007 describe de forma crítica la situación en que vive la población privada de libertad en los distintos centros penales del país, y devela el hacinamiento grave en que se encuentran los centros penitenciarios en El Salvador.

### ❖ **Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador**

Este documento de FESPAD encierra un estudio amplio de las distintas causas y manifestaciones de la violencia en El Salvador, bajo una perspectiva crítica y presenta una propuesta sobre cómo enfrentarla y superarla, vista desde las responsabilidades del Estado salvadoreño. La propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador es una iniciativa aún inédita.

#### **3.1.3.2. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)**

### ❖ **Encuesta de victimización y percepción de la seguridad en El Salvador en 2004**

La encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) reveló que la mayoría de actos delincuenciales no son denunciados a las autoridades competentes en algunas ocasiones por temor a represalias o por falta de confianza en las instituciones. La encuesta fue realizada por el IUDOP de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) bajo la coordinación y financiamiento del Ministerio de Gobernación, el PNUD y el CNSP.

Previo a la elaboración y publicación de las investigaciones y estudios que se enuncian a continuación, el IUDOP ha publicado al menos otros ocho trabajos sobre el fenómeno de la violencia, pandillas e inseguridad ciudadana entre los años 1997 y 2002.

- Maras y pandillas en Centroamérica Volumen II. Pandillas y capital social. Mayo de 2004. El primer volumen fue elaborado en el año 2001.
- Maras y pandillas en Centroamérica Volumen III. Políticas juveniles y rehabilitación. Diciembre de 2004.
- Maras y pandillas en Centroamérica Volumen IV. La respuesta de la sociedad civil organizada. Julio de 2006.

### **3.1.4. Otras gestiones de la sociedad civil**

#### **❖ Centro de Formación y Orientación Padre Rafael Palacios (CFO).**

El Centro de Formación y Orientación promueve el desarrollo integral, con inspiración cristiana, y forma parte de la pastoral social de la parroquia San Francisco de Asís de Mejicanos. El CFO tiene una fuerte dedicación por la educación no formal y el desarrollo comunitaria con la niñez, juventud y adultos de escasos recursos.

El objetivo del CFO es el fortalecimiento de la organización comunitaria para generar espacios de participación ciudadana y política en el ámbito local.

Como parte del programa de participación juvenil, el CFO procura el mejoramiento de la situación de los jóvenes a través de la participación en espacios organizativos, sociales, económicos, culturales y políticos.

#### **❖ Cristianos por la Paz (CRISPAZ)<sup>26</sup>**

CRISPAZ es una organización no gubernamental de naturaleza religiosa con sede en la ciudad de Boston, Estados Unidos. Surgió en el año 1984 y una de sus fuertes áreas de trabajo era con jóvenes pandilleros privados de libertad, buscando alternativas a la violencia y a las pandillas. Desde inicios del año 2000, bajo el programa para Jóvenes en Alto Riesgo, desarrolló este trabajo, en el caso específico de pandilleros, tanto dentro y afuera de los centros penales. La necesidad del programa dio inicio con el Plan Mano Dura en contra de las pandillas, reconociendo que el gobierno no estaba presentando propuestas alternativas para la disminución de la violencia juvenil y la reinserción social y laboral de los jóvenes.

Por otro lado, CRISPAZ impulsa el proyecto OPERA (Optimismo, Paz, Esperanza, Renovación y Armonía), el cual está dirigido a jóvenes en riesgo. Para CRISPAZ, este término es amplio en el sentido de que no sólo incluye a adolescentes y jóvenes que están en riesgo de ingresar en una pandilla por su situación social y económica sino también a los mismos jóvenes de pandilla que corren el riesgo de caer presos por actos delictivos, posesión de armas o asociación ilícita.

#### **❖ Polígono industrial Don Bosco**

El Polígono Industrial Don Bosco es una institución privada de carácter educativo y proyección empresarial.

---

<sup>26</sup> Todos los programas mencionados dejaron de ser ejecutados por CRISPAZ a partir del año 2007.

El Polígono tiene su origen en 1986, cuando se estableció en la zona lo que hoy se conoce como comunidad Las Iberias, en el municipio de Soyapango. Las Iberias se consideraron en sus inicios como asentamiento temporal para las personas afectadas por el terremoto del 3 de mayo de 1965, pero se volvió permanente en el transcurso de los años siguientes.

La zona es de alta peligrosidad, afectada por un alto índice de homicidios, asaltos y robos; también existen el tráfico de droga y extorsiones. En la zona prevalecen las pandillas, de las cuales la MS domina el territorio que alberga al Polígono.

El trabajo del Polígono tiene como objetivo la promoción de hábitos y valores sociales necesarios para la inserción y la incorporación de los jóvenes a la sociedad, a través de la educación formal y la capacitación técnica, con el fin de que lleguen a conformar su propia microempresa y puedan superar la dependencia y marginación.

También busca el desarrollo personal y la estructuración de un ambiente educativo que propicie el desarraigo de la violencia y delincuencia. Además, se intenta generar una participación activa del joven que contrarreste el tradicional asistencialismo.

El perfil de los destinatarios de los proyectos del Polígono incluye:

- Jóvenes de la calle: de estrato social bajo, los cuales han escapado de la casa familiar por sufrir maltrato o desatención completa; no tienen educación y por lo general consumen drogas de bajo costo.
- Jóvenes en alto riesgo: un sector poblacional que pertenece a familias de escasos recursos que viven en zonas marginales, donde existen pocas opciones de desarrollo y prolifera la violencia y las pandillas; no asisten a la escuela por ser sometidos al trabajo desde temprana edad, y están expuestos al consumo de drogas y a su incorporación a las pandillas.
- Jóvenes en conflicto con la ley: provienen de un estrato social bajo y bajo medio, por lo general de familias desintegradas; han sido sentenciados a cumplir alguna medida judicial, en su mayoría la de internamiento (centros de detención para menores). No todos los jóvenes que pasan por el sistema judicial juvenil son miembros de pandilla.

#### ❖ **Fundación Ideas y Acciones para la Paz. Quetzalcoatl**

La Fundación Quetzalcoatl fue fundada en 1999 y su trabajo se enfoca en la prevención y tratamiento de la violencia juvenil, poniendo énfasis en el abordaje de la exclusión social y económica de los jóvenes. En lo económico, implica generar

oportunidades de capacitación y educación formal y no formal para buscar alternativas de inserción laboral dignas. El componente social conlleva un fuerte elemento de integración comunitaria.

En esta misma línea, Quetzalcoatl considera que los conceptos rehabilitación y reinserción no reflejan de manera adecuada la situación que enfrentan los jóvenes. El concepto rehabilitar está más acorde con la drogodependencia, y el de inserción con el aspecto psicosocial del individuo, por lo tanto se habilita a alguien que está en desequilibrio consigo mismo por el uso de agentes detonadores de su psique. Y no se puede reinsertar socialmente a una persona, que nunca ha tenido una posibilidad real de formarse y capacitarse para vivir en armonía.

El objetivo primordial de Quetzalcoatl es ser un referente a nivel local y regional en la prevención y tratamiento de la violencia juvenil, con un enfoque psicosocial que implica la aplicación de un modelo ecológico y sistémico.

El perfil de los beneficiarios de los proyectos de Quetzalcoatl: Jóvenes en alto riesgo de violencia y jóvenes en pandillas y privados de libertad. En ambos casos los jóvenes, se encuentran en una situación de vulnerabilidad social a todos los niveles y son sujetos de persecución y represión.

#### ❖ **Amigos de Latinoamérica (AMILAT)/Proyecto Nehemías**

El Proyecto Nehemías surgió en septiembre de 2004 en el contexto de la conformación de mesas de consulta y concertación convocadas por el Presidente Antonio Saca en 2004, que de acuerdo con las autoridades salvadoreñas tenía como propósito recoger insumos para el impulso del Plan Mano Amiga, como parte de los programas gubernamentales de prevención de la violencia.

El objetivo del proyecto es prevenir el ingreso de jóvenes en situación de riesgo a una pandilla. El perfil de personas con que se trabaja incluye a jóvenes entre los 13 y 18 años, que por un lado, provienen de familias desintegradas o de escasos recursos y, por otro lado, han cometido un delito y se encuentran bajo condiciones de libertad asistida, que les obliga a participar en espacios de formación vocacional.

#### ❖ **Tabernáculo Bautista de Avivamiento Internacional (TAI)**

El Tabernáculo Bautista de Avivamiento Internacional, ubicado en el municipio de Ilopango, es una iglesia cristiana evangélica. En el año 2003, TAI decidió dedicarse a trabajar en el fenómeno de las pandillas. Se optó por esta problemática por la evidente presencia de las pandillas en las comunidades del municipio. Desde entonces, el Tabernáculo ha tratado de hacer una contribución al

alivio de la violencia juvenil, sobre todo de las pandillas. El TAI trabaja con miembros de la MS y la Pandilla 18, que provienen de los 20 municipios clasificados por la PNC como los más afectados por la violencia en el país.

#### ❖ **Homies Unidos**

Homies Unidos es una organización que trabaja en la prevención de la violencia pandilleril y la rehabilitación de pandilleros activos. La organización surgió tras un estudio sobre las pandillas que se llevó a cabo con la participación activa de miembros de 22 diferentes pandillas, entre ellas la MS y la 18, y en la que ellos mismos colaboraron en la investigación. En noviembre del 1996, este grupo de 22 jóvenes decidieron fundar, bajo el nombre de Homies Unidos, una organización de ex pandilleros con el objetivo de dar una respuesta a su propia problemática, buscando la reinserción social de jóvenes organizados en pandillas y brindando atención a jóvenes en alto riesgo social y personas deportadas de Estados Unidos vinculadas con pandillas.

#### ❖ **Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ)**

La Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil es una red de trece organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Entre las instituciones y organizaciones salvadoreñas, se pueden mencionar el Centro de Formación y Orientación (CFO), el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA).

La CCPVJ, basado en estudio, investigaciones y sondeos de opinión realizados por los socios locales, coordina esfuerzos regionales y nacionales y busca promover la adopción de respuestas integrales a la violencia juvenil en la región, con énfasis en la prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes en situación de violencia, particularmente en los países del denominado triángulo del norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

### **3.1.5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

#### ❖ **¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?**

El estudio ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? realizado por el PNUD en 2005, con datos del 2003, estimó que el costo de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana en El Salvador ascendió ese año a los 1.717 millones de dólares anuales y que equivalía al 11,5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año. El documento establece que este clima no favorece el desarrollo

humano y culmina con los desafíos a tomar en cuenta para solucionar el problema de la violencia en el país.

❖ **Armas ni de juguete (Armas de fuego y violencia). Con la colaboración del IUDOP y FESPAD. 2003.**

El documento es una sistematización del proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas que se ha implementado en El Salvador desde el año 2000, y forma parte del programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia, en el que participan actores gubernamentales y de la sociedad civil: empresa privada, instituciones académicas, organizaciones sociales y medios de comunicación.

Este proyecto busca promover el desarme de la población civil como una condición para reducir la violencia y mejorar los niveles de seguridad humana.

❖ **Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana**

“Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana” es un documento de 2006 que compila de varias conferencias o ponencias de especialistas nacionales e internacionales en seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia, con el fin de ser utilizadas como insumos para diseñar políticas y estrategias para reducir la violencia. Los temas abordados giran en torno a la gestión local de la seguridad, es decir la formulación e implementación de políticas comunitarias desde los gobiernos locales, así como de experiencias exitosas en la prevención de la violencia en otros países. Los ciclos de conferencias y la elaboración del documento fueron auspiciados por el PNUD.

❖ **Foro regional de intercambio de experiencia de prevención y control de la violencia armada**

El documento de 2006, contiene varias conferencias o ponencias de especialistas nacionales e internacionales que trabajan en distintas organizaciones e instituciones relacionadas al tema de la prevención y control de armas de fuego en América Latina, durante el Foro Regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada auspiciado por el PNUD. En el foro se estableció que la violencia y la proliferación de armas de fuego tienen consecuencias directas en el desarrollo humano con un marcado impacto en la economía, la gobernabilidad y desarrollo del país.

❖ **¿Vivir sin armas?: Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas (PMLA), una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. PNUD/CNSP**

El documento “¿Vivir sin armas?: Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo” recoge datos que indican que en El Salvador circulan casi medio millón de armas de fuego, que son causantes de 80 de cada 100 asesinatos en uno de los países latinoamericanos con mayor tasa de homicidios. El CNSP, con el apoyo de PNUD, propuso un proyecto que pretendiera mejorar el desarrollo humano en dos municipios piloto, San Martín e Ilopango, a través de la reducción de la violencia armada.

El proyecto se concibió para servir como modelo a otros municipios de dentro y fuera del país; y para incrementar el nivel del debate para limitar legalmente la portación de armas de fuego a nivel nacional. El informe de 2007 ha contribuido al debate sobre la proliferación de armas de fuego y para encarar de manera innovadora la problemática sobre el incremento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad.

❖ **Cuando la juventud cuenta**

“Cuando la juventud cuenta” es un informe del PNUD de 2007 que recoge la experiencia de trabajo del Polígono Industrial Don Bosco, situado en una de las zonas más vulnerables de San Salvador, que busca formar opciones de vida a hombres y mujeres jóvenes procedentes de comunidades marginales, en situación de riesgo o en conflicto con la ley.

## IV. Interpretación crítica

### 4.1. Alcances de la interpretación

El presente capítulo contiene una interpretación crítica sobre diagnósticos, planes, decretos legislativos, programas, estudios, propuestas y recomendaciones, presentados entre el año 2003 y 2007, por el gobierno central, gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, con el fin de afrontar el fenómeno de la violencia que abate el país, particularmente en el gran San Salvador.

Dicha interpretación tiene como base el cruce de toda la información recolectada entre esos años, y en una serie de entrevistas realizadas en mayo de 2008 a autoridades de la seguridad pública, funcionarios encargados de programas de prevención de la violencia, jueces, especialistas en el tema, psicólogos, miembros de concejos municipales, jóvenes pandilleros y líderes religiosos comunitarios.

Este proceso permitió realizar una exploración sobre las causas, manifestaciones, actores –visibles y latentes-, manejos y valoraciones sobre la violencia, posibilitando un análisis crítico, integral y actualizado del fenómeno, pero, además, posibilitó profundizar sobre las repercusiones para el país y la población: Costos humanos, sociales y económicos.

En base a lo anterior, este capítulo está basado en el análisis crítico de toda la información disponible y es un acercamiento a muchas de las variantes que intervienen en la generación de la violencia y sus consecuencias.

### 4.2. Interpretación crítica

#### 4.2.1. Impacto de las iniciativas implementadas

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, que presupuestaban el afianzamiento de una vida democrática y pacífica para el país, El Salvador ha sido sometido a varios ciclos o repuntes de violencia sistemática que han ocasionado la muerte de miles de salvadoreños y han significado costos económicos y sociales importantes para el Estado y la ciudadanía.

El último de estos rebrotes entre 2003 y 2007<sup>27</sup> ha convertido a este país centroamericano en uno de los más violentos y peligrosos de América Latina.

Frente a esta ola de violencia y criminalidad que azotaba al país, el entonces presidente Francisco Flores (1999-2004) implementó en julio de 2003 el plan *Mano Dura*, tenía como objetivo principal, perseguir y capturar a miles de

---

<sup>27</sup>. Anuarios. Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia. 2008.  
[http://www.csj.gob.sv/iml/iml\\_06.htm](http://www.csj.gob.sv/iml/iml_06.htm)

miembros de pandillas, a quienes se les acusaba de ser responsables de la mayoría de actos delincuenciales y homicidios.

La proclamación la hizo el propio presidente Flores en un barrio con presencia de pandillas y flanqueado por jefes policiales y militares, donde reveló que la lucha sería impulsada de forma enérgica.

Meses después, el presidente Flores logró que la Asamblea Legislativa aprobara la ley Anti Maras con carácter transitorio y especial, como respaldo jurídico a su plan Mano Dura.

Dicha ley permaneció en vigencia por seis meses entre octubre de 2003 y marzo de 2004, la cual facultaba a las autoridades policiales a capturar a miembros de pandillas, incluyendo a menores de 12 años, bajo cargos de asociación ilícita, tomando como punto de referencia elementos tan superficiales como la manera de vestir, los tatuajes o la comunicación por medio de señas. Esto provocó la captura desde jóvenes comunes, roqueros, que estaban tatuados, hasta jóvenes sordos por su forma de comunicación.

***Semanas después de haber finalizado el término de seis meses de la ley Antimaras, la Corte Suprema de Justicia la decretó inconstitucional.*** Ante esto, el gobierno reeditó dicha ley y tras conseguir un nuevo respaldo del parlamento proclamó una nueva versión bajo el nombre de “Ley para el combate de las actividades delincuenciales o asociaciones ilícitas especiales”, también conocida como Ley Anti Maras II, vigente entre abril y junio de 2004.

En ese contexto, diversos organismos de derechos humanos salvadoreños, asociaciones de jueces y el Comité del Niño de las Naciones Unidas (ONU)<sup>28</sup>, habían exhortado a su derogación por considerar que violentaba derechos elementales establecidos en la constitución y tratados internacionales.

Las tres iniciativas gubernamentales del entonces presidente Flores (plan Mano Dura y las dos normativas) generaron una confrontación entre el Ejecutivo y el Órgano Judicial, ya que muchos jueces se negaron a aplicar dichas leyes, por lo que Flores los acusó de defender más los derechos de los delincuentes que de los de las víctimas y de resolver a favor de los imputados aunque se contara con pruebas sólidas. Esta confrontación entre ambos órganos se ha mantenido hasta la fecha.<sup>29</sup>

Con la llegada al gobierno del Presidente Antonio Saca en junio de 2004, este enfoque represivo se intensificó con la implementación del plan *Súper Mano Dura*, que al igual que su antecesor concentró su estrategia anti delincencial en la lucha

---

<sup>28</sup>. ONU critica ley Antimaras. La Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador. 24 de mayo de 2004. P.1, col. 1.

<sup>29</sup> Gutiérrez, R. EL SALVADOR: Jueces denuncian acoso penal. IPS. Enero 2008.  
<http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=87336>

contra las pandillas, y posibilitó la captura de miles de líderes de pandillas y su fichaje policial.

Funcionarios de Seguridad Pública de ambos gobiernos (Flores y Saca) han argumentado insistentemente que dichos planes se enfilaron contra las pandillas de forma específica, debido a que éstas están –y en el año 2008 aún lo sostienen– relacionadas con un 70 % de los delitos y asesinatos.<sup>30</sup>

El Presidente Saca, además de mantener los señalamientos de su antecesor, en los siguientes años acusó a las pandillas de ser parte de estructuras del crimen organizado y de intentar crear dominio en ciertos barrios del Área Metropolitana de San Salvador y otras zonas del país.

Mientras las autoridades realizaban esos señalamientos contra las pandillas, el registro del Instituto de Medicina Legal (IML) en 2006<sup>31</sup> establecía que sólo el 11,8% de los homicidios pueden ser atribuibles a las pandillas, un 18,2 a la delincuencia común, 3,0 a otros móviles, mientras que de un 67.0 se desconoce el móvil del hecho.

Cifras oficiales confirman que el número de homicidios se disparó entre 2003 y 2007; y aun cuando la PNC reveló que durante 2007 se habían reportado 436 homicidios menos que en 2006<sup>32</sup>, la tasa de asesinatos continúa siendo alta.

Es importante señalar que de acuerdo con datos estadísticos oficiales, el 80% de esos homicidios han sido cometido con una de las 450.000 arma de fuego que ya circulaban en El Salvador en 2003, aunque de éstas, apenas unas 170.000 están debidamente registradas; el resto se manejan de forma ilegal.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Tobar, José Luis. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>31</sup> Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia. Enero de 2008. <http://www.csj.gob.sv/idioma.htm>, [http://www.csj.gob.sv/iml/iml\\_06.htm](http://www.csj.gob.sv/iml/iml_06.htm).

<sup>32</sup> Tobar, José Luis. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>33</sup> Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Cuánto cuesta la violencia a El Salvador. San Salvador, El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano, 2005. 88 p.

### Número y tasas de homicidios en El Salvador entre 2003 y 2007

Año	2003	2004	2005	2006	2007
Número de homicidios	2.388	2.933	3.812	3.928	3.492
Tasa (x 100.000 habitantes)	33,0	40,9	55,5	57,0	61*

FUENTE: INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL

De cualquier forma, y tal como lo demuestra el cuadro anterior, más de 16.000 salvadoreños fueron asesinados entre 2003 y 2007. Estas cifras también evidencian que la tasa de homicidios subió de 33 a 57 por cada 100 mil habitantes en ese mismo periodo, convirtiendo este espiral en una verdadera epidemia, según lo establece la Organización Mundial para la Salud (OMS).<sup>34</sup>

Más preocupante aún, si se considera que el más reciente censo de población y vivienda<sup>35</sup> (2007) reveló que la población salvadoreña es de 5,744,113 y no 7,1 millones como habían estimado las autoridades competentes, con lo que esa tasa de homicidios podría incrementarse considerablemente, incluso llegar hasta 60 o más por cada 100.000 habitantes.

De los 3.928 homicidios cometidos durante el 2006, casi 1.500 fueron cometidos en el AMSS; es decir un 40%<sup>36</sup>, además de otros hechos delictivos graves, que convirtieron a esta subregión en la más violenta del país, donde se concentra el 27% de la población nacional<sup>37</sup> y el 50 de toda la actividad económica del país, y que constituye el 16% del territorio salvadoreño<sup>38</sup>.

Ese enfoque represivo, según especialistas<sup>39</sup>, lejos de disminuir los altos índices de violencia y actos delincuenciales que ya se vivían en el país, agravaron la problemática, y han insistido que estructuras del crimen organizado y de grupos de “exterminio” han aprovechado estos señalamientos contra las pandillas y el clima de impunidad y violencia, para operar y cometer hechos criminales.

Enrique Gomáriz, un especialista en el tema de violencia, juventud y género destaca que en Centroamérica –y particularmente en El Salvador-, se vive una guerra entre los jóvenes y contra éstos, esencialmente del sexo masculino, y que

<sup>34</sup> OMS

<sup>35</sup> Censo de población y vivienda. Ministerio de Economía, gobierno de El Salvador. Mayo 2007.

<sup>36</sup> Tobar, José Luis. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>37</sup> Censo de población y vivienda. Ministerio de Economía, gobierno de El Salvador. Mayo 2007.

<sup>38</sup> Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.

<sup>39</sup> Martínez, J. Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador. Aguilar J. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

la tasa de homicidios de jóvenes en la región, entre los 17 y 29 años, es de 149 por cada 100 mil habitantes, por lo que se han convertido en verdaderas masacres.<sup>40</sup>

Los registros del IML indican que de los más de 3.928 homicidios en el año 2006, el 60% eran jóvenes (2.389) entre 15 y 29 años<sup>41</sup>.

Jeannette Aguilar, directora del IUDOP también subraya que esta ola de violencia, se debe a que el país padece de una crisis social que ha provocado un vacío de autoridad y que el Estado ha sido desbordado por el problema de seguridad ciudadana, lo que ha permitido que grupos de delincuentes, pandillas, del crimen organizado, y más recientemente de grupos de exterminio, se apoderen de territorios e impongan sus propias reglas.<sup>42</sup>

En medio de esta ola de criminalidad, que más parece una **guerra difusa**, intervienen la delincuencia común, pandillas, grupos del crimen organizado y de exterminio, actores criminales que en distintos momentos, se entrelazan y se prestan servicios unos a otros, aprovechando el estado de impunidad en el país, como lo ha puntualizado la directora del IUDOP.

Sobre ese tema en particular –impunidad-, otro estudio patrocinado por el PNUD<sup>43</sup> denominado “Funcionamiento del sistema de justicia penal: Manejo de homicidios” (2005) y publicado en 2007, reveló los altos índices de impunidad que predominan en el sistema de justicia penal salvadoreño.

Entre sus principales hallazgos, se señala que “del total de homicidios intencionales sucedidos en el año 2005, en tres de las ciudades más importantes del país, sólo una sexta parte de los casos pasó a conocimiento de los tribunales de justicia. De los casos que conocieron los tribunales un porcentaje menor del 10% obtuvo una sentencia”.<sup>44</sup>

Asimismo, el estudio establece que “la principal causa de este bajo índice de resoluciones y del limitado número de casos que pasa a conocimiento de los tribunales reside en la debilidad en las investigaciones, ya que no se logra fundamentar el caso para pasar a la etapa judicial u obtener una sentencia”.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup>. *Violencia desborda al Estado*. [En línea] revista Raíces, San Salvador, prensa salvadoreña, 2006. Gutiérrez, R. [febrero 2008] Publicación diario, disponible en <http://www.raices.com.sv/poder/detalles.asp?NewsID=874>

<sup>41</sup>. Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia. Enero de 2008. <http://www.csj.gob.sv/idioma.htm>, [http://www.csj.gob.sv/iml/iml\\_06.htm](http://www.csj.gob.sv/iml/iml_06.htm).

<sup>42</sup>. *Violencia desborda al Estado*. [En línea] revista Raíces, San Salvador, prensa salvadoreña, 2006. Gutiérrez, R. [febrero 2008] Publicación diario, disponible en <http://www.raices.com.sv/poder/detalles.asp?NewsID=874>

<sup>43</sup> Funcionamiento del sistema de justicia penal: manejo de homicidios. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Salvador. 2007.

<sup>44</sup> Ídem

<sup>45</sup> Ídem

Al tomar como muestra los departamentos de San Salvador, Santa Ana y San Miguel, reveló que el 85,79 de asesinatos nunca llegó a los tribunales, un 14,21 fueron presentados ante los juzgados, de los cuales apenas un 3,8 por ciento de los homicidios fueron esclarecidos y sancionados, dejando un 96% en la impunidad.

En ese contexto, la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en su informe “Estrategia para Estados frágiles” (2005) incluyó a El Salvador en la lista de países como “un Estado en crisis”, destacando que las autoridades no tienen control sobre su territorio y no son capaces o no tienen voluntad para brindar a su población los servicios esenciales como el de la seguridad pública.<sup>46</sup>

Cabe señalar que la PNC está constituida por un poco más de 16.000 policías<sup>47</sup>, mientras las cerca de 400 empresas de seguridad privada tienen al menos 25.000 guardias de seguridad<sup>48</sup>.

Tal panorama conlleva a inferir que los planes gubernamentales de carácter represivo Mano Dura y Súper Mano Dura y las leyes Antimaras I y II implementadas para enfrentar la violencia y la delincuencia entre 2003 y 2007, y que tenían como propósito fundamental detener el auge de violencia y criminalidad no lograron sus fines.

Por el contrario, estas estrategias gubernamentales dispararon los índices de violencia y delincuencia, en especial el de los homicidios en todo el territorio nacional pero particularmente en el área metropolitana de San Salvador, ya que tal como fueron concebidos tuvieron un “enfoque doblemente erróneo y no han tenido ningún resultado positivo. Por un lado, lejos de lograr la reducción de los niveles de violencia y la criminalidad, hay indicios importantes de que la incrementaron y la volvieron más compleja”.<sup>49</sup>

En esa misma lógica, el abogado Jaime Martínez señala “que no puede ser una simple coincidencia que antes de estos planes -año 2003- se registró una tasa de 36 asesinatos por cada 100.000 habitantes (unos seis diarios) y después se incrementó a más de 50 (57,2) homicidios por cada 100.000 habitantes (10 diarios) en 2007”. Por otra parte, durante muchos meses la PNC atribuyó a las pandillas ser las responsables de cometer las extorsiones pero después se demostró que las extorsiones no podían atribuirse exclusivamente a éstas.

---

<sup>46</sup> El Salvador: ¿Un Estado en crisis?, [El línea] revista Raíces, San Salvador, prensa salvadoreña, 2006. Renderos A. [febrero 2008] Publicación diario, disponible en <http://www.raices.com.sv/poder/>

<sup>47</sup> Tobar, José Luis. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>48</sup> El Salvador: El precio de la violencia. Gutiérrez, R. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=88527>

<sup>49</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

Martínez, basado en cifras de la PNC, asegura que “las extorsiones en el año 2004 no sobrepasaban los 400 casos pero que en 2006 éstas alcanzaron las 2.000, lo cual puede interpretarse como que esos señalamientos oficiales dieron “pie a una especie de pedagogía social negativa: se le enseñó a toda persona (empleados y empresarios del transporte público y demás población) que si tenía necesidad de obtener lucro de forma ilegal podía extorsionar”.<sup>50</sup>

Al fin y al cabo, afirma Jaime Martínez, “la versión oficial era de que todas las extorsiones eran atribuibles a las pandillas, lo que las convirtió en un problema social; ahí queda claro cómo un enfoque de ‘mano dura’ no logró resolver el problema y lo volvió más complicado”.

Los planes antipandillas y leyes antimaras, además, “no estaban fundamentadas en una análisis técnico de los datos de aquel momento ni un análisis objetivo de la realidad delincriminal, ya que datos de la misma Policía, establecían que el país había alcanzado una de las tasas más bajas de homicidios (32 por cada 100.000 habitantes para el año 2002) y se tenía una cierta estabilidad en términos de los índices delincriminales”, asevera Jeannette Aguilar.

La manera indiscriminada y arbitraria en que se ejecuta la estrategia focalizada contra las pandillas, cuando a estos grupos se les atribuía no más del 2% de los homicidios (según fuentes oficiales), generó un escenario de mayor violencia, y aun así, la Policía no persiguió otras expresiones criminales tanto de delincuencia común como de delincuencia organizada.

Datos del IML (2006) establecieron que sólo 11,8% de los homicidios pueden ser atribuibles a grupos pandilleriles, un 18,2 se atribuyen a la delincuencia común, y 3,0 a otros móviles, mientras que de un 67.0 se desconoce el móvil del hecho.<sup>51</sup>

Sin embargo, “todo el aparato de Estado (seguridad pública) se puso en función de un grupo, que cuantitativamente tampoco son tantos, y desatienden su misión constitucional de garantizar la seguridad ciudadana en términos generales, y atender cualquier expresión de violencia criminal. Por ejemplo, se dispara el robo de vehículos, robo de furgones, y otras expresiones de crimen organizado”.<sup>52</sup>

Cabe mencionar que la PNC también ha sostenido que buena parte de los delitos son cometidos por jóvenes pero “la realidad señala una violencia generalizada cuyos victimarios no siempre son los jóvenes, aunque los discursos oficiales suelen destacar esta argumentación, obstaculizando con ello el reconocimiento

---

<sup>50</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>51</sup> Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia. Enero de 2008.

<sup>52</sup> Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública y miembro de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

que el origen de la violencia en el país es diverso y responde a diferentes causas”.<sup>53</sup>

Por otra parte, las estrategias implementadas en contra de jóvenes “en alto riesgo”, que residen principalmente en zonas pobres y de gran vulnerabilidad han sido contraproducentes, demuestra una incomprensión del fenómeno y han estado marcados por las arbitrariedades cometidas por la PNC contra los residentes de esas comunidades.<sup>54</sup>

Antonio Rodríguez, sacerdote de la iglesia San Francisco de Asís que trabaja en programas de prevención de violencia juvenil en la localidad de Mejicanos y sus alrededores estima que estas estrategias “no han podido solucionar el problema porque éste no se soluciona con violencia”.

La violencia no sólo ha generado más violencia, pero además, ha propiciado un fenómeno aún más grave: la impunidad. Los delincuentes saben que aunque la PNC los capture por la comisión de un delito, saldrán de la cárcel.<sup>55</sup>

Más aun, cuando se considera su perfil: provienen de lugares marginados, de familias desintegradas, personas que no le temen a la muerte, que han aprendido a vivir el día a día, muchos con una alta dosis de drogadicción, no le tiene temor al dolor y no reconocen figuras de autoridad. Pero, además, a quien no le genera conflicto manejar un arma; han aprendido a matar por un arma o a matar con un arma, a matar por hambre o morir de hambre, explica la jueza de Escobar.

Estos niveles de impunidad son confirmados por el informe del PNUD que reveló que de todos los homicidios cometidos en el año 2005, sólo un 3,8% fueron sancionados.<sup>56</sup>

Asimismo, algunos analistas coinciden en que el problema de la seguridad pública –inseguridad- se ha convertido en un negocio para algunos sectores que también participan o están relacionados con los encargados de brindar la seguridad pública, quienes necesitan que haya violencia e inseguridad para que la población demande servicios de seguridad privada.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador. Centro de Estudios Penales de El Salvador. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. San Salvador, El Salvador, 2007.

<sup>54</sup> Rodríguez, Antonio. Director del Centro de Formación y Orientación de Mejicanos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. Mejicanos, El Salvador.

<sup>55</sup> De Escobar, Aída. Corte Suprema de Justicia. Jueza Primera de Ejecución de Medidas de Menores. Entrevista personal realizada en mayo 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>56</sup> Funcionamiento del sistema de justicia penal: manejo de homicidios. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador. 2007.

<sup>57</sup> Rodríguez, Antonio. Director del Centro de Formación y Orientación de Mejicanos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. Mejicanos, El Salvador. Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador. Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

Para el sacerdote, también director del CFO de Mejicanos y miembro de la CCPVJ, “hay quienes hacen de la inseguridad un negocio; muchos políticos y ministros, son jefes y accionistas de las empresas de seguridad”.

Valoraciones que concuerdan con las de Aguilar y Martínez, quienes afirman que a pesar de varias propuestas sobre el tema de tenencia, conducción y portación de armas, y de experiencias exitosas sobre la veda de armas en espacios públicos, implementados por los gobiernos locales de Ilopango y San Martín<sup>58</sup>, aún no se ha logrado una reforma sustancial a esta normativa, debido principalmente a intereses particulares.

Para el sacerdote Rodríguez, “es evidente que en la Asamblea Legislativa hay personas ligadas, directa o indirectamente, a provisión de servicios de seguridad privada, a quienes les conviene mantener estos niveles de inseguridad, y más claramente a la importación y comercialización de armas de fuego”.

Es de recordar que el estudio del PNUD<sup>59</sup> estableció que un 80% de los homicidios en El Salvador son cometidos con armas de fuego –y que hasta el momento podrían mantenerse esas cifras-, mientras se calcula que de las 450 mil que circulan sólo 170 están debidamente registradas.

El mismo documento del PNUD también reveló que los costos ocasionados por la violencia en 2003 ascendían a más de 1,700 millones de dólares<sup>60</sup> en gastos de atención médico-hospitalario, psicológica, recuperación de pérdidas materiales y protección de bienes, entre otros, lo que representaba un 11,5% del PIB de ese año.

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) también ha denunciado los altos costos económicos que la violencia y la delincuencia ocasionan a las empresas y sostienen que la criminalidad “está erosionando gravemente la calidad de vida” de los salvadoreños y “constituye un obstáculo para el desarrollo”.<sup>61</sup>

El subdirector de la PNC, José Luis Tobar, ante estos señalamientos sobre lo contraproducente de los planes contra las pandillas, estima que obtuvieron logros relevantes, entre los que se encuentran una reducción importante del número de

---

<sup>58</sup> ¿Vivir sin armas?: una evaluación del proyecto municipios libres de armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. San Salvador, El Salvador. 2007.

<sup>59</sup> Cuánto cuesta la violencia a El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. San Salvador, El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano, 2005. 88 p

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Pleitez, Rafael. Violencia y criminalidad: Obstáculo para el desarrollo. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2006. El Salvador.

homicidios (436 menos en 2007 con respecto al año 2006), robos y hurtos de vehículos y demás delitos, principalmente en el área del gran San Salvador, donde los índices de asesinatos se han reducido del 40% en años anteriores al 27% en mayo de 2008.

La PNC reconoce que estos planes fueron una necesidad para afrontar la ola de violencia y sus autoridades aceptan que la opción represiva “es una respuesta normal de cualquier Policía en cualquier parte del mundo: ante un problema naciente una respuesta emergente. La gente le pide a Policía que le resuelva sus problemas, y la primera respuesta es la de la seguridad pública; entonces la Policía va y enfrenta el problema con el afán de resolverle el problema pero quizás no fue la manera más adecuada”.<sup>62</sup>

Tobar, sin embargo, reconoce que durante la implementación de esos planes, la Policía capturaba a los pandilleros, y como no se había hecho una investigación para contar con evidencias, “era casi normal que los jueces los dejaran libres, y además que el trabajo de la Fiscalía no era el más eficiente; nosotros ahora privilegiamos la investigación y la inteligencia policial, y hemos enfocado nuestros esfuerzos en contra de los cabecillas de las pandillas; ahora ya no estamos capturándolos porque estén tatuados o porque se mueven en grupos sin realizar ninguna actividad (ilícita) visible”, explica Tobar.

Para RJ, un joven de la Pandilla 18, estos planes no le dejaron muchos éxitos a la PNC, lo que lograron fue crear una base de datos de cada uno de los pandilleros. Un fichaje, que se considera que la Policía podría haber obtenido sin necesidad de planes de “mano dura” y “leyes antimaras”, pero que sí les proporcionó la oportunidad de montar “shows propagandísticos” mientras se realizaban operativos policiales y militares.

Con el impulso de estos planes, a la PNC le dieron “herramientas para actuar fuera de la ley; y si bien muchos jóvenes pandilleros ya estaban cometiendo homicidios, extorsiones y robos en menor escala, esto exacerbó la rebeldía de los jóvenes, quienes no reaccionaron de la mejor manera y “generó más violencia”.<sup>63</sup> Cabe también destacar que la modalidad represiva de planes “mano dura” y “antimaras” que implementó el gobierno de Francisco Flores en el año 2003 tenía propósitos de tipo político electoral, que ante los fracasos de su gestión de seguridad pública, decidió utilizar a las pandillas como arma de campaña electoral como lo hicieron en Guatemala y Honduras, aunque se actuaba bajo el supuesto de disminuir la violencia.

---

<sup>62</sup> Tobar, José Luis. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>63</sup> JR. Coordinador de Derechos Humanos de Homies Unidos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

Si era claro que las pandillas no eran un problema grave de seguridad pública, en ese sentido la única explicación, y luego se confirma: -manejo propagandístico gubernamental- era la necesidad de definir una estrategia que permitiera capitalizar réditos electorales frente a las elecciones presidenciales del 2004.<sup>64</sup>

La estrategia, no sólo fue policial sino política, y fue acompañada de todo un aparato propagandístico y en común acuerdo con los medios de comunicación que cubrieron las acciones policiales y contribuyeron a generar un mayor sentimiento de inseguridad.

Al final, con estos planes se llevaron a cabo violaciones graves a los derechos humanos de jóvenes pertenecientes a pandillas, al estigmatizarlos: todo joven tatuado es pandillero. “La Policía capturaba a 30, 40 y hasta 60 pandilleros, pero a los tres días eran dejados en libertad por los jueces, porque no existía fundamento apegado a derecho para mantenerlos detenidos”.<sup>65</sup>

En otro ámbito, es importante anotar que paralelamente a estas iniciativas gubernamentales tanto del ex Presidente Flores como el Presidente Saca han impulsado cerca de 300 reformas a los códigos Procesal Penal y Penal, a la ley penal juvenil y a la penitenciaria.

Este paquete de cambios penales, de acuerdo con Jaime Martínez, quien en 2005 realizó la investigación “Reforma Penal y Acuerdos de Paz”, han revertido varias reformas constitucionales y otras leyes, aprobadas y ratificadas por la Asamblea Legislativa entre 1994 y 1997, y que entraron en vigor entre 1996 y 1998, como parte fundamental de los compromisos en los Acuerdos de Paz, referentes al sistema de justicia.

Si bien el interés de esta sistematización comprende el acopio de estas modificaciones legales entre 2003 y 2007, cabe mencionar que esta *contrarreforma*<sup>66</sup> mostró su mayor apogeo entre los años 1998 y 2001, cuando se modificaron 112 artículos del Código Penal. (CP), 75 del Procesal Penal (CPP) y 7 de la Ley Penitenciaria, proceso que ha continuado hasta la fecha, violentando el acuerdo de San José de julio de 1990 y el informe de la Comisión de la Verdad de marzo de 1993.

Esta *contrarreforma* violenta la construcción de un Estado democrático de derecho y empuja al establecimiento de un régimen autoritario, porque ha estado encaminada a reducir las garantías del ciudadano, no del delincuente, frente al

---

<sup>64</sup> Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>65</sup> JR. Coordinador de Derechos Humanos de Homies Unidos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>66</sup> Martínez J. Reforma penal y Acuerdos de Paz. Límites democráticos al poder penal. Fespad, 2003.

poder estatal que tiene la capacidad de perseguirlo, detenerlo, capturarlo, procesarlo y someterlo ante una autoridad judicial.<sup>67</sup>

En tal sentido, también se deja de cumplir con el deber de protección que recae sobre el Estado salvadoreño, en virtud de lo dispuesto en la Constitución que establece: “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. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral”.<sup>68</sup>

Y agrega: “Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión”.

Otra de las modificaciones en esa misma dirección, otorga a la Policía mayor poder de vigilancia, control y captura de personas, en detrimento de sus derechos y garantías y restringiendo el papel de los jueces como fiscalizadores de los actos del poder público y garantes de los derechos de las personas.

El proceso de *contrarreforma* también incluye la modificación del numeral 2 del artículo 177 del CPP, sobre los casos de allanamiento sin orden judicial. Originalmente este artículo autorizaba dicho allanamiento salvo tres únicas excepciones: flagrancia de un delito, inminente peligro de su perpetración y grave riesgo de las personas.

Con la reformas, los órganos de investigación del delito (Policía y Fiscalía) podrán proceder al allanamiento simplemente al tener “conocimiento que dentro de una casa o local se está cometiendo un delito (...)”, dejándolo a discreción de estos órganos cuándo y cómo proceder en estos casos, permitiéndose la captura o detención de las personas al interior de una casa o local, aplicando la flagrancia, muy a pesar de que ésta pueda ser una disposición arbitraria y que contraría la constitución, asevera Martínez.

Esta serie de reformas también modificaron el artículo 103 de la ley Penitenciaria<sup>69</sup> que dio vida a un régimen especial dentro de los centros penales, que incluye el cumplimiento aislado de la pena, restricción a su libertad ambulatoria dentro del

---

<sup>67</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>68</sup> Artículos 2 y 3 de la Constitución de la República. Asamblea Legislativa. Junio 2008. <http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/1983a.htm>

<sup>69</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

centro de detención, prohibición de obtener información televisada y el material escrito que reciban deberá ser supervisado.

Otra nueva ola de contrarreformas se implementó en octubre de 2003 y julio de 2004, que incorporaron más modificaciones al CPP, al CP y a la ley de Menor Infractor, la cual se reemplazó por la ley Penal Juvenil.

Paralelamente a estas reformas, funcionarios del Ejecutivo tanto del ex Presidente Flores como del Presidente Saca han acusado a los jueces de “sabotear” las medidas del gobierno, de no resolver los casos acorde a las leyes y de proteger a los delincuentes, enviándoles señales sobre que las leyes los favorecerán.<sup>70</sup>

En respuesta, los jueces han demandado que se les respete su independencia judicial y que sus resoluciones han sido apegadas a derecho y han señalado que las deficiencias en la investigación por parte de la PNC y la FGR han provocado que la mayoría de casos no prosperen en los juzgados.

Pero además, tanto Martínez como la jueza de Escobar aseguran que la *contrarreforma* lejos de producir los resultados anunciados por el Ejecutivo: disminuir los índices de la violencia y delincuenciales, éstos se han disparado.

Una de las consecuencias de estas reformas es el incremento considerable del número de personas privadas de libertad en los últimos años. De 10.000 reos en el año 2000 se elevó a un poco más de 12.000 en el 2004, y a 17.450 en el 2007, y para mayo de 2008 alcanzó el récord de 19.502, cuando la capacidad instalada del sistema penitenciario es de apenas 7.300.<sup>71</sup>

Estas cifras evidencian el alto nivel de hacinamiento en que conviven los reclusos, potenciando así las posibilidades de riñas carcelarias, intentos de fuga y motines, que han terminado en masacres como las acaecidas en las cárceles La Esperanza (Mariona), Mejicanos y la de Apanteos, en Santa Ana, más recientemente en los de Chalatenango, Ciudad Barios y Cojutepeque.<sup>72</sup>

En esencia, “la *contrarreforma* es de tipo autoritario y macro-penalista: vulnera derechos humanos, orientada a recortar todo lo que parecían garantías excesivas, incrementar penas, dar más atribuciones a la Policía y la Fiscalía, al grado que la PNC tiene mucho más atribuciones –más poder de control sobre la población- de

---

<sup>70</sup> Maras enfrentan a poderes del Estado. La Prensa Gráfica. El Salvador Octubre de 2003. Disponible en <http://archive.laprensa.com.sv/20031011/nacion/nacion10.asp>

<sup>71</sup> Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. El Salvador. Junio 2008.

Flores Fabián, N. Informe sobre la situación penitenciaria en El Salvador. C.A. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. Marzo 2007. El Salvador.

<sup>72</sup> Asesinan a dos reos en penal de Chalatenango. La Prensa Gráfica. Junio 2008. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/nacion/1024086.asp>

las que pudieron tener las desaparecidas Policía Nacional y Policía de Hacienda en su momento y Fiscalía”.<sup>73</sup>

Estas estrategias de combate a las pandillas, por otro lado, provocaron el afianzamiento de una visión punitiva que ha permeado a muchas instituciones estatales, y han convertido “al sistema de justicia salvadoreño no sólo en represivo dentro del marco constitucional, sino en uno de carácter ´retaliativo´ o vengativo”.<sup>74</sup>

El Estado implementa una política criminal que es fundamentalmente punitiva y retaliativa; lo punitivo es la aplicación de la ley de manera rigurosa pero en el marco de lo que las leyes establecen pero esta política criminal va más allá; es vengativa.

Desde esta perspectiva, señala Martínez, “no basta con detener a los sospechosos, sino que se les debe humillar, se les presenta en condiciones denigrantes: desnudos frente a las cámaras de televisión, atados de pies y manos, con una bota policial encima, con claras muestras de haber sido maltratados si no golpeados y torturados. Eso ya está fuera de la legalidad, porque incluso no es legal presentarlo ante los medios”.

En cuanto al procedimiento hay una cantidad de disposiciones que permiten, por ejemplo, aplicar penas anticipadas: pasan detenidos por un buen tiempo y son encarcelados en condiciones inhumanas, sometidos al vaivén de las condiciones internas, sin autoridad que controle los centros penales, incluso en los centros para menores, expuestos a morir por cualquier enfermedad o durante una riña.

“Y peor aún, con una muestra clara de que si puede el Estado va a agregar al encierro un sufrimiento mayor, mucho más allá de lo que la ley establece. Es un enfoque que no aplica justicia, sino venganza”.<sup>75</sup>

La ejecución de estos enfoques represivos y vengativos, sin embargo, no deben desconocer las estrategias, programas y proyectos de prevención de la violencia y la delincuencia, implementados por el gobierno central.

Como de las medidas en el ámbito de prevención, el Presidente Saca crea en 2004 la Secretaría de la Juventud<sup>76</sup> para brindar oportunidades de superación para miles de jóvenes e impulsa planes paralelos de prevención de la violencia y paz ciudadana<sup>77</sup>, así como otros dirigidos (Mano Amiga y Mano Extendida), a

---

<sup>73</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Ídem.

<sup>76</sup> Secretaría de la Juventud. Plan Nacional de Juventud. El Salvador 2004.

<sup>77</sup> Plan Nacional de Prevención y Paz Social. Ministerio de Gobernación. El Salvador. 2006

pandilleros que desearan “rehabilitarse y reinsertarse” a la sociedad, tendientes a enfrentar de forma integral la problemática de violencia.

Estos esfuerzos (estrategias, planes y proyectos) de prevención realizados particularmente en el área del gran San Salvador, benefician a unos 230 mil jóvenes, mayoritariamente a quienes residen en comunidades pobres, donde se registran los mayores índices de violencia y delincuencia provocadas por las pandillas y otros grupos criminales.<sup>78</sup>

Las estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia buscan crear factores de protección en las comunidades de mayor riesgo, donde usualmente se multiplican las pandillas juveniles, particularmente en el gran San Salvador, a través del programa Pro-jóvenes (un modelo europeo), al tiempo que implementa un plan de prevención de la violencia en la zona occidental del país.

Estas iniciativas incluyen programas contra el maltrato infantil, promueven la práctica deportiva sana y bajo reglas de respeto mutuo, recuperación de espacios públicos, expresiones artísticas y culturales, talleres diversos, formación vocacional y de empleo para jóvenes, proveyéndoles de las herramientas necesarias para obtener oportunidades en el mundo laboral, al tiempo que implementan proyectos de atención a jóvenes “en alto riesgo”, así como a aquellos que ya abandonaron la pandilla o mara y desean “rehabilitarse”.<sup>79</sup>

Estos esfuerzos de prevención, sin embargo, presentan “vacíos y omisiones, que se convierten en obstáculos para superar la problemática de la violencia en el país ya que no se constituyen en políticas de Estado, por lo tanto no cuentan con el presupuesto necesario que los lleva a ser ejecutados desde una óptica filantrópica y caritativa, y con gran dependencia en la cooperación internacional.”<sup>80</sup>

Cabe destacar, la creación de la Secretaría de la Juventud, como un avance importante, aunque se debe también señalar que su función y trabajo se ha diluido y sus contenidos no han logrado trascender a una verdadera política de Estado, que genere impacto y efectividad en la calidad de vida de los jóvenes.

Jeannette Aguilar, directora del IUDOP y también miembro de la CCPVJ señala que “lamentablemente la Secretaría de la Juventud, que nace como el ente responsable en materia de juventud, se ha quedado en el nivel operativo, ejecutando acciones de corto alcance y dispersas que no logran generar un mayor

---

<sup>78</sup> Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil en El Salvador, Pro-jóvenes. Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Salvador. Mayo 2008.

<sup>79</sup> Bonilla, Oscar. Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Gobierno de El Salvador. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>80</sup> Martínez.

impacto en la vida de los jóvenes, y eso tiene que ver obviamente con la visión bajo la cual se diseña la institucionalidad y la conducción.”

“Es un hecho que ha sido vista desde el principio como un espacio político partidario, lo que le ha restado credibilidad para adoptar su papel”.<sup>81</sup>

Estos programas podrían permitir modificar el enfoque punitivo de la justicia salvadoreña y darle primacía a la prevención, ya que hay muchas iniciativas que “van por buen camino”, lamentablemente persisten las visiones de quienes desean proseguir con “la óptica punitiva, dado que el problema delincriminal es tan complejo, y la prevención va a dar resultados a mediano y largo plazo”.<sup>82</sup>

Las asignaciones de presupuesto, por ejemplo, al CNSP confirmarían las advertencias de los especialistas, dado que esta entidad estatal obtiene menos de 2 millones de dólares anuales para el impulso de las estrategias de prevención, de los cuales inyecta 1 millón en fondos de contrapartida al programa Pro-jóvenes, financiado totalmente por la Unión Europea, instancia internacional que en los últimos cinco años ha financiado Pro-jóvenes con 10 millones de euros; es decir, unos 14 millones de dólares.<sup>83</sup>

Los planes gubernamentales de prevención no pueden darle respuesta a la grave situación que afrontan los jóvenes en situación de riesgo o que son miembros de una pandilla.

Para el caso cuando en sus inicios, se anunció que el programa Mano Amiga – tendiente a la rehabilitación de ex miembros de pandillas, mientras paralelamente se implementaba el plan Mano Dura-, tendría una escala mayor, ya que las autoridades aseguraban que había más de 16.000 pandilleros en las calles, por lo cual la iniciativa tenía que ser de grandes dimensiones, a tal grado que posibilitara cambiar la vida de todas estas personas.<sup>84</sup>

RJ miembro de la pandilla 18 manifiesta que se dieron cuenta que “Mano Amiga” consistía en la habilitación de una granja-escuela, ubicada en la localidad de Izalco, donde se apoya por seis meses a 20 pandilleros no activos, es decir, jóvenes que ya no practican la violencia ya sea porque son miembros de una iglesia o tienen su propia familia y han tomado la decisión de trabajar, apoyándose en estos programas para aprender un oficio.

---

<sup>81</sup> Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>82</sup> Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>83</sup> Bonilla, Oscar. Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Gobierno de El Salvador. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>84</sup> JR. Coordinador de Derechos Humanos de Homies Unidos. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

“Sin embargo, no podemos decir que no han hecho nada. Son 40 pandilleros rehabilitados en la granja-escuela luego de dos promociones que han estado participando en ese proyecto. También existen algunos proyectos de la Secretaría de la Juventud en algunas comunidades del municipio de Quezaltepeque, donde se encuentran pandilleros: talleres de artesanías, así como el proyecto de una panadería en la colonia IVU en San Salvador”, reconoce JR.

En otros casos, no obstante, asegura que mientras esos proyectos se implementan, la Policía continúa con sus operativos contra los pandilleros, y que en alguna ocasión la PNC también capturó a la persona encargada de esos proyectos ejecutados por la Secretaría de la Juventud; entonces, “aunque las personas que dirigen estos proyectos están interesados en hacer cambiar a los jóvenes pandilleros pero como la Policía ya tiene establecido la forma en que debe tratar a los pandilleros éstos proyectos no funcionan”.<sup>85</sup>

Para darle mayor vigor a sus iniciativas en ese mismo ámbito, el presidente Saca también realizó en el año 2004, una convocatoria dirigida a jueces, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales, que culminó con la creación de varias mesas de consulta y discusión sobre la seguridad pública, la implementación de reformas a cuerpos de ley y la problemática penitenciaria.

Esta iniciativa, sin embargo, se desvaneció después de varios meses de trabajo y del surgimiento de algunas propuestas que al final nunca se implementaron tal cual lo acordado, ya que el gobierno procedió a modificar algunas recomendaciones y a aprobar algunas reformas legales de forma unilateral, lo que para algunos de los participantes significó una clara utilización política de esos mecanismos de concertación.<sup>86</sup>

No es hasta finales del año 2006 -en medio de una mayor ola de violencia y cuando las tasas de homicidios seguían elevándose-, que el presidente Saca decide convocar a distintos sectores de la sociedad civil, partidos políticos, universidades, iglesias y personalidades a participar en la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, la cual por varios meses trabajó una propuesta integral denominada: “Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador, la cual fue presentada al Ejecutivo en 2007, y contiene unas 80 medidas de corto, mediano y largo plazo que posibilite la superación de la violencia”<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Ídem.

<sup>86</sup> Declaraciones de jueza Primero de Ejecución de Medidas al Menor, Aída de Escobar a agencia de prensa italiana, Inter Press Service (IPS).

<sup>87</sup> Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Seguridad y paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador, 2007. PNUD. Disponible en [www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id\\_public=14](http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id_public=14)

Como respuesta a la crisis de seguridad que se generó en el país, varias municipalidades del AMSS<sup>88</sup>, por su parte, han diseñado e implementado desde hace algunos años, iniciativas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia en sus respectivas ciudades, que incluyen vedas de armas de fuego en espacios públicos, atención a la juventud y aplicación de ordenanzas municipales de orden social, que permiten jugar un rol más pro-activo.<sup>89</sup>

Se trata de esfuerzos producto de diagnósticos y procesos de consulta y planificación, entre las que se destacan los municipios de San Salvador, Nejapa, Santa Tecla, Mejicanos, Ilopango y San Martín.

Las iniciativas municipales, además, incorporan programas de recreación, deportes, cultura, acciones de ornato, tendientes a propiciar un mejor ambiente de solidaridad y de mayor seguridad y convivencia ciudadana en esas localidades<sup>90</sup>

En este ámbito sobresale la implementación del proyecto modelo Municipios Libres de Armas (PMLA)<sup>91</sup>, implementado a partir de 2005 en los municipios de Ilopango y San Martín, en el que participa el CNSP, la PNC, las Alcaldías y la población de esos dos municipios. En ambas localidades, el proyecto prohibía la portación de armas de fuego en espacios públicos. La iniciativa también contribuyó a la discusión y gestión de una visión de seguridad ciudadana y desarrollo humano y registró un impacto positivo importante en dos municipios del AMSS.

Un estudio de impacto realizado por el PNUD<sup>92</sup> de 2007 sobre este proyecto, denominado “Vivir sin armas”, señala que uno de los resultados más importantes fue la reducción (2005) de los índices de violencia, en particular la disminución en un 47% de los homicidios en San Martín, lo que generó entusiasmo por desarrollar iniciativas similares en otros municipios como Santa Tecla, Santa Ana y últimamente en San Salvador.

Cabe destacar, que en el caso de San Martín dicha iniciativa, aun cuando se continúa ejecutando, sufrió algunos cambios cuando la municipalidad pasó de ser gobernado por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) a manos del FMLN (mayo 2006),. El cambio de autoridades municipales, por lo general, implica

---

<sup>88</sup>. Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana: Capital Segura, julio 2007, Política Municipal de Seguridad Ciudadana: Santa Tecla Segura, 2007; Política Municipal de Convivencia y Prevención de la Violencia en Mejicanos, 2007.

<sup>89</sup> Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

<sup>90</sup> Políticas municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana y de Abordaje Alternativo de Conflictos ejecutadas por los municipios de San Salvador, San Martín, Mejicanos y Nejapa. Programas municipales de prevención de la violencia y la delincuencia de los municipios de Apopa, Ilopango,

<sup>91</sup> Vivir sin armas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. El Salvador

<sup>92</sup> Ídem.

un cambio de visión en las estrategias, esto no dejó fuera al PMLA.<sup>93</sup> La gran ventaja es que al menos se respetó la continuidad del proyecto.

En esa misma dirección, Aguilar, también reconoció que las iniciativas de prevención impulsadas por las municipalidades de Santa Tecla y Nejapa, “muestran que un plan de gobierno y desarrollo integral local que sea ejecutado bajo una visión estratégica, acompañada de inversión social importante puede ser una herramienta fundamental para prevenir y reducir la violencia”.

Para el caso del municipio de Nejapa, el gobierno local ha ejecutado la Política Municipal de Abordaje Alternativo de Conflictos y programas de organización comunal y local, propiciando la participación de la ciudadanía en la implementación de proyectos de diversa índole, tanto en las zonas rurales como en el área urbana del municipio, entre éstos, la construcción de la Casa del Joven, programas de atención psicológica para jóvenes, biblioteca convencional y virtual, el apoyo al comité de jóvenes, quienes han participado en la elaboración de la Política Municipal de la Juventud.<sup>94</sup>

Isabel Sánchez, miembro del concejo municipal de Nejapa, no obstante, considera que “lo que hacen son pequeños esfuerzos que ayudan a mantener el municipio sin mayor incidencia de la violencia pero que difícilmente podrían asegurar que ya resolvieron la problemática de la violencia, y admiten que aún no han desarrollado programas preventivos para jóvenes “en alto riesgo” o involucrados en pandillas”.

Sánchez también reconoce que existe poca o nula coordinación con el resto de gobiernos locales del gran San Salvador, respecto al tema de la violencia, muy a pesar que este municipio está rodeado de otros –Apopa, Quezaltepeque, Mejicanos, Cuscatancingo y San Salvador- con altos índices de violencia y delincuencia.

Especialistas consultados sobre las iniciativas locales reconocen el esfuerzo de estos municipios, y señalan que tales políticas y programas son un buen comienzo pero advierten que adolecen de varios vacíos: no cuentan con una visión estratégica, están muy marcados por el enfoque partidista, no disponen de los recursos necesarios, son sumamente dispersos y no propician la participación ciudadana verdadera, sino circunstancial y de forma utilitaria<sup>95</sup>.

Frente a esta crisis de violencia, organizaciones de la sociedad civil, principalmente FESPAD, el IUDOP-UCA, la Conferencia Episcopal de El Salvador y la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, han presentado

---

<sup>93</sup> Ídem.

<sup>94</sup> Sánchez, Isabel. Coordinadora de la Comisión Municipal Seguridad, Salud y Medioambiente y miembro del Concejo Municipal de Nejapa. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. El Salvador.

<sup>95</sup> Aguilar, Jeannette. Universidad Centroamericana, directora Instituto Universitario de Opinión Pública. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador. Martínez, Jaime, Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Entrevista personal realizada en mayo de 2008. San Salvador, El Salvador.

varias propuestas, cartas pastorales y recomendaciones, que permita construir una política de Estado para afrontar de forma integral el fenómeno de la violencia y superar la inseguridad ciudadana.

A estos esfuerzos se ha sumado el PNUD, aportando estudios sobre diversos aspectos relacionados a la violencia.

Investigadores del tema de violencia aseguran que en este terreno, ha sido notoria la falta de interés gubernamental hacia las propuestas y recomendaciones que organizaciones de la sociedad civil salvadoreña y organismos internacionales han presentado para implementar un abordaje integral al fenómeno de la violencia y la delincuencia en el país. Existen decenas de estudios, encuestas y propuestas técnicas sobre el tema que los últimos tres gobiernos han ignorado.<sup>96</sup>

Para superar el estado de violencia y delincuencia que vive el país, se necesita darle a los jóvenes su verdadero valor: brindarles educación, salud, alimentación, vivienda digna, recreación y cultura, para que puedan optar por un verdadero futuro, teniendo un presente que les da opciones.

---

<sup>96</sup> Ídem.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

1. Los índices de violencia, delincuencia y la tasa de homicidios, se incrementaron considerablemente entre los años 2003 y 2007, particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), subregión que ha sido una de las más afectadas por estos fenómenos, demostrando que las leyes punitivas y represivas para la prevención y castigo del delito han sido ineficientes.
2. Los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, las leyes Antimaras I y II y demás acciones impulsados por los gobiernos del ex Presidente Francisco Flores y del actual Presidente Antonio Saca, colaboraron a agudizar los niveles de violencia ya existentes, como respuesta de los agredidos hacia los agresores, y esto tuvo como consecuencia que la tasa de homicidios y otros delitos graves se elevaran.
3. Los jóvenes son un sector de la población que se ve más afectado por las secuelas de la violencia: ya sea como víctimas, victimarios o ambos; están constantemente expuestos a la delincuencia y los homicidios, lo que pone en riesgo que el círculo de la violencia continúe reproduciéndose.
4. El costo social, económico y a la salud de los salvadoreños, provocados por la crisis de violencia y delincuencia que vive El Salvador constituye un peligro grave para el desarrollo humano de los salvadoreños.
5. Las reformas penales implementadas desde el año 1998 hasta la fecha constituyen un franco retroceso para los Acuerdos de Paz, principalmente en lo referido al respeto de los derechos humanos y de las garantías constitucionales, y atentan contra el establecimiento de un Estado democrático de derecho.
6. La aplicación del enfoque represivo más allá del establecido por el sistema penal ha convertido al sistema de justicia salvadoreño en uno de carácter vengativo. Es decir, la subjetividad en la aplicación de las leyes pesa más que el discurso que éstas emiten como estado democrático y de derecho. Los aplicadores de justicia no ven en las leyes un instrumento normativo, sino un aliado para obrar con impunidad contra aquellas personas a las que se les acusa de algún delito. Lo anterior tiene que ver con la predisposición que el aplicador tiene contra el detenido, ya sea porque el mismo ha sido agredido o porque han agredido a personas cercanas a él. De todas formas lo que prevalece es la venganza y no el respeto a la normativa.

7. La impunidad, se ha constituido en un fenómeno omnipresente en toda la sociedad salvadoreña lo que propicia mayores niveles de violencia y criminalidad. Si bien las pandillas son actores de la violencia y la delincuencia en el país, existen otros grupos que también participan en hechos criminales, entre éstos, el crimen organizado y otras bandas de delincuencia común.
8. El enfoque represivo predominante para combatir la violencia y la delincuencia ha provocado una crisis sin precedentes en el sistema carcelario y lo ha convertido en otra fuente generadora de violencia que retornará en su momento a la sociedad en general.
9. Las políticas, programas, planes y acciones de seguridad ciudadana y prevención de la violencia impulsadas desde los gobiernos municipales, han contribuido a la disminución de la violencia y los índices de homicidios, sin embargo, estas iniciativas carecen de visión estratégica y recursos, muchas veces manejadas desde la óptica partidaria y no desde la participación ciudadana.
10. Las iniciativas, estudios, propuestas y recomendaciones desarrolladas desde las organizaciones de la sociedad civil, alcaldías, organismos multi-sectoriales y la cooperación internacional no han sido tomadas en cuenta debidamente por el Ejecutivo a la hora de implementar políticas, programas y acciones de prevención y combate a la violencia y a la delincuencia.
11. La violencia que vive en la actualidad el país, tiene costos graves en la identidad y la cultura y por supuesto que las leyes implementadas para contrarrestar la delincuencia a todo nivel, contribuyen para que el identitario colectivo se vea menguado y afectado en sus costumbres y en el ideal de vivir en paz. Un reflejo de lo mencionado se ve en la participación ciudadana, en la nueva cultura de terror que se vive, y en las condiciones para la asociatividad, ya que el límite entre asociaciones ilícitas y asociarse es muy débil y confuso.

## 5.2. Recomendaciones

1. Propiciar un acuerdo de nación para implementar una política de Estado de prevención y combate a la violencia, desde la óptica del respecto a los derechos humanos, facilitando la participación de todos los sectores de la vida nacional, basada en recursos propios y con el apoyo de la cooperación internacional.
2. Para afrontar la violencia y la delincuencia –en suma compleja- se requiere de una política de Estado, con una visión de derechos humanos, basada en inversión propia-adicional a la ayuda internacional-, que brinde oportunidades, principalmente a los jóvenes, una mejor distribución de los ingresos nacionales, que ataque la exclusión social y la pobreza, y restaure el tejido social, en la cual participen todos los sectores de la vida nacional.<sup>97</sup>
3. Si se pretende prevenir la violencia, hay que comprender sus diversas manifestaciones, sus fuentes y sus causas, y la disminución de este fenómeno requiere de una articulación de políticas que trasciendan los intereses económicos y partidaristas.
4. Desarrollar programas de *prevención primaria* de la violencia, para reducir las probabilidades de aparición del problema, *prevención secundaria*, para detectar la violencia inicial e intervenir eficazmente y *prevención terciaria* para disminuir los efectos del problema y evitar la reaparición con programas de recuperación con enfoque psicosocial.
5. Generar procesos formativos y de experiencias favorables a adolescentes y jóvenes que impulsen profundas modificaciones en la educación de las nuevas generaciones e introduzcan diferentes estereotipos sociales y culturales.

## ANEXOS

### Acrónimos<sup>98</sup>

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
IML	Instituto de Medicina Legal
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
UJJ	Unidad de Justicia Juvenil
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CFO	Centro de Formación y Orientación
CCPVJ	Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
FESPAD	Fundación de estudios para la aplicación del Derecho
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
MSPJ	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
CEPES	Centro de Estudios Penales
CCDL	Consejo Ciudadano de Desarrollo Local
PEP	Plan Estratégico Participativo
CFO	Centro de Formación y Orientación
CRISPAZ	Cristianos por la Paz
AMILAT	Amigos de Latinoamérica
TAI	Tabernáculo Bautista de Avivamiento Internacional
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
FUSADES	La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
PMLA	Proyecto modelo Municipios Libres de Armas
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista

---

<sup>98</sup> Los acrónimos han sido colocados según su aparición en el documento.

## Cuadros consolidados de las diferentes leyes e iniciativas implementadas del 2003 al 2007

### INICIATIVAS GUBERNAMENTALES

Plan, documento o iniciativa	Editor de documento o impulsor de propuesta-iniciativa	Área geográfica de incidencia
Plan Mano Dura Julio de 2003	Gobierno del presidente Francisco Flores	El plan Mano Dura se implementó en todo el territorio pero con mayor énfasis en el AMSS.
Ley Anti Maras  Vigente desde octubre 2003 a marzo 2004	Gobierno del presidente Francisco Flores	Idem
Ley para el combate de las actividades delincuenciales o asociaciones ilícitas especiales. Vigente desde abril a junio 2004.	Gobierno del presidente Francisco Flores	Idem
Plan Súper Mano Dura Entró en vigor en agosto 2004	Gobierno del presidente Antonio Saca	Idem
Pro-Jóvenes: Plan Operativo Anual 2003-2008	Consejo Nacional de Seguridad Pública con el apoyo de la Unión Europea	AMSS
Plan Nacional de Prevención y Paz Social Entró en vigor en 2006	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia Secretaría de la Juventud Consejo Nacional de Seguridad Pública	22 Municipios: Soyapango, Ciudad Arce, San Salvador, Mejicanos, Santa Ana, San Martín, San Miguel, Chalchuapa, Apopa, Cuscatancingo, Colón, Tonacatepeque, Ciudad Delgado, Zacatecoluca, San Juan Opico, San Marcos, Quezaltepeque, Armenia, Sonsonate, Santa Tecla, Ilopango, Acajutla.
Plan Nacional de Juventud 2005-2015 2004	Secretaría de la Juventud	Todo el territorio
Seguridad y paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador 2007	Gobierno de El Salvador con la facilitación del PNUD	En todo el territorio
Diversas reformas a los códigos Procesal Penal y Penal, a legislación penal juvenil y a la ley penitenciaria. 2003-2007	Gobiernos del ex presidente Francisco Flores y del actual Antonio Saca	En todo el territorio

## INICIATIVAS MUNICIPALES

Plan, documento o iniciativa	Editor de documento o impulsor de propuesta-iniciativa	Área geográfica de incidencia
Capital Segura: Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana Julio 2007	Alcaldía de San Salvador	Municipio de San Salvador
Plan Municipal de Prevención de la Violencia	Alcaldía de Ciudad Delgado	Municipio de Ciudad Delgado
Mejicanos seguro: Política Municipal de Convivencia y Prevención de la Violencia en Mejicanos. Noviembre 2007	Alcaldía de Mejicanos	Municipio de Mejicanos
Hacia un San Marcos seguro a través del deporte. 2006 Lineamientos municipales para la prevención de la violencia	Alcaldía de San Marcos	Municipio de San Marcos
Pendiente lanzamiento público de la política municipal de prevención de la violencia	Alcaldía de Ilopango	Municipio de Ilopango
Política municipal de abordaje alternativo de conflictos.	Alcaldía de Nejapa	Municipio de Nejapa
Ordenanza municipal de veda de armas en espacios públicos Programa municipal de prevención de la violencia 2006	Alcaldía de Apopa	Municipio de Apopa
Plan de Seguridad Municipal: San Martín Seguro Agosto 2007.	Alcaldía de San Martín	Municipio de San Martín
Santa Tecla Segura: Política Municipal de seguridad Ciudadana	Alcaldía de Santa Tecla	Municipio de Santa Tecla

## INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Plan, documento o iniciativa	Editor de documento o impulsor de propuesta-iniciativa	Área geográfica de incidencia
Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador Julio 2002 – Diciembre 2003.	FESPAD CEPES	Todo el territorio
¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? 2004	Realizada por el IUDOP y auspiciada por el Ministerio de Gobernación y el PNUD.	En todo el territorio
Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador. 2004	FESPAD y Red por un Sistema Penal Democrático	En todo el territorio
Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2004.	FESPAD CEPES	Todo el territorio
Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador Enero – Agosto 2005.	FESPAD CEPES	Todo el territorio
Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana. 2006	PNUD	Todo el territorio
Directorio 2006. Programas de prevención y atención: Violencia.	PNUD	Todo el territorio
Foro regional de intercambio de experiencia de prevención y control de la violencia armada. 2006	PNUD	Todo el territorio
¿Vivir sin armas?: Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. 2007	PNUD	Municipios de San Martín, Soyapango, Ilopango y Tonacatepeque.
Cuando la juventud cuenta. 2007	PNUD	Todo el territorio
Informe sobre la situación penitenciaria, El Salvador, C.A. 2007	Fespad CEPES	Todo el territorio
Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador. 2008	FESPAD CEPES	Todo el territorio

### Documentos

1. Artículos 2 y 3. Constitución de la República. Asamblea Legislativa. Junio 2008.
2. Censo de población y vivienda. Ministerio de Economía, gobierno de El Salvador. Mayo 2007.
3. Acuerdos de Paz de Chapultepec. México D.F. México. Enero de 1992.
4. País Seguro: Plan de gobierno 2004-2009. 2004. El Salvador.
5. Anuarios estadísticos. Defunciones por homicidios en El Salvador. IML, CSJ. 2004, 2005, 2006 y 2007.
6. Boletín de prensa. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. El Salvador. Junio 2008.
7. Secretaría de la Juventud. Plan Nacional de Juventud. El Salvador 2004.
8. Plan Nacional de Prevención y Paz Social. Ministerio de Gobernación. El Salvador. 2006.
9. Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil en El Salvador, Pro-jóvenes. CNSP. El Salvador. Mayo 2008.
10. Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Seguridad y paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador, 2007.
11. Decreto No. 158, Ley Antimaras. Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, 10 de octubre de 2003.
12. Política municipal de convivencia y seguridad ciudadana. Alcaldía municipal de San Salvador. Julio de 2007.
13. Mejicanos seguro: Política Municipal de Convivencia y Prevención de la Violencia en Mejicanos. Alcaldía de Mejicanos. Noviembre de 2007.
14. Política Municipal Marco para el Abordaje Alternativo de Conflictos. Alcaldía de Nejapa. Diciembre de 2004.
15. Plan de Seguridad Municipal: San Martín Seguro. Alcaldía de San Martín. Agosto de 2007.
16. Santa Tecla Segura: Política Municipal de Seguridad Ciudadana. Alcaldía de Santa Tecla. Noviembre de 2005.

---

<sup>99</sup> Es importante mencionar las entrevistas realizadas como parte de los datos acopiados de fuentes primarias de informantes especialistas en el tema. Se entrevistaron para efectos de este documento a: Rodríguez, A. Director del Centro de Formación y Orientación de Mejicanos. Martínez, J. Corte Suprema de Justicia, coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil. Tobar, J L. Subdirector de la Policía Nacional Civil. Aguilar J. Directora del IUDOP. De Escobar, A. Jueza Primera del Tribunal de Ejecución de Medidas al Menor Infractor. Jordán, R. Coordinador de Derechos Humanos de Homies Unidos. Bonilla, O. Presidente del CNSP. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Gobierno de El Salvador. Sánchez, I. Coordinadora de la Comisión Municipal Seguridad, Salud y Medioambiente y miembro del Concejo Municipal de Nejapa.

**Nota: Todas las entrevistas fueron realizadas en el mes de mayo de 2008.**

17. Gaborit M. La violencia ubicua y el abuso infantil, Psicología social en la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador. UCA, El Salvador, ECA, 2006. pp. 319-351.
18. Martínez, J. Reforma penal y Acuerdos de Paz y. Límites democráticos al poder penal: reformas de la seguridad pública y de la justicia penal. FESPAD. El Salvador, 2005.
19. Pleitez, R. Violencia y criminalidad: Obstáculo para el desarrollo. FUSADES. 2006.
20. Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador de julio 2002 a diciembre 2003. FESPAD. 2004.
21. Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana. FESPAD y Red por un Sistema Penal Democrático. 2004.
22. Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. FESPAD, 2005.
23. Informe sobre la situación penitenciaria en El Salvador. FESPAD, 2007.
24. Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador. FESPAD, inédito.
25. ¿Vivir sin armas?: Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas. PNUD. 2003.
26. Armas ni de juguete (Armas de fuego y violencia). PNUD, con la colaboración del IUDOP y FESPAD. 2003.
27. Cuánto cuesta la violencia a El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano PNUD. 2005.
28. Foro regional de intercambio de experiencia de prevención y control de la violencia armada. PNUD. 2006.
29. Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana. PNUD. 2006.
30. Cuando la juventud cuenta. PNUD. 2007.
31. Funcionamiento del sistema de justicia penal: manejo de homicidios. PNUD. El Salvador. 2007.
32. Encuesta de victimización y percepción de la seguridad en El Salvador. IUDOP. 2004.
33. Ranum, E. El crimen violento y la democracia en El Salvador. Revista Estudios Centroamericanos Volumen 62, número 703-704. 2007.

#### **Publicaciones periódicas**

34. Guerra total contra las maras. *El Diario de Hoy*. San Salvador, El Salvador. 24 de julio de 2003
35. Hoy arranca plan Súper Mano Dura. *El Diario de Hoy*. San Salvador, El Salvador. 30 de agosto de 2003.
36. Listo primer borrador. *El Diario de Hoy*. San Salvador, El Salvador. 22 de noviembre de 2006.
37. ONU critica ley Antimaras. La Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador. 24 de mayo de 2004.
38. Maras enfrentan a poderes del Estado. La Prensa Gráfica. El Salvador Octubre de 2003.

39. Asesinan a dos reos en penal de Chalatenango. La Prensa Gráfica. Junio 2008.
40. Gutiérrez, R. La violencia desborda al Estado. Revista Raíces, El Salvador, 2006. Gutiérrez, R.
41. Gutiérrez, R. El precio de la violencia. Inter Press Service. Mayo 2008.
42. Gutiérrez, R. América Central: Una Guerra difusa. Inter Press Service. Agosto 2007.
43. Gutiérrez, R. Jueces denuncian acoso penal. Inter Press Service. Enero 2008.
44. Renteros A. El Salvador: ¿Un Estado en crisis?, revista Raíces, El Salvador, 2006.
45. Gutiérrez, R. El Salvador: El precio de la violencia. Inter Press Service. 2008.

**Otras publicaciones institucionales**

46. Cifras sobre delincuencia de menores y de la justicia penal juvenil. Unidad de Justicia Juvenil. CSJ. 2007.
47. Violencia homicida y otros patrones de grave afectación a los derechos humanos en El Salvador. Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador. 2008.
48. Componente del programa Pro-jóvenes. Publicación institucional del CNSP. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Gobierno de El Salvador. 2008.