



PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SALVADOR

**DOCUMENTO PARA EL DIÁLOGO Y LA
CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE UNA POLÍTICA
DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA EL SALVADOR**

PLATAFORMA POR LA SEGURIDAD CIUDADANA

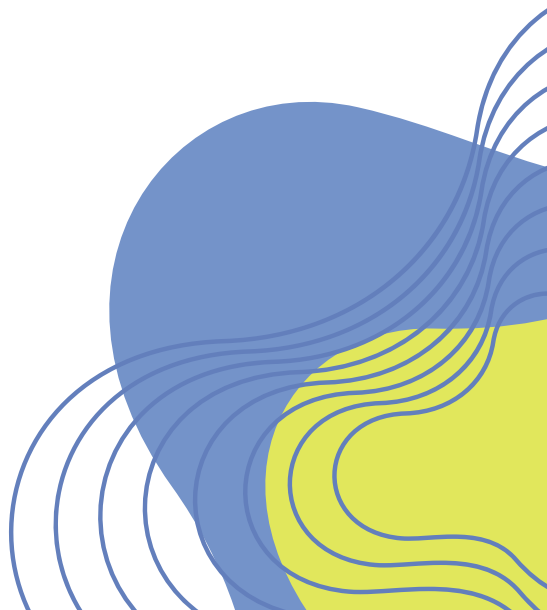


**PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA ELABORACIÓN
DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN SEGURIDAD
CIUDADANA EN EL SALVADOR**

DOCUMENTO PARA EL DIÁLOGO Y LA CONSTRUCCIÓN
PARTICIPATIVA DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA PARA EL SALVADOR

PLATAFORMA POR LA SEGURIDAD CIUDADANA

SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2019



Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador.

Documento para el diálogo y la construcción participativa de una política de seguridad ciudadana para El Salvador.

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

Plataforma por la Seguridad Ciudadana

- Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto
- Asamblea de Cooperación por la Paz - ACCPP
- Asociación de Promotores Comunales Salvadoreños - APROCSAL
- Asociación Azul originario - AZO
- Asociación CINDE
- Catholic Relief Service - CRS
- Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia - CECADE
- Colectiva Feminista para el Desarrollo Local
- COMCAVIS Trans
- Fe y Alegría El Salvador
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD
- Fundación Nacional para el Desarrollo- Funde
- Fundación para el Debido Proceso - DPLF
- Fundación Salvador del Mundo - FUSALMO
- Los Siempre Sospechosos de Todo
- oikos - Cooperação e Desenvolvimento
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA
- Plataforma Global El Salvador
- Save the Children El Salvador
- Servicio Social Pasionista - SSPAS
- Tutela de Derechos Humanos del Arzobispado de San Salvador

Organizaciones formuladoras

Catholic Relief Service - CRS

Fundación para el Debido Proceso - DPLF

Fundación Salvador del Mundo - FUSALMO

oikos - Cooperação e Desenvolvimento

Servicio Social Pasionista - SSPAS

Tutela de Derechos Humanos del Arzobispado de San Salvador

Diagramación:

Mariacela Arbizú

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea, en el marco del proyecto “Ciudadanía impulsando la buena gobernanza de las políticas de seguridad en el cambio de gobierno”, ejecutado por SSPAS y OIKOS. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Plataforma por la Seguridad Ciudadana, y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

El contenido de este documento se podrá reproducir, distribuir y difundir total o parcialmente sin fines comerciales, siempre que se respeten los créditos y los derechos de autoría de la obra original.

CONTENIDO

	Pág.
ACRÓNIMOS Y SIGLAS	8
ANTECEDENTES	10
I. PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y VIOLENCIA	11
II. PARADIGMA Y ENFOQUES DE SEGURIDAD PROPUESTOS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL	18
2.1 Enfoque “securitista” y modelo de reacción al delito: la visión predominante en El Salvador	18
2.2 La propuesta de la sociedad civil: enfoque de derechos humanos y gestión de la conflictividad	19
III. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DE LA DELINCUENCIA	26
3.1 Antecedentes	26
3.2 Propuestas en materia de prevención de la violencia	27
I. Instrumentos para el reencuentro, la reconciliación nacional y la inclusión	28
II. Medidas para prevenir los principales factores de riesgo	36
III. Fortalecimiento de los sistemas de protección, con énfasis en las poblaciones y sectores más vulnerables	37
IV. CONTROL Y PERSECUCIÓN DEL DELITO	61
4.1 Antecedentes	61
4.2 Propuestas en materia de control y persecución del delito	63
I. Avanzar hacia el carácter civil y democrático de la seguridad	63
II. Investigación científica y persecución del delito	73
III. Alienación del marco legal con los estándares de derechos humanos	76

	Pág.
V. REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	79
5.1 Antecedentes	79
5.2 Propuestas en materia de rehabilitación y reinserción	80
I. Hacia un sistema penitenciario moderno	81
VI. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS	92
6.1 Antecedentes	92
6.2 Propuestas en materia de atención a víctimas	93
I. Hacia un sistema nacional de protección de las víctimas	93
VII. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA EL FINANCIAMIENTO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD	104
7.1 Apuestas para el financiamiento	104
7.1.1 Reformulación del cesc	104
7.1.2 Ejercicios de visibilización y etiquetamiento presupuestario	105
7.1.3 Otros tributos especiales	105
7.1.4 Reorientación de fondos y activos militares para la seguridad ciudadana	106
7.1.5 Reforma a la Ley de contribución especial de los grandes capitales a la seguridad	106
7.2 Participación y rendición de cuentas	107
7.2.1 Una ruta definida y pública	107
7.2.2 Monitoreo y evaluación	108
7.2.3 Rendición de cuentas	108
7.2.4 Diálogo y participación	109
BIBLIOGRAFÍA	110

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales
CC	Cambio Climático
CCN	Consejo Criminológico Nacional
CCR	Corte de Cuentas de la República
CDI	Centro de Desarrollo Infantil
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESS	Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMPV	Comités Municipales de Prevención de la Violencia
Cn	Constitución de la República de El Salvador
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CRS	Catholic Relief Services
CSJ	Corte Suprema de Justicia de El Salvador
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DiPAZ	Dirección Nacional de Prevención Intersectorial de la Violencia a nivel Local.
DPLA	Departamento de Prueba y Libertad Asistida
EHDPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENPV	Estrategia de Prevención de la Violencia
EVNA	Encuesta sobre Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la UCA
IDT	Índice de Desarrollo de las TIC
IGSP	Inspectoría General de Seguridad Pública
ILEA	International Law Enforcement Academy
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA
LGBTI	Población Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero y Queer
LGJ	Ley General de Juventud

MESECVI	Convención de Belém do Pará
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NNA	Niñas Niños y Adolescentes
OEA	Organización de Estados Americanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OJ	Órgano Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PC	Plan Cuscatlán
PCT	Plan Control Territorial
PDL	Privado(a) de libertad
PDQ	Plan de desarrollo quinquenal
PESS	Plan El Salvador Seguro
PNC	Policía Nacional Civil de El Salvador
PNC	Policía Nacional Civil
PNIEMS	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas.
PNPNA	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVLD	Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
PREPAZ	Dirección de prevención de la Violencia y Cultura de paz
PSC	Plataforma por la Seguridad Ciudadana de El Salvador
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIPE	Sistema de Información Penitenciaria
SNDVM	Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres
SO	Programa Segundas Oportunidades
SSPAS	Servicio Social Pasionista
TCC	Terapia cognitiva conductual
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCA	Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas»
UNDOC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ANTECEDENTES

Los resultados de las elecciones de 2018 y 2019 configuraron una nueva coyuntura política en El Salvador, la cual resulta clave para que la ciudadanía organizada se involucre y aporte, aún con mayor fuerza, ante la deteriorada situación de seguridad que vive la población salvadoreña. Fue ese momento político distinto y abierto, así como la necesidad y compromiso de aportar en los problemas más apremiantes de la sociedad salvadoreña, los que propiciaron que, a finales del año 2018, diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieran para potenciar su voz y su capacidad de aporte ante el que se considera el principal problema de la nación. Esto dio vida a un nuevo espacio de articulación de organizaciones de sociedad civil, que posteriormente se denominaría como la **Plataforma por la Seguridad Ciudadana** (PSC), la cual se encuentra conformada por organizaciones dedicadas a incidir y trabajar en áreas relacionadas con la seguridad ciudadana y la defensa de los derechos humanos.

Las organizaciones aglutinadas en la PSC suman esfuerzos para incidir proactivamente en las decisiones y políticas de seguridad del nuevo gobierno (2019-2024), con el objetivo de aportar en la mejora de las condiciones de vida de la población salvadoreña. Sus primeros esfuerzos conjuntos se ubican en la coyuntura electoral del año 2019, cuando elaboraron el documento denominado “Propuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la construcción de una política pública de seguridad ciudadana en El Salvador”, el cual entregaron a los entonces candidatos presidenciales en contienda. Una vez electo el nuevo gobierno, también elaboraron una síntesis comparativa entre el capítulo de seguridad pública del Plan Cuscatlán y el documento de propuesta de las organizaciones de sociedad civil. En dicho documento se establecieron las principales coincidencias y diferencias entre las prioridades presentadas por la Plataforma para la Seguridad Ciudadana y la propuesta electoral del gobierno en materia de seguridad. Estos documentos han sido los asideros de las presentes propuestas.

Posterior a ello, con el apoyo de la Unión Europea, a través del proyecto “Ciudadanía impulsando la buena gobernanza de las políticas de seguridad en el cambio de gobierno”, el cual es liderado por el Servicio Social Pasionista (SSPAS) y OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, se inició un proceso participativo, a través de la modalidad de subvenciones en cascada, para la construcción de propuestas de política pública en los ejes de prevención de la violencia y la delincuencia; control y persecución del delito; rehabilitación y reinserción social; y atención a las víctimas, los cuales sirvieron como insumos para la propuesta a continuación. Las propuestas en dichas áreas fueron construidas, respectivamente, por la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO), la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Catholic Relief Service (CRS) y Tutela de Derechos Humanos, del Arzobispado de San Salvador. Con dichos insumos y antecedentes, se inició el proceso de consolidación y validación del presente documento de propuestas de la PSC.

Como ya se ha mencionado, las propuestas se plasman en cuatro ejes: a) prevención de la violencia y la delincuencia; b) control y persecución del delito; c) rehabilitación y reinserción social; y d) atención a las víctimas; además de hacer nueve recomendaciones estratégicas para el financiamiento, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en las políticas de seguridad. En total, el documento contempla veintidós líneas estratégicas de propuesta con alrededor de ochenta y dos acciones. En el primer capítulo se plasman los principales desafíos en materia de seguridad y violencia del país; en el segundo, se plantean el paradigma y los enfoques de seguridad en los que se enmarcan estas propuestas de la sociedad civil, así como una síntesis crítica de los paradigmas y visiones imperantes en las últimas tres décadas; en los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto se contemplan las propuestas como líneas estratégicas y acciones, agrupadas en los cuatro ejes anteriormente mencionados; y, finalmente, en el capítulo séptimo, se hacen nueve recomendaciones estratégicas para el financiamiento, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en las políticas de seguridad.

Este documento, además de aportar insumos para una política integral de seguridad ciudadana, con enfoque de derechos humanos, de igualdad y no discriminación, también se configura como una genuina agenda política alternativa en materia de seguridad ciudadana. Su amplitud y profundidad refleja el extenso proceso participativo con el que fue construido, así como su amplio respaldo organizativo, por lo que también se convierte en un instrumento válido para el diálogo y la interlocución con el Gobierno central, pero también con otros órganos e instituciones del Estado, así como con los concejos municipales, la academia, los medios de comunicación y la población salvadoreña organizada en el territorio.

I. PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y VIOLENCIA

El Salvador cuenta en la actualidad con una población de aproximadamente seis millones y medio de personas, de los cuales un 61.7% vive en el área urbana del país y el 38.3% en el área rural. El 52.9% son mujeres y el 47.1% hombres (DIGESTYC, 2019:3). Los dos principales indicadores de violencia de una sociedad son: la tasa de homicidios para la violencia interpersonal y, por el otro lado, la tasa de personas privadas de libertad, que habla de los niveles de violencia institucional (Binder, 2011). Para el caso de la violencia interpersonal, durante los últimos veinticinco años, El Salvador se ha mantenido como uno de los países con más alta tasa de homicidios, aún sin tener formalmente declarado un conflicto armado, alcanzando, en el año 2015, un tasa de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes (UNDOC, 2019). Sin embargo, a partir del año 2016 se ha registrado una reducción que llegó hasta 50 homicidios por cada 100 mil habitantes en el 2018. A pesar de la reducción respecto a la tasa alcanzada en 2015, la dimensión del problema sigue teniendo niveles epidémicos, tal como lo ha señalado la OPS. Al desagregar los datos so-

bre homicidios por sexo, El Salvador también resulta tener uno de los mayores niveles de impacto de la violencia letal sobre las mujeres, con una tasa de 10.8 muertes por cada 100 mil mujeres para el año 2018, de 13.5 en 2017 y 15.2 en 2016 (MJSP, 2019). Más de tres cuartas partes de los homicidios, en general, son cometidos con armas de fuego.

Tabla 1. Muertes violentas El Salvador 2014-2018

AÑO	Sexo víctimas	Muertes violentas	Población	%	Tasa por cada 100,000 Habs.
2014	Hombres	3,621	3,014,733	92.35%	120.11
	Mujeres	294	3,386,507	7.50%	8.68
	ND	6		0.15%	
	Total año	3,921	6,401,240	100.00%	61.25
2015	Hombres	6,059	3,042,036	91.03%	199.18
	Mujeres	575	3,418,235	8.64%	16.82
	ND	22		0.33%	
	Total año	6,656	6,460,271	100.00%	103.03
2016	Hombres	4,752	3,070,065	90.00%	154.78
	Mujeres	524	3,450,610	9.92%	15.19
	ND	4		0.08%	
	Total año	5,280	6,520,675	100.00%	80.97
2017	Hombres	3,473	3,098,633	87.66%	112.08
	Mujeres	469	3,483,307	11.84%	13.46
	ND	20		0.50%	
	Total año	3,962	6,581,940	100.00%	60.20
2018	Hombres	2,899	3,127,359	86.80%	92.70
	Mujeres	377	3,516,000	11.29%	10.72
	ND			0.00%	
	Total año	3,340	6,643,359	100.00%	50.28

Fuente: Construcción propia con datos de la Mesa Técnica Interinstitucional para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y Feminicidios y Proyecciones de población de DIGESTYC.

Además de los homicidios, en el año 2018, según datos del SSPAS, los delitos más denunciados fueron los siguientes: hurtos (7,640), delitos contra la libertad sexual (5,194), robos (4,209), privación de libertad (3,109), extorsión (2,240) y violencia intrafamiliar (1,470). En lo que respecta a hechos de violencia contra las mujeres, en el año 2016 se registraron 20,480 casos; en 2017, 20,837 casos; y, en 2018, 21,299 casos (MJSP, 2019). Por otra parte, la situación de vulneración y violaciones a los derechos sexuales también es un fenómeno creciente en la sociedad salvadoreña. Según la OMS, debido al número de violaciones sexuales registrados en el 2017, el país entró “en categoría de epidemia de violencia sexual” (MJSP, 2019). En el año 2018, esas cifras aumentaron, alcanzando una tasa de violaciones sexuales de 34 por cada 100 mil habitantes; el 93% de las víctimas fueron mujeres y niñas (MJSP, 2019)¹. Asimismo, en sus observaciones finales para El Salvador, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, expresó su preocupación sobre el creciente número de casos de acoso, amenazas, intimidación y violencia contra mujeres LGBTI, incluyendo algunos perpetuados por parte de funcionarios encargados de la seguridad pública, así como su preocupación sobre la alta vulnerabilidad de Mujeres LGBTI ante la violencia de pandillas (CEDAW, 2017; ESMULES, 2018).

Tabla 2. Registro de denuncias por delito. 2018

Delito	Hurto	Robo	Extorsión	Privación de libertad	Delitos contra la libertad sexual	Violencia intrafamiliar
Número de denuncias	7,640	4,209	2,240	3,109	5,194	1,470

Fuente: elaboración propia con datos tomados de SPASS (2018).

En lo que respecta a las personas privadas de libertad, el sistema penitenciario salvadoreño incrementó de 28,334 personas a 39,642, entre los años 2014 y 2018. Equivalente a un aumento del 40% en la población privada de libertad a nivel nacional. Para la primera mitad de 2019, el país contaba con una población adulta de, aproximadamente, 40 mil personas privadas de libertad, es decir, una tasa de encarcelamiento de 597 privados de libertad por cada 100 mil habitantes; alcanzando la segunda tasa más alta del mundo, solo superada por la de Estados Unidos (Walmsley, 2018). La elevada tasa de privación de libertad ha venido aparejado con la sobrepoblación del sistema penitenciario, que llegó hasta un 378% de su

¹ Deben profundizarse los esfuerzos para contabilizar los hechos de violencia contra las mujeres; siendo de crucial importancia profundizar en su dinámica particular, basada en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. De esa forma, se espera que los datos sirvan como evidencia para el diseño de políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de las mujeres en materia de seguridad, desmitificando la violencia basada en género, sus causas y consecuencias, dejando de lado los enfoques androcéntricos y avanzando hacia respuestas integrales, desde enfoques de derechos humanos y de victimología (MJSP, 2019).

capacidad entre los años 2016 y 2017 (DGCP, 2018)², pero que, a consecuencia de la ampliación de instalaciones penitenciarias, se ha reducido al 145% para el año 2019 (DGCP, 2019). A la histórica situación de hacinamiento en el sistema penitenciario salvadoreño se sumaron las denominadas “medidas extraordinarias” de la administración Sánchez Cerén, las cuales impactaron negativamente en la salubridad y el hacinamiento carcelario. Por ejemplo, los casos de tuberculosis aumentaron en un 400% de 2015 a finales de 2016 (PDDH 2017), llegando a registrarse hasta 1,272 casos de tuberculosis (Human Rights Watch, 2018). Por otra parte, se reconocen al menos 27 casos de mujeres que sufren o han sido enviadas a prisión por sufrir complicaciones obstétricas, resultado de la criminalización total del aborto en la legislación salvadoreña. Al respecto, la CIDH (2018) ha llamado al Estado salvadoreño para que emprenda un moratorio a la aplicación del artículo 133 del Código Penal; así como para revisar detenidamente las condenas en 27 casos de mujeres por sufrir abortos espontáneos.

En lo que respecta a la percepción de la ciudadanía sobre la situación de violencia e inseguridad, es importante señalar que son estos considerados como los principales problemas del país por la mayoría de la población: un 67% de las opiniones en 2018 (IUDOP) y un 69.5% para la primera mitad de 2019 (IUDOP), los consideraron como los principales problemas de la sociedad salvadoreña, incluso antes que los económicos. Esta preocupación de la población salvadoreña contrasta con su poca confianza en las instituciones relacionadas con seguridad y justicia. Casi la mitad de las personas encuestadas por el IUDOP, en el año 2017, manifestaron que la policía representa y defiende los intereses de las personas que están en el poder (49.6%) y de los que tienen recursos económicos (48.9%). Además, las encuestas de victimización oficiales estiman que solo un poco más del 20% de las personas víctimas de delitos realizan una denuncia; lo cual deja una cifra oscura de un 80% de eventos no conocidos por las instituciones, haciendo que los registros administrativos solo representen una pequeña porción de la realidad. En este sentido, las mediciones oficiales también estimaban que solo un 14% de la población fue víctima de algún delito entre los años 2017 y 2018 (DIGESTYC, 2018); valores que parecen relativamente bajos, pero que son coincidentes con mediciones independientes, como las de las universidades.

En cuanto al funcionamiento de la justicia en El Salvador, diversos informes e investigaciones indican que, de los pocos casos que ingresan al sistema penal, una buena parte pasan por procesos de descarte (archivos, sobreseimientos, criterios de oportunidad, salidas alternas) y solo un grupo mucho más reducido llega a ser objeto de aplicación de la ley y sanción efectiva. Por ejemplo, informes sobre hechos de violencia contra las mujeres muestran que, de los casos de delitos sexuales procesados en el sistema de justicia, una proporción del 54% es absuelto o sobreseído, mientras que solo un 44% es condenado, y el resto es objeto de salidas alternas (MJSP, 2018). Respecto al delito de homicidio, una investigación periodística

2 Ante esta situación, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a través de una sentencia de Hábeas Corpus, dictaminó la lesividad del hacinamiento a los derechos a la integridad física, a la salud y al trato humano y emitió directrices para el Órgano Ejecutivo y los jueces para el abordaje de la situación (Sentencia de habeas corpus, 2017).

reveló que, de los homicidios cometidos en 2015, solo un 8.9% habían sido judicializados un año después (Rauda Zablah, 2016). Esto parece haber variado poco en los últimos diez años, pues en el año 2007 se reveló que solo un 14% de los homicidios eran presentados ante los tribunales, y, de ellos, solo un 4% era condenado (Blanco & Díaz, 2007). Independientemente de las diferencias entre una y otra medición, lo cierto es que solo una minoría de los homicidios ingresa al sistema de justicia, quedando muchos en la impunidad. En este sentido, tanto la falta de confianza, así como el número escaso de denuncias, obliga a duplicar los esfuerzos del Estado en materia de seguridad, ya que para reducir los niveles de violencia común y organizada, es necesario que la ciudadanía confíe en las autoridades y en las instituciones (Tyler, 2006).

Este panorama ha discurrido en el contexto más amplio de las políticas para la gestión de la violencia del Estado, en las que, independientemente de los gobiernos de turno, ha predominado la apuesta por el uso preferente de las instituciones de seguridad pública, la ley y sistema penal para intervenir en el fenómeno de la violencia, en detrimento de otras opciones de carácter social. Las expresiones más acentuadas de este esquema se manifestaron en las estrategias conocidas como “mano dura” o de “antiterrorismo”, derivadas de un acentuado populismo punitivo. Es decir, de una acción política orientada a satisfacer la emocionalidad de una sociedad agobiada por el miedo al delito, mediante la utilización y manipulación del sistema penal y el poder punitivo del Estado, como instrumento simbólico para demostrar fuerza y redituvar políticamente ante la opinión pública, decantándose principalmente por acciones como las capturas masivas, estigmatización de grupos sociales, ampliación de la duración de las penas, llegando hasta el extremo de la militarización de la seguridad (Amaya Cobar, 2012) y la adopción de discursos y acciones bélicas. La militarización de la seguridad pública se ha reflejado no sólo en una mayor participación del Ejército en tareas de seguridad pública, sino también en la instauración de un modelo policial militarizado (Aguilar, 2019). No obstante, no hay evidencia de la efectividad de estas políticas, por el contrario, se les achaca efectos nocivos, como el deterioro de las instituciones del sistema penal en materia de derechos humanos, así como la complejización de los ciclos de violencia y su recrudecimiento. A pesar de algunos intentos por impulsar una política integral de seguridad, como el PESS, la apuesta por la respuesta penal, de inmediato efecto y corto plazo, sobre el fenómeno de la violencia, se ha mantenido dentro de un círculo vicioso, en el que la violencia social es respondida con más violencia institucional, y a mayor intensidad del conflicto, con mayores costos económicos, humanos y de derechos.

La respuesta estatal ante este contexto de violencia no ha estado libre de señalamientos, registrándose múltiples casos de uso excesivo de la fuerza y la comisión de otras violaciones a los derechos humanos por parte de policías y militares, que incluyen: ejecuciones extralegales (PDDH, 2019), tortura, desapariciones y también algunos casos de desplazamiento forzado (Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado Ocasionado por la Violencia en El Salvador, 2019). De hecho, la PNC ha sido una de las instituciones más denunciadas en los últimos años: 1,110 denuncias entre 2017-2018 (PDDH, 2019). Del total de casos de

ejecuciones extralegales que se lograron registrar entre el 2014-2018 (PDDH, 2019), el 70% fueron contra víctimas adolescentes y jóvenes, y, en la mayoría de estos casos, no hubo una investigación de los elementos policiales señalados. Debido a algunas de estas problemáticas, el país ha tenido visitas de alto nivel de las Relatorías sobre Personas Desplazadas (Jiménez-Damary, 2017) y sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la ONU (Callamard, 2018), así como la visita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ra'ad Al Hussein, 2017). También ha sido objeto de atención en múltiples audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debido a la situación de la seguridad y los derechos humanos. En 2018, el relator especial de las Naciones Unidas hizo un llamado en su visita a El Salvador, expresando su preocupación sobre las personas defensoras de derechos humanos, señalando que los países deben reconocer la existencia de los problemas que estas enfrentan, así como no estigmatizarles, sino protegerles y definir su rol en la sociedad.

Por otra parte, es importante reconocer que no ha sido sólo las élites gobernantes de turno las que han reproducido narrativas y discursos que propician la adopción de medidas represivas y de confrontación desde las políticas públicas de seguridad, sino que son diferentes entidades e instituciones sociales las que también tienden a formarlas y reproducirlas. Estas narrativas que ven y hacen ver a los derechos humanos y las garantías constitucionales como una especie de “estorbo” para la seguridad de la población, están detrás de las justificaciones que se utilizan para proponer medidas y políticas de seguridad que no sólo no han brindado mayor seguridad a la población en los últimos treinta años, sino que también le dejan en mayor grado de vulnerabilidad frente a los detentadores de poder y la autoridad pública. La reproducción de discursos y narrativas que contraponen a los derechos humanos y las garantías constitucionales con las necesidades y aspiraciones de seguridad de la población, dificultan que propuestas de seguridad, integrales y de largo plazo, sean aceptadas por la población.

En ese sentido, si bien el conflicto armado y la violencia política fueron superados luego de los Acuerdos de Paz de 1992, también es cierto que la violencia criminal y la inseguridad se convirtieron en la gran deuda de la posguerra en El Salvador. El proceso democrático experimentado en las últimas tres décadas, ha coexistido con profundas situaciones de violencia, inseguridad e inequidad. Para afrontar estas situaciones de violencia y criminalidad, los Gobiernos de turno han implementado políticas con enfoques de seguridad pública principalmente punitivos, tanto desde el plano de lo formal-institucional, como desde lo discursivo y desde las prácticas. Las lógicas manoduristas y de guerra antiterrorista contra las maras han primado en estas décadas, colocando a las pandillas como el principal enemigo de la seguridad pública en la posguerra (Marroquín, 2017; Hernández-Anzora, 2018; Reyna, 2018; Aguilar, 2019). En tal sentido, las políticas de seguridad deben diversificarse y abordar otras problemáticas, como los de la trata de personas, del narcotráfico, y las dinámicas de violencia que desencadena su persecución (Aguilar, 2019), sin predisponerse a un análisis reduccionista que lo encasille todo como un elemento más del fenómeno pandilleril. Esto tampoco significa que no deba considerarse a las pandillas como

actores cuyo accionar afecta a miles de personas anualmente, al punto de ser considerados como actores dominantes de las dinámicas de violencia en el país (Ortiz, 2019).

La incapacidad de los partidos políticos que lideraron los procesos de democratización en Latinoamérica para afrontar los problemas de inseguridad, violencia e inequidad, hace que algunos especialistas hablen de que la región está viviendo una especie de “recesión” democrática (LAPOP, 2017). La desconfianza y antipatía acumulada por varios años empieza a tornarse en frustración y enojo de la ciudadanía, que se expresa en giros electorales hacia opciones políticas no tradicionales. Las elecciones de 2018 y 2019 en El Salvador, marcaron una clara ruptura de parte del electorado respecto a los partidos que lideraron la posguerra, abriendo un nuevo momento político. Pero, a pesar de estos significativos cambios en el sistema de partidos, el gobierno entrante (2019-2024) enfrenta unos problemas de seguridad y violencia que no son nuevos; sin embargo, también debe reconocerse que tiene ante sí, un escenario político favorable para los cambios. En ese sentido, el nuevo Gobierno de El Salvador puede decantarse por retomar una perspectiva de seguridad más acorde al espíritu de los Acuerdos de Paz y de la Constitución, o mantener los discursos, prácticas y políticas que impulsaron los partidos políticos que lideraron la posguerra.

Al margen del que vaya a ser el talante del nuevo gobierno respecto a la situación de violencia e inseguridad que enfrenta el país, lo cierto es que recibe un territorio que se encuentra francamente dividido por cuestiones de violencia e inseguridad; así como una sociedad sumamente fragmentada, que coexiste con actores ilegales, cuya violencia y ejercicio criminal, les ha proporcionado niveles cada vez mayores de interlocución política (Hernández-Anzora, 2018) y ha empujado a cada vez más familias a migrar internamente o fuera de las fronteras. Esto, además, en un contexto internacional en el que el gobierno Estadounidense lanza una ofensiva de políticas que criminalizan la migración e intentan cerrar las fronteras de los países mesoamericanos para detener la migración ilegal hacia los EUA. Para un país, como El Salvador, en el que la migración hacia los Estados Unidos y las respectivas remesas, han sido la válvula para aliviar cierta presión social y se han constituido en el principal flotador económico durante toda la posguerra, este no es un asunto menor en términos de estabilidad social y política.

Los cambios en las políticas migratorias globales, en general, y de EUA, en específico, son un reto y potencial conflicto en las actuales condiciones de los países de origen, donde la ruralidad que los expulsó sigue sin cambios en sus condiciones, por lo que de darse importantes oleadas de retornos y deportación, implicarían un alto riesgo de conflicto y desestructuración social. Sin embargo, la economía de los centroamericanos en los EUA es mayor a los 60 mil millones de dólares al año. Esto los convierte, potencialmente, en un público objetivo de consumo étnico y un aliado económico en el marco del TLC. Esta construcción económica con la población centroamericana en EUA podría atenuar los impactos de la actual política migratoria del gobierno de los EUA y establecer una relación CA/EUA distinta a largo plazo, basada en ventajas económicas y sociales para ambas partes (Hurtado, 2017). A pesar de

ello, según la OIM, los tres países a los que se devuelve el mayor número de personas son El Salvador, Guatemala y Honduras. Sólo en el año 2017, El Salvador recibió 26,463 personas retornadas. Estos elementos complejizan aún más la situación al incorporar a la comunidad a personas y familias con una fuerte afectación psicológica y una desventaja económica al haber vendido -en muchos casos- sus bienes para poder emprender su viaje.

Estos son sólo algunos de los desafíos que enfrenta el país y el nuevo gobierno, ante los cuales, las organizaciones de sociedad civil, conscientes del rol y de la experiencia acumulada, buscan aportar insumos para ir definiendo no sólo una propuesta de política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos y de género, sino una agenda política alternativa en materia de seguridad para la población salvadoreña, que pueda servir de ruta para consolidar un El Salvador equitativo, inclusivo y democrático.

II. PARADIGMA Y ENFOQUES DE SEGURIDAD PROPUESTOS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

2.1 Enfoque “securitista” y modelo de reacción al delito: la visión predominante en El Salvador

El abordaje de la inseguridad ha tenido diversos enfoques a lo largo del tiempo. Tradicionalmente, en los Estados modernos occidentales, el desarrollo del control social estatizó múltiples conflictos sociales bajo un marco normativo, es decir, a través de la creación de la justicia penal, por la cual, el Estado como detentador del monopolio de la fuerza, administraba la violencia (Garland, 2005). La tradición histórica occidental ha creado una burocracia especializada para la gestión del conflicto, bajo la etiqueta de “delito”, que se dedica al control, persecución y represión de los hechos bajo su competencia, es decir, el sistema penal; lo cual implicó organizar sus instituciones y sus modelos de funcionamiento bajo esta lógica. En ese sentido, bajo este enfoque securitista, la cuestión de la seguridad se reduce al ámbito del control y persecución del delito, basados en el abordaje reactivo, ex post, al fenómeno delictivo. Es decir, el accionar de las instituciones de control obedece a la ocurrencia de hechos considerados delictivos. Este modelo se ha visto reflejado en el caso salvadoreño, ya que durante mucho tiempo se ha mantenido un enfoque que tradicionalmente ha apostado por un abordaje legal e institucional de tipo punitivo (sistema penal) para un complejo problema social con raíces históricas, económicas, culturales, sociales, demográficas, etc. De esta forma, lo inadecuado de la respuesta, al reducirse meramente al abordaje penal, ha mantenido el contexto del fenómeno, permitiendo su pervivencia y reproducción.

En el plano de la seguridad pública, este modelo se ha expresado en la apuesta por estrategias policiales de control del delito, que han alcanzado sus máximas expresiones bajo los enfoques de populismo punitivo, bajo las etiquetas de “cero tolerancia”, “ley y orden” o de “mano dura”, los cuales han conducido a un enfoque militarizado de la seguridad, es decir, a la declaración de enemigos, estados de emergencia, la lógica de la sospecha activa y la alerta que hace que las fuerzas de seguridad pasen de un papel pasivo o reactivo, a uno activo. La consecuencia de este enfoque es que tiende a complejizar y deteriorar la relación con la comunidad, la cual es, o debería ser, su fuente originaria de información (Young & Lea, 2001). Debido a este deterioro, las fuerzas de seguridad organizan estrategias por las que salen a “buscar” la información a través de acciones de contacto, como la realización de registros y cacheos, controles de paso o interrogatorios aleatorios, lo que puede conllevar a situaciones de potencial inconformidad por parte de ciudadanos o ciudadanas o al abuso de facultades y uso de la fuerza por parte de las instituciones policiales, con el fin de lograr su objetivo.

La expresión más radical de esta estrategia es la incorporación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, es decir, a una institución hecha para acciones bélicas (Amaya Cóbar, 2012). Si bien, muchas veces, esta participación obedece a una necesidad de complementar pie de fuerza y cobertura territorial, su participación también revela la intensidad de la apuesta por el control desde la estrategia que privilegia la represión. En el plano de la justicia penal, el modelo se expresa en una mayor criminalización de conductas, el aumento de penalidades y el uso de la privación de libertad, que se refleja en el incremento de la población penitenciaria, tal como ocurrió en El Salvador con los procesos de endurecimiento penal y la situación de la sobrepoblación penitenciaria.

Además, los enfoques de seguridad imperantes en las últimas décadas han estado profundamente determinados por visiones de masculinidad hegemónica, tanto en el plano discursivo como en el de las prácticas. En ese sentido, se han reproducido concepciones donde la seguridad se considera una cuestión de fuerza y dominio, antes que de convivencia y comunidad. Esta visión masculinizada de la seguridad se relaciona también con una concepción de justicia como venganza y castigo, antes que de una justicia que intente recuperar los desequilibrios que puedan generarse en las relaciones sociales.

2.2 La propuesta de la sociedad civil: enfoque de derechos humanos y gestión de la conflictividad

Las propuestas de la sociedad civil organizada para la construcción de una política de seguridad ciudadana en El Salvador, se enmarcan en el modelo de gestión de la conflictividad, bajo el concepto de seguridad ciudadana; las cuales deben ser plasmadas en una política pública integral, con enfoque de derechos humanos, tal como lo propone la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009 y 2018).

2.2.1. El enfoque de derechos humanos

De manera general, la CIDH (2018) que una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad (p. 45-46). De manera más específica, una política pública de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva (CIDH, 2009).

En el área preventiva, la CIDH (2009) considera que están incluidas responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía. Acá se incorporan las acciones no punitivas que deben implementar otras agencias estatales, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de comunicación. Se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad.

El deber de prevención [de los Estados] abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales (p. 17).

Asimismo, la CIDH (2009) establece que existe un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida, a través del establecimiento de disposiciones de derecho penal efectivas para disuadir la comisión de delitos contra las personas, apoyadas por una maquinaria de implementación de la ley para la prevención, supresión y castigo del incumplimiento de esas disposiciones. Según la CIDH, esto también se extiende, en ciertas circunstancias, a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos. De esta manera la protección efectiva de los derechos humanos implica obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles:

- a) La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.
- b) Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.

- c) Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.
- d) Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (CIDH, 2009).

Para el cumplimiento de dichas obligaciones, se debe tomar en cuenta que las acciones están vinculadas precisamente a la persecución penal del delito, al esclarecimiento judicial de conductas delictivas, con el fin de eliminar la impunidad y garantizar la no repetición:

La CIDH ha condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares (p. 13).

Por su parte, la rehabilitación y reinserción de las personas que hayan cometido delitos, dependen del establecimiento de un sistema integral, en el que los Estados construyan planes y programas de trabajo, educación y otros, orientados a brindar a los reclusos las herramientas necesarias para su eventual retorno a la sociedad. De no ser así, dicha población correrá el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal. En esa lógica, según la CIDH, se considera imposible cualquier expectativa de rehabilitación personal y readaptación en sistemas penitenciarios en los que existen patrones sistemáticos de violaciones a derechos humanos, como, por ejemplo, cuando el Estado no provee condiciones mínimas de espacio, alimentación, higiene y atención médica. Además, el logro de la finalidad esencial de la pena mediante el tratamiento penitenciario adecuado, presupone necesariamente erradicar la sobrepoblación y el hacinamiento (CIDH, 2011). Sin embargo, a pesar de que el sistema penitenciario salvadoreño no brinda las condiciones mínimas, hay organizaciones que trabajan por la rehabilitación, aún en ambientes muy nocivos.

En ese sentido, esta propuesta considera imprescindible la transversalización del enfoque basado en los derechos humanos³; el cual implica considerar que los grupos destinatarios son titulares de derechos y que las instituciones estatales no son simples proveedores de servicios, sino legítimos garantes, que tienen la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas. En consonancia con ello, la ejecución de una política pública debe contribuir a fortalecer las capacidades de las y los titulares de derechos, para que puedan reclamar sus derechos y que los legítimos garantes de estos cumplan sus obligaciones. Este enfoque hace especial hincapié en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos. Esto enlaza con otros enfoques, como los de género e Inclusión de otros grupos vulnerables (LGTBI, Personas con discapacidad, etc.), que también son asumidos por esta propuesta. En consonancia con ello, en la siguiente tabla se resumen los principales derechos que se recogen explícitamente en los cuatro ejes presentados en esta propuesta:

³ Es de reconocimiento internacional que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro. El principio de interdependencia reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás (ACNUDH, 2006).

Tabla 3. Derechos Humanos por cada eje de esta propuesta

Eje	Prevención de violencia y de la delincuencia	Control y represión del delito	Rehabilitación y reinserción social	Atención a las víctimas
Principales Derechos Humanos	Derecho a la participación, a la educación, la salud y el trabajo. Derecho a una vida libre de violencia	Derecho a la vida, la integridad personal, la libertad, al acceso a la justicia, no recibir tratos crueles e inhumanos	Derecho al acceso a la justicia, la libertad	Derecho al acceso a servicios de atención y protección

Fuente: elaboración propia.

Se reconoce, además, la necesidad de hacer una gestión de las políticas de seguridad ciudadana basada en resultados, como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible, a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas, para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población (García López et al, 2010). La gestión basada en resultados abarca todas las fases del ciclo de la política pública. Una mirada necesaria para efectividad de la política pública es el análisis de sus adecuaciones requeridas en el plano sectorial, territorial y funcional (Hurtado, 2016). La adecuación sectorial plantea la necesaria interrelación de los diferentes sectores y por ente instituciones y actores que trabajan el tema. En tal sentido, no se debe atribuir únicamente al MJSP lo relativo a la seguridad ciudadana, pues esta también se encuentra vinculada con el estado de la educación, salud, empleo y la recreación de la población. Por otra parte, es sumamente importante asegurar que la política disponga de estrategias, metodologías y herramientas concretas que posibiliten transitar de la planificación al presupuesto, y luego a la prestación del servicio o cumplimiento del derecho, hasta llegar al monitoreo y evaluación participativa de la política.

2.2.2. El modelo de gestión de la conflictividad y el concepto de seguridad ciudadana

Por su parte, el modelo de gestión de la conflictividad considera que las alternativas de intervención no se limitan a la intervención de la justicia penal, sino que supone intervenciones paralelas o complementarias, así como la apuesta por la prevención, transformación y disminución de la violencia como prioridad. Este enfoque reconoce aspectos contextuales de los conflictos como variables a considerar en eventuales intervenciones. A diferencia de los modelos basados en el sistema penal, el modelo de gestión del conflicto incorpora una mayor participación de los actores del conflicto en la resolución de este. Otro elemento indispensable es que dichas intervenciones sean consideradas como válidas y legítimas por todos. Parte del enfoque de este modelo ha permeado en las instituciones de justicia penal y seguridad. Por ejemplo, en la adopción de estrategias de policía comunitaria o de proxi-

midad, o en la incorporación de equipos de análisis multidisciplinario de casos en la justicia penal juvenil o la incorporación de salidas alternas o penas alternativas a la privación de libertad, cuando las características de los casos no ameriten una sanción de esa naturaleza. Este modelo rompe, en buena medida, con el modelo tradicional de intervención del sistema penal y plantea el desafío de un enfoque más integral, con la participación de otros actores estatales y la propia ciudadanía.

En el mismo sentido, para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia que vive el país, se considera que el concepto de seguridad ciudadana es más adecuada que conceptos como los de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”; y, sin duda, mucho más adecuado que los paradigmas detrás de las políticas de seguridad que han dominado desde la firma de los Acuerdos de Paz, las cuales han mostrado no sólo su incapacidad de mejorar la situación de seguridad, sino que han complejizado aún más las violencias. Es importante tener en cuenta que la expresión seguridad ciudadana surgió en América Latina, en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. Ese contexto que implica el concepto de seguridad ciudadana refleja, de manera más precisa, la construcción del Estado y la sociedad salvadoreña en los últimos años. En tal sentido, el modelo o paradigma de seguridad ciudadana de esta propuesta, tiene las siguientes consideraciones:

- La seguridad debe comprenderse en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho. Para El Salvador, en la actualidad, esto significa ceñirse a dos acontecimientos fundacionales de muy reciente data: la Constitución de la República de 1983 y los Acuerdos de Paz de 1992; documentos que plantean un gobierno civil de la seguridad pública, y que separan explícitamente las funciones de seguridad pública de las de defensa nacional, asignándolas, además, a ministerios diferentes.
- Así también, las políticas de seguridad ciudadana deben ser integrales y con enfoque de derechos humanos, de género y de interseccionalidad. Es preciso contemplar las categorías de igualdad y no discriminación, observando los abordajes desde el derecho antidiscriminatorio, para cualquier decisión de política pública de seguridad.
- Las políticas de seguridad ciudadana deben tener como prioridad la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, inequidad y discriminación histórica.
- Las políticas de seguridad deben contemplar mecanismos claros para la participación ciudadana, la rendición de cuentas, así como para la producción y el acceso a la información relacionada con su aplicación.
- Las políticas de seguridad ciudadana deben ser concebidas como políticas de Estado, para evitar el cortoplacismo que suelen generar los periódicos ejercicios electorales así como las contraproductivas dinámicas que generan las propuestas basadas en el

populismo penal. Toda política de seguridad ciudadana deberá contemplar medidas de corto, mediano y largo plazo.

- Dados los conflictos violentos, tanto políticos como sociales, experimentados casi de manera ininterrumpida en las últimas cinco décadas, las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador deben contemplar prioritariamente la atención y los procesos de reparación de las víctimas; así como los procesos de justicia y desistimiento para los victimarios.
- Las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador deben financiarse por medio de políticas fiscales progresivas y equitativas; reduciendo la tendencia seguida en las últimas décadas, de depender principalmente de empréstitos internacionales. Así también, reducir la tendencia a cargar, principalmente, a las clases trabajadoras y profesionales, así como a los consumidores finales.
- Las políticas públicas de seguridad deben enmarcarse dentro del enfoque de interseccionalidad. No sólo los documentos de política pública como tal, sino también sus decisores y aplicadores, deben ser conscientes de las diferentes condiciones o situaciones de desigualdad o discriminación que pueden sufrir algunas poblaciones o sectores poblacionales. Las disposiciones de una política pública de seguridad deben orientarse hacia el abordaje de las diferentes aristas o condiciones que generen algún tipo de inequidad, exclusión o discriminación en poblaciones específicas, como la mujer, las NNA, juventudes, la población LGBTI, las personas con discapacidad o los pueblos originarios.
- Un elemento esencial de la política de seguridad ciudadana debe ser la participación, que además de un medio, constituye un objetivo del desarrollo. Desde esta perspectiva, la participación va mucho más allá de la mera consulta, considerándola como promotora de la conciencia crítica, como base para una ciudadanía activa.
- Las políticas de seguridad deben dar especial consideración a la dimensión de la seguridad desde la perspectiva de las mujeres, desde un abordaje diferencial de las inseguridades a partir de la percepción del miedo.
- La prevención de la violencia se entenderá como las acciones orientadas a evitar o reducir la ocurrencia de hechos violentos o delictivos, incorporando los enfoques de salud pública, desarrollo y derechos humanos, desde los tres niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria), así como medidas situacionales, sociales y comunitarias.
- La persecución del delito busca que el abordaje de éste sea científico, basado en evidencia e información técnica que permite la prevención del crimen, la investigación del crimen y el desarrollo de acciones estratégicas que llevan a articular al sistema penal y de justicia más allá de la sanción y la privación de libertad.

- Este enfoque de persecución del delito conlleva, además, la integración del sistema de justicia desde una labor de rehabilitación e inserción digna a las personas en conflicto con la ley, que construya un sistema penitenciario que no privilegie la detención sino las medidas de reparación desde un enfoque restaurativo que involucre a victimarios y a víctimas.
- La atención a las víctimas debe, por tanto, contar con una perspectiva victimológica que centre su intervención en las personas afectadas por la violencia y permita dar un trato diferenciado y con base en las necesidades de estas.

2.2.3. Principios de la propuesta de la sociedad civil

En este marco de consideraciones, conceptos y enfoques, los principios que asume una propuesta de política de esta naturaleza, son:

- Principio de dignidad humana: toda persona debe ser tratada con respeto a su dignidad e indemnidad por el solo hecho de serlo, excluyendo acciones denigrantes, infamantes o lesivas a la integridad de los individuos en el marco de las acciones de la política de seguridad o de justicia penal.
- Principio de legalidad: las acciones del estado están regidas primordialmente por la ley, teniendo a la cabeza la Constitución y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Lo anterior implica el correspondiente ejercicio de responsabilidad institucional y rendición de cuentas de los actos realizados.
- Principio de última ratio: las intervenciones de control y persecución penal son la última instancia de control sobre los conflictos, luego de otras intervenciones de prevención o tratamiento alternativo.
- Principio de igualdad y no discriminación: la política de seguridad y las acciones de la justicia no adoptan un trato preferente o discriminatorio ante los ciudadanos y ciudadanas, incorpora acciones de discriminación positiva e inclusión para asegurar un tratamiento igualitario de poblaciones vulnerables.
- Principio de transformación y reducción del conflicto: las acciones de la política de seguridad y de justicia penal deben orientarse a la búsqueda de soluciones a los conflictos existentes o transformarlos a un nivel que neutralice o minimice su dañosidad, no a ampliarlos o escalarlos.
- Principio de convivencia: las acciones de la política de seguridad y la justicia penal, deben tener especial cuidado en el respeto de la convivencia social y comunitaria, procurando mantener el tejido social, fomentando la cercanía con la ciudadanía y al no estigmatizar grupos por sus características socioeconómicas o etarias.

- Principio de civilidad: la seguridad ciudadana y la persecución penal son instrumentos para la gestión de conflictos sociales, no bélicos, en consecuencia, su gestión debe ser estar en manos de civiles.
- Principio del cuidado. Las sociedades que cuidan son aquellas que buscan no dañar y en las que las actividades relativas al cuidado de los seres humanos es un asunto asumido por el Estado y la sociedad, dejando atrás las visiones en las que las actividades de cuidado son un asunto con el que las mujeres deben lidiar. En ese sentido, debe reconocerse y fomentar, desde el Estado y la sociedad, el papel de las mujeres como agentes de paz, por lo que debe incluirseles, ineludiblemente, en las decisiones de la seguridad.

III. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DE LA DELINCUENCIA

3.1 Antecedentes

La Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) del año 2012 representó un primer esfuerzo de organización e integración multinivel y con amplia participación de actores sociales para la prevención de la violencia. En ese mismo sentido, en el año 2014, se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), con la misión principal de impulsar acciones que viabilizaran la implementación de las políticas en materia de justicia, seguridad ciudadana y convivencia, dando vida al Plan El Salvador Seguro (PESS). El PESS contempló los mismos ejes de trabajo definidos en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia del Gobierno 2014-2019, pero estableció algunos elementos centrales para su desarrollo. El PESS tenía un carácter integral y planteó cinco ejes con sus respectivas acciones prioritarias de corto, mediano y largo plazo, siendo uno de esos ejes el de prevención de la violencia. Originalmente, el CNSCC estableció que este eje debería ser el prioritario, aunque finalmente los principales énfasis comunicacionales y presupuestarios de la administración 2014-2019 estuvieron puestos a la represión del delito y el combate contra las pandillas (Aguilar, 2019; Reyna, 2018; Hernández-Anzora, 2016).

El anterior es el marco de documentos de política pública que antecedieron al actual gobierno 2019-2024, el cual aún no ha presentado un documento de política pública como tal, excepto por su propuesta electoral denominada Plan Cuscatlán (PC). En el capítulo de seguridad pública, el PC (2019:2) plantea 3 grandes líneas de acción: prevención, combate al crimen, y reinserción a la vida productiva. Sin embargo, la política implementada en estos primeros meses por el actual gobierno, denominada Plan Control Territorial (PCT), no tiene un asidero escrito y algunos de sus funcionarios han manifestado que no

lo tendrá, pues, según su criterio, se trata de información que debe ser reservada. Hasta el momento, se han dado a conocer, de forma verbal, tres fases del PCT, pero sin profundizar en de cada una. A pesar de la escasa información, la denominada como fase dos del PCT, contempla la recuperación del tejido social en las comunidades intervenidas y es la que se encuentra directamente relacionada con la prevención de violencia. La fase dos también es denominada como “Oportunidades” por los funcionarios de gobierno y es liderada por la recién creada Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, adscrita al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MINGOBDT). Según su titular, esta Dirección tiene como objetivo trabajar en las comunidades y barrios excluidos, articulando las fases uno (represión del delito) y dos (prevención de violencia) del PCT en dichos lugares (Marroquín, 2019).

Además de las políticas anteriormente mencionadas, también hay otras destinadas a poblaciones específicas, que también se encuentran relacionadas con prevención de la violencia. Respecto a protección a los derechos de la niñez y adolescencia: la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (PNPNA) 2013-2023, el Plan Interinstitucional de Protección Escolar, la Política de Salud Sexual y Reproductiva y el Plan Nacional de Acción de la Política Nacional De Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Destinadas a las mujeres: el Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas 2012-2017 (PNIEMS), Plan Nacional de Igualdad (2016-2020), la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PNVLV), la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Hombres y Mujeres en el Ramo de Justicia y Seguridad, la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027, así como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres en contextos conflictos armados y violencia, entre otros instrumentos nacionales e internacionales. Finalmente, la Política Pública para Pueblos Indígenas y su Plan de Acción (2017-2020), como una política sectorial relacionada con inclusión y prevención de violencia. Más recientemente aprobada, debe tenerse en cuenta la Política de Convivencia Escolar y Cultura de Paz.

3.2 Propuestas en materia de prevención de la violencia

El objetivo de la propuesta de prevención de la violencia y el delito es contrarrestar los factores de riesgo inmediatos así como aquellos estructurales e históricos, que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables y excluidas del país; así como fortalecer los factores de protección que favorezcan su desarrollo humano integral. En ese sentido, se busca vincular las propuestas más específicas y particulares sobre prevención de violencia, con otras de carácter estructural e históricas, sin las cuales, ningún esfuerzo de prevención de violencia puede ser sostenible para una sociedad como la salvadoreña, marcada profundamente por complejos procesos de violencia política y criminal, tanto en la actualidad como en su historia reciente.

I. Instrumentos para el reencuentro, la reconciliación nacional y la inclusión

Línea estratégica 1.1 Políticas especiales para la reconciliación y el reencuentro

No es sostenible pensar en prevenir la violencia en El Salvador si no se toman medidas de tipo estructural, que aborden y procesen los saldos de ha dejado el conflicto interno de los ochentas, las políticas neoliberales implementadas desde la década de las noventas en términos de reducción del espacio público, la consolidación del control territorial de las pandillas en varias comunidades del país a partir de los años noventas, la hemorragia migratoria que vive el país desde hace más de cuatro décadas, y el creciente desplazamiento forzado por violencia que está viviendo una parte de la población en los últimos años. Esto ha generado una sociedad profundamente desintegrada, para la cual deben adoptarse políticas especiales que procuren su reconciliación y reencuentro. Estas políticas deben ser decisiones de Estado, que superen el inmediatismo de los ciclos electorales, así como los abordajes sensacionalistas que hacen algunos medios de los problemas de la violencia (Hernández-Anzora, 2018).

En ese sentido, una política de reencuentro es sumamente necesaria para un país en diáspora, que busque reunir a familias y comunidades que se han desintegrado a lo largo de varias décadas. Pero también, una política de encuentro, comprendiéndola como acciones y decisiones para la generación de espacios públicos y para la superación de los profundos desequilibrios económicos, sociales y políticos que se manifiestan en el territorio nacional. Por otra parte, para el desarrollo de esta línea estratégica, y de la propuesta en general, debemos entender al espacio público no sólo como espacio físico sino como aquellas áreas donde se tejen las relaciones comunitarias, las cuales hemos ido perdiendo aceleradamente en las últimas décadas y que se pueden ver expresadas en la arquitectura del país: colonias cerradas, con reisor, amuralladas, con vigilancia privada, etc.

Además, son necesarias políticas para la reconciliación, pues es insostenible que una sociedad recientemente marcada por conflictos tan profundamente violentos, no haya tomado decisiones serias, de Estado, para su reconciliación (Hernández-Anzora, 2018). En tal sentido, algunas de las siguientes propuestas para el encuentro y la reconciliación, se encuentran íntimamente relacionadas y se complementan con las realizadas en el eje de atención a víctimas, que se hacen más adelante en este documento.

Acción 1.1.1 Políticas para el encuentro. Espacios públicos de convivencia

- Una política de encuentro, comprendiéndola como decisiones de Estado para la generación de espacios públicos. Es decir, disposiciones para la generación de espacios

y para la generación de confianza; donde la sociedad salvadoreña pueda encontrarse y convivir pacíficamente; potenciando el rol de los gobiernos locales.

- Acciones desde el Ejecutivo para apoyar los esfuerzos municipales de recuperación de parques y espacios públicos, siguiendo modelos como el parque Cuscatlán y algunas plazas del Centro de San Salvador.
- Actualizar la política de espacios públicos para la AMSS, junto con la Organización de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, para facilitar el uso del espacio urbano como una herramienta participativa para reducir y prevenir la violencia y la exclusión.
- Promover la construcción de políticas locales para los espacios públicos, con énfasis en las ciudades y cabeceras departamentales.
- Impulsar un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades y de descentralización de funciones, para que estas asuman la prestación de ciertos servicios y funciones que podrían ser más eficientes desde las localidades⁴.
- Impulsar el debate legislativo necesario, a través de una iniciativa de ley del MIN-GOBDT, para reformar el Código Municipal, con el fin de ampliar las potestades, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas de las municipalidades.
- Priorizar la construcción y reconstrucción del tejido social, como objetivo último de las inversiones en espacios públicos⁵.
 - Las dinámicas sociales deben ser el punto de partida en las inversiones en infraestructura. La recuperación del espacio público es mucho más que obra gris, lo más importante son los procesos de fortalecimiento de convivencia que se pueden generar empleando dicho espacio.
 - La participación ciudadana es crucial en la priorización de las obras y su diseño, en aras de su funcionalidad y no solo en respuesta a patrones estéticos.
 - Para que un espacio sea realmente “recuperado” debe garantizarse no solo la inversión en infraestructura, sino el abordaje para el fortalecimiento de las relaciones

4 En este sentido, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se encuentra implementando un proyecto quinquenal en El Salvador, por valor de 36,6 millones de dólares, para fortalecer la descentralización y la capacidad de gobierno local en El Salvador con el objetivo de mejorar la seguridad y acelerar el desarrollo económico.

5 Se sugiere desarrollar un estudio del impacto de algunos programas de inversión en infraestructuras comunitarias, para conocer en qué medida realmente contribuyeron a la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de las dinámicas comunitarias (Ej. PROJÓVENES, Programa Conjunto de Naciones Unidas, Una obra por día, etc.).

sociales y comunitarias entorno a este, requiriendo de los recursos básicos y personal capacitado, sensible y con metodologías muy bien establecidas.

- Potenciar el establecimiento de Casas o Espacios para la atención integral de grupos poblacionales en específico y la comunidad en general.
 - Trascender de la lógica tradicional de “casas comunales” que en el mejor de los casos solo ofertan un espacio físico en el cual la comunidad puede desarrollar actividades propias.
 - Estudiar las experiencias de bibliotecas comunitarias o municipales, centros o casas de atención juvenil (Ej. Programas ESPACIOS, u otros promovidos por municipalidades, OSC o el INJUVE) para no repetir los mismos errores y aprovechar sus aciertos
 - Potenciar no solo la dignificación física del espacio (construcción, equipamiento, mobiliario), lo cual es legítimo, sino también la inversión en los servicios que deben desarrollarse en el mismo (atención psicosocial, promoción de derechos humanos, cursos y talleres, etc.), bajo un enfoque de sostenibilidad.
 - Establecer convenios y alianzas con OSC que desarrollan programas y servicios vinculados con la reconstrucción del tejido social, mitigando algunas debilidades metodológicas y falta de personal capacitado, aun presente en instancias del Ejecutivo. Se recomienda analizar resultados y buenas prácticas anteriores en programas como los Fondos Concursables para el programa Jóvenes con Todo.
- Impulsar procesos para la reconstrucción del tejido social que tengan como base el intercambio inter-generacional. Estos procesos deben involucrar directamente con la población adulta mayor y aprovechar su capital en memoria histórica para que, mediante el intercambio con las juventudes y las NNA, se potencie, a nivel comunitario, la identificación y articulación de diferentes grupos etarios.

Acción 1.1.2 Políticas para el reencuentro

- Una política de reencuentro, que busque la reincorporación y fortalecimiento de las relaciones con nuestra comunidad de hermanos/as migrantes⁶.
 - Mejoramiento (agilizar, facilitar y abaratar) los procedimientos para el empadronamiento de salvadoreños en el exterior, para fortalecer su vinculación política. En

⁶ Se recomienda estudiar el proceso de construcción, así como los resultados de la política de retorno de Ecuador, mejor conocida como “Plan Bienvenid@s a Casa”. Política bajo el gobierno del presidente Rafael Correa, que inició en el año 2008 y que tenía como objetivo fundamental alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario, digno y sostenible de las personas emigrantes; principalmente para ecuatorianas y ecuatorianos trabajando en España y Estados Unidos, quienes debido a la crisis económica que experimentaron dichos países, comenzaron a perder sus puestos de trabajo, principalmente los residentes en España.

este sentido, también se propone la ampliación de la cantidad de naciones desde las que se pueda emitir el voto; así como retomar los lineamientos establecidos por la Sala de lo Constitucional de la República para incluir a la comunidad en el exterior para participar en las elecciones legislativas y municipales.

- Decisiones de política fiscal tanto a nivel nacional como local para incentivar la inversión de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior en emprendimientos relacionados con la generación de cultura y la cohesión social, y de alto valor agregado.
- Potenciar programas para generación de emprendimientos en familias receptoras de remesas, incentivando la inversión familiar tanto desde el exterior, como el espíritu emprendedor, empresarial y gerencial local. Programas de esta naturaleza contribuyen a mitigar efectos negativos que las remesas pueden ocasionar, como el “acomodamiento” al disponer de un recurso no que no es fruto del trabajo directo de la persona receptora, y pueden aportar en la dinamización de la economía local.
- Promover programas de “donación o apadrinamiento” de asociaciones de salvadoreños/as en el exterior para la inversión social o reconstrucción de sus comunidades o municipios de origen. Un programa de esta naturaleza requiere de mecanismos muy transparentes en la recepción y uso de los fondos para generar la confianza de inversión/donación. Esta es una forma también de acercamiento de salvadoreños y salvadoreñas migrantes, así como un mecanismo de retribución social a su país natal y su comunidad.
- Priorizar programas para brindar una atención psicosocial integral y oportunidades laborales, académicas y de emprendimiento para la población salvadoreña retornada.
- Potenciar el rol del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES).
- Ampliar el alcance del Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada (CONMIGRANTES et al, 2016), así como fortalecerlo institucional y presupuestariamente.
- Brindar especial atención a la población retornada más vulnerable, como es el caso de niños, niñas y adolescentes. Muchas de las acciones están ya establecidas en el “Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña” (CONNA et al, 2017), pero debe trascenderse a programas que permitan una integración real en la vida social, lo que requiere acciones afirmativas para estos grupos poblacionales.

Acción 1.1.3 Política para la reconciliación

- Una política de reconciliación nacional implicaría pensar la relación y el abordaje de victimarios y víctimas, así como echar a andar procesos de reparación a las víctimas; generar espacios de diálogo en los territorios; implementar procesos de justicia restaurativa y de recuperación de la memoria histórica; así como procesos de desistimiento de las agrupaciones criminales, entre otras acciones más orientadas a la reconciliación.
- Esta política debe tomar en cuenta la resolución de inconstitucionalidad 44-2013/145-2013, dictada por la Sala de lo Constitucional sobre la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, aprobada el 20 de marzo de 1993. En tal sentido, promover una nueva Ley orientada hacia la reconciliación nacional, siguiendo las disposiciones dictadas por la Sala de lo Constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dicha legislación debe establecer líneas para una posterior política pública de reconciliación nacional, que comprenda aspectos de justicia restaurativa.
- Retomar la discusión alrededor de la propuesta de Ley Especial de Reinserción de Miembros de Pandillas y de Prevención para Personas en Riesgo, que se hiciera en el año 2015, por la administración de Salvador Sánchez Cerén, pero superando los vacíos y limitaciones que presentaba dicha propuesta y agregándole mayor integralidad. Asegurándose que incluya los supuestos legales que permitan iniciar un proceso -de envergadura nacional- para el desistimiento de la vida pandilleril (Orellana, 2018). Toda política que implique llevar a cabo un proceso de desistimiento de la vida pandilleril, debe contemplar un componente fundamental para la atención de la enorme cantidad de víctimas y de sus procesos de acceso a la justicia y de reparación material y simbólica.
- Impulsar la discusión y aprobación de una ley especial para el abordaje del desplazamiento forzado. Con un especial énfasis en el tratamiento de las miles de víctimas de desplazamiento forzado por violencia, que se reportan en el país desde hace varios años. Para ello, es importante retomar los lineamientos expresados por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, en el Amparo 411-2017, por medio del cual obligó al gobierno de Sánchez Cerén al reconocimiento del problema y la atención de este. Esta ley y las políticas que se desprendan de ella son fundamentales para un genuino proceso de reconciliación nacional. En esta línea de propuesta, se profundiza más adelante, en el eje de atención a víctimas.
- Impulsar una reforma a la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, que contemple la creación de un fondo para la reparación de víctimas resultantes del conflicto armado de los ochentas y de la actividad las pandillas, así como de ejecuciones

extralegales de la PNC; así como considerar los graves hechos ocurridos, en estos contextos, hacia las mujeres y niñas, a través de proceso de reparación del daño colectivo, procesos para la ruptura de silencios y sanación.

Acción 1.1.4 Recuperación el carácter comunitario de la policía y reforzamiento de su operatividad en los territorios, bajo un enfoque de derechos humanos

En relación con la recuperación de territorios, es importante tener en cuenta que la PNC tiene una tradición de poca organización comunitaria y que, a la vez, debe enfrentarse con problemáticas de violencia y delincuencia complejas en las comunidades. Estos dos elementos hacen que la ciudadanía en general, sea desconfiada y poco colaboradora con la gestión policial. En ese sentido, construir confianza es un punto de partida desafiante al interior de la corporación policial (JICA, 2015:60). En los últimos años la PNC y la FAES han sido denunciadas por realizar amenazas, abuso verbal y físico, y detenciones arbitrarias. Las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de la Policía Nacional Civil socavan la credibilidad y la autoridad del Estado y específicamente el Órgano Ejecutivo, por lo que se constituyen en una amenaza a la paz, la seguridad y la estabilidad del país (PDDH, 2019).

Para abordar esa situación, se propone:

- Fortalecer las capacidades y el presupuesto de la Policía Comunitaria de la PNC, filosofía sobre la cual fue fundada la institución policial, en el marco de los Acuerdos de Paz, y la cual será muy necesaria para generar relaciones más estables y armoniosas con las comunidades. La Policía Comunitaria es una opción que podría generar mayor estabilidad y largo plazo a los esfuerzos para recuperar el territorio y construir tejido social, planteados en las fases I y II del Plan Control Territorial (PCT).
- Revisar, actualizar y reformar los planes de estudio de la ANSP para orientarlos hacia la formación sólida de los nuevos agentes policiales en aspectos relacionados con la filosofía, las prácticas y las lecciones aprendidas sobre Policía Comunitaria que han sido sistematizadas con el apoyo de cooperaciones como JICA, tanto a nivel nacional como regional.
- Construir sinergias entre los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) y la PNC para recuperar el territorio y construir tejido social. Si bien ya hay prácticas de colaboración entre CAM y PNC en algunas municipalidades, particularmente en las áreas de prevención y convivencia ciudadana, aún hay un potencial que puede ofrecer el CAM a un nivel de prevención primaria y situacional en apoyo a las labores de la PNC. El rol que tienen los CAM actualmente - mantenimiento del orden, seguridad patrimonial, trabajo con las comunidades en las áreas de prevención y convivencia-, debe potenciarse y fortalecerse para acompañar a la PNC en su función

de policía comunitaria. En tal sentido, se considera que los CAM pueden asumir atribuciones que vayan más allá de su principal función de velar por la seguridad patrimonial, asignándoles funciones complementarias a un nivel administrativo y de vigilancia, en áreas como: la regulación del tráfico vehicular; apoyo a la seguridad del transporte público; inspección y regulación de negocios. El rol que desempeñan los CAM debe apuntarse hacia una integralidad en sus funciones, convirtiéndolos en un cuerpo cercano a la población, cuyos elementos deben tener la capacidad para insertarse e interactuar en los territorios y gestionar las demandas ciudadanas (Murcia *et al*, 2016).

- Iniciar la discusión sobre la creación de una legislación secundaria, de aplicación general para todas las municipalidades, que regule como mínimo los siguientes aspectos sobre los CAM: uniformes, equipamiento-armamento, entrenamiento y formación, escalafón, etc., para elevar el nivel de profesionalización de los CAM, así como para fortalecer su rol y relación con la PNC.
- Iniciar la discusión sobre la creación de un marco normativo que establezca las formas de relacionarse e interactuar entre los mandos locales de la PNC y las autoridades municipales. Esto con el fin de evitar las multiplicidades o duplicidades de formas como mesas de coordinación, redes de trabajo, grupos de tarea conjunta, que puedan resultar finalmente inoperantes o menos efectivas; pero también para evitar que dichas relaciones e interacciones entre la PNC y el CAM dependan de las emotividades o subjetividades de cada autoridad municipal y de las autoridades locales de la PNC. En ese sentido, se deben establecer claramente las formas, periodicidad, así como los mecanismos para rendir cuentas (Murcia *et al*, 2016).
- En el plano de la formación y profesionalización, en la actualidad la formación de los CAM se encuentra laxamente contemplada en la Ley de los servicios privados de seguridad. Por lo que se propone crear un Academia para Agentes Municipales o de ampliar las funciones de la ANSP para que incorpore y forme a los Agentes Municipales, en una especie de nueva área o dirección de la ANSP para responder a la formación de los CAM, es una de las líneas de abordaje que deben ser estudiadas y debatidas. Entre las ventajas de que fuese la ANSP quien asumiera estas funciones se encuentran la experiencia y capacidad instalada de la institución, así como la posibilidad de que ésta priorice y compatibilice la formación de los CAM dentro de la lógica de Policía Comunitaria, poniendo énfasis en la formación de los CAM para el control y abordaje de los factores de riesgo contemplado en la Ley de Contravenciones (Murcia *et al*, 2016).
- Tanto la posibilidad de la creación de una Academia Municipal –que podría estar a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por ejemplo- o la de ampliarlas funciones de la ANSP para formar a los CAM, implican la necesi-

ría creación o refuerzo de un rubro presupuestario, que asegure la formación de los CAM a nivel nacional. La ley del FODES podría ser la que sufriera un cambio o reforma. Para ello sería necesario justificar legalmente el rol del CAM como parte del desarrollo social de los municipios. Por otra parte, podría contemplarse la creación de un Impuesto Municipal para el mantenimiento y formación de los CAM, por medio de su inclusión en la Ley general Tributaria Municipal (Murcia et al, 2016).

- En consonancia con la desmilitarización de la seguridad pública en el país, la cual es una de las líneas fundamentales de esta propuesta, la PNC debe iniciar un proceso de preparación y absorción de los efectivos del Ejército para convertirlos en efectivos policiales⁷.
- Establecer dentro de los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado los estándares de garantía de derechos humanos y su control. Reforzando la inclusión del Enfoque basado en Derechos en las currículas de la ANSP y la Escuela Penitenciaria⁸, así como en las empresas que brindan servicios de seguridad privada.
- Formar a la Policía Nacional Civil en atención al público con trato personificado para diferentes grupos vulnerados. Esta capacitación puede ir enfocada, sin ser exclusiva, para los y las agentes que ocupan su tiempo laboral, en la práctica, en dicha tarea.
- Ofrecer atención psicológica y programas de autocuido grupal para los agentes de seguridad, trabajando con sus relaciones interpersonales que surgen en el ambiente de trabajo, atacando así el aumento de suicidios en agentes de la PNC, y el aumento de conflictos interpersonales violentos entre los mismos.
- Actualizar protocolos de actuación y lineamientos policiales, mediante un enfoque de derechos humanos, para el debido acompañamiento de manifestaciones que, haciendo la debida protección del patrimonio público y la seguridad de los transeúntes, aseguren, en la misma medida, la integridad de los y las manifestantes en su ejercicio de libertad de expresión, y en su derecho de protesta pacífica.
- Instruir de forma especializada a la Policía Nacional Civil Comunitaria y los Cuerpos de Agentes Municipales, sobre protocolos de actuación con enfoque de derechos humanos para la atención directa de casos de violencia intrafamiliar. Que permita activar una ruta de atención, que ofrezca y derive a diferentes servicios, como atención psicológica, acompañamiento de denuncias, y protección posterior de las víctimas.

⁷ Esta propuesta es complementaria con las que se realizan más adelante en este documento, en el eje de control y persecución del delito, bajo su línea estratégica 1.1, denominada “fortalecer el carácter civil y democrático de la seguridad”.

⁸ Ídem.



Medidas para prevenir los principales factores de riesgo

Línea estratégica 2.1 Control de armas y desarme gradual de la sociedad salvadoreña

Diferentes informes e investigaciones sobre el impacto de las armas de fuego en la sociedad salvadoreña, arrojan la correlación directa entre cantidad de armas de fuego y homicidios, por lo que se les reconoce como un importante factor de riesgo. En tal sentido, resulta sumamente importante para una sociedad que vivió un conflicto armado recientemente, y que actualmente se enfrenta con actores ilegales armados, iniciar un proceso de desarme, que permita el monopolio del Estado sobre las armas de fuego y que dificulte las posibilidades de que actores ilegales armados puedan hacer uso de estas. Además de evitar que otros tipos de conflictos violentos (familiares, vecinales, etc.) escalen a niveles de letalidad. También es conocido, debido a los procesos judiciales recientemente entablados contra autoridades y miembros de la FAES, que las estructuras de corrupción incrustadas en las instituciones estatales encargadas de las armas de fuego y municiones, son parte de las fuentes que proveen de armas a los grupos criminales e ilegales, por lo que establecer un registro de armas transparente y controlado, es de suma importancia para reducir la capacidad de impacto letal de estos grupos.

En ese sentido, en el marco de la campaña electoral presidencial de 2019, la ahora denominada Plataforma para la Seguridad Ciudadana entregó a los candidatos en contienda, su documento de “Propuesta de sociedad civil organizada para la construcción de una política pública de seguridad ciudadana para El Salvador”. Dicho documento contiene recomendaciones para la política de seguridad ciudadana del próximo gobierno, y parte importante de las siguientes acciones están retomadas de dicha propuesta. También resulta importante tomar en cuenta los indicadores de armas como determinantes en la violencia contra la mujer, desde el abordaje de la masculinidad hegemónica.

Acción 2.1.1 Un registro de armas transparente

- Impulsar una reforma de la Ley de control y regulación de armas, municiones, explosivos y artículos similares, para conformar una nueva instancia para el registro de armas de fuego y municiones que supere el actual monopolio que tiene el Ministerio de Defensa Nacional sobre este; creando un nuevo ente con la participación de la PNC, la CCR, la PDDH y la FGR, y también de la sociedad civil como ente contralor.

Acción 2.1.2 Establecer un sistema de control exclusivo de las armas de fuego y municiones para la PNC y el Ejército

Esta propuesta es complementaria con las relativas a las propuestas que se realizan más adelante en este documento, en el eje de control y persecución del delito, bajo su línea estratégica 1.1, denominada “fortalecer el carácter civil y democrático de la seguridad”.

- Impulsar una reforma legal para regular la adquisición y comercialización de armas, con el objetivo de iniciar un proceso de desarme de la sociedad salvadoreña.
- Iniciar un proceso gradual de absorción e intercambio de armas de fuego y municiones, en el cual se estimule a los civiles que posean armas de fuego, legales e ilegales, para devolverlas al Estado a cambio de una indemnización.
- Establecer requisitos más estrictos para la conformación de empresas de seguridad privada, y limitar su capacidad de adquisición de armas, así como restringir el tipo de armamento que puedan adquirir.
- Establecer requisitos más estrictos para la conformación de empresas de seguridad privada, y limitar su capacidad de adquisición de armas, así como asegurar la prohibición de determinado tipo de armamento, como es el caso de las armas automáticas, explosivos, y de los dispositivos que aceleran la capacidad de disparo de las armas semiautomáticas.

Acción 2.1.3 Reducción de los servicios de seguridad privada

- Prohibir la contratación de servicios de seguridad privada para funcionarios públicos e instituciones del Estado, e impulsar una reforma a la ley orgánica de la PNC, y demás instrumentos legales relacionados, con el objetivo de establecer una división de la PNC dedicada exclusivamente para prestar estos servicios.
- En línea con lo anterior, habilitar al MJSP para recibir pagos de los órganos y carteras del Estado, para cubrir los gastos de esta división especial. Esta división también deberá proveer los servicios de custodia penitenciaria a la DGCP.
- Fortalecer la normativa que permite la existencia y uso de seguridad privada, exigiendo un mayor cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, así como mejores condiciones y prestaciones laborales para los agentes de seguridad privada.



Fortalecimiento de los sistemas de protección, con énfasis en las poblaciones y sectores más vulnerables

Línea estratégica 3.1 Implementar programas de promoción del deporte y la cultura, y el desarrollo de habilidades para la vida, promoviendo la construcción de cultura de paz, con énfasis en comunidades vulnerables y estigmatizadas

Las juventudes de las comunidades vulnerables, principalmente las urbano-marginales, viven una realidad de estigma, discriminación y falta de oportunidades, que marca el desarrollo de su personalidad. El enfoque de cultura de paz ofrece un marco en que se promueven acciones que transformen los conflictos de manera positiva y, por lo tanto, tengan

un impacto significativo en lograr cambios de corto y largo plazo sobre las secuelas de la violencia que ha vivido el país. En tal sentido, se apuesta al equipamiento de una nueva generación con las herramientas para transformar los conflictos en oportunidades para el desarrollo y el bienestar común. Proceso que implica una deconstrucción de la cultura de violencia, contribuyendo a una nueva racionalidad de paz.

En esta línea, se integra el deporte, la cultura y el desarrollo de habilidades para vida, con un claro enfoque al fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre individuos y organizaciones, contribuyendo a la inclusión, cohesión y resiliencia. Se considera que las acciones que se desarrollan desde el deporte y la cultura se pueden articular a nivel municipal, en una oferta programática para el uso del tiempo libre y la dinamización de espacios públicos dirigidos a la familia y a los grupos vulnerables niñez, juventud y mujeres. Las propuestas de esta línea, y varias de las que siguen, están basadas en buenas prácticas ejecutadas por organizaciones de sociedad civil como FUSALMO, CINDE, SSPAS, CIDEP, OIKOS, FUNSALPRODESE y otras; la mayoría en alianza con municipalidades como Mejicanos o San Salvador (como el programa ESPACIOS). Igualmente se integran aprendizajes de intervenciones del INJUVE y el Programa Conjunto de Naciones Unidas. Estos programas deben formar parte de los nuevos espacios comunitarios (casas comunales, bibliotecas, casas juveniles, etc.) presentes en los territorios o previstos en el marco del programa “Oportunidades” de la actual administración, a través del INJUVE.

Acción 3.1.1 Fomento de programas deportivos y recreativos orientados principalmente a la niñez y las juventudes, con énfasis en el fortalecimiento de las relaciones colaborativas, bajo un enfoque integral de salud y con prácticas de cultura de paz

Con esta acción se promueve el desarrollo deportivo-recreativo, contribuyendo a la formación integral, la salud física y mental y la convivencia comunitaria. El deporte y la recreación configuran un espacio muy valioso de educación ética y transmisión de valores, por múltiples factores: 1. El carácter lúdico de estas actividades resulta muy atractivo para este grupo poblacional; habiéndose comprobado que las iniciativas deportivas y recreativas favorecen la inclusión de jóvenes desmotivados, que muy difícilmente responden a otro tipo de programas. 2. Por su naturaleza vivencial y las múltiples relaciones interpersonales que genera su práctica, involucrando afectos, sentimientos y emociones con más facilidad que otras disciplinas; siendo el deporte y la recreación escenarios óptimos para integrar los componentes reflexivos, conductuales y afectivos indispensables en cualquier modelo de educación en valores. 3. Las situaciones conflictivas y consecuencias morales que produce la naturaleza del deporte y la recreación, ofrecen un campo ideal de reflexión y construcción moral a partir de la propia experiencia deportiva de NNA y jóvenes.

- Formación de instructores/as de INDES y otras entidades, en metodologías que promuevan el juego limpio y otros enfoques promovidos en esta acción. Es la posibilidad de que los equipos que intervengan tengan un amplio conocimiento en las diferentes estrategias y acciones que conllevan el trabajo con las juventudes, volviendo dicho trabajo una forma efectiva de contribuir al desarrollo de las habilidades de dichas juventudes.
- La creación de comités deportivos y recreativos. Implica potenciar la organización comunitaria de las juventudes en torno una forma sistemática de la ejecución del deporte y la recreación que contribuya, en definitiva, a la búsqueda de su desarrollo integral.
- Adecuar los espacios deportivos y recreativos. Siendo una necesidad contar con espacios deportivos y recreativos adecuados en las comunidades atendidas, para la práctica multidisciplinaria de acuerdo a las ideas y necesidades de las juventudes.
- Ejecución de torneos y festivales deportivos y recreativos, articulando las comunidades aledañas. La promoción de festivales es clave para el desarrollo e interrelación social, por lo que se promovería una cantidad determinada, que obedezca a un diagnóstico previo y a la cantidad de juventud participante; teniendo en cuenta recursos técnicos, materiales y financieros.
- Fomentar la organización juvenil desde equipos deportivos. Con ello se contribuye al fomento del trabajo colectivo, la autogestión y la construcción de ciudadanía.
- Material deportivo básico adecuado, en función de un buen funcionamiento de las Actividades Deportivas y Recreativas que promueven el desarrollo psicomotor de las juventudes.
- Promoción de diversas disciplinas deportivas como parte del desarrollo integral, de acuerdo a los diagnósticos previos en las comunidades y sus instalaciones, y procurando eliminar los patrones sexistas vinculados al deporte.

Acción 3.1.2 Fomentar y desarrollar expresiones culturales, que contribuyan al desarrollo integral de las juventudes y las NNA

Esta acción busca dinamizar la gestión artístico-cultural comunitaria desde las juventudes y la comunidad en general, potenciando sus identidades y desarrollo integral, con una agenda participativa. Al igual que el deporte, el arte y la cultura son grandes aliados insoslayables en el desarrollo de la identidad juvenil, contribuyendo a formar seres holísticos, sensibles y respetuosos de su entorno y de las demás personas. La cultura da la capacidad de reflexionar sobre sí mismo, discernir valores y efectuar opciones. Las personas llegan a reconocerse como un proyecto inacabado, ponen en cuestión sus propias realizaciones, buscando incansablemente nuevas significaciones y creando otras que las trasciendan.

Considerando la cultura como parte fundamental de la solución integral de problemas como la violencia o la discriminación, y coadyuvante en la reconstrucción del tejido social, se propone el desarrollo de una agenda artístico cultural que irradie en la comunidad. Es importante señalar que se plantea a la comunidad como hacedora y portadora de cultura, y no como mera consumidora. En ese sentido la oferta cultural más que exógena, debe promover el desarrollo cultural en el marco de la formación integral y la convivencia.

- Partir de un diagnóstico comunitario base, que oriente la oferta cultural pertinente a la demanda y condiciones. El diagnóstico está dirigido a las y los representantes de los organismos vivos de la comunidad, ya sean habitantes de la comunidad o representantes de instituciones que trabajen en el territorio (ADESCOS, grupos de iglesias, colectivos, escuelas etc.) y en el plano individual hacia NNA y jóvenes, para conocer los principales intereses y motivaciones con respecto al arte y la cultura.
- Promover una oferta artístico-cultural comunitaria. Misma que permita desarrollar talleres formativos y actividades culturales que promuevan la apropiación artística, que proponga nuevas formas de crear, organizarse y de hacer comunidad. Los talleres de formación artística deberán cubrir diferentes expresiones con base al diagnóstico y a la promoción de nuevas manifestaciones que potencien el desarrollo integral.
- Fomentar la organización juvenil desde colectivos artísticos. Con ello se contribuye al fomento del trabajo colectivo, la autogestión y la construcción de ciudadanía.
- Desarrollar festivales bajo una agenda cultural comunitaria. Con ello se generan espacios que fortalecen el vínculo entre los organismos juveniles y demás estructuras comunitarias para la creación de una agenda cultural participativa que responda a las demandas de la población local. Cada comunidad tiene prácticas artístico-culturales diferentes. Por lo tanto, se debe evaluar la pertinencia de cada una según las necesidades. Este tipo de acciones contribuye al fortalecimiento del tejido social y al diálogo inter-generacional.
- Formación en gestión cultural, para potenciar los conocimientos, conceptos, metodologías y valores de los organismos artístico-culturales de la comunidad para el ejercicio de la gestión cultural. Se incluye talleres de elaboración de proyectos culturales, donde las y los participantes se fortalezcan con herramientas para la sostenibilidad de sus proyectos artísticos-culturales de enfoque comunitario; al adoptar herramientas que potencien sus capacidades técnicas para la presentación de sus proyectos colectivos, comunitarios o individuales.
- Potenciar los deportes de calificación y votación, que incluyen tanto una oferta deportiva como cultural, debido a su valor estético y artístico, y promueven el desarrollo integral de las juventudes y niñez salvadoreña.

Acción 3.1.3 Impulsar programas de desarrollo de habilidades para la vida, fortaleciendo la resiliencia de jóvenes y adolescentes

La acción pretende fortalecer habilidades en las juventudes y adolescentes por medio de un proceso formativo integral, que garantice su reconocimiento como sujetos de derechos y la proyección de su plan de vida. Varias experiencias ejecutadas demuestran que fortalecer habilidades para la vida, iniciando con la autoestima, tiene un efecto vitamínico en las juventudes resilientes, que no sólo les protege de sucumbir a conductas de riesgo, sino que brinda herramientas para proyectarse y aprovechar del mejor modo las oportunidades de su entorno. Este componente persigue la consolidación de los procesos de atención integral; primero desde un enfoque psicosocial, trabajando las relaciones personales e interpersonales de estos, otorgándoles herramientas para auto-conocerse y auto-gobernarse, haciendo uso pleno de sus facultades sociales y en armonía con su entorno. Segundo, fortaleciendo conocimientos y desarrollando aptitudes para la toma de decisiones de vida entorno a la salud, el desarrollo personal y la participación ciudadana. Y, tercero, cultivando la inteligencia emocional y la salud mental de los y las jóvenes. Los programas o proyectos de fomento de Habilidades para la Vida, se sugiere que se desarrollen bajo la siguiente ruta:

- Ejecución de procesos (talleres) de habilidades sociales. Con el objetivo de potenciar en la población participante la práctica de las habilidades sociales, con énfasis en la resiliencia y comunicación asertiva, tomando en cuenta la realidad de cada comunidad, para que en la toma de decisiones él o la joven tenga más herramientas que aporten en la formulación de su plan de vida.
- Desarrollo de procesos de educación para la paz. Lo cual persigue incorporar nuevas herramientas, conceptos y técnicas para la transformación de conflictos y el manejo de emociones que fortalezcan las relaciones interpersonales en las comunidades y que contribuyan a una convivencia pacífica. Se incluyen contenidos sobre paz y tipos de violencia, así como sobre manejo de emociones y transformación de conflictos.
- Género y sexualidad. Resulta muy importante incluir esta temática en el abordaje con juventudes, para visibilizar las situaciones y problemáticas que afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres, y fomentar reduzcan la reducción de los patrones de violencia de género.
- Derechos Humanos: Más que los conceptos de derechos humanos, debe fomentarse el enfoque basado en derechos, que identifica claramente a las y los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, así como a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben.
- Derechos Sexuales y Reproductivos: Con el fin de que los y las jóvenes gocen de una educación sexual integral, facilitando el conocimiento de temas de violencia sexual, prevención de embarazos e ETS, y prácticas sexuales responsables.

- **Liderazgo:** La promoción del desarrollo integral de las juventudes, incluye el fortalecimiento de habilidades para su reconocimiento y acción como sujetos de cambio en la construcción de comunidades inclusivas, participativas y con prácticas de cultura de paz.
- **El plan de vida:** Es pertinente trabajar sistemáticamente con los y las jóvenes en ampliar sus expectativas de desarrollo personal y sus propósitos de superación mediante la construcción de un proyecto de vida, como el conjunto de lo que la persona quiere ser y lo que hará en determinados momentos de su vida, así como las posibilidades de lograrlo. El plan de vida deberá estimular, que los y las jóvenes puedan ver más allá de las limitaciones reales que enfrentan y de la realidad subjetiva que los convence de que no pueden superar su adversidad.
- **Atención psicosocial personalizada:** Dirigida a jóvenes que se encuentren en mayor estado de vulnerabilidad, jóvenes con alto grado de deterioro de las relaciones familiares y/o sociales llegando incluso a la violencia intrafamiliar, de género o sexual.
- **Brindar especial atención a las menores de edad que son madres de familia,** abordando los aspectos relacionados a su maternidad y los efectos de la violación.

Línea estratégica 3.2 Potenciar el acceso a la educación, así como la reinserción al sistema educativo como la formación vocacional, de sectores poblacionales en condiciones de vulnerabilidad (LGBTI, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas domiciliadas en comunidades estigmatizadas)

La educación es indispensable para alcanzar un desarrollo sustentable, y como derecho humano fundamental y esencial para ejercer los demás derechos, debe ser prioritaria desde la política de Estado. Los grupos más vulnerados, que viven en situaciones de pobreza o que presentan condiciones que los han marginalizado, se han visto más limitados al acceso a la educación que el resto de la población. El Estado debe garantizar el acceso a una educación que empodere los individuos, cree capacidades ciudadanas y productivas, desarrolle la resiliencia e inculque valores de respeto e igualdad. La educación, también debe ser inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas. Sin ello no es viable la construcción de la democracia y de una sociedad más igualitaria y pacífica.

Acción A.3.2.1 Promoción de la reinserción de adolescentes y jóvenes al sistema educativo, con énfasis en jóvenes residentes en comunidades estigmatizadas y otros grupos poblacionales marginados.

La acción pretende fortalecer el acceso de las juventudes al sistema educativo para su integración y desarrollo social. La reinserción de los y las jóvenes al sistema educativo es debe convertirse en una prioridad en el ámbito de prevención de violencia, pues aún cuando las

aspiraciones inmediatas pudieran centrarse en el empleo, es necesario elevar el nivel educativo para dar más garantías de un empleo digno a mediano plazo. La incorporación a estudio podría derivarse de los Planes de Vida construidos en los procesos de habilidades para la vida.

- Continuar ampliando la oferta de modalidades flexibles desde el Ministerio de Educación, procurando acercar más los servicios a las comunidades más vulneradas y zonas rurales.
- Estrategia de motivación de jóvenes, para su reincorporación al sistema educativo. La ruta de re-ingreso al estudio es personalizada. Con cada joven se debería analizar las barreras (económicas, socioculturales, por discapacidades, materiales, pedagógicas, simbólicas, técnicas...) que dieron al traste con su expulsión del sistema y que dificultan su retorno. Con base en ello, debe establecer la estrategia personal, ajustando la demanda con la oferta educativa presente. La motivación de los/as jóvenes y sus familias, y el acompañamiento personalizado, son esenciales para el desarrollo de la actividad.
- Desarrollar estrategias para la reducción del estigma y el acoso en los centros educativos para reducir el abandono de estudiantes por sobre-edad, bullying, discriminación por orientación sexual, por discapacidad, etc.

Acción 3.2.2 Formación en habilidades para el empleo, el emprendimiento y talleres vocacionales de grupos poblacionales marginados.

Las tendencias formativas más recientes se acercan a un modelo integral de formación que desarrolla competencias tanto laborales como personales y sociales, encaminadas a establecer una futura relación laboral y productiva. Se busca fortalecer las habilidades y competencias de los y las jóvenes, y de otros grupos poblacionales marginados, para disminuir brechas de acceso al mercado laboral o para establecer un emprendimiento con posibilidades de éxito. Partiendo del Plan de Vida, acorde a sus intereses y motivaciones, los y las participantes cursarían talleres para el empleo o de emprendimiento.

- Estudio de buenas prácticas y lecciones aprendidas de experiencias anteriores, ejecutadas tanto por INJUVE y otras entidades gubernamentales, como por diferentes ONG.
- Diseño de programas conjuntos con entidades gubernamentales responsables de la formación y de la atención de grupos poblacionales vulnerables (INJUVE, ISDEMU, CONAMYPE, INSAFORP, etc.) y ONG que disponen de programas y centros de formación; para el desarrollo de esta acción.
- Desarrollo de procesos formativos de habilidades para el empleo: Contempla la preparación pre-laboral, brindando los medios y herramientas laborales que aumentan el nivel de competitividad en el mercado del trabajo, procurando una adaptación al mismo y a su disciplina.

- Cursos de gestión empresarial y de negocios, con el fin de incrementar la capacidad gerencial y operativa (Contabilidad, Comercialización, Calidad, Seguridad e Higiene ocupacional, etc.)
- Desarrollo de talleres vocacionales orientados a jóvenes y grupos vulnerados que requieren aprender un oficio para elevar sus competencias profesionales, ya sea para acceder un empleo o establecer un emprendimiento. Para el desarrollo de estos, deben elaborarse diagnósticos vinculados al actual mercado de trabajo, así como sobre las potencialidades y particularidades territoriales.

Acción 3.2.3 Programa de becas para la continuidad de estudios de jóvenes y grupos poblacionales en mayor situación de exclusión

- Estudiar experiencias anteriores sobre la dotación de becas para jóvenes (Ej. Jóvenes con Todo y otros proyectos desarrollados por ONG) para identificar patrones de éxito y debilidades.
- Desarrollar sistemas o mecanismos para una focalización, transparente y participativa, para la selección de jóvenes y personas con mayor vulnerabilidad usuarias de becas.
- Establecer un programa de becas, como incentivo y apoyo a parte de los/as jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas LGTBI de situación económica más compleja, para que continúen estudios en diferentes niveles, incluidos los/as participantes en talleres vocacionales o técnicos para fortalecer sus capacidades de empleabilidad o emprendimiento. Los fondos estarán destinados a cubrir costos de material didáctico, alimentación y transporte. Se deberá contar con un reglamento con los criterios de asignación y el mecanismo de monitoreo del proceso (procedimientos, montos, plazos, etc.). El acompañamiento y seguimiento de los y las becarias es importante para disminuir el nivel de deserción.
- Establecer convenios con centros de formación y universidades para lograr una mayor cobertura conjunta.

Línea estratégica 3.3 Mejorar el acceso al empleo digno de sectores poblacionales vulnerables (LGBTI, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas domiciliadas en comunidades estigmatizadas)

El desempleo es uno de los problemas más sentidos de la población salvadoreña, a lo que se le puede añadir la precariedad del gran parte del empleo existente. Como en los demás ámbitos, esta situación no afecta a todos y todas por igual. Por ejemplo: Para 2016, la tasa de participación en el mercado laboral de las y los jóvenes entre 16 y 24 años de edad (48.5%) era menor con respecto a la participación en el mercado de trabajo del conjunto de la pobla-

ción (62.2%). Al analizar las tendencias de la Población Económicamente Activa (PEA), la tasa de participación de las mujeres sigue representando cerca de la mitad de la de los hombres (47.3% vs 80.1% respectivamente) en 2016. La incidencia de la informalidad en lo urbano es mayor en las mujeres, quienes presentan una tasa de informalidad del 48.8% frente a un 37.5% de los hombres. (DIGESTYC, 2017)

Por otra parte, persiste un bajo nivel de cobertura de la seguridad social, solo 35 de cada 100 personas trabajadoras expresan estar afiliadas a algún sistema de seguridad. Las personas con discapacidad o LGTBI sufren de mayores agravantes para acceder a un empleo que garantice sus derechos humanos, y junto a muchos/a jóvenes y mujeres pobres, están resignados al desempleo o a trabajos informales y precarios. En tal sentido, el Estado debe mejorar progresivamente las condiciones para la generación de empleo digno, impulsando medidas que favorezcan el crecimiento económico e incrementando las oportunidades laborales para mujeres, jóvenes (con énfasis en los/as que viven en zonas estigmatizadas), personas con discapacidad y personas LGTBI.

Acción 3.3.1 Generación de condiciones de equidad para el acceso al empleo de poblaciones en situación de vulnerabilidad

- Políticas y programas para el potenciar el acceso al empleo de grupos poblacionales en situación de desventaja (mujeres, juventudes, personas con discapacidad, población LGBTI y persona retornadas). Pese a la existencia de normativas a favor de la inclusión de personas con discapacidad en los puestos laborales o la Ley de Primer Empleo, los avances aun son tibios y no logran reducir la brecha. Se requiere, por una parte, fortalecer los mecanismos de control y sanción a las empresas que no cumplen con lo mandatado en las leyes de esta naturaleza y, por otra, un mayor incentivo para las que sí lo hagan. Los incentivos pueden ir orientados a premios o reconocimientos públicos en torno a la Responsabilidad Social Empresarial y el compromiso por la inclusión.
- Desarrollo de estrategias para la reducción de estigma presente en los empleadores, que afecta a personas residentes en comunidades de las cuales se tiene una percepción de alto riesgo social, o alta incidencia de la violencia.
- Fortalecer la protección de los derechos laborales de las personas pertenecientes a grupos más vulnerable, en aras de crear espacios laborales justos, protegidos y potenciadores de la humanidad de las personas.
- Revisar las leyes respecto al empleo, en aspectos como violencia laboral y riesgos psicosociales como determinantes del absentismo laboral de las mujeres.
- Impulsar planes especiales para atender la reinserción laboral de las personas retornadas. Misma que pasa por la certificación de sus habilidades, mejora de su empleabili-

dad, así como medidas para que los empleadores estén mejor preparados para recibirlos o dirigirles sus ofertas de empleo.

- Impulsar planes especiales para atender la reinserción laboral de las personas rehabilitadas por el sistema penitenciario.

Acción 3.3.2 Involucramiento del sector privado para la inclusión de poblaciones en riesgo

- Establecimiento de acuerdos y mesas de trabajo con la empresa privada para el mejor cumplimiento de normas de protección social y empleabilidad con dimensión de género y generacional.
- Implementación de campañas de sensibilización dirigidas al sector privado sobre inclusión social a sectores vulnerables (LGBTI, PcD, etc.).
- Implementación de estrategias articuladas de trabajo con el sector privado para la contratación de personas rehabilitadas por el sistema penitenciario.

Acción 3.3.3 Potenciar la generación de ofertas de empleo desde el sector público orientadas a personas y grupos en mayor desventaja

- Promover proyectos de inversión o sociales, en que la contratación sea mayoritariamente de personas en mayor desventaja social, como una acción afirmativa.
- Garantizar que en los órganos e instituciones del Ejecutivo garanticen las cuotas establecidas por ley para la contratación de personas con discapacidad y otros grupos poblacionales que disponen de estas normativas.
- Potenciar la creación de reglamentos internos en las instancias del gobierno que promueva la contratación, tanto de personal, como de servicios temporales, de personas provenientes de grupos más vulnerables.
- Establecer programas de conjunto con las municipalidades, en la haya una asignación de recursos para proyectos locales, sujetos a la contratación mayoritaria de personas en mayor desventaja social.

Acción 3.3.4 Programa de apoyo para emprendimientos y pequeñas empresas de personas en mayor vulnerabilidad

- Desarrollo de programas para el fomento del emprendimiento y la creación de iniciativas económicas sostenibles, incorporando jóvenes, mujeres y otros grupos en situación

de vulnerabilidad al autoempleo digno. Estos programas pueden ser diferenciados, asignando un mayor capital semilla a los grupos en mayor desventaja social.

- Establecimiento de sinergias de con aliados estratégicos, en especial ONG y otros actores no estatales que disponen de programas similares.
- Garantizar una asistencia técnica de calidad, que fortalezca las capacidades técnicas-gerenciales de los emprendimientos y microempresas de personas que representan los grupos poblacionales con mayor desventaja.
- Promover programas de acceso a créditos con tasas y plazos preferenciales, para la inversión de las poblaciones en mayor desventaja social.
- Desarrollar programas de apoyo a las familias receptoras de remesas, para la reinversión de las mismas en emprendimientos.
- Incrementar el acceso al mercado por parte de emprendedores/as y microempresas, con énfasis en cuotas priorizadas dentro de las compras públicas.

Línea Estratégica 3.4 Fortalecer el sistema educativo en aspectos relacionados con prevención de la violencia, cultura de paz y enfoques de derechos humanos

Esta propuesta se encuentra en sintonía con el trazado de prevención de la violencia plasmado en el Plan Cuscatlán (PC), que plantea la necesidad de implementar la Política Nacional de Convivencia Escolar y Cultura de Paz, adoptada en el año 2018. En tal sentido, esta línea estratégica se encuentra directamente relacionada con la necesidad de implementar y profundizar dicha política. Se considera que la comunidad educativa ampliada está integrada por estudiantes, docentes, padre, madres, responsables de familia y la comunidad; y que esta es esencial para desactivar de manera temprana algunos detonadores de violencia, que se manifiestan en la adolescencia. Así mismo, se incorporan otros elementos relevantes para bordar desde edades tempranas problemáticas como la desigualdad de entre los géneros o las prácticas sexuales irresponsables.

También se aborda el abandono escolar; el cual tiene varias causas, algunas vinculadas con la pobreza y la incapacidad de la familia de apoyar al o a la adolescente o joven para que continúe sus estudios. Igualmente, la causa se puede encontrar dentro del propio sistema educativo, como por ejemplo: prácticas educativas que inciden directamente en el rezago escolar, la repetición y sobreedad de estudiantes que están inscritos/as y que son potenciales candidatos/as a la deserción; o en las limitadas ofertas educativas para las personas con discapacidad. Los efectos de la deserción tanto a nivel social como a nivel individual, contribuyendo al incremento de la marginación y de la exclusión social, al crecer el empleo informal

o el subempleo; y peor aún, las conductas delictivas. Por tanto, se requieren iniciativas tanto económicas como pedagógicas, sociales y culturales, capaces de mejorar la calidad educativa para mantener a los alumnos y alumnas en las aulas; como también iniciativas que permitan aumentar la oferta educativa para todas aquellas poblaciones excluidas del sistema educativo.

Acción 3.4.1 Diseñar e implementar los Planes Integrales de Convivencia de Escolar y Cultura de Paz

- Desarrollar los planes y las metodologías para la aplicación de la Política Nacional de Convivencia Escolar y Cultura de Paz.
- Se recomienda estudiar los resultados que están obteniendo las metodologías aplicadas en el marco de otras políticas de convivencia escolar adoptadas por Colombia, Argentina y Chile, así como de otros países que tienen políticas y leyes similares, como Costa Rica y Uruguay. Los aprendizajes resultantes de dichas experiencias serán un insumo valioso para profundizar en aspectos de carácter metodológico y estratégico para desarrollar los Planes Integrales de Convivencia de Escolar y Cultura de Paz, necesarios para implementar la política nacional. Organismos internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI, 2018) y la UNESCO (2018), están desarrollando proyectos y experiencias valiosas sobre convivencia escolar y prevención de violencia juvenil, que también pueden ser resultar útiles para desarrollar los planes sobre la base de evidencias.
- Potenciar la Gestión de Conocimiento y el intercambio de buenas prácticas de metodologías y herramientas desarrolladas por actores nacionales e internacionales sobre prevención de la violencia y construcción de paz, principalmente con poblaciones como NNA y juventudes, en la que participen instancias del Estado (MINED) y ONG's nacionales e internacionales con trabajo en el país (Ej: CINDE, FUSALMO, SAVE THE CHILDREN, CRS, SSPAS, etc.).
- Incluir el enfoque de la alfabetización mediática e informacional en el sistema educativo. Los lineamientos de este enfoque los plantea la UNESCO (2011) en la propuesta "Currículum para profesores para la implementación de la alfabetización mediática e informacional", con el objetivo de utilizar las TIC para desarrollar herramientas para la prevención de la violencia, pero también para prevenir la violencia que se genera en y desde ellas.
- En el marco de la reforma, de 2017, a la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), para evitar y sancionar el bullying o acoso físico o psicológico cometido contra estudiantes en centros escolares públicos y privados del país; iniciar un programa nacional contra el bullying, tanto en línea como fuera de línea, liderado por el MINED, el INJUVE y el CONNA.

- Fortalecer y desarrollar programas, gestionados por el MINED, que puedan dar una oferta cultural, deportiva y ocupacional, con contenido pedagógico, durante el período vacacional para NNA. Comprendiendo que el espacio de esparcimiento va más allá del año escolar, y que es necesario el aprovechamiento de buenas prácticas. Puede tomarse como referencia algunos programas previamente implementados, como el de “Vacaciones Recreativas”.
- Incluir dentro de la curricula escolar el enfoque basado en derechos humanos, desarrollando el contenido sobre titulares de obligaciones/deberes y titulares de derecho dentro de todos los centros educativos, para la identificación y conocimiento sobre instituciones garantes de derechos, así como el auto-reconocimiento de la niñez como sujetos de derecho.

Acción 3.4.2 Fortalecer las medidas de protección y atención de estudiantes en riesgo de abandono escolar

- Creación de con un sistema nacional de alerta temprana de estudiantes en riesgo de deserción o abandono escolar. Se considerará el enfoque de barreras y cuellos de botella que impiden el acceso a la educación y el logro de las metas de escolarización de la niñez y la adolescencia (económicas, socioculturales, por discapacidades, materiales, pedagógicas y simbólicas; técnicas y de financiamiento del sistema educativo). Estos enfoques permitirán definir mejor los patrones de abandono escolar, por zona, y la identificación oportuna de adolescentes y jóvenes en riesgo de abandonar los estudios.
- Implementar, desde el Ministerio de Educación, estrategias de retención e inserción para adolescentes y jóvenes al sistema educativo, que sirvan para retroalimentar la política nacional de ampliación de la oferta y mejora de la calidad educativa dirigida a esta población. Independientemente de las estrategias que se definan e implementen en cada territorio, existen principios básicos para su posible ejecución, que parten de las buenas prácticas extraídas de las experiencias desarrolladas por varias ONG’s en proyectos de esta naturaleza:
 - Motivación de adolescentes y jóvenes desertores/as: Se requiere de un trabajo de sensibilización dirigido a este sector y su familia, resaltando aspectos que resulten motivadores para el/la joven o adolescente contribuyendo a generar el deseo de continuar sus estudios.
 - Acompañamiento personalizado: La ejecución de este tipo de estrategias requiere de la atención personalizada a cada joven o adolescente, dando un seguimiento a su evolución.
 - Establecimiento de alianzas estratégicas: La identificación y acercamiento a los actores locales ofertantes de opciones formativas o potenciales patrocinadores de estos

procesos es esencial. La ejecución del proyecto se concibe bajo una estrecha vinculación con las Direcciones Departamentales de Educación, Direcciones de los Centros Educativos y los gobiernos locales. Esta relación es uno de los fundamentos de la sostenibilidad de los procesos, atendiendo a que favorece el intercambio de metodologías.

- Creación de protocolos de actuación la deserción escolar de estudiantes identificados por el sistema nacional de alerta temprana. Dichos protocolos deben contemplar las acciones coordinadas necesarias para recibir a estudiantes víctimas del desplazamiento forzado. Evitando así que estos interrumpan su ciclo de aprendizaje.

Acción 3.4.3 Fortalecer la promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos, el enfoque de género, igualdad y no discriminación, así como el empoderamiento de NNA, desde el Sistema Educativo

- Potenciar una reforma que atribuya más responsabilidades al sistema educativo en cuanto a la promoción de los Derechos sexuales y reproductivos, desde el sistema básico de enseñanza. Es muy necesario para el país la promoción de una cultura de prevención en Salud Sexual Reproductiva (SSR) y de conciencia de los Derechos Sexuales y Reproductivos en adolescentes y jóvenes; para que gocen de una educación sexual integral, facilitando el conocimiento de temas de violencia sexual, prevención de embarazos e ETS, y prácticas sexuales responsables.
- Incluir temáticas de Género y Masculinidades, en la currícula educativa. Lo cual ayudaría a adolescentes y jóvenes de ambos sexos a adquirir competencias, habilidades y conocimientos necesarios para avanzar en la igualdad de género en su vida cotidiana, el estudio o el empleo futuro.
- Potenciar los esfuerzos relacionados con la implementación de la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027.

Línea estratégica 3.5 Promover un modelo de desarrollo rural sostenible e inclusivo, que priorice las poblaciones rurales más empobrecidas y vulnerables

Desde 1960 se promovió en los EUA un modelo de producción (Revolución Verde) de siembra de variedades mejoradas de cultivos en grandes extensiones, uso intensivo de mecanización, agrotóxicos y riego; que “se exportó” a varios países, incluido El Salvador. Las mejores tierras del país (planicies del Pacífico) fueron empleadas para cultivos de agroexportación (algodón y luego la caña de azúcar), comenzando así una serie de eventos que han generado una grave crisis. El intensivo uso de agrotóxicos ha envenenado las aguas, los suelos y afectado la salud. Según MINSAL, cada día mueren 2 salvadoreños por enfermedades renales (ERC). Las muertes por ERC y cáncer van en aumento (INS-MINSAL,

2017). Con la Revolución Verde las poblaciones que vivían en las planicies fueron expulsadas, pues la mecanización demanda poca mano de obra. Estas fueron a parar a la periferia de las ciudades, conformando comunidades “urbano-marginales”, cuna de las maras y pandillas; y pasando a ser, desde la década de los 80, una población mayoritariamente urbana. Otra parte de la población se asentó en las laderas (50-400 msnm) que fueron deforestadas para sembrar maíz y frijol, agudizando las restricciones de acceso a agua. Las laderas son absolutamente vulnerables a la reducción de precipitaciones por el cambio climático y los efectos del Niño, y albergan a los productores rurales más empobrecidos del país. La otra parte de la población fue expulsada hacia las fronteras agrícolas, incluso fuera del país, como “Los Bolsones”, que provocó la guerra entre Honduras y El Salvador (1969) y el consiguiente quiebre del Mercado Común Centroamericano. Esto incrementó la crisis económica salvadoreña iniciada con la caída del algodón, y agudizó las tensiones sociales, detonando el conflicto armado de la década de los 80.

La historia demuestra que una serie de malas decisiones políticas ha generado una crisis ambiental, detonante de las graves crisis sociales. Por ejemplo, en el año 2015 se juntó la severa sequía del Niño con la roya del café, perdiendo hasta el 85% de producción cafetalera con una reducción similar en la mano de obra. Este incremento del desempleo rural, unido a la pérdida en granos básicos, trajo un rápido y preocupante alza de la violencia rural, la deforestación y las migraciones. El Estado y medios de comunicación hicieron una lectura parcializada, interpretándolo exclusivamente como “recomposición de las pandillas”, visualizando las manifestaciones del problema y no las raíces estructurales: vivimos en un modelo de desarrollo territorial excluyente, desintegrado e insostenible. Los índices de violencia también guardan relación con el ritmo del cambio climático, del empleo rural, de la migración, las remesas y la brecha de la desigualdad. Diversos estudios relacionados con esto, confirman que detrás de la violencia, muchas veces, hay hambre (OIKOS-ADHAC, 2016)⁹. Tanto en El Salvador, como en otros países de la región, la migración y la violencia siguen siendo expresión de ese desarrollo rural inconcluso, y de una sociedad excluyente en general. El desarrollo rural, seguido a la fecha, tiene que ser repensado en el marco del cambio climático, donde la cobertura forestal y la biodiversidad son nuestros amigos, no nuestros enemigos como parece que hemos pensado en los últimos 65 años.

El Plan Cuscatlán (PC) como plataforma de gobierno, en su capítulo de medio ambiente, asume compromisos importantes como la no privatización del agua, pero esboza débiles propuestas de adaptabilidad al cambio climático aplicables a agricultores/as. En el capítulo de agricultura, hay algunos términos que no aparecen ni una sola vez, como: mujer, género, juventud, agroecología, biodiversidad, soberanía, inclusión, derechos. Estas ausencias son vistas como oportunidades de mejora, mediante el diálogo político y la participación ciudadana. Las propuestas que se presentan en esta línea estratégica deben ser amplia-

⁹ Las perspectivas no son favorables. CEPAL estima a mediano-largo plazo una disminución de precipitaciones entre el 20% y 32%, agravándose en el 62.3% de municipios. Las consecuencias del cambio climático y la pobreza no se distribuyen de manera uniforme dentro de las comunidades. Para el GHF, el cambio climático exacerba las

das y mejoradas desde el marco normativo de los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Gobernación y la nueva cartera de Desarrollo Territorial. La situación es sumamente grave, ameritando de una política exclusiva para ello, con el respectivo respaldo legal.

Acción 3.5.1 Establecimiento de sistemas eficientes de alerta temprana de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La no previsión oportuna de los efectos de la crisis del Niño y la roya del café en 2015, agravó drástica y repentinamente la situación en el país, y demuestra la pertinencia de mejorar el sistema de información actual.

- Los sistemas de información deben estar adecuados a los distintos niveles territoriales: a nivel local los sistemas deben permitir orientar a las y los agricultores sobre los inicios de los periodos de siembra o sobre cultivos aptos.
- El sistema debe garantizar la emisión temprana de la alerta, previendo con meses de antelación las crisis alimentarias que pueden ocasionarse por fenómenos como el Niño que agudiza la sequía, con mayor énfasis en los territorios del Corredor Seco. Esta alerta oportuna permite gestionar de manera anticipada la respuesta, gestionando ayuda humanitaria de forma anticipada, de tal modo que al estallar la crisis alimentaria se dispongan de los recursos (alimentos) para su distribución en las poblaciones afectadas.

Acción 3.5.2 Ajustar las políticas de desarrollo territorial rural, hacia un modelo incluyente, integrado y sostenible

En los compromisos internacionales adquiridos por El Salvador en el último EPU, en materia de Seguridad Alimentaria Y Nutricional, la eliminación de la pobreza extrema en el país implícitamente lo compromete a un cambio del modelo de desarrollo rural, tan necesario como hemos visto a lo largo de la historia. Mismo que debe ser:

- Incluyente con especial atención en el fortalecimiento de los derechos de las poblaciones como jóvenes, mujeres y personas mayores.
- Integral: articulando las decisiones de la producción, la transformación, el mercado; la economía, el ambiente y la cultura, como una sola decisión de múltiples efectos; lo rural y lo urbano.
- Y Sostenible: Adaptado territorialmente al cambio climático; a la diversidad cultural, y protegidos de los procesos globales que vulneran el Derecho a la Alimentación Adecuada y que no dominamos. Lo cual implica:

desigualdades que enfrentan los grupos vulnerables, especialmente mujeres. Las mujeres y niñas son mayoría entre personas desplazadas por desastres socio-naturales.

- Basada en la agricultura familiar, campesina, y originaria.
- Agroecológica y orgánica.
- Usuaria y gestora responsable de la biodiversidad.
- Con cobertura forestal.
- Inteligencia de mercado e instrumentos públicos incluyentes.
- Productividad y tecnologías adecuadas.
- Gestión de conocimiento construido a partir de diálogo de saberes.
- De bajo impacto ambiental, o que revierta las áreas ambientalmente deterioradas (biodiversidad, agua, tierra y aire -fertilidad general de los ecosistemas); uso justo y sostenible de los recursos naturales, sociales y humanos.
- Aumento de la inversión en productos disponibles y accesibles de forma estable, nutritivos e inocuos, estructurados en cadenas de valor de mercados justos y solidarios; para promover un estilo de vida saludable.

Acción 3.5.3 Mejorar la asistencia técnica, el acceso a créditos y a mercados justos de las familias productoras rurales

- Promover el acceso a créditos y financiamientos, con condiciones más flexibles de pago y menores tasas, de familias productoras, para incentivar la producción agropecuaria.
- Desarrollar programas de asistencia técnica, que en el ámbito productivo promuevan un modelo de desarrollo sostenible, integrado e inclusivo; y que se extiendan a las áreas de administración y comercialización.
- Promover mecanismos de mercado más justos, que estrechen la cadena entre productores/as y consumidores/as y que no tiendan a priorizar las ganancias de las grandes empresas distribuidoras (como ha venido sucediendo).

Acción 3.5.4 Fortalecer el marco normativo para un modelo de desarrollo territorial y rural que mejor respuesta a la crisis ambiental, social y económica del país

- Promover el debate y aprobación de leyes demandadas por la ciudadanía organizada requeridas para la producción nacional sostenible: Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ley General de Aguas, etc.
- Ampliar la prohibición de productos agrotóxicos e incrementar las medidas de monitoreo en los agro-servicios que los comercializan.
- Reformar la Política Nacional de SAN, incorporando un enfoque ajustado al modelo de desarrollo sostenible, integrado e incluyente; fortaleciendo a la CONASAN para la implementación de la misma.

- Profundizar los esfuerzos relacionados con la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas (PNMRIC).

Línea estratégica 3.6 Incorporar las potencialidades de las TIC para la prevención de violencia, construcción de paz e inclusión

UNESCO propone cinco dimensiones para tomar en cuenta en la formulación de políticas públicas de prevención de la violencia vinculadas al uso de las TIC. Estas dimensiones hacen énfasis en áreas de acción que se interrelacionan entre sí para responder a la complejidad que implica la prevención de la violencia: a) Infraestructura de conectividad: desarrollo de políticas públicas para elevar el Índice de Desarrollo de las TIC (IDT), enfrentar la brecha digital, y gestionar la infraestructura para una conectividad de banda ancha. La brecha digital se está convirtiendo en otra forma de exclusión, que debe abordarse; b) Acceso y apropiación de las TIC: implementación de mecanismos para asegurar el acceso público a Internet a través de espacios públicos como bibliotecas y casas de la cultura y el desarrollo de competencias para el uso óptimo de esas tecnologías. Apropiación y ejercicio del derecho a la comunicación y la libertad de expresión, derecho a la privacidad y protección de datos personales; c) Alfabetización mediática e informacional: desarrollo de prácticas de aprendizaje en la educación formal y no formal para promover, principalmente en la niñez y las juventudes, un análisis crítico de la información, el consumo de medios de comunicación e Internet, y potenciar la capacidad creativa desde Internet, redes sociales y otras posibilidades que ofrecen las TIC; d) Educación para una economía digital: evaluar y actualizar los contenidos y pedagogía de enseñanza, investigación y creación en el sistema educativo, para promover el desarrollo de actitudes, competencias y habilidades para el emprendedurismo y la innovación que demanda la sociedad red y una creciente economía digital; e) Participación ciudadana para la democracia: potenciar espacios y prácticas de educación para la democracia, en donde se potencien las competencias de diálogo, debate y crítica, y sean capaces de imaginar e implementar nuevas formas creativas de participación, convivencia intercultural y compromiso por fortalecer una sociedad democrática. Con base a dichos estudios especializados de UNESCO (Benítez, 2018) y retomando sus recomendaciones, se realizan las siguientes propuestas.

Acción 3.6.1 TIC para la prevención de la violencia contra la mujer y para la promoción de sus derechos

La Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, propone la inclusión de las TIC y de las redes sociales en programas de prevención de la violencia, empoderamiento de las mujeres y acciones para la denuncia de violaciones a sus derechos

- Desarrollar, con base en experiencias y estándares internacionales de derechos humanos, los derechos digitales de las mujeres, así como aquellas situaciones que pueden violentarlos en el ámbito digital y sus respectivas formas de abordaje. El Instituto

Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) es la institución que lidera la implementación de los lineamientos de esta política, y debería promover la colaboración con otras instancias estatales y de la sociedad civil.

- Relacionado con lo anterior, se propone la creación de una aplicación de fácil acceso y uso para teléfonos móviles, y que posibilite el registro y acción por parte de las autoridades respectivas. Hay algunas experiencias similares en otros países que pueden proveer insumos y lecciones aprendidas, y que permitan adaptar una aplicación y mecanismos de acción de acuerdo con las características de la violencia en El Salvador. Una aplicación de este tipo debe garantizar los derechos de protección de las víctimas y ser validada por las instancias de seguridad y aplicación de la justicia en el país, pues podría contribuir a la investigación y sanción de agresiones y violencia ejercida contra las mujeres. Nuevamente, ISDEMU es la institución llamada a liderar esta acción¹⁰.
- Potenciar la visibilidad y narrativas de casos de mujeres que han logrado enfrentar y sobrevivir a experiencias de violencia contra las mujeres por motivos de sexo. Se pueden utilizar aplicaciones de redes sociales como Facebook, Youtube, Instagram, Blogs y otras que conectan comunidades de intereses, de expresión e intercambio de historias desde la perspectiva de las mujeres. Todavía los medios tradicionales de comunicación tienden a dejar fuera de su agenda los temas y la presencia y la voz de las mujeres en espacios de opinión, entrevistas y análisis. Por lo tanto, los medios alternativos son una opción que requiere menor presupuesto, que podría ser utilizada para ello.

Acción 3.6.2 TIC para la prevención de la violencia contra las juventudes y para la promoción de sus derechos

Dado que tanto la Política Nacional de Juventud y la Ley General de Juventud proveen un marco de referencia fundamental para el desarrollo de “programas especiales de combate a la violencia generada a partir de los medios de comunicación y de la utilización de nuevas tecnologías y redes sociales interactivas” (LGJ, Art. 16 “f”), haciendo del INJUVE la institución con la responsabilidad de implementar estos lineamientos en el país.

- Crear una unidad especializada del INJUVE para la gestión del uso de las TIC en programas y proyectos públicos orientados a la juventud, en particular en programas de prevención de la violencia. En colaboración con los gobiernos municipales, actores sociales y académicos, empresa privada y la cooperación internacional, podrían promover el diseño, implementación y evaluación de programas enfocados en la prevención primaria y secundaria de la violencia. Estos programas podrían crear y diseñar “contenidos pedagógicos digitales e interactivos” (LGJ, Art. 17 “c”) en temáticas como: valores para la convivencia y cultura de paz; ciberseguridad y autocuidado en el uso responsable de las TIC; prevención

¹⁰ Es importante tener en cuenta que ya hay 2 (APP-FEM) y una por lanzarse desde AMSS. Experiencias que deben ser estudiadas y retomadas para consolidar una estrategia que maximice su impacto a nivel nacional.

y reducción de formas de violencia ejercida a través de Internet y redes sociales; competencias digitales para la participación ciudadana y el desarrollo comunitario; educación para la equidad social y perspectiva de género; y educación para la democracia.

- En cuanto al objetivo de promover la evaluación de la “violencia generada” por los medios de comunicación, el INJUVE en colaboración con el Ministerio de Educación, universidades y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estos temas, desarrollar actividades de capacitación, análisis y evaluación de contenidos de los medios desde el enfoque de la alfabetización mediática e informacional. Y desde este enfoque potenciar la propuesta de la creación de una Red de Comunicadores interesados en la cobertura de las temáticas de juventud y prevención de la violencia.
- Diversificar la oferta de actividades y medios de ocupación, yendo más allá de las deportivas y culturales, para el desarrollo de capacidades de las juventudes, aprovechando los avances tecnológicos y la popularidad que poseen dentro de esta población, así como las diferentes formas de entretenimiento digital, que puedan orientarse hacia un contenido formativo y cultural.

Acción 3.6.3 TIC en la educación para prevenir la violencia

Según los datos del Viceministerio de Ciencia y Tecnología de El Salvador, hasta febrero del año 2018 se habían entregado 51,230 computadoras, en el marco del programa “Una niña, un niño, una computadora”. Más allá de si el programa como tal continuará o no, lo que sí resulta fundamental es la necesidad de ampliar la cobertura de computadoras a un mayor número de niños y niñas de los centros escolares, y al mismo tiempo mejorar la infraestructura de conectividad a Internet en estas escuelas.

- Incluir del enfoque de la alfabetización mediática e informacional en el sistema educativo. Los lineamientos de este enfoque los plantea la UNESCO (2011) en la propuesta “Currículum para profesores para la implementación de la alfabetización mediática e informacional”. Esta propuesta curricular plantea un marco de competencias y módulos de formación en varios temas: evaluación y definición de necesidades de información, uso del conocimiento de las TIC para procesar la información, análisis del papel y funciones de los medios de comunicación en las sociedades democráticas, y las destrezas necesarias para la producción de contenidos a través del uso de las TIC. Con base en este modelo, los docentes pueden desarrollar experiencias de aprendizaje desde el enfoque de la alfabetización mediática e informacional. El Viceministerio de Ciencia y Tecnología, en colaboración con universidades, medios comunitarios, y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el desarrollo y apropiación de las TIC, podrían promover su inclusión.
- Acompañamiento pedagógico para docentes, padres de familia y responsables de los estudiantes, que promueva un entorno de corresponsabilidad en la apropiación y uso creativo de las redes sociales, Internet y otras aplicaciones y herramientas basadas en el uso de las TIC.

- Para superar las desigualdades que surgen por el difícil acceso de las personas que viven en ciertos territorios con difícil acceso para estudiar presencialmente la universidad o el bachillerato, se propone profundizar en una oferta educativa formal en línea. La experiencia de la Universidad en Línea, del MINEDCYT y la UES, puede ser evaluado para su continuidad y profundización, o para la reformulación hacia una apuesta más integral y amplia.

Línea estratégica 3.7 Fortalecimiento de la institucionalidad relacionada con la prevención de la violencia

El Estado salvadoreño cuenta con entes públicos destinados específicamente para los sectores poblacionales de NNA, juventud y mujeres. En tal sentido, se considera clave el desarrollo de capacidades de estas instituciones en sus cuatro dimensiones: capacidades en recursos humanos (personal); capacidades en la organización (aprovechando sus competencias y enfoques puestos en marcha); capacidades de trabajo en red; y, marcos políticos (leyes, políticas y planes) de las mismas. La siguiente propuesta de institucionalidad tiene en consideración tres aspectos claves, a saber: el desarrollo institucional de prevención de la violencia alcanzado y establecido en marcos políticos de El Salvador; los aportes de Mintzberg (1983) y Zimmermann (2004) en el desarrollo organización y trabajo en redes; y el enfoque de derechos de grupos vulnerables y la oferta programática existente desde respectivas instituciones públicas de niñez (ISNA-CONNA), juventud (INJUVE) y mujeres (ISDEMU-Ciudad Mujer).

Acción 3.7.1 Fortalecimiento del sistema de protección para el desarrollo de la niñez con enfoque de prevención de la violencia

Generalmente, se han considerado que los Sistemas de Protección para el Desarrollo de la Niñez, per se, contribuyen a la prevención de la violencia, ya que trabajan, en edades temprana, diferentes factores de riesgo y protección. Sin embargo, es necesario precisar los diferentes aportes tanto al desarrollo de la niñez como en la prevención de la violencia que los afecta, por lo que se propone:

- Implementación de programas y metodologías para el fortalecimiento de habilidades de crianza y apoyo en el desarrollo de la niñez con actores claves a nivel comunitario, municipal y departamental.
- Capacitación a actores de los Sistemas de Protección en la implementación de protocolos de protección y atención a niñez víctima de violencia social a nivel comunitario, municipal y departamental.
- Promover la eliminación de patrones sexistas, discriminatorios y de violencia, en las escuelas.

Acción 3.7.2 Fortalecimiento técnico de la institucionalidad pública de juventud para la implementación, con participación juvenil, de enfoques de prevención de la violencia que afecta a las juventudes

- Implementación del Modelo de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil, en coordinación con otros esfuerzos (programas, metodologías) a nivel municipal y departamental.
- Implementación territorializada de programas insignias (empleo, salud, participación juvenil) para contrarrestar factores de riesgo que afectan a jóvenes, en coordinación interinstitucional con otras instituciones públicas claves en la atención a la juventud.

Acción 3.7.3 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo de la mujer con enfoques de prevención de la violencia social que afecta mujeres

- Fomentar un enfoque diferencial, no marginal, en las instituciones encargadas de la prevención de la violencia y la seguridad.
- Acompañamiento y diseño, a nivel municipal, de medidas para el desarrollo de la mujer con enfoque de prevención de la violencia social que afecta a mujeres.
- Instalar capacidad técnica en actores claves en la prevención de la violencia nivel municipal para impulsar el desarrollo de la mujer.
- Fortalecimiento de la participación de mujeres en espacios municipales de prevención intersectorial de la violencia social.

Acción 3.7.4 Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia y Cultura de Paz.

Se propone la creación de una instancia técnica asesora, la cual estaría integrada por el Sistema de Naciones Unidas, Agencias de Cooperación que destaquen por su aporte en la prevención de la violencia, OSC que desarrollen proyectos y programas en este aspecto, y la academia que se encuentre generando conocimiento respecto a la violencia en el país. La función principal de este ente sería asesorar al Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Social a través de conocimientos sobre prácticas destacadas en la prevención e información y estadísticas del comportamiento de la violencia a nivel municipal, departamental y nacional, como insumos para el diseño de medidas y gestión de recursos. Progresivamente, las orientaciones, emanadas del Consejo nacional para la Prevención de la Violencia Social, serían orientaciones político-estratégicas para la Dirección Nacional de Prevención Intersectorial de la Violencia a nivel local-DiPaz, cuya principal función sería

implementar las orientaciones político-estratégicas del Consejo Nacional para Prevención de la Violencia. La Dirección Nacional de Prevención Intersectorial de la Violencia a nivel local-DiPaz estaría conformada por cuatro unidades técnicas, que, con sus respectivos equipos técnicos departamentales, serían responsables de:

- Levantar y brindar información de retorno del comportamiento de la violencia social a nivel municipal y departamental a los entes responsables de la prevención social de la violencia.
- Asesorar y apoyar en planificación intersectorial y trabajo en redes a las organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y sector privado en los niveles departamentales y municipales.
- Asesorar en la focalización y garantía de los derechos de grupos vulnerables, así como en el diseño de planes de prevención de la violencia con medidas de focalización para grupos vulnerables (niñez, juventud y mujeres).
- Asesorar y apoyar la planificación de medidas de atención a víctimas a nivel departamental y municipal
- A nivel departamental, se propone la creación, al interior del Gabinete Departamental de Gobierno, la creación de la Mesa Técnica para la Prevención Intersectorial de la Violencia a nivel municipal, la que sería la responsable, con las Unidades Técnicas de la DiPaz, del diseño y orientación de acciones públicas de los diferentes ministerios para la prevención de la violencia social a nivel municipal, es decir de la transversalización del enfoque de prevención de la violencia social que afecta a grupos vulnerables.
- A nivel municipal, se destaca el acompañamiento del Técnico Asesor/a de la Dirección Nacional de Prevención Intersectorial de la Violencia a nivel local-DiPaz, el cual tendrá el rol de asesor y punto de enlace, para acompañar a los alcaldes o sus delegados en la prevención intersectorial de la violencia social, así mismo servirían de punto de enlace para el trabajo territorial de las Unidades Técnicas de la DiPaz en apoyo a los Comités Municipales de Prevención.

Línea estratégica 3.8 Instrumentos para la inclusión, organización y participación democrática

Esta línea estratégica está encaminada hacia la promoción de la inclusión, organización y participación democrática de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como NNA, juventudes, población LGTBI, personas con discapacidad, pueblos originarios y mujeres. Esta línea estratégica está basada en el documento denominado “Propuesta de sociedad civil organizada para la construcción de una política pública de seguridad ciudadana para El Salvador”, el cual fue entregado por la ahora denominada Plataforma para la Seguridad

Ciudadana (PSC), que es un conglomerado de OSC que trabaja diversos aspectos relacionados con la seguridad ciudadana y los derechos humanos, a los candidatos presidenciales en el marco de la campaña electoral de 2019. Dicho documento hizo recomendaciones para la política de seguridad ciudadana del próximo gobierno.

Acción 3.8.1 Impulso, implementación y continuidad de políticas públicas y leyes contra la discriminación y que promuevan la inclusión

- Impulsar la implementación de la Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador a través de su Plan de Acción Nacional de Pueblos Indígenas de El Salvador (PLANPIES).
- Promover el debate e impulsar una ley para el reconocimiento y protección integral de las personas defensoras de Derechos Humanos, que para garantizar el derecho a defenderlos. Esta sería una herramienta de protección para el libre ejercicio de su labor y de garantías de protección frente a la violencia y discriminación.
- Promoción de propuesta de iniciativa sobre ley de protección a víctimas.

Acción 3.8.2 Revisión y actualización de la normativa interna y de políticas institucionales para la inclusión, y contra la discriminación y el estigma

- Dada la incidencia que la Policía Nacional Civil puede tener en la vulneración de derechos de algunas poblaciones en específico, se recomienda el fortalecimiento y priorización en la implementación de dos políticas institucionales sumamente importantes:
 - La Política de Igualdad y Equidad de Género de la PNC 2011 – 2021.
 - La Política del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para la Atención de la Población LGBTI, emitida por el Ministerio de Justicia y Seguridad, que es aplicable a todas las dependencias estatales integradas ha dicho Ministerio, incluyendo a la PNC.
 - Política institucional de equidad e igualdad entre hombres y mujeres desde el ramo de seguridad 2018-2027 y su Plan de Acción 2019-2021.
 - También es sumamente importante la adopción y priorización de dos políticas institucionales de la PNC: una Política Institucional de Juventudes de la Policía Nacional Civil de El Salvador y una Política de Derechos Humanos, las cuales se encuentran actualmente en proceso de formulación. Sólo para el quinquenio 2014-2019, los informes de la PDDH establecieron que en más del 70% de los casos, las ejecuciones extralegales imputables a la PNC, recayeron en personas jóvenes (SSPAS, 2019; PDDH, 2019).

- En línea con lo anterior, durante el último quinquenio de gobierno, la PNC fue la institución más denunciada ante la PDDH por realizar amenazas, hacer uso excesivo de la fuerza, abuso verbal y físico, realizar detenciones arbitrarias, así como ejecuciones extralegales (SSPAS, 2019; PDDH, 2019), por lo que también resulta de suma importancia la adopción de una política institucional de Derechos Humanos.
- Actualizar y continuar con la implementación de los Lineamientos técnicos para el abordaje en salud de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, del Ministerio de Salud. Así también implementar la recientemente aprobada, en junio de 2018, Política Nacional de Salud de Pueblos Indígenas, del Ministerio de Salud, y continuar con la implementación de la Política para la Igualdad y Equidad de Género en Salud.
- Profundizar sobre las disposiciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para que las Juntas Receptoras de Votos (JRV), no se violente el derecho al sufragio de las personas LGBTI. Actualmente, esto se contempla en un instructivo para proceder en estos casos, pero esto debe profundizarse como una política institucional del TSE para la población LGBTI.
- Avanzar en la reforma al ISSS, que permita el aseguramiento de su pareja a la población LGBTI derechohabiente.

IV. CONTROL Y PERSECUSIÓN DEL DELITO

4.1 Antecedentes

Las políticas públicas de seguridad en El Salvador han sido ejecutadas con un enfoque preponderantemente represivo por la mayoría de los tomadores de decisión que han estado a cargo de la seguridad pública desde la firma de los Acuerdos de Paz, quienes se han centrado en la creación de figuras delictivas, enfocándose principalmente en el combate contra las pandillas. La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia del gobierno de Sánchez Cerén reconocía los fracasos que representaron los anteriores planes de enfoque manodurista y estableció que el énfasis represivo provocó, en su momento, el incremento de los homicidios en el país y la violencia institucional (MJSP, 2014). Sin embargo, la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia fue relegada a un segundo plano al establecerse el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), a quien se le solicitó la creación de un plan de país en el tema de seguridad, que permitiera convocar a los distintos sectores sociales, políticos y económicos del país, surgiendo así el Plan El Salvador Seguro (PESS). El eje de persecución del delito del PESS buscaba, principalmente,

mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de investigar y judicializar los delitos. Sin embargo, los recursos asignados al PESS se gastaron, en su mayoría, en el pago de bonos a policías y militares en tareas de seguridad pública (Reyna, 2018), sin que esto impactara en las capacidades institucionales en la prevención e investigación del delito.

Formalmente, y desde la retórica gubernamental, el PESS constituyó el plan estratégico que el gobierno salvadoreño adoptó para encarar los desafíos de la seguridad. Sin embargo, finalmente, fueron las denominadas Medidas Extraordinarias de Seguridad se enfocaron principalmente en el combate a las pandillas. En tal sentido, la administración de Sánchez Cerén contó con dos líneas de trabajo, el PESS por un lado y las Medidas Extraordinarias por otro. Aunque, de acuerdo a la posición oficial estas dos estrategias se complementaban y buscaban potenciar a la otra, en la práctica las Medidas Extraordinarias se convirtieron en el nuevo rostro de las políticas de corte manoduristas. La expresión más preocupante de estas Medidas se evidenció en el incremento de supuestos enfrentamientos armados de policías y militares contra supuestos pandilleros, y en el número de víctimas mortales que estos enfrentamientos dejaron, principalmente por parte de las pandillas y civiles no pandilleros. Este fenómeno fue acompañado de un discurso gubernamental de respaldo pleno a la actuación policial y militar en los supuestos enfrentamientos armados, es decir, indicando desde las declaraciones oficiales que estos enfrentamientos se dan en un contexto de legítima defensa ante ataques armados por parte de pandilleros aunque recientemente la PDDH (2019) haya descartado que se tratara de “enfrentamientos”.

Por su parte, el Plan Cuscatlán (PC), en su capítulo de seguridad pública, propone tres grandes líneas de acción: prevención, combate al crimen y reinserción a la vida productiva (2019:2). A diferencia de la PESS, el PC no contempla como línea o eje a la atención a víctimas. El nuevo gobierno ha lanzado el Plan Control Territorial, cuyo contenido no ha sido develado por las autoridades, aduciendo razones de seguridad, pero del cual se están desarrollando ya las primeras tres fases. De esas tres fases, la primera está dirigida a la presencia militar y policial en el territorio, enfocada en la represión del delito. La tercera fase busca fortalecer las capacidades y las condiciones laborales de la policía y la Fuerza Armada, con el fin de mejorar su operatividad.

La persecución del delito implica el traslape de las acciones de dos sectores de la gestión pública, por un lado, el de “la seguridad pública,” que se encarga del control del delito y su represión colaborando con la investigación criminal y captura de perpetradores, para derivarlos a otro sector que es el de “justicia penal”, en el cual se diseñan las estrategias para la priorización de los casos a ser objetivos prioritarios de la persecución penal ante la justicia, así como de las medidas para investigación y su tratamiento. En este sentido, las propuestas a continuación se agrupan en función de los sectores y etapas de intervención de las diferentes instituciones y de los procesos que las involucran. Los componentes serán sobre seguridad pública, investigación criminal y persecución del delito y uno sobre marco normativo.

Esta política de persecución penal, se inclina por un modelo orientado a la gestión del conflicto, es decir, asume que las labores de control y persecución del delito, son un elemento que se complementa con otras acciones de política pública que involucran la prevención de la violencia, la atención a las víctimas y la rehabilitación de las personas en conflicto con la ley penal, así como un esquema de justicia penal que se orienta a la reducción de la violencia intersubjetiva y a la diversificación de las respuestas institucionales a los conflictos, con una mayor participación de los actores involucrados.

4.2 Propuestas en materia de control y persecución del delito

I. Avanzar hacia el carácter civil y democrático de la seguridad

Línea estratégica 1.1 Fortalecer el carácter civil y democrático de la seguridad

Acción 1.1.1 Gobierno civil y estratégico de la seguridad

El control del delito forma parte de la política de seguridad y ésta tiene un responsable político en la figura del ministro o ministra del ramo quién la conduce en representación del Presidente o Presidenta de la República. El control del delito tiene un componente operativo y un componente estratégico que se conecta y complementa con los demás elementos de la política de seguridad y con la de persecución penal. En este sentido se contempla:

- Desarrollar y fortalecer las capacidades de análisis estratégico y prospectivo al más alto nivel en el marco del gabinete de seguridad, a través de oficinas especializadas en el manejo de información como la Dirección de Información y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
 - Activar las Mesas de Análisis de Datos con participación de sociedad civil, academia y titulares de la cartera de seguridad.
 - Generar mecanismos para vincular los resultados y hallazgos obtenidos en las Mesas con la toma de decisión a más alto nivel.
- El diseño de estrategias de seguridad deben responder a medidas a corto, mediano y largo plazo, reconociendo la necesidad de ser flexible ante coyunturas específicas, pero manteniendo claro el desarrollo de acciones orientadas a logro de resultados verificables de reducción del delito, el incremento de la confianza en las instituciones y la mejora de la eficiencia de estas.

- Las estrategias de seguridad deben alejarse de enfoques militaristas y, por el contrario, reforzar el carácter civil de la seguridad, así como de la necesidad de abordar la violencia y la criminalidad desde la transformación de conflictos y no a partir de la política penal del enemigo.
- Establecer e institucionalizar mecanismos de diálogo social y político con diferentes actores para fines consultivos y de auditoría social de la política de seguridad tanto a nivel central como local.
- Evaluar la política pública de seguridad con el uso de Encuestas Nacionales de Percepción de Seguridad y Victimización por delito, destinando recursos para su realización periódica y la publicación de sus resultados como parte del sistema de seguimiento y monitoreo de la política pública.

Acción 1.1.2 Reforma de la Policía Nacional Civil de acuerdo con su espíritu original

La misión fundamental de la PNC en los Acuerdos de Paz y la Constitución ha sido la protección de los derechos y libertades de todas las personas. Sin embargo, las denuncias sobre la comisión de graves hechos violatorios de los derechos humanos, así como las condenas penales y administrativas por muchos de estos eventos, muestran que no se trata de un fenómeno que puede ser abordado desde los mismos mecanismos de control, sino que implica el abordaje estructural desde la cultura y diseño organizacional.

- Creación de una comisión de alto nivel que involucre la representación del Órgano Ejecutivo a través del titular del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, del titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas, organizaciones de derechos humanos y tanques de pensamiento nacionales con trayectoria en materia de seguridad ciudadana, para la elaboración de un Plan Maestro de Reforma Policial que abarque un diagnóstico de la situación, un diseño conceptual de la nueva policía y una planificación y presupuesto para su logro, incluyendo cooperación y asistencia técnica internacional.
- Creación de un marco normativo especial para la investigación y depuración de elementos involucrados en graves violaciones a los derechos humanos, tanto por comisión como por omisión, hechos de corrupción, enriquecimiento ilícito y otros hechos contrarios a la misión institucional de la PNC.
 - Incorporar a este proceso de depuración, un mecanismo que promueva la renovación de liderazgos, basado en competencias profesionales y capacidades técnicas, con criterios claros que restrinjan la participación de personal señalado por la comisión de violaciones a derechos humanos o comisión de delitos comunes.

- Creación de un mecanismo de retiro digno del servicio para facilitar la renovación del personal al tiempo de brindar una salida anticipada y humanitaria que requiere tiempo de cumplimiento de sus requisitos previsionales, o para aquel personal cuya situación de edad o enfermedad ya no les permiten atender el ritmo del servicio policial.

Acción 1.1.3 Diseñar una hoja de ruta para reducir la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y generar las capacidades de cobertura y presencia territorial de la PNC

Existen múltiples señalamientos y recomendaciones sobre la inconveniencia del uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, así como también existen necesidades de cobertura territorial y pie de fuerza que han llevado a justificar su incorporación. Una hoja de ruta debe considerar las necesidades de crecimiento de la PNC y su distribución territorial, así como también el paulatino desplazamiento de las fuerzas militares hacia zonas menos pobladas así como la reducción del número de elementos involucrados. No obstante lo anterior, la Fuerza Armada continuaría complementando las labores de seguridad a partir de sus facultades como el control de las fronteras y los espacios aéreos y marítimos, pero sin participación en tareas de control del delito.

Acción 1.1.4 Depurar la PNC, fortalecer sus mecanismos de rendición de cuentas y sus mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos en sus actuaciones

La PNC ha sido objeto de múltiples denuncias en materia de derechos humanos de considerable gravedad, como ejecuciones extrajudiciales, desaparición de personas, tortura, desplazamiento forzado, privaciones arbitrarias de libertad, entre otras. Lo anterior demanda la existencia de mecanismos de control externos e internos que cumplan a cabalidad con su misión, por lo que algunas medidas para que ello ocurra son:

- Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP):
 - Convocatoria y concurso público de candidaturas para presidir la IGSP, creando un proceso competitivo y transparente, con participación de sociedad civil respecto de las ternas electas.
 - Conformación de mecanismo colegiado que permita hacer contrapeso en el proceso de elección y se cuente con diferentes ternas y medios de votación su elección.
 - Fortalecer la Inspectoría General de Seguridad Pública con los recursos financieros y de talento humano necesarios para el cumplimiento de su función.
 - La IGSP debe retomar la generación de informes semestrales a la PDDH sobre sus labores, los cuales deben ser públicos.

- Elaborar informes públicos anuales sobre la supervisión de la función policial, la administración disciplinaria, los problemas detectados y las recomendaciones para su abordaje y tratamiento.
- Establecer e implementar mecanismos nacionales y locales de rendición periódica de cuentas; entre ellos, la Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, que permitió la rendición de cuentas a organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Incorporar indicadores, desde la perspectiva de derechos humanos, a los procesos de evaluación de desempeño policial que desarrollan estas unidades internas.
- Crear un cuerpo especializado propio, para la investigación de graves hechos de violación a los derechos humanos o crímenes graves, que coordine directamente con la PDDH para su atención.
- Generar mecanismos dignos de atención e información hacia las personas denunciantes de hechos de mala conducta policial, que permitan dar cuenta del resultado de las investigaciones y procesos disciplinarios.
- Adoptar mecanismos para el resguardo de la seguridad de las personas denunciantes de violaciones a derechos humanos y otros hechos ilegales cometidos por miembros de la PNC, incluyendo a los mismos miembros de la institución cuando asuman labor de denuncia.
- Secretaría de Responsabilidad Profesional:
 - Profesionalizar y especializar al personal de los mecanismos de control de la PNC en materia de derechos humanos en la función policial, derecho constitucional y derecho administrativo sancionador, así como en técnicas de investigación, garantizando la formación permanente, el monitoreo y la evaluación de su funcionamiento, con participación de la sociedad civil y la PDDH.
 - Establecer lineamientos y protocolos de actuación de las distintas unidades de control interno, estableciendo mecanismos de articulación y coordinación entre sí.
- Tribunales disciplinarios y de apelaciones:
 - Profesionalizar y especializar al personal en materia de derechos humanos en la función policial, derecho constitucional y derecho administrativo sancionador.
 - Hacer públicas las resoluciones adoptadas en los casos sometidos a su conocimiento.

- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:
 - Establecer un sistema de monitoreo independiente sobre el uso de la fuerza letal a cargo de la PDDH, con participación de la sociedad civil para la medición y generación de alertas en casos de abusos, así como la generación de recomendaciones.
 - Garantizar la investigación de toda denuncia y la participación de las víctimas o sus representantes en los procesos judiciales y administrativos, con derechos a ser informadas y a impugnar decisiones administrativas.
 - Garantizar un mecanismo expedito de seguimiento a las recomendaciones y resoluciones de la PDDH respecto a las actuaciones policiales, principalmente en casos donde esté en riesgo la vida y la integridad.
- Fiscalía General de la República:
 - Fortalecer la Fiscalía de Derechos Humanos para investigar los posibles hechos violatorios en que se denuncie la participación de agentes del Estado y establecer protocolos expeditos de investigación con la procuración de medidas de protección para denunciantes cuando sea meritorio.
 - Especializar un cuerpo policial que coordine de manera directa con la FGR para la investigación de graves violaciones a derechos humanos y delitos por parte de policías. Promover que este cuerpo policial esté adscrito a la FGR y no al órgano Ejecutivo.
- Academia Nacional de Seguridad Pública:
 - Mejorar y fortalecer los mecanismos de evaluación de aspirantes a la PNC para prevenir el ingreso de personas que no cumplan con el perfil, especialmente en materias de probidad, solvencia legal y de estabilidad e inteligencia emocional.
 - Basar este proceso de evaluación en indicadores objetivamente verificables y no estigmas sociales o criminalización de poblaciones.
 - En lugar de estabilidad emocional, indicadores de inteligencia emocional.
 - Actualizar la malla curricular de la ANSP, basada en competencias y desde el enfoque de seguridad ciudadana, DDHH e igualdad, para generar intervenciones más adecuadas y sensibles según la población a la que se atiende o interviene, para evitar la estigmatización de la juventud, o el trato discriminatorio a mujeres, población LGBTI u otras poblaciones vulnerables.

Acción 1.1.5 Atención a fenómenos complejos de violencia y delito que afectan gravemente la convivencia y la seguridad ciudadana

Como ya se ha dicho, las fuerzas de seguridad suelen tener un papel reactivo ante los eventos, sin embargo, ello no impide que la eficacia de sus intervenciones pueda ser un elemento que contribuya a prevenir o evitar otros hechos, así como garantizar la aplicación de la ley. A continuación, se proponen algunos de los delitos o eventos que generan mayor inseguridad y lesividad a los derechos y libertades de la ciudadanía.

- Homicidios. En esta materia se debe realizar un análisis permanente y exhaustivo del fenómeno y sus causas. Es importante distinguir cuando éstos derivan de eventos asociados a violencia organizada (estrategias de pandillas o narcotráfico, por ejemplo) a cuando ocurren en el marco de otros eventos delictivos (robos comunes, sicariato), por motivos de odio hacia poblaciones especialmente discriminadas (feminicidios, delitos de odio) o cuando se deben a factores asociados a convivencia (riñas, intolerancia, consumo de alcohol u otras drogas, conflictos vecinales, etc.), esto para diseñar estrategias adecuadas para cada una de sus manifestaciones tales como patrullajes en zonas de tolerancia o de concentración de personas y consumo de alcohol, o medidas de protección para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o de violencia contra la mujer, por ejemplo.
 - En el ámbito de grupos organizados, el fortalecimiento de la investigación criminal y la inteligencia policial para identificación de autores materiales e intelectuales de homicidios resulta clave para el logro de procesos más afinados y precisos, impactando en las cadenas de generación de violencia homicida.
 - Además, es imprescindible el desarrollo de capacidades científicas forenses y criminalísticas para fortalecer los procesos investigativos, especialmente en los casos de búsqueda y hallazgo de cadáveres en cementerios clandestinos, su análisis forense y su datación.
- Feminicidio: El Salvador es uno de los países con las mayores tasas de feminicidios a nivel global. El feminicidio es el culmen de ciclos de diferentes tipos de violencia contra las mujeres que se dan tanto en el ámbito público como en el privado. La gravedad del feminicidio radica en que es un fenómeno que se basa en el desprecio de un ser humano en razón de ser mujer, mientras que las muertes de hombres ocurren por eventos como rivalidades, riñas, intolerancia entre desconocidos, los cuales ocurren predominantemente en el espacio público. Por otro lado, las mujeres son víctimas en los espacios donde supuestamente deben estar seguras como su propio hogar, y en una gran cantidad de casos el feminicida es alguien del círculo íntimo o cercano de la víctima, no un desconocido, razón por la que no puede ni debe ser tratado de la misma forma que los homicidios que afectan mayoritariamente a hombres. El feminicidio y su elevada tasa de incidencia en El Salvador es un proxy que ilustra la intensidad de la violencia hacia las mujeres y su normalización cultural y social. Por lo tanto se debe:

- Identificación de todas las conducta predelictivas del feminicidio y bajo un tratamiento un tratamiento de cero tolerancia, como atender las lesiones, amenazas, daños, expresiones de violencia, VIF, y en general todos los tipos de violencia
- Incorporar el análisis del feminicidio a las estructuras de crimen organizado, por ejemplo las mujeres.
- Medidas de protección para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o de violencia contra la mujer En este sentido, se deben fortalecer las áreas especializadas de investigación del feminicidio. El sistema de justicia puede crear un registro de víctimas de violencia hacia la mujer para identificar patrones de violencia crónica viendo denuncias previas, solicitando registros de atención en el sistema de salud, verificar antecedentes del agresor, posesión de armas, y adoptar medidas de protección de manera oportuna antes de un desenlace fatal.
- Violencia sexual. Los delitos contra la libertad sexual afectan a una gran cantidad de que afectan un 91% a mujeres y niñez, pero por su naturaleza, no todos son reportados a las autoridades, por lo que su desconocimiento genera impunidad (MJSP et al, 2018). En este sentido, se deben mapear las manifestaciones de este problema y poder distinguir la existencia de victimizaciones comunes, así como de otras modalidades como producto de ejercicios de violencia organizada. Esto distinguirá las estrategias de intervención.
 - Una mejor coordinación y comunicación con el sector salud, así como con los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia, como el de la mujer, contribuirían a ampliar el conocimiento de las instituciones de seguridad sobre el fenómeno y reducir la impunidad de este. Ampliar y fortalecer los servicios especializados de atención a víctimas de estos delitos es una herramienta que contribuye a incrementar la confianza en las instituciones, la captación de denuncias y la obtención de información y evidencias para la persecución penal de los perpetradores.
 - Es importante estimular la participación de las mujeres para la PNC así como su ascenso en toma de decisiones y promover la participación de hombres y mujeres en los servicios especializados para atender a otras mujeres en situaciones como las de violencia sexual y violencia contra la mujer en general, así como la sensibilización y formación a hombres que atienden a víctimas de violencia sexual.
- Desplazamiento forzado interno. Este fenómeno cuestiona frontalmente la capacidad del Estado de ejercer control sobre su propio territorio y genera múltiples vulneraciones a las personas que lo sufren, que no se limitan a la pérdida del lugar donde viven.
 - Las autoridades deben desarrollar un sistema de alerta temprana que permita perfilar comunidades y territorios potencialmente vulnerables, así como el sondeo

- permanente de señales que genere alertas para la intervención a través de la inteligencia policial, a través de la comunicación permanente con los gobiernos locales y otros actores comunitarios¹¹.
- La intervención debe procurar la protección y permanencia de las personas, la neutralización de las amenazas o presiones o, en su defecto, procurar el retorno en condiciones de seguridad, en coordinación con las instancias encargadas de atención a víctimas de la violencia.
 - Desaparición de personas. Este fenómeno afecta gravemente los derechos de las víctimas directas e indirectas, los sobrevivientes enfrentan, además de la probable pérdida de un ser querido, lutos no resueltos y situaciones de incertidumbre jurídica.
 - Es necesario avanzar en el reconocimiento de este fenómeno cometido por personas y grupos diferentes del Estado y tipificarlo en el Código Penal con sanciones proporcionales a su lesividad.
 - Es fundamental contar con un sistema de registro con criterios rigurosos que permita identificar las diferentes expresiones del fenómeno, de aquellas que ocurren como parte de un contexto de violencia organizada, como aquellos realizados por otros fines. El registro, además, deberá estar interconectado con toda entidad de atención a las personas, que pueda llevar a la eventual aparición de la persona buscada (Hospitales, cárceles y centros de detención, servicios migratorios y consulares, morgue, etc.)
 - Adicionalmente se debería implementar el sistema de alerta amarilla de INTERPOL para la localización de personas internacionalmente.
 - Violencia armada. Aproximadamente el 80% de los homicidios se comenten con armas de fuego, así como también son instrumentos utilizados para la comisión de otros hechos delictivos como lesiones, amenazas y robos. Es necesario retomar la discusión sobre las estrategias para el control de la amplia circulación de armas de fuego, especialmente, del tráfico y comercio ilícitos, sea por grupos ilegales, o por empresas o personas particulares que mueven armas del circuito legal al ilegal.
 - Se debe revisar la legislación penal, para mejorar el abordaje de acciones que involucren el uso de armas de fuego, tanto las legales como las ilegales.

¹¹ En este sentido, es atendible la recomendación de la Relatoría Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno de la ONU: "o) Perfeccionar los métodos de realización de operaciones policiales y de seguridad en las comunidades y velar por que se muestre sensibilidad hacia las comunidades traumatizadas y se las consulte plenamente, y adoptar todas las medidas necesarias para promover una mentalidad de servicio, integridad y profesionalidad basada en las normas de derechos humanos y en la legislación nacional, al tiempo que se adoptan medidas para reforzar la capacidad de las fuerzas del orden" Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador, A/HRC/38/39/Add.1, 28 de abril de 2018. Disponible desde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/67/PDF/G1811667.pdf?OpenElement>

- En el plano administrativo se deben crear medidas de prevención para revisar la pertinencia de licencias de portación y tenencia de armas de fuego que son procesadas por casos de violencia intrafamiliar, violencia hacia la mujer o por amenazas.
- El Gobierno debe promover campañas, a nivel nacional y local, así como medidas para sensibilizar, sobre las consecuencias del uso de armas de fuego, así como promover la entrega voluntaria de armas en situación de ilegalidad y las vedas de armas en territorios y temporadas claves.
- También se debe incorporar al país en las iniciativas de la OEA y ONU que promueven la modernización de la gestión de arsenales de fuerzas armadas e instituciones de seguridad, para evitar la desviación de armas al comercio ilegal.
- Pandillas. Estos grupos delictivos tienen una enorme incidencia en las dinámicas de violencia cotidiana y están relacionados con una importante participación en delitos graves. Las estrategias de control del tipo mano dura han demostrado sus limitados alcances y sus efectos contraproducentes. El problema de las pandillas es el más complejo a enfrentar por la política de seguridad por su magnitud y por las implicaciones sociales del fenómeno, por ello, amerita un análisis integral y un abordaje que comprenda la prevención del ingreso y crecimiento de las pandillas, el control de su accionar delictivo, el análisis de los mercados ilegales en los que operan y con los que se relacionan, su influencia territorial y política, así como también los procesos de atención e inclusión social a quienes deseen cambiar de vida.
 - La estrategia para el abordaje de las pandillas, desde el componente de control del delito, debe estar centrado en la inteligencia y la investigación criminal más que en la captura indiscriminada de sospechosos. La orientación a los bienes obtenidos ilícitamente también se muestra como una acción que debe ser mantenida y fortalecida en orden a limitar el crecimiento y evolución de estos grupos.
 - En el caso de miembros de pandillas menores de edad se debe trazar un programa que involucre al sistema de protección de la Niñez y la Adolescencia para que se tomen las medidas orientadas a la inclusión social del adolescente o joven y el alejamiento de un estilo de vida reñido con la ley.
 - Las acciones de control de delito deben estar acompañadas de una estrategia que sepa diferenciar los niveles de involucramiento delictivo de los miembros de pandillas, sabiendo integrar el combate del delito de estas estructuras con acciones preventivas, que atiendan los elementos sociales y culturales de la incorporación de adolescentes y jóvenes a estas, así como la creación de oportunidades alternas al uso de la violencia y la participación delictiva con quienes tengan un perfil de menor participación. También debe incluirse estrategias, programas y acciones encaminadas a proteger a la niñez huérfana de grupos pandilleros y de la PNC.

El catálogo propuesto no es cerrado y puede incluir otros fenómenos complejos como los grupos criminales organizados dedicados al narcotráfico, tráfico y trata de personas, contrabando, pero a la base de estos se encuentra la imperiosa necesidad de fortalecer y modernizar los servicios de inteligencia policial a través de la capacitación permanente y especializada, la modernización del uso de Tecnologías de la Información para el intercambio y análisis de grandes volúmenes de información e interrelación de bases de datos, con fines de inteligencia, así como en la estabilidad de los operadores en atención a su conocimiento especializado. También implica un mayor involucramiento y comunicación de las autoridades policiales con las autoridades locales y actores comunitarios que le permita tener un mejor conocimiento del contexto, lo cual debe ser parte de las pautas ordinarias del servicio policial en el nivel territorial.

Acción 1.6. Mejora y desarrollo de una fuerza policial moderna y digna

Una de las debilidades de la política de seguridad que ha conllevado al deterioro de la institución policial y el cumplimiento de su misión constitucional es la precarización de las condiciones laborales y ambientales en las que el personal de la institución realiza su trabajo, adicionalmente, con el envejecimiento de su personal tras veintisiete años de fundación supone un escenario complejo a afrontar. Por lo anterior, algunas medidas a implementar son:

- Actualizar las necesidades de plantilla policial y propiciar el crecimiento de la institución en función de la demanda y criterios internacionalmente aceptados, que no impliquen un crecimiento desmesurado e insostenible fiscalmente.
- Realización periódica (bianual, por ejemplo) por parte de la Secretaría de Responsabilidad Profesional en coordinación con la PNC, de una encuesta institucional sobre clima laboral y satisfacción con todo el personal de la PNC, con el fin de identificar líneas estratégicas de acción para la mejora de las condiciones laborales.
- Incremento salarial con preferencia en el nivel básico, provisión de seguro de vida y protección por invalidez. El incremento salarial facilitaría las condiciones de acceso a créditos y mejora de vivienda.
- Revisar la distribución del personal según domicilios de residencia para facilitar el acceso y desplazamiento al trabajo, especialmente de personas jefes o jefas de hogar con dependientes, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad en cada caso.
- Revisar el modelo de los puestos policiales, especialmente en zonas de mayor incidencia, de manera que cuenten con el número suficiente de elementos para garantizar su operatividad, lo cual requiere un respaldo basado en el análisis de datos y un esquema flexible de movilidad del personal.
- Mejorar las condiciones de seguridad, descanso y pernoctación en puestos, subdelegaciones y delegaciones policiales, especialmente, para las mujeres.

- Facilitar el acceso a servicios de salud física y mental para el personal policial, ampliando los servicios como el Hospital a niveles regionales y ampliando servicios de especialidades, así como áreas de atención y prevención del alcoholismo y consumo de otras drogas, manejo del estrés, hábitos saludables y fortalecimiento familiar.
- Proveer servicios de atención en salud, apoyo sicosocial y otros ámbitos para las familias de policías fallecidos en servicio.
- Considerar en la dotación de equipamiento policial la adquisición de bienes especiales para mujeres (ejemplo, chalecos antibalas femeninos)
- Hacer un diagnóstico de población adulto mayor y de personas con discapacidades o enfermedades crónicas y tomar medidas de adecuación laboral o de retiro digno.
- Tomar en consideración especial a los miembros de la PNC de las primeras promociones que son adultos mayores pero que no tienen el tiempo de cotización necesario en los sistemas provisionales y generar los mecanismos legales e institucionales para facilitar su retiro digno.



Investigación científica y persecución del delito

Línea estratégica 2.1 Fortalecimiento y tecnificación de la investigación criminal y la persecución del delito

La investigación criminal es un subsector de la justicia penal que involucra, por nuestro diseño institucional, a dos instituciones que forman parte de órganos y sectores (seguridad y justicia penal) independientes entre sí, pero que deben trabajar de manera conjunta en este campo. Es lógico pensar que estas relaciones de cooperación deberían incluir adecuaciones que faciliten su articulación y coordinación. El propósito de un subsector de investigación criminal es contar con unas instituciones especializadas para la averiguación de la verdad, la detección de perpetradores y el sometimiento de pruebas y presuntos responsables a la justicia. Un buen trabajo de investigación reduce la impunidad. Si bien es cierto que ninguna sociedad logra eliminar la impunidad, lo relevante es lograr un margen de eficacia que garantice la credibilidad del sistema de justicia y su legitimidad, por ello, la investigación criminal es fundamental para el logro de ese margen.

Acción 2.1.2 Mejora de la articulación interinstitucional e intersectorial en la investigación criminal

Se propone trascender de la mera coordinación a una visión por la cual, las instituciones involucradas tienen una comprensión de un objetivo común, en función de una población común y en atención a un fenómeno que atañe a ambas instituciones. Lo anterior implica

pasar de un esquema de colaboración, basada en acuerdos y protocolos institucionales; pasando por la convergencia en la financiación; llegando a la consolidación a través de planes y presupuestos comunes y servicios encadenados; hasta la integración a través del reconocimiento legal de su gobernanza común, recursos y gestión compartida, enfoque compartido para el recurso humano, la capacitación y las finanzas¹². Esto podría materializarse a través de algunas de las siguientes acciones:

- Estudio sobre análisis de carga, puntos de calor entre FGR, PNC e Instituto de Medicina Legal en la investigación y persecución del delito, como presupuesto para la redistribución o incremento de sedes y personal en las instituciones que permitan distribuir de manera uniforme las capacidades de atención de casos, identificar necesidades de equipamiento y mejora de cadenas de funcionamiento, así como la definición de los recursos necesarios para cada una.
- Acuerdos de alto nivel (titulares de FGR y MJSP) para la definición de apuestas comunes en la persecución penal, incluyendo la elaboración de un plan estratégico interinstitucional para el desarrollo de la investigación criminal que sienta las bases para una mayor integración interinstitucional en el logro de objetivos comunes.

2.1.2 Revisión y rendición de cuentas de la gestión de la persecución penal y la investigación criminal

La persecución del delito y la investigación criminal, deben ser objeto de seguimiento y monitoreo en materia de su desempeño y resultados, así como de su impacto. En tal sentido, deben:

- Establecer mecanismos basados en indicadores y métricas que den cuenta de la mejora de la eficacia de las labores de persecución penal e investigación criminal, especialmente de los delitos que más sensiblemente afectan a la población. Si bien, es cierto, que una buena investigación no garantiza automáticamente una condena judicial, el logro de ciertos estándares de calidad sí sirven como parámetro para su evaluación.
- En paralelo, es necesario un sistema de monitoreo independiente que dé seguimiento a indicadores claves que permitan evaluar el desempeño y los resultados de las instituciones de investigación criminal y persecución penal.
- Debe evaluarse el respeto al debido proceso (no sólo formalidades sino los tiempos); el respeto a los derechos humanos y enfoque de igualdad y no discriminación; el respeto y garantía al principio de convencionalidad, es decir, el cumplimiento a tratados y convenios internacionales.

¹² Este esquema de desarrollo es retomado de Cunill-Grau, N. "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual". En *Gestión y Política Pública* XXIII (1), 5-46.

Acción 2.1.3 Asistencia técnica internacional para el fortalecimiento de capacidades

Las experiencias de la CICIG en Guatemala o la MACCIH en Honduras, han mostrado que la recepción de asistencia técnica de alto nivel contribuye al logro de importantes resultados en temas complejos como el crimen organizado y la corrupción. En el caso de El Salvador, el gobierno actual ha propuesto el desarrollo de una Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador, ante lo cual se recomienda.

- Establecimiento, a través de un tratado internacional coherente con la Constitución de la República, de una comisión internacional, independiente, autónoma, con presupuesto propio y facultades especiales para la investigación criminal y la persecución de delitos mediante una participación adhesiva en procesos penales, especialmente contra estructuras de criminalidad organizada, agrupaciones ilícitas, corrupción, graves violaciones a los derechos humanos y otros fenómenos complejos.
- Capacitación en análisis estratégico aplicado a la seguridad pública y la persecución penal para personal clave del MJSP y la FGR.
- Capacitación y especialización de personal en delitos financieros, pericias contables y seguimiento de flujos de dinero.
- Capacitación y especialización en ciencias de datos para analistas en el tratamiento de grandes volúmenes de información y redes sociales en casos de delitos de realización compleja como los de tipo financiero, los asociados a corrupción y el crimen organizado.
- Capacitación y especialización de expertos informáticos para la realización de auditorías forenses y otras pericias en la investigación de delitos informáticos.
- Formación especializada en ciencias forenses, incluyendo antropología forense y análisis genético para mejorar las capacidades de investigación de delitos violentos.

Acción 2.1.4 Creación de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses y Criminalísticas

Una de las críticas respecto de los resultados de la investigación criminal y la persecución penal se refiere al deficiente uso de prueba científica en la fundamentación de los casos, lo que va desde aspectos como la falta de algunas capacidades específicas en el país, desfase tecnológico, así como problemas en la gestión y resolución de pericias de manera oportuna. A lo anterior, se suman los cuestionamientos sobre la legitimidad, credibilidad e imparcialidad de los procesos por parte de defensores u organizaciones de derechos

humanos que señalan graves vacíos en los procesos de investigación de graves hechos de violación a los derechos humanos y el abuso de la figura de testigos “criteriados” (sic.) como cuestionable elemento probatorio, especialmente en casos complejos. En tal sentido, si bien la competencia del Ejecutivo en aspectos de investigación sólo corresponde desde las competencias de la Policía Nacional Civil, también es cierto, que desde el MJSP puede impulsar un proceso de reformas que vayan encaminadas a mejorar la institucionalidad y los procesos de investigación científica del delito. En ese sentido, se propone:

- Impulsar los procesos de reformas (constitucionales y legales) necesarias para la creación de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses y Criminalísticas, con las siguientes características:
 - Dirigido por una junta directiva colegiada del sector de justicia, universidades y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
 - Nombramiento de su titular mediante un concurso público basado en méritos y calificaciones profesionales.
 - Dotarle de un presupuesto suficiente y garantías de estabilidad financiera.
 - Crear un sistema de profesionalización y escalafón de técnicos y mecanismos legales de control de la función profesional basada en criterios de rendimiento, éticos y de respeto a los derechos humanos.
 - Establecer protocolos de actuación que garanticen la más alta rigurosidad técnica y científica en el tratamiento, resguardo y protección de evidencias, así como de los datos personales de las personas que reciban sus servicios.
 - Establecimiento de un sistema de formación profesional especializada, con la cooperación de universidades y otros entes con capacidad de certificación.

Alienación del marco legal con los estándares de derechos humanos

Línea estratégica 3.1 Promover la actualización del marco normativo con énfasis en el respeto de los derechos humanos

El marco normativo configura en gran medida el funcionamiento de las instituciones y sus resultados, además de crear o establecer estándares de derechos para la ciudadanía, por lo que su adecuación a la Constitución y a los instrumentos de derechos humanos es una necesidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho y para la mejora del tratamiento a la población. En este sentido se recomiendan los siguientes cambios estructurales y específicos.

Acción 3.1.1 Marco normativo relativo a seguridad pública

- Revisar la legislación policial para garantizar el apego de sus estándares a los instrumentos de derechos humanos, especialmente en la investigación y sanción de hechos violatorios, la participación de las víctimas y la rendición de cuentas. En este sentido, se debe hacer una profunda revisión de la Ley Disciplinaria Policial, así como la eliminación de candados que bloquean la posibilidad de sanción de hechos como ejecuciones extrajudiciales, como la aplicación automática de la legítima defensa en la justicia penal o el bloqueo a investigación y sanción administrativa de estos hechos por el artículo 91-A de la Ley Disciplinaria Policial.
- Revisar la proporcionalidad de las sanciones disciplinarias y la incorporación de nuevas sanciones que permitan la adopción de decisiones más justas como, por ejemplo, la asistencia a servicios de tratamiento de adicciones en casos de alcoholismo.
- Ratificar el “Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes”, el Protocolo facultativo de la CEDAW y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Crear una ley regulatoria de las actividades de inteligencia en diferentes rubros, incluyendo la policial, para formalizar sus procedimientos y proteger los derechos de las personas y sus datos personales o cualquier información privada para no ser objeto de persecuciones injustificadas. Lo anterior supone la incorporación del derecho al habeas data.
- Reformar el mecanismo de nombramiento del titular de la Inspectoría General de Seguridad Pública permitiendo el concurso público y la participación de la sociedad.
- Revisar la normativa administrativa y penal, así como los sistemas de registro de armas de fuego para generar un mayor control sobre las armas legales, así como de los arsenales públicos y privados para combatir el tráfico y comercio ilegal de las mismas.
- Establecer regulaciones precisas en materia del uso de la fuerza, el tipo de armamento y municiones que pueden usar las fuerzas de seguridad en tareas ordinarias, así como los mecanismos de control de eventos armados y registro de asignación de armas y municiones por cada agente de seguridad.
- Reformar la ley para suspender de manera preventiva o definitiva licencias de portación y tenencia de armas de fuego que son procesadas y declaradas responsables por casos de violencia intrafamiliar, violencia hacia la mujer, amenazas o cualquier otro delito grave.
- Reformar la normativa sobre armas de fuego para facilitar al Órgano Ejecutivo, la implementación de vedas de armas en territorios y períodos claves.

- Impulsar la actualización de la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, para establecer un mejor control y regulación de estas empresas para evitar su funcionamiento ilegal, especialmente en el manejo de arsenales y la prevención del tráfico ilícito de armas.

Acción 3.1.2 Revisión de legislación relacionada con persecución del delito

- Revisión y actualización del código penal incorporando nuevos fenómenos delictivos como el desplazamiento forzado¹³ y las ejecuciones extrajudiciales.
- Revisión de delitos sobre drogas para evitar el desgaste del sistema de justicia en lo que podría considerarse consumo.
- Reforma de la Ley de Intervención de las Comunicaciones Telefónicas para preservar su registro hasta la declaración en firme de los hechos investigados, así como para adoptar criterios modernos y seguros de autorización que no dependan de la presencia física del Fiscal General de la República.
- Creación del sistema nacional de registro y búsqueda de personas desaparecidas;
- Incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en casos de delitos financieros, fraudes, corrupción, lavado de dinero y otros que impliquen el uso de estas figuras;
- Imprescriptibilidad de los delitos relacionados con la corrupción;
- Actualización con estándares internacionales de la Ley contra el Crimen Organizado y de la judicatura especializada que la aplica, así como las normativas relacionadas como las de lavado de dinero, extinción de dominio, normativas anticorrupción y las de financiamiento político.
- Revisión del uso de la detención administrativa para agilizar la revisión fiscal y judicial y limitar el uso de la privación de libertad, haciendo uso de mecanismos como los tribunales de flagrancias que funcionan en otros países y permiten una rápida decisión judicial sobre los casos ingresados, evitando la saturación de las instalaciones de detención y pueden reducir el tiempo de afectación de un ciudadano por un problema legal (por ejemplo, conducción temeraria) También pueden establecerse criterios según delitos para la aplicación de detención administrativa, por ejemplo, excluir delitos menores, en el sentido que éstos, por naturaleza son excarcelables. Considerar la pro-

¹³ Actualmente se encuentra contemplado en el delito de Limitaciones Ilegales a la Libre Circulación (LILIC), pero las recomendaciones en materia de derechos humanos indican que debe ser visibilizado de manera autónoma. Véase: Consejo de Derechos Humanos, **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador**, A/HRC/38/39/Add.1, 28 de abril de 2018. Disponible desde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/67/PDF/G1811667.pdf?OpenElement>

puesta de la CIDH e instancias especializadas de Naciones Unidas sobre la reducción del plazo de la detención administrativa.

- Ampliar el uso del sistema de monitoreo electrónico con brazaletes para casos de violencia intrafamiliar o violencia contra la mujer donde se apliquen medidas de protección con alejamiento del agresor.
- Revisar y reformar las normativas penales en lo relativo al tratamiento de mujeres y población LGBTI en materia de privación de libertad y condiciones de detención, que permitan un acercamiento a sus necesidades particulares y la adecuación de las sanciones en el caso de mujeres madres jefas de hogar o madres solteras.

V. REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

5.1 Antecedentes

En materia penitenciaria, la administración Sánchez Cerén creó una política penitenciaria fundamentada en el Modelo de Gestión Penitenciaria “Yo Cambio”, la cual –en el papel– era congruente con el ordenamiento jurídico interno y con los principales instrumentos internacionales reconocidos por el país en materia de derechos humanos (MJSP y DGCP, 2019), entre ello, el reconocimiento de los principios y mecanismos estipulados en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (o Reglas Nelson Mandela). Bajo este marco, se identifican algunos esfuerzos iniciales, que se enfocaron en el tratamiento penitenciario, la salud integral, la seguridad penitenciaria, la mejora de la infraestructura y la modernización, así como el fortalecimiento institucional y cultura penitenciaria, con lo cual se buscó responder a necesidades urgentes del sistema penitenciario. No obstante, a pesar de algunas mejoras en el abordaje de la situación penitenciaria, todavía se observa la necesidad de abordar elementos que limitan el impacto de estos esfuerzos.

El sistema penitenciario continúa siendo uno de los escenarios más complejos en torno a la situación de seguridad en El Salvador, debido a la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario, la dificultad de los gobiernos para controlar algunos centros penitenciarios, el funcionamiento delictivo dentro de ellos, la corrupción interna y la deficiencia en el cumplimiento de su mandato constitucional de orientar sus acciones a la rehabilitación e inserción de las personas. En realidad, la política penitenciaria se ha centrado en el quehacer de la Dirección General de Centros Penales, sin establecer mecanismos efectivos de articulación con otras dependencias vinculadas con la materia, como los consejos criminológicos (a distintos niveles), el Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA), la PNC y

los jueces de Vigilancia y Ejecución de la Pena. Sin desmedro de otras entidades relevantes, como la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República.

Tampoco es menor el hecho de que, a pesar del alto porcentaje de la población carcelaria que pertenece a maras y pandillas, siguen sin establecerse medidas de atención, rehabilitación e inserción que respondan a las características de estos grupos, lo cual no solo se aleja de la realidad del sistema penitenciario salvadoreño, sino también obvia una de las principales problemáticas de seguridad que afectan al país. En ese sentido, sigue vigente la necesidad de establecer estrategias diferenciadas que den respuesta no solo a estos grupos sino también a la complejidad de distintas estructuras del crimen organizado, así como a otras expresiones delictivas más comunes. Relacionado con esto, también se enfrenta el reto de establecer mecanismos para enfrentar la corrupción a lo interno del sistema penitenciario, ya que esto favorece un clima de mayores tensiones e inseguridad que va en detrimento de la función rehabilitadora y resocializadora.

Por otra parte, las bartolinas que operan bajo la responsabilidad de la PNC, son recintos no carcelarios destinados para retener por no más de 72 horas a las personas detenidas por agentes de la PNC. No obstante, en la actualidad, en estas se ubican toda clase de detenidos, incluso los que han sido sentenciados por un juez; algunos de los cuales llevan años esperando ser trasladados a un centro penal (Andrade y Carrillo, 2015). Además, en muchas ocasiones, se carece de información fidedigna sobre las condiciones físicas y jurídicas de quienes están internos en dichas bartolinas. Por ello, abordar esta problemática resulta insoslayable y urgente para el país.

Tomando como referencia este marco, se esbozan las siguientes propuestas que se inspiran, por un lado, en la necesidad de aprender de las lecciones del pasado e incluir los instrumentos y las prácticas existentes que han venido dando resultados y, por el otro, en la necesidad de generar opciones que permitan avanzar hacia el mejoramiento de la función rehabilitadora y resocializadora del sistema penitenciario salvadoreño. De la eficacia en el desempeño de dicha función depende que el sistema fortalezca su carácter preventivo - en el sentido de evitar la reincidencia- y se coloque en un sitio clave entre las instituciones del Estado encargadas de proveer más y mejor seguridad.

5.2 Propuestas en materia de rehabilitación y reinserción

Para el logro de este objetivo, se formulan las siguientes propuestas, las cuales se agrupan de acuerdo con los tres postulados o elementos básicos que debería incluir un sistema penitenciario según las Reglas de Mandela. Las líneas estratégicas propuestas, así como sus correspondientes líneas de acción, se consideran complementarias a las ya contenidas en la Política penitenciaria de El Salvador (MJSP y DGCP, 2019).

I. Hacia un sistema penitenciario moderno

Línea estratégica 1.1 Reducción del uso del encarcelamiento

La sobrepoblación y el hacinamiento como consecuencia de políticas de seguridad punitivas y de corte cortoplacista han generado graves problemas para la gestión penitenciaria que conlleva la comisión de violaciones a derechos humanos de las personas privadas de libertad. En ese marco, se establecen algunas acciones que buscan reducir el uso del encarcelamiento en coherencia con lineamientos internacionales y nacionales.

Acción 1.1.1 Revisar y reformar el marco normativo penitenciario

- Adoptar medidas legislativas, judiciales y administrativas que permitan minimizar el uso excesivo e inadecuado de la prisión preventiva. Al respecto, se sugiere tomar en cuenta el análisis y orientaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) plasmados en el Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas (2017).
- Analizar de forma participativa y multisectorial aquellas medidas vigentes en el Código Penal, y en otras legislaciones del ámbito penal, que representen penas excesivas por delitos que en la actualidad no constituyen agravios o amenazas significativas a la convivencia armónica, la seguridad y la paz del pueblo salvadoreño. Este análisis debe alejarse de posiciones propias del populismo punitivo y tomar en cuenta evidencia científica actual sobre criminología y otras disciplinas complementarias, y ser entregado a la Asamblea Legislativa para su consideración.
- Establecer un espacio de participación multisectorial que permita definir con claridad qué entenderá el Estado salvadoreño por reincidencia y cómo esta se relaciona con el historial delictivo de la persona. Conocer con claridad los niveles de reincidencia es vital para comprender la eficacia del sistema y para definir políticas, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito.
- Generar una comisión ad hoc que elabore una propuesta que permita modificar los procedimientos legales y administrativos de rehabilitación de derechos de las personas a quienes por diferentes motivos les aparecen antecedentes penales. En la actualidad, después de 5 años estas personas pueden acudir a solicitar la rehabilitación de sus derechos, pero el trámite es engorroso y poco ágil. Fundamenta la propuesta el hecho de que gran cantidad de personas que en el pasado han tenido conflictos con la ley permanecen discriminadas y excluidas del mercado laboral si les aparecen antecedentes penales, lo cual no solo dificulta su reinserción social, sino también constituye una violación de sus derechos.

Acción 1.1.2 Uso de nuevas tecnologías

El uso de brazaletes electrónicos destinados a personas sentenciadas para quienes son aplicables las medidas no privativas de libertad constituye una alternativa de creciente interés en diversos países alrededor del mundo. En El Salvador, las autoridades comenzaron a usar brazaletes a finales de 2017, aunque con un ritmo lento de aplicación y no sin controversias de parte de diferentes actores. En ese marco, se propone que el Gobierno establezca una comisión que, en estricto apego a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (ONU, 1990), defina criterios enmarcados en el régimen progresivo y adaptados al contexto salvadoreño que permitan superar las dificultades y hacer uso responsable y pertinente de los brazaletes electrónicos. Este uso debiera constituir una experiencia piloto que pueda ser evaluada previo a extenderla o eliminarla en el país.

Acción 1.1.3 Involucramiento de las Facultades de Derecho para asesoría penitenciaria

Diseñar e impulsar, con participación y apoyo de las Facultades de Derecho de las distintas universidades del país, programas de asistencia jurídica a personas PDL, de manera que pueda darse seguimiento adecuado y más eficiente a la gran cantidad de casos que se encuentran en una situación jurídica irregular (limbo jurídico), contribuyendo al descongestionamiento del sistema penitenciario. En tal sentido, generar las coordinaciones necesarias entre el MJSP, el MINED, la CSJ y las Universidades, para el establecimiento de regímenes especiales de horas sociales y prácticas jurídicas para las y los estudiantes que participen de dichos programas.

Línea Estratégica 1.2 Mejorar las condiciones de reclusión y de rehabilitación

La mejora de las condiciones de las personas privadas de libertad pasa por generar una infraestructura que atienda oportunamente los problemas de hacinamiento, pero también busque mejorar la salubridad y de trato digno, incluyendo estrategias de ocupación efectiva del tiempo que acompañe procesos de rehabilitación efectivos.

Acción 1.2.1 Régimen de visitas que mantengan la unidad familiar

Revisión de los criterios incluidos en los protocolos de visita a centros penales, con miras a fortalecer en ellos un enfoque que permita resguardar la unidad y dignidad familiar y mejorar la interacción de las personas privadas de libertad con la comunidad.

Acción 1.2.2 Infraestructura física humana, pensada para la rehabilitación

- Revisar las estrategias de seguridad y los mecanismos de control en las áreas perimetrales de los centros penales, asegurando que estos se realicen bajo un respeto irres-

tricto de los estándares mínimos de derechos humanos. Es preciso tomar en cuenta los inconvenientes que para comunidades aledañas a los centros de internamiento representan los bloqueos de señal telefónica y generar mecanismos que permitan mitigar el descontento; también es preciso capacitar al personal que provee seguridad en el área perimetral de algunos centros, pues se conoce de prácticas abusivas sobre todo en contra de mujeres jóvenes.

- Continuar la estrategia de construcción y remozamiento de centros carcelarios, agregando a los criterios de seguridad de dicha estrategia la necesidad de que las instalaciones contribuyan a la dignificación y rehabilitación de las personas privadas de libertad. Los remozamientos no deben dirigirse exclusivamente a las fachadas y a las áreas administrativas, sino deben orientarse a generar desde el espacio carcelario una comunidad cuya principal razón de ser es la rehabilitación y resocialización de las personas.

Acción 1.2.3 Retomar los aspectos positivos del programa “Yo Cambio”

Aprovechar la imagen pública -tanto a lo interno como a lo externo de los centros penales- y los resultados e impactos positivos del «Yo Cambio», mejorando el modelo con base en:

- Análisis científico riguroso del perfil criminológico de participantes, que incluya la medición científica del nivel de riesgo.
- Diseño individualizado del programa de rehabilitación con base en dicho análisis de riesgo.
- Medición de los avances en la rehabilitación, mediante herramientas estandarizadas y actualizadas que permitan evaluar las distintas fases del proceso.
- Generar un sistema de certificación del componente educativo del «Yo Cambio», asegurando un trato digno y respetuoso de los derechos humanos a tutores y monitores (quienes a menudo se sienten «explotados») y garantizando que los jueces de Vigilancia y Ejecución de la Pena y los consejos criminológicos puedan tomar en cuenta, en sus decisiones y resoluciones, los logros formativos y académicos de quienes participan. Los certificados de los cursos que se reciben en el marco del «Yo Cambio» también podrían ayudar a acreditar las competencias de personas ex privadas de libertad, lo cual es clave en su proceso de reinserción socioproductiva.
- Mejorar las acciones de servicio comunitario, asegurando que estas se realicen en estricta observancia de los derechos humanos de quienes aportan su fuerza de trabajo y generando más lazos de comunicación y articulación con las comunidades beneficiarias, de manera que todo esto se convierta en una verdadera estrategia de fortalecimiento de la cohesión social. Además, evitar manipulación de estas tareas con fines de propaganda político electoral.

- Intensificar el componente de habilidades para la vida y atención psicosocial del programa, empleando metodologías basadas en evidencia -como la terapia cognitivo conductual y la terapia multisistémica- para sanar traumas y producir cambios de comportamiento comprobables.
- Fortalecer los programas de tratamiento para que estos se adecúen al proceso de avances y cambios que va logrando el individuo durante el tiempo que le toque estar recluso. Actualmente cada programa tiene un carácter aislado y no existe un plan diferenciado según duración de las condenas. Hay programas que duran 6 meses que igual aplican para quienes tienen condenas de 2 años como para quienes tienen condenas de 30 años, de manera que para estos últimos el límite de posibilidades de seguir mejorando resulta muy estrecho. Por lo que deben considerarse planes de tratamiento de corto, mediano y largo plazo.
- Fortalecer un mecanismo de selección rotativa de los internos que funjan como tutores y monitores del programa, evitando que esta posición se convierta en un espacio de poder desmedido o abusivo a lo interno de los centros penales.

Acción 1.2.4 Apostar por la salud integral de la población penitenciaria

Ante las nuevas emergencias que se generaron, en el marco de la implementación de las Medidas extraordinarias, se realizaron algunas iniciativas que se centraron en la salud física, pero sin poner suficiente atención a la salud mental, aspecto clave para la rehabilitación y reinserción, incluso más que la mera adquisición de competencias técnicas en diferentes oficios. A la fecha, los y las profesionales de la psicología, que forman parte de los equipos multidisciplinarios, que brindan atención en los centros penales, son insuficientes y están distribuido irregularmente (el único psicólogo que forma parte del equipo técnico que hay en cada centro penal puede atender a 800 o a 5,000 personas indistintamente, es decir, a mayor cantidad de internos no necesariamente corresponde un equipo técnico más grande). Además, este equipo no cuenta con herramientas actualizadas ni con espacios adecuados, o incluso dignos, para realizar su labor; y, por último, se encuentran exhaustos, presentando síntomas de trauma secundario. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- Fortalecer un programa de promotores de paz que permita capacitar a algunos internos para que brinden apoyo a otros, en la misma línea del espíritu del «Yo Cambio», pero esta vez dirigida no a la capacitación en oficios técnicos, sino a la atención psicosocial. Estos promotores de paz podrían recibir entrenamiento para la atención en crisis y la detección de casos que necesiten ser referidos, contribuyendo así a desfogar el sistema de terapia clínica individualizada que debería estar a cargo del psicólogo o psicóloga del equipo téc-

nico. Para el efecto, existen experiencias valiosas¹⁴ que cabe mejorar y reproducir en todos los centros penales del sistema.

- Para que un sistema de derivación o referencia funcione, es preciso contar con mecanismos de atención fortalecidos. De esa cuenta, es indispensable que la DGCP establezca protocolos de referencia y contrarreferencia, pero, sobre todo cuente con más personal de atención a la salud mental entre sus equipos técnicos. Alianzas con universidades del país que cuenten carreras en salud mental también podrían ser de utilidad.
- Generar grupos de autoapoyo o autoayuda con base en la detección de necesidades específicas de las personas privadas de libertad. Algunos de estos grupos utilizan metodologías basadas en evidencia¹⁵ que pueden ofrecer una alternativa viable e importante de atención psicosocial para mejorar la salud mental de quienes participan de estos.
- Institucionalizar prácticas de autocuidado y de atención del trauma secundario dirigidas al personal que brinda atención psicológica en los centros penales.

Acción 1.2.5 Apuesta por la autosostenibilidad

Establecer un proceso participativo, multisectorial e incluyente para diseñar mecanismos ad hoc que permitan que un porcentaje justo de los recursos generados por los emprendimientos, empleos e industrias penitenciarias sirva para el beneficio directo de las personas privadas de libertad y sus familias. Cabe indicar que en las directrices emanadas del actual gobierno se otorga un lugar importante a la necesidad de que los centros de privación de libertad sean autosostenibles, lo cual resulta altamente positivo en términos del gasto público, sin que se deje de lado la responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar el respeto de los derechos humanos que asisten a la población penitenciaria. Sin embargo, más allá de eso, los recursos se pueden convertir en una fuente de bienestar y hasta en un motivo de orgullo y motivación para las personas privadas de libertad, favoreciendo así su proceso de rehabilitación y reinserción y, sobre todo, contribuyendo a generar más confianza entre ellos y la institucionalidad del Estado.

14 Entre ellas, la experiencia del Programa Segundas Oportunidades, que incluye un currículo con temas como cultura de paz, resolución alterna de conflictos, masculinidades no violentas, terapia cognitivo conductual, arte-terapia, entre otros.

15 Tal es el caso de la metodología de grupos de ayuda de mujeres (GAM) de CRS denominada «Mujer no estás sola», cuyos impactos han sido evaluados externamente tanto por la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador) como por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (República Dominicana), con resultados altamente favorables en cuanto al tratamiento del trauma, el manejo de emociones y la adopción de estrategias asertivas para prevenir la violencia contra las mujeres.

Acción 1.2.6 Mejorar los programas de educación para la población penitenciaria

Mejorar los enfoques didáctico-metodológicos con los cuales se imparte educación escolarizada a las personas privadas de libertad, haciéndolos relevantes y pertinentes para la población (en particular, para las personas jóvenes).

Acción 1.2.7 Reconstrucción de redes familiares y sociales de las personas privadas de libertad

- Realizar investigaciones y evaluaciones independientes que permitan valorar la eficacia del Centro de Desarrollo Integral (CDI) de la Granja Izalco, con miras a diseñar iniciativas basadas en estándares de derechos humanos, que favorezcan la inserción familiar y comunitaria de niñas y niños mayores de 5 años, hijos de personas privadas de libertad. Se recomienda que tales iniciativas tomen en cuenta el Proyecto de directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal de Naciones Unidas.
- Considerar la importancia de que niños y niñas menores de 12 años que visitan a sus padres y/o madres en centros de privación de libertad, lo hagan en lugares dignos, especialmente acondicionados para este fin y, sobre todo, separados del resto de espacios donde acuden visitas adultas.
- Generar una comisión multisectorial y multidisciplinaria ad hoc que revise los protocolos y prácticas vinculados con la visita íntima. Esta comisión también deberá revisar los espacios destinados a este fin, generando recomendaciones que no menoscaben la dignidad de las parejas.
- Diseñar, con apoyo de la sociedad civil y la comunidad internacional, programas para trabajar con las familias de personas privadas de libertad, considerando el rol central que estas desempeñan en el proceso de rehabilitación y reinserción, pero también como un mecanismo de prevención primaria y secundaria de la violencia (dado que en la actualidad se considera que los familiares de las personas privadas de libertad son población vulnerable y en riesgo). Estos programas deben incluir controles necesarios para evitar la trata de personas.
- Mediante un proceso que incluya a organizaciones salvadoreñas representativas de la población LGTBIQ, generar lineamientos específicos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de la población que se encuentra interna en los centros penales. Estos lineamientos deben incluir cuestiones relativas a la visita íntima y a la capacitación y sensibilización del personal penitenciario y de los jueces con respecto a las necesidades específicas que enfrenta esta población.

Línea Estratégica 1.3 Fortalecer las medidas para la reinserción social y productiva

El sistema penitenciario no solo tiene el reto de enfrentar los problemas del mismo sistema y de las personas que se encuentran privadas de libertad en el marco de su mandato de rehabilitación, sino también debe generar estrategias y acciones que lleven a la adecuada reinserción de quien ha estado en conflicto con la ley, con el fin de evitar la reincidencia y se logre promover un desarrollo integral de las personas. En ese sentido, se proponen acciones dirigidas a la mejora de los procesos de reinserción de las personas privadas de libertad.

Acción 1.3.1 Iniciativas para transformar los paradigmas erróneos sobre la función de la cárcel

- Diseñar participativa y multisectorialmente un programa orientado a desmontar la cultura del castigo que se ensaña contra la población en conflicto con la ley y favorece el respaldo ciudadano a leyes y medidas propias del populismo punitivo, contribuyendo a acrecentar la estigmatización y la discriminación de la población ex privada de libertad. Como se ha indicado en la sección diagnóstica, el rechazo de la sociedad salvadoreña a esta población dificulta su reinserción social e incide en la generación de condiciones para la reincidencia delictiva.
- Reforzar metodologías basadas en evidencia que permitan a la Dirección de Prueba y Libertad Asistida (DPLA) desempeñar un rol más eficaz en el cambio de conducta, la rehabilitación y la reinserción social y productiva de las personas en conflicto con la ley (sea aquellas con medidas alternas a la privación de libertad o aquellas que gozan de beneficios penitenciarios).
- Impulsar un programa de atención psicosocial dirigido específicamente a personas privadas de libertad que reciben los beneficios de semilibertad, libertad condicional y libertad condicional anticipada, pues su situación conlleva a afectaciones psicoemocionales específicas. Este programa debe tomar en cuenta el historial delictivo de las personas, su tiempo de encarcelamiento y perfil psicológico, así como involucrar a sus familias y a sus comunidades.

Acción 1.3.2 Mejorar el abordaje post penitenciario

- Generar alianzas multisectoriales entre el Centro de Coordinación Post Penitenciario de la DGCP (ente encargado de brindar asistencia a personas que ya cumplieron una condena con el objeto de favorecer su reinserción sociolaboral y productiva), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), organizaciones especializadas de la sociedad civil, centros de desarrollo de la micro y pequeña empresa, iglesias y sector privado para impulsar

acciones conjuntas de reinserción, favoreciendo no solo la búsqueda de empleo o autoempleo (emprendimientos), sino también brindando un adecuado acompañamiento psicosocial, familiar y comunitario.

- Capacitar y acompañar al personal del Centro de Coordinación Post Penitenciario de la DGCP en el uso de herramientas de atención psicosocial, formación en emprendimiento, habilidades para la vida, intermediación laboral, estrategias de búsqueda de empleo, entre otros. Esta dependencia debe contar con capacidades para diseñar y ejecutar planes de derivación ad hoc basados en las necesidades de la transición, tomando en cuenta al menos las primeras 24 horas, los primeros 15 días y el mes de excarcelamiento, ya que se reconoce que este tiempo es crucial para una adecuada reinserción social. Asimismo, debe diseñar programas de atención psicosocial que reconozcan las particulares afectaciones de la persona ex privadas de libertad.
- Aún antes de la salida en libertad (sea con una medida de beneficio penitenciario o por haber finalizado su condena), se debe preparar para la autogestión y el emprendimiento, pues la evidencia señala que las condiciones de empleabilidad son en la actualidad casi inexistentes para personas privadas de libertad, de manera que el autoempleo constituye la alternativa más viable para la generación de medios de vida, al menos en el corto plazo.
- Crear planes de apoyo temporal a los emprendimientos de personas ex privadas de libertad. Esto puede hacerse mediante la creación de cooperativas que apoyen con capital semilla, compra de equipo y material para producción, asistencia técnica, capacitación y estrategias de comercialización de los productos, entre otros. Los emprendimientos también pueden verse como microempresas familiares, por lo que la asistencia técnica y capacitación continua deben considerar al menos un miembro del grupo familiar, con el fin de generar mayor sostenibilidad.
- Establecer un programa de capacitación y sensibilización dirigido a agentes de la PNC para evitar la estigmatización y hostigamiento indiscriminado a la población ex privada de libertad.
- Impulsar incentivos fiscales para las empresas nacionales para que incorporen a personas ex privadas de libertad, que hayan cumplido satisfactoriamente con su pena.

Línea Estratégica 1.4 Políticas penitenciarias basadas en evidencia y con enfoque de derechos humanos

La política de rehabilitación y reinserción de las personas en conflicto con la ley debe diseñarse e implementarse con base en la recopilación y el análisis de información objetiva y verificable, lo cual permitirá construir programas y proyectos que establezcan metas y resultados a corto, mediano y largo plazo medibles por medio de indicadores establecidos.

Acción 1.4.1 Fortalecer los procesos para la construcción de políticas penitenciarias

Fortalecer los procesos de toma de decisiones de política pública mediante información basada en evidencia que pueda ser mediada pedagógicamente y difundida al gran público, buscando generar, de esta manera, mayor respaldo a iniciativas transformadoras e innovadoras, alineadas con los derechos humanos y con el objetivo ulterior de rehabilitación y resocialización que debe primar en el sistema y la política penitenciaria. Las investigaciones científicas, principalmente de iniciativas nacionales, locales y diferenciadas sobre temáticas específicas podrían contribuir a mejorar el sistema penitenciario, así como a informar las decisiones de política penitenciaria.

Acción 1.4.2 Fortalecer la Escuela Penitenciaria

Articular los distintos programas, proyectos y acciones de capacitación dirigidos al personal de la DGCP con el quehacer de la Escuela Penitenciaria. En general, la Escuela debe ser fortalecida técnica y financieramente, dotándola de recursos que le permitan desempeñar un rol más central en la capacitación continua del personal penitenciario, pero además, debiera constituirse en un centro de investigación y reflexión sobre el tema en el país, produciendo pensamiento crítico e información basada en evidencia que permita tomar decisiones. Entre otros, la ley de la Carrera Penitenciaria mencionada en la propuesta anterior debiera contemplar mecanismos de evaluación, certificación y ascenso coordinados por la Escuela Penitenciaria.

Acción 1.4.3 Reforzar el régimen progresivo de beneficios penitenciarios

Reforzar la utilización efectiva del régimen progresivo mediante el otorgamiento de beneficios penitenciarios con base en análisis científicos rigurosos sobre perfiles criminológicos que constituyan pruebas objetivas, facilitando así la labor de los consejos criminológicos y los jueces de Vigilancia y Ejecución de la Pena. Si por un lado se toma en cuenta que un interno puede avanzar o retroceder en las fases de que consta el régimen progresivo y, por el otro, se reconoce la gran cantidad de debilidades del sistema judicial en el país (entre las cuales debe incluirse temas de corrupción), no resulta difícil reconocer la necesidad de generar evidencia y mecanismos transparentes sobre las decisiones judiciales relativas a otorgar o no los referidos beneficios.

Línea estratégica 1.5 Mejorar la institucionalidad encargada de la rehabilitación y reinserción

A continuación se señalan algunas propuestas que contribuirían a fortalecer las capacidades de las instituciones que forman parte del sistema penitenciario, afinando y facilitando su labor y, por consiguiente, contribuyendo a la viabilización de las propuestas contenidas en el capítulo anterior.

Acción 1.5.1 Fortalecer el DPLA

Fortalecer técnicamente y dotar de más presupuesto a la Dirección de Prueba y Libertad Asistida (DPLA), a partir de un plan estratégico que cuente con aval político institucional, permitiéndole mejorar de esta manera sus programas de atención, hacer más eficientes los trámites y ofrecer pruebas científicas sobre la evidencia de cambio que su quehacer esté comenzando a generar en las personas con beneficios penitenciarios y medidas sustitutivas.

Acción 1.5.2 Reingeniería del Centro de Coordinación Post Penitenciario DGCP

Realizar una reingeniería del Centro de Coordinación Post Penitenciario de la DGCP, de manera que las personas ex privadas de libertad se acerquen a esta unidad con más confianza y, sobre todo, con la seguridad de que sus demandas y necesidades serán atendidas en función de una reinserción social y productiva más eficaz. Esta reingeniería requiere mejorar sus mecanismos de promoción y aceptación de las y los usuarios y sus familias, hacer más eficiente la coordinación con otras instancias que contribuyan a la reinserción, contar con más personal y presupuesto, entre otros.

Acción 1.5.3 Separación de funciones de vigilancia penitenciaria y seguimiento de ejecución de penas

Generar una comisión especializada que estudie la viabilidad y conveniencia de separar las funciones de vigilancia penitenciaria de las de seguimiento a la ejecución de la pena, pues se trata de dos materias diferentes. Esta comisión deberá emitir recomendaciones al respecto dirigidas a la Corte Suprema de Justicia y a la Asamblea Legislativa, contribuyendo a trazar una hoja de ruta para comenzar a impulsar los cambios que resultaren necesarios.

Acción 1.5.4 Reingeniería de los equipos técnicos multidisciplinarios

Realizar una reingeniería de los equipos técnicos multidisciplinarios que operan en cada centro penal, de manera que la cantidad de profesionales que los integran sea acorde proporcionalmente con la cantidad de internos e internas que cumplen medidas privativas de libertad, pero que también se readecuen sus funciones. Esto es clave al menos por las siguientes razones: a) para lograr una atención más eficaz el proceso rehabilitador; b) para hacer más eficiente el régimen progresivo y lograr que las recomendaciones para que una persona privada de libertad avance en él -las cuales se trasladan a los equipos criminológicos y/o al juez para la toma de decisiones sobre beneficios penitenciarios- y sean más ágiles; c) para evitar la excesiva rigidez y el temor que a menudo subyace en muchos miembros de estos equipos, quienes realizan sus funciones con la presión constante sobre las posibles repercusiones administrativas e incluso penales que puede conllevar su labor.

- La reingeniería mencionada debe considerar la integración a los equipos técnicos multidisciplinarios de dos equipos psicológicos que se distingan por tener funciones diferenciadas: a) uno que sea encargado de brindar atención psicológica a quienes requieran tratamiento individualizado, generando mecanismos que les permitan guardar el debido secreto profesional y, a la vez, dirimir colegiadamente cursos de acción y medidas que favorezcan el tratamiento terapéutico; b) otro que lleve el registro de avances en el proceso rehabilitador mediante pruebas o mediciones científicas estandarizadas que evidencien con la mayor solvencia posible cambios de comportamiento, que puedan conformar parte del expediente de la persona privada de libertad en el marco de su proceso y que, por consiguiente, contribuyan a fundamentar las decisiones de los consejos criminológicos y los jueces de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Prueba.

Acción 1.5.5 Mejoramiento del SIPE

El Sistema de Información Penitenciaria (SIPE) de la DGCP fue retomado y refuncionalizado en 2009 y, en términos generales, puede decirse que opera con bastante eficacia en la producción de información relevante para el sistema. No obstante, el SIPE no está enlazado con los sistemas de otras instituciones clave que también producen información sobre los casos individuales de personas en conflicto con la ley, privadas o no de libertad. En este sentido, se recomienda establecer una comisión interinstitucional que estudie la creación de un sistema informático de casos que organice y unifique los expedientes de una misma persona, agilice los procesos y favorezca la toma de decisiones con base en el historial delictivo de las personas.

Acción 1.5.6 Concientización de los operadores de justicia penitenciaria

Concienciar a los operadores de justicia sobre la aplicación oportuna de las Reglas de Bangkok, particularmente en lo referente a “que, al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia a medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, e imponer condenas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos” (ONU, 2011: 6).

Acción 1.5.7 Impulsar una Ley de la Carrera Penitenciaria

Se sugiere que el gobierno presente a la Asamblea Legislativa una Ley de la Carrera Penitenciaria que no solo permita la dignificación y estabilidad laboral del personal penitenciario, sino también contribuya a su seguridad integral y salud mental. Esta ley también deberá crear un sistema de control interno de los guardias y custodios penitenciarios, contribuyendo a minimizar la corrupción y el tráfico de influencias, entre otros.

VI. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

6.1 Antecedentes

El abordaje con las víctimas tiene antecedentes en legislaciones como la Ley contra la Violencia Intrafamiliar del año 1996, así como la introducción de un catálogo de derechos de las víctimas en el Código Procesal Penal del año 1998 y la creación de una Ley de protección de víctimas y testigos en el año 2006. Estas legislaciones tienen en común la orientación de facilitar y garantizar el acceso a la justicia, la participación de las víctimas en procesos judiciales o administrativos como en el caso de la violencia intrafamiliar, así como su eventual resarcimiento, es decir, la noción de la víctima como un sujeto procesal. En este contexto, la Fiscalía General de la República creó un área especial para la atención de mujeres víctimas de violencia, en particular, de violencia sexual. A partir del año 2009, con el surgimiento de nuevas normativas como la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres, la dimensión de las víctimas se especializa en estos grupos poblacionales y amplía la cobertura conceptual más allá de circunscripciones de definición penal y la extiende al ámbito de la vulneración de los derechos reconocidos en estas normativas. En el año 2011, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública creó su Dirección de Atención a Víctimas y en el año 2012, en su Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (MJSP, 2010) estableció cinco ejes principales de trabajo de la política pública de seguridad, uno de los cuales, era el de la atención a las víctimas del delito. También el Ministerio de Salud, por su parte, creó el Plan Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia en todas sus formas en el Ciclo de Vida (Ministerio de Salud, 2012).

El Plan El Salvador Seguro (CNSCC, 2015) adoptó un eje especial para las víctimas, impulsando la ampliación de las instancias locales de atención y a la creación de mesas especializadas en los municipios que formaban parte del plan. La PNC, por su parte, incrementó el número de las oficinas especializadas de atención ciudadana, con énfasis en las mujeres, denominadas ODAC UNIMUJER, con el establecimiento de treinta y cinco a lo largo del país. Por su parte, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), en el marco de la aplicación de la LEPINA, estableció las Juntas de Protección, instancias administrativas para la denuncia de posibles vulneraciones de los derechos de niñez y adolescencia. En el ámbito judicial, se creó una nueva jurisdicción especializada en esta materia. Otro avance en materia de servicios a las víctimas, fue la creación de una jurisdicción especializada para la aplicación de lo dispuesto en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres (LEIV) enmarcada en un modelo de atención especial adecuado a las necesidades de las mujeres. Al final de su gestión, el anterior gobierno introdujo una propuesta de Ley Especial para la Atención y Protección

Integral a las Víctimas de la Violencia, en la cual propuso un abordaje interinstitucional e intersectorial del fenómeno de la victimización, procurando la garantía y restitución de los derechos de las personas afectadas, la cual se mantenía en discusión al momento que esto se escribía.

Estos fueron avances que contribuyeron a posicionar –al menos, discursivamente– a las víctimas como sujetos de la política de seguridad, tradicionalmente basada en el control y la persecución del delito. Además, se incorpora una visión de la víctima más allá de la centralidad de la administración de justicia institucional, orientándose a ella como un ser humano damnificado por las circunstancias que requiere apoyo para la recuperación de su situación. A pesar del cambio paulatino de paradigma, los recursos destinados a esta labor fueron mínimos, considerando la dimensión de las demandas sociales generadas por la violencia y el delito.

Por su parte, el Plan Cuscatlán no establece un apartado especial para el tema de víctimas, aunque menciona problemáticas específicas como la violencia a la niñez, las juventudes y las mujeres. No obstante lo anterior, el Plan ofrece retomar las experiencias positivas, dentro de las cuales podrían considerarse las iniciativas de atención a víctimas. En ese sentido, una de las primeras acciones del gobierno de turno ha sido el replanteamiento de la Dirección de Atención a Víctimas, denominándola Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada, con lo cual visibilizaría a las personas que han tenido que salir del país a causa de la violencia y son retornados desde otros países.

6.2 Propuestas en materia de atención a víctimas

II. Hacia un sistema nacional de protección de las víctimas

Una buena parte de las propuestas a continuación enlazan con los aspectos que debería contemplar una política integral de reconciliación nacional, similar a la que se planteó antes en el eje de prevención de la violencia y el delito, en su línea estratégica 1.1, sobre “políticas especiales para la reconciliación y el reencuentro”.

Línea estratégica 1.1 Impulsar la integración de las políticas y normativas sobre atención, protección y reparación a las personas víctimas, en concordancia con estándares nacionales de derechos humanos y compromisos internacionales

Esta línea estratégica presupone la revisión del catálogo de acciones e instrumentos existentes para la atención a víctimas de la violencia y el delito y su integración dentro de un marco conceptual y político general regido por principios comunes y garantías mínimas

derivadas de las normativas y compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. No se trata de una eliminación de la especificidad de las acciones e instrumentos, sino su armonización sobre la base de un instrumento más amplio y genérico que establezca pautas globales.

Dentro del marco global de referencia se encuentran los instrumentos internacionales de derechos humanos (declaraciones, tratados, convenios) de los que El Salvador es parte, informes de grupos especializados del sistema interamericano y universal de derechos humanos, sentencias y recomendaciones de instancias internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las víctimas. Una consecuencia necesaria sería la adaptación o adecuación normativa e institucional para su implementación y rendición de cuentas. Esta línea estratégica conlleva las siguientes acciones:

Acción 1.1.1 Formulación de un marco conceptual basado en los estándares de derechos humanos

- Elaboración de un documento conceptual, de carácter oficial, que recopile estándares internacionales, las recomendaciones y sentencias de organismos de derechos humanos en general y de temáticas específicas (género, niñez, juventudes, poblaciones en condiciones de vulnerabilidad como son personas discapacitadas LGBTI, pueblos originarios y población afro descendientes y migrantes) y otros instrumentos como la jurisprudencia nacional para la determinación de los elementos esenciales que orienten las acciones nacionales de atención y protección integral a las víctimas (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).
- Este marco conceptual debe establecer los principios y garantías mínimas de la o las políticas públicas, programas, planes y acciones de atención y protección a víctimas.
- Debe, además, incorporar en la definición de víctimas, a las personas retornadas con necesidades de protección, las personas desaparecidas y sus sobrevivientes.
- Incorporar el reconocimiento de la condición de víctima independientemente de la judicialización del evento damnificante y su resultado (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).
- Difusión, consulta y validación pública del documento, especialmente con instituciones gubernamentales y de sociedad civil especializadas en la atención y protección de víctimas.
- Institucionalización de los estándares a través de la movilización de una propuesta de Ley Especial de Atención a Víctimas que cree un sistema estatal de protección y atención.

Acción 1.1.2. Creación, revisión, adecuación y mejora de los instrumentos de política pública y acciones de atención y protección a víctimas

- Creación de una Unidad de Defensoría de las Víctimas de manera intersectorial, integrada por la PDDH, Organizaciones de Sociedad Civil y Organismos Internacionales, como un mecanismo de revisión independiente y verificación de estándares de prevención, atención, protección y reparación integral a las personas víctimas para el mejor cumplimiento de servicios por parte de las instituciones que brindan asistencia.
- Elaboración de informes trimestrales sobre la situación de las personas víctimas, así como sobre los mecanismos de seguimiento, en cumplimiento de estándares y recomendaciones nacionales e internacionales.
- Facilitar el acceso a estadísticas de atención a personas víctimas, respecto de los servicios brindados por instituciones gubernamentales (tanto a OSC, víctimas y familiares), que contribuyan como insumos para la generación de informes, seguimiento de casos y avances en los resultados de atención a personas víctimas por parte de las instituciones.
- Facilitar a las personas víctimas o sus familiares la información sobre los avances de sus casos (certificaciones, investigaciones, entre otras).
- Continuar e institucionalizar la realización periódica de las encuestas nacionales de victimización y la de violencia hacia la mujer como instrumentos para la medición del impacto de la política de atención y protección a víctimas.

Acción 1.1.3 Formulación e implementación de una política de estado para la atención, reparación y protección integral de las víctimas

- Consulta con personas víctimas, organizaciones de sociedad civil, profesionales involucrados en la atención a víctimas y otros actores sociales sobre los aspectos claves y prioridades a ser incluidas en una política pública de atención, reparación y protección de personas víctimas.
- Formulación de una propuesta de política pública intersectorial, definida con metas, indicadores de medición, presupuesto y mecanismo de monitoreo para su implementación.
- Dicha política debe enmarcarse dentro de una política de Estado más amplia sobre reconciliación nacional, planteada en este documento en el Eje de Prevención de la Violencia (Línea estratégica 1.1, Acción 1.1.3 “Política para la reconciliación”).

Acción 1.1.4 Creación, revisión, adecuación y mejora del marco normativo que regulan los derechos de las víctimas, así como de las instituciones y servicios encargados de su atención y protección

- Creación de una Ley Especial de Atención a Víctimas que establezca los principios y garantías mínimas basadas en estándares de derechos humanos (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).
- Crear un registro y un código único de las víctimas para una mejor caracterización, seguimiento de sus atenciones y necesidades, así como de la prevención de la victimización múltiple o crónica.
- Establecimiento de garantías legales para la indemnización y reparación de las víctimas, tanto en la normativa penal (responsabilidad civil) como en otras como la normativa de daño moral.
- Establecimiento de garantías de protección legal e institucional de la confidencialidad¹⁶ y seguridad de la información de las víctimas, familias y sobrevivientes.
- Ampliar los derechos de las víctimas en todo el ámbito de la legislación administrativa y aquella vinculada con los derechos humanos, entre ellos, la posibilidad de acompañamiento y actuación en los procedimientos administrativos de organizaciones defensoras de derechos humanos y de víctimas.

Línea estratégica 1.2 Fortalecimiento de las instituciones, programas y acciones de atención y protección integral de las víctimas

Para una adecuada implementación de políticas y marcos legales de atención a víctimas es necesaria la actuación del Estado orientada en un fin común, lo cual supone romper con esquemas iusnaturalistas que dispersan las capacidades, a un esquema de coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial en una política orientada a resultados, involucrando tanto instituciones públicas como organizaciones de la sociedad civil y privados. Parte de esta reorganización de las instituciones y servicios suponen la adopción de criterios territoriales que permitan adecuar los servicios en aquellos lugares de mayor afectación por violencia y delito, así como la mejora de las condiciones de atención en lugares dignos y cálidos con las víctimas.

Adicionalmente se pretende el fortalecimiento de las capacidades a través de la mejora del diseño de los programas de atención a víctimas con enfoque de derechos, perspectiva de género y de ciclo de vida. La formación, capacitación y sensibilización de los funcionarios

¹⁶ En las consultas con la ciudadanía, la confidencialidad y protección de datos de las víctimas apareció como una condición fundamental para la confianza de las personas en las instituciones.

y operadores a cargo de la atención y protección son de fundamental importancia. Tal como ha sido señalado con anterioridad, es necesario fortalecer la capacidad de la PDDH para el otorgamiento de medidas de protección a denunciantes de violaciones a los derechos humanos, para que no sean objeto de represalias por sus denuncias.

Acción 1.2.1 Crear un sistema de protección para las víctimas de carácter interinstitucional, intersectorial y multinivel

- El sistema debería de optimizar los servicios de atención, protección, reparación y restitución a las víctimas, que involucre a las instituciones del sector justicia (MJSP, CSJ, CNJ, PGR, FGR), así como a otras entidades relacionadas como el MINSAL, ISDEMU, CONNA y el nuevo Ministerio de Desarrollo Local; bajo la supervisión de la PDDH.
- Crear un modelo de sistema de coordinación y articulación para la implementación de una política de atención y protección a víctimas con la participación del Estado y sociedad civil.
- Creación o revisión de sus instrumentos de articulación y gobernanza, así como su relación y complementariedad con otros sistemas existentes: Niñez y Adolescencia, mujeres (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019), así como con el Sistema de Protección Social.
- Fortalecimiento e institucionalización de la Dirección de Atención a Víctimas y Migración Forzada (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019) como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención y Protección a Víctimas.
- Desarrollo de su expresión territorial del Sistema en las mesas locales (municipales y departamentales) de atención a víctimas de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia.

Acción 1.2.2 Reformular los programas de atención y protección de víctimas desde una perspectiva interinstitucional, intersectorial y con orientación a resultados

- Mapeo diagnóstico de funcionamiento y necesidades de modelos de atención a víctimas.
- Creación de un grupo técnico para la identificación de complementariedades y sinergias entre los diversos modelos y establecimiento de rutas de derivación y referencia con programas sociales.

- Revisión de los programas existentes con estándares de perspectiva de género, ciclo de vida y enfoques de derechos humanos y victimológico.
- Rediseño de programas con teorías del cambio, métricas y mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Crear programas de atención en situaciones que involucren grupos familiares y colectivos vulnerables no atendidos en su especificidad por los servicios actuales como la comunidad LGBTI.
- Diseño de procesos de acogida de mediano y largo plazo o de reubicación, así como de soluciones duraderas que involucren la efectiva inclusión social de las víctimas.
- Ampliar los programas de seguimiento y abordaje postraumático de personas víctimas de violencia.

Acción 1.2.3 Mejora de las capacidades de atención y protección a víctimas

Mejora planteada mediante la formación, capacitación y sensibilización del personal involucrado en su atención y protección en materia de enfoque de derechos, perspectiva de género, enfoque diferenciado y ciclo de vida

- Incorporación de enfoque victimológico, de derechos, perspectiva de género, ciclo de vida e interés superior del menor (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019), en la curricula de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Escuela de Capacitación Fiscal, Escuela de Capacitación Judicial y Escuela Nacional de Formación Pública.
- Programas de inducción y entrenamiento para el trato con personas víctimas del delito y en situación de crisis.
- Desarrollo de programas de formación para operadores del sector público y sociedad civil que atiendan víctimas, en enfoque de derechos, perspectiva de género y ciclo de vida.
- Impulsar campañas de sensibilización sobre diferentes formas de victimización, entre ellas, del desplazamiento forzado, dirigidas a funcionarios y operadores de los sistemas de atención, así como a la sociedad en general (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).
- Incorporar actividades de auto cuidado y salud mental para los operadores del sector público y de sociedad civil que atienden víctimas.

- Capacitar y sensibilizar a promotores y miembros de Cuerpos de Agentes Municipales para la identificación de víctimas y su apoyo para la derivación a instituciones especializadas.

Acción 1.2.4 Promoción de servicios y mejora de la confianza de las víctimas

- Crear campañas amigables y cercanas de promoción de los servicios de atención a víctimas a través de medios masivos, redes sociales y promoción comunitaria.
- Promover una carta de derechos de las víctimas.
- Establecer un mecanismo de comunicación sencillo y ágil con las víctimas para informar del estado de sus gestiones, lo cual permita la toma de decisiones informada por parte de estas.
- Simplificación y desformalización de los mecanismos de aviso y denuncia o solicitudes de servicio para las víctimas (Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, 2019)
- Crear líneas de atención o lugares alternativos para denuncias, de manera que una víctima pueda contar con diversas modalidades de denuncia para exponer su caso.
- Fortalecer las capacidades de la PDDH para la provisión de medidas de protección a víctimas de derechos humanos.

Acción 1.2.5 Mejorar la infraestructura y el equipamiento de locales de atención y protección de víctimas para dar un trato de calidad con calidez, así como con respeto a la dignidad e intimidad de las víctimas

- Diagnóstico de infraestructura existente con base en criterios de accesibilidad, privacidad y confidencialidad, condiciones de seguridad física y adecuadas áreas de espera y descanso con espacios para niñez y grupos con necesidades particulares.
- Desarrollar un plan de mejora de la infraestructura para atención y protección de víctimas.
- Creación de albergues para la atención de grupos familiares o colectivos comunitarios con necesidades de protección.

Acción 1.2.6 Establecer un mecanismo permanente de alto nivel para el abordaje de situaciones que violencia y delito que impliquen violación a los derechos humanos con la participación de agentes del Estado.

- Institucionalizar el esfuerzo de la Mesa sobre actuaciones policiales compuesta por organizaciones de sociedad civil, PDDH, MJSP, PNC e Inspectoría General de Seguridad pública como instancia para el monitoreo y seguimiento de posibles patrones y casos de violaciones a los derechos humanos y su corrección.
- Realizar seguimiento y monitoreo de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y actuaciones institucionales implementadas, así como la generación de recomendaciones correctivas de hechos contrarios al respeto a los derechos humanos.
- Generar un protocolo de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

Acción 1.2.7 Incremento presupuestario y visibilización de la atención a víctimas en los presupuestos institucionales

- Estudio de cuantificación del costo de atención de víctimas y proyección sobre parámetros de población atendida.
- Identificación e implementación de estrategias de auto cuidado y fomento de la salud mental en los ámbitos comunitarios y municipales, que permitan el desarrollo de promotores de salud mental y derivación a servicios de atención a víctimas de violencia.
- Etiquetado de fondos para programas de atención a víctimas en el Presupuesto General de la Nación.
- Elaboración de programas interinstitucionales e intersectoriales sobre la base de presupuestos orientados a resultados, visibilizados en el Presupuesto General de la Nación.

Línea estratégica 1.3 Territorialización, aplicación local y comunitaria

La violencia y el delito suelen tener concentraciones territoriales, en este sentido, es importante que los municipios cuenten con un mecanismo propio de coordinación para la atención a víctimas que permita, a través de comunicación y trámites expeditos, realizar labores de apoyo y derivación de víctimas a servicios de atención de manera inmediata. El trabajo conjunto en el nivel local puede contribuir a la reducción de la revictimización de las personas que acuden a las instituciones a exponer su situación. Junto con la participación de la comunidad se daría vida al principio de corresponsabilidad que debe expresarse en las políticas y programas de atención a víctimas (Grupo Gestor para la aprobación de

una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, 2019). La ventaja del trabajo en el nivel local es que permite una identificación más afinada de los fenómenos y sus relaciones con dinámicas sociales y delictuales, lo que orienta de manera más adecuada la respuesta de las instituciones.

Acción 1.3.1 Desarrollar un plan de mejora de la cobertura y calidad de los servicios locales de atención a víctimas

- Fortalecer y expandir las Mesas locales de atención a víctimas que reúnen a las principales instituciones y servicios de atención a esta población en los municipios (FGR, PNC, OJ, Comités Locales de Derechos de la Niñez, Consejos Consultivos de Mujeres, etc) en el marco de los Comités Locales de Prevención de la Violencia (CMPV)
- Fortalecer y ampliar la presencia de las Oficinas Locales de Atención a Víctimas en el territorio, priorizando municipios claves según índices de violencia y delito.
- Fomentar y promover la participación comunitaria en los procesos de difusión de los servicios de atención a víctimas, así como en su activación y en la identificación de necesidades específicas a ser atendidas en comunidades y territorios.
- Crear albergues temporales a nivel municipal o microrregional para atender a víctimas de violencia que requieran alojamiento temporal.
- Crear rutas locales de atención con énfasis en delitos de mayor impacto (homicidios, desapariciones, desplazamientos forzados, contra la libertad sexual)
- Diseñar lineamientos para la intervención policial en comunidades afectadas colectivamente por hechos de violencia para evitar la revictimización y la estigmatización.
- Mapeo diagnóstico de la oferta y demanda de servicios de atención a víctimas y su distribución territorial. Reordenamiento y redistribución mediante la focalización basada en indicadores de incidencia (demanda) y población (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).

Línea estratégica 1.4 Atención a fenómenos de violencia, delito y abuso de poder de impacto y complejidad: homicidio, feminicidio, desaparición de personas, desplazamiento forzado, trata y tráfico de personas, delitos contra la libertad sexual

Algunos delitos tienen un impacto devastador en la vida de las familias y comunidades, la pérdida de un ser querido por muerte o desaparición, de un jefe o jefa de hogar, supone un grave deterioro de las capacidades de supervivencia del grupo familiar, por lo que la aten-

ción a estos grupos debe considerar esta circunstancia. Otros delitos también dejan graves traumas físicos y psicológicos a sus víctimas, por lo que el tratamiento especializado es necesario. En otros casos, los sobrevivientes sufren la angustia de no poder tener información sobre el paradero de sus seres queridos por casos de desaparición u homicidio, así como por casos de migración. Es necesario proveer de los servicios de atención y búsqueda, así como del apoyo científico en estas labores. Lo anterior requiere de acciones institucionales para incorporar estas necesidades en el quehacer de los servicios de atención.

Acción 1.4.1 Implementar medidas de atención y compensación social a víctimas de graves hechos de violencia, delito y abuso de poder

- Incorporar a víctimas de graves delitos o sus sobrevivientes como beneficiarias de programas sociales, especialmente de inclusión económica familiar y de desarrollo para niñez y adolescencia victimizada.
- Articular con el sistema de protección de la niñez y la adolescencia y con el sistema de protección de mujeres, la atención y desarrollo de programas para niñez superviviente de violencia letal contra sus progenitores, especialmente, para víctimas de feminicidio.
- Subsidio de gastos fúnebres para familias de personas víctimas de homicidio o feminicidio.
- Ampliación de los servicios de atención en salud mental para personas víctimas de delito, violencia y abusos de poder.
- Establecer mecanismos para lograr la gratuidad en la emisión de documentos de identidad, certificaciones públicas o envío de documentos para personas víctimas de delitos.
- Establecer procesos especializados de formación para especialistas en salud mental, trabajadores y trabajadoras sociales, personal médico y de enfermería en el trato a personas víctimas de graves hechos de violencia, delincuencia o abusos de poder.
- Fortalecer instancias como las ODAC-UNIMUJER de la PNC y el sistema de salud para la atención de casos de violencia sexual.

Acción 1.4.2 Fortalecer los mecanismos de atención y búsqueda de personas desaparecidas

- Crear un registro único de personas desaparecidas e implementar el protocolo de búsqueda a nivel nacional.
- Crear el banco de datos genéticos para la identificación de cadáveres y otras víctimas, así como de mecanismos de custodia y protección de la información (Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).

- Implementar la alerta amarilla de Interpol para la búsqueda de personas desaparecidas en el extranjero.
- Establecer protocolos de acompañamiento y seguimiento a sobrevivientes de desaparecidos durante el proceso de búsqueda o declaración de muerte presunta.

Acción 1.4.3 Crear mecanismos de alerta temprana y reacción inmediata para delitos de impacto

- Establecer mecanismos locales para la generación de alertas sobre potenciales casos de desplazamiento forzado de personas y tener un mecanismo de reacción y protección.
- Crear mecanismos de reacción inmediata y emergente para la atención y protección en situación de grave riesgo presente o inminente como amenazas contra la vida e integridad física o sexual de personas por grupos organizados o por agentes del estado (Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, 2019).
- Establecer una ruta de identificación de mujeres víctimas recurrentes de violencia en acuerdo entre el Ministerio de Salud, Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República y Procuraduría General de la República, para prevenir desenlaces violentos y feminicidios.
- Establecer el registro de denuncias de casos de violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer o la niñez como causal para la suspensión y retiro de licencias para el uso de armas de fuego en las personas agresoras, así como para la inhabilitación laboral en el ámbito de atención a la ciudadanía y, en particular, a víctimas.
- Promover la aprobación de las normativas de protección para personas defensoras de derechos humanos y de periodistas, quienes realizan labores de denuncia o acompañamiento a víctimas.

Acción 1.4.4 Dar cumplimiento a la sentencia de amparo 411-2017 que dispuso el reconocimiento estatal del Desplazamiento Forzado Interno y ordenó la adopción de medidas de atención y protección de las personas víctimas.

- Incorporar los Estándares Mínimos elaborados por el Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno como base de un programa especializado de atención a víctimas de este fenómeno con un presupuesto específico (Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, 2019).

- Dar continuidad al Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno como mecanismo de amplia participación en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas de protección y atención a población en situación de desplazamiento forzado interno.

VII. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA EL FINANCIAMIENTO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

7.1 Apuestas para el financiamiento

La asignación al ámbito de la seguridad es, desde hace varios años, una de las más grandes del presupuesto general de la nación. Para el año 2019, ascendió a \$426.6 millones, equivalente al 6.35% del presupuesto, sin considerar las modificaciones y refuerzos que podría sufrir a lo largo del año fiscal, como los ingresos de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana (CESC). En ese orden de ideas, la existencia de una política y un plan estratégico de seguridad son instrumentos indispensables para poder establecer las necesidades de recursos y para tomar las decisiones respecto de lo posible (presupuesto ordinario), así como para identificar las brechas que deben ser solventadas con los fondos de contribución especial, fondos incautados al crimen organizado, con empréstitos o vía cooperación internacional.

La propuesta de diseño presupuestario, en un contexto de estrés fiscal como el que vivimos, enfrenta serias limitaciones si se parte de un enfoque meramente incrementalista. El margen de disposición de los recursos ordinarios es sumamente limitado, por lo que debe plantearse un presupuesto por resultados, como herramienta para la implementación de las sinergias y economías a escala, que aproveche las capacidades, recursos y coincidencias con otras instituciones públicas, en el marco de una política de seguridad integral con elementos intersectoriales. Por ejemplo, el aprovechamiento de los programas sociales integrados en las estrategias de prevención de violencia, puede generar una relación costo-eficiente de cara a la reducción de la violencia y, en consecuencia, a la demanda de las acciones de control del delito; o la reducción del uso de la detención provisional o el uso de penas no privativas de libertad para delitos menores, los cuales pueden suponer un ahorro de costos de manutención que tiene el sistema penitenciario.

Por otra parte, es necesario que el presupuesto en materia de seguridad sea elaborado y ejecutado bajo los principios presupuestarios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad,

sostenibilidad, rendición de cuentas, participación, y que se adhiera a los principios de la buena gestión de los asuntos públicos, además de articular medidas contra la corrupción, en todos los niveles. La ausencia o deficiente aplicación de estos principios puede generar ineficiencias y corrupción (CIDH, 2018), las cuales se traducirán finalmente en la complejización de las situaciones de violencia e inseguridad que vive la población salvadoreña. Esto resulta sumamente importante, sobre todo en un rubro como el de seguridad, para el cual se aprueban presupuestos y préstamos onerosos, además de recibir significativos montos por parte de la cooperación internacional.

Finalmente, y tal como se señaló anteriormente, las siguientes recomendaciones se suscriben bajo la premisa de que las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador deben financiarse por medio de políticas fiscales progresivas y equitativas; reduciendo la tendencia seguida en las últimas décadas, de depender principalmente de empréstitos internacionales. Así también, reducir la tendencia a cargar, principalmente, a las clases trabajadoras y profesionales, así como a los consumidores finales.

7.1.1 Reformulación del CESC

Es importante la reformulación de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana para garantizar su viabilidad legal y tributaria, de manera que sirva para financiar acciones estratégicas y no limitarse a ser un mero bono. Es decir, reformarlo para convertirlo en un tributo cada vez más vinculado con las causas de la violencia. En tal sentido, se debe establecer un porcentaje específico mínimo de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana para cada uno de los cuatro ejes planteados, además de los fondos ordinarios. Tanto su continuidad como la mejora de este tributo, debe analizarse a partir de la experiencia acumulada en el quinquenio anterior, durante el cual se favoreció el aspecto represivo de la política de seguridad en detrimento de la prevención, la rehabilitación, y la atención de las víctimas. Por otra parte, debido a su carácter especial de tributo, así como por estar dirigido a una situación y problemática sumamente complicada, es importante que se establezca legalmente un tiempo de vigencia, así como un mecanismo para su evaluación periódica.

7.1.2 Ejercicios de visibilización y etiquetamiento presupuestario

Actualmente, las instituciones públicas poseen presupuestos ordinarios que, por la forma en cómo se formulan (presupuesto por rubros), no permiten la identificación precisa de las inversiones públicas en esta materia. Es necesario promover ejercicios de visibilización presupuestaria, ya sea a partir de programas específicos en instituciones o a través de fondos etiquetados; estos últimos poseen la ventaja de que no pueden ser modificados ni redirigidos para otros fines, sino que se garantizan para los fines que fueron establecidos.

7.1.3 Otros tributos especiales

También es importante considerar la derivación de algunos tributos o la reforma de los ya existentes (FOSALUD, CESC, impuesto de guerra, etc.) para favorecer la atención a las víctimas o prevención de la violencia. Por ejemplo, los tributos obtenidos de las ventas de armas y alcohol, como una forma de compensación por los costos sociales que dichos consumos generan. Lo mismo debe aplicar para los fondos obtenidos a partir de la extinción de dominio al crimen organizado, cuyos fondos podrían tener destino para el mejoramiento de los aspectos relacionados con la investigación científica del delito, en manos de la FGR y la PNC.

7.1.4 Reorientación de fondos y activos militares para la seguridad ciudadana

En concordancia con la propuesta de desmilitarización de la seguridad ciudadana, así como conscientes de la fuerte inversión que necesita el país en esta materia y que los problemas actuales de El Salvador no están relacionados con la defensa nacional sino con la seguridad pública, se propone iniciar un proceso gradual de transferencia de activos del Ejército hacia la PNC (edificios, inmuebles, tecnologías de comunicación, etc.), así como una reasignación de fondos presupuestarios del rubro de defensa hacia el de seguridad pública.

7.1.5 Reforma a la Ley de contribución especial de los grandes capitales a la seguridad

El CESC es un tributo de tipo regresivo, cargado al consumo, sostenido principal y proporcionalmente por los sectores con menos ingresos de la sociedad salvadoreña. En tal sentido, se propone que el impuesto de seguridad para grandes capitales, contemplado en la Ley de contribución especial a los grandes contribuyentes para el plan de seguridad ciudadana, sea reformado para ser dirigido a las rentas superiores a 250 mil dólares anuales, ya que actualmente está dirigido para las rentas netas superiores a los en 500 mil dólares. Dada la importancia que tiene la seguridad para el país, esta contribución debería ser revisada, para que sea obligatoria para la mayoría de las empresas y personas que reporten rentas a partir de 250 mil, sin posibilidad de exenciones de ningún tipo, ya que según la ley antes mencionada, una gran cantidad de empresas se encuentran exentas (Art. 4). Al igual que el CESC, debido a su carácter especial de tributo, así como por estar dirigido a una situación y problemática sumamente complicada, es importante que se establezca legalmente un tiempo de vigencia de esta contribución, así como un mecanismo para su evaluación periódica. Al igual que lo propuesto para el CESC, este impuesto deberá estar destinado, por ley, para rubros y ejes específicos de seguridad pública, con el objeto de poder auditar su inversión respecto a los logros obtenidos.

7.2 Participación y rendición de cuentas

El Plan Cuscatlán (2019), en su capítulo de Seguridad Pública, establece como una de sus propuestas el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad y las autoridades de seguridad pública, como elemento fundamental la atención de poblaciones en riesgo, así como el fortalecimiento de los CMPV (p. 45) y la elaboración de estrategias de alianzas con OSC para el logro de intervenciones programadas y sostenibles que reduzcan las condiciones causales de la violencia, marginación y factores de riesgo que impactan en la sociedad (p. 36). Por su parte, la propuesta que las OSC de la Plataforma para la Seguridad Ciudadana hicieron a los candidatos presidenciales en enero de 2019, agrega dos ejes transversales sobre participación, que implican la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, así como la articulación de organizaciones de la sociedad civil e instancias del Estado para la toma de decisiones (p. 2). Además, proponen aprovechar los espacios de diálogo y articulación entre sociedad civil e instituciones para la rendición de cuentas ya existentes (p. 5), así como la participación ciudadana en espacios de seguimiento a la situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad con representación equitativa de mujeres, juventudes y población en situación de exclusión (p. 12).

En tal sentido, se plantean, a continuación, las siguientes recomendaciones para asegurar la participación ciudadana y la rendición de cuentas, el diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, así como los mecanismos de transparencia y evaluación, como elementos primordiales para el funcionamiento y la gobernanza de las políticas públicas de seguridad en El Salvador.

7.2.1 Una ruta definida y pública

El primer aspecto a destacar es la necesidad de que el Gobierno de El Salvador elabore un documento de política pública de seguridad ciudadana, que sea público y que establezca claramente las prioridades, las acciones y estrategias a seguir, así como los recursos a utilizar. Sin una ruta pública y por escrito, será sumamente difícil generar espacios de participación constructivos y realizar mediciones más objetivas de los resultados de la gestión de la seguridad. En tal sentido, el Gobierno debe elaborar una propuesta enmarcada en los principios democráticos y los derechos humanos, para lo cual resulta sumamente importante que se retomen las recomendaciones hechas por la CIDH (2019) para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Si no se cuenta con un documento de ruta trazado por el Gobierno, será imposible hacer un monitoreo sistemático y una evaluación equilibrada de la gestión de la seguridad, por lo que resulta primordial contar con un documento de nación sobre el que se ha configurado, en estas últimas décadas, como el principal problema de la sociedad salvadoreña.

7.2.2 Monitoreo y evaluación

La CIDH (2019) establece que el proceso de evaluación de una política busca indagar sobre diversos aspectos, pero la evaluación desde un enfoque de derechos humanos, en particular, tendrá como objetivo revisar la efectividad de la política como herramienta para la realización de derechos (p.32). En ese orden de ideas, esta propuesta de la sociedad civil coincide con la visión de la CIDH de que los mecanismos de evaluación deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación realizada. Esto, además de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, desalienta la corrupción, e incrementa la idoneidad de estas políticas y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos de la población (p.33). En tal sentido, esta propuesta de la sociedad civil destaca la importancia de construir indicadores que permitan el monitoreo, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión de la seguridad, de una manera más apropiada por parte de los actores de la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional. Dichos indicadores deben superar los ya tradicionales recuentos mensuales o anuales sobre la tasa homicidios o, más aún, deben superar los erróneos indicadores que valoran a la cantidad de capturados como medida de éxito o fracaso de la gestión en seguridad.

Los sistemas de indicadores de derechos humanos propuestos por la CIDH (2019), por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y por el MESECVI, son herramientas metodológicas que procuran brindar información, no sólo sobre el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones internacionales a la luz de los principios descritos, sino también arrojar resultados sobre el impacto de las medidas adoptadas en la realización de los derechos (p. 34). Se recomienda, también, utilizar y profundizar el sistema de indicadores de violencia contra las mujeres propuesto por el Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres (SNDVM), el cual se enmarca en la obligación legal establecida en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), y en la Política Institucional de Equidad e Igualdad para las mujeres y hombres en el Ramo de Justicia y Seguridad Pública, El Salvador, 2018-2027 (MJSP, 2019).

7.2.3 Rendición de cuentas

Se considera sumamente importante continuar profundizando las prácticas y los ejercicios periódicos de las rendiciones de cuentas institucionales de seguridad pública. No debe dejarse del lado que estas instituciones tienen el rol protagónico en la principal problemática nacional, sino que también reciben onerosas cantidades de dinero a través del presupuesto, de empréstitos y de la cooperación internacional, por lo que no sólo resulta importante conocer sobre el uso correcto de los recursos desde un sentido contable y legal, sino también en cuanto a la relación entre la inversión y los resultados obtenidos en esta materia. En ese sentido, se recomienda ir profundizando y diversificando las metodologías para los ejercicios de rendición de cuenta institucionales, teniendo como prioridades los ejercicios

territorializados y sectorizados. Superando la visión y práctica de un ejercicio de rendición de cuentas vertical, donde las autoridades llegan a contar lo que realizan a unos cuantos invitados, para pasar a metodologías más participativas, que permitan a la población interactuar con los funcionarios y las funcionarias de Gobierno, así como la posibilidad de que sus intervenciones sean retomadas por las autoridades en la implementación de sus decisiones y acciones.

7.2.4 Diálogo y participación

Finalmente, pero no por ello menos importante, resulta la necesidad de que una política integral de seguridad defina los mecanismos, los espacios y las metodologías para el diálogo sostenido entre las instituciones públicas encargadas y relacionadas con la seguridad, las entidades de cooperación, la iniciativa privada y las organizaciones de sociedad civil que trabajan y proponen en estas áreas. Nuevamente, debe recordarse la imperiosa necesidad de contar con decisiones lo suficientemente legitimadas y respaldadas, para maximizar su impacto en una problemática tan compleja como la inseguridad y la violencia que sufre la sociedad salvadoreña; así como la necesidad de contar con la certidumbre de mecanismos de diálogo que permitan ir dejando atrás el cortoplacismo que ha imperado en las anteriores administraciones de la seguridad pública, para dar paso a políticas de Estado, que impacten de mejor manera las problemáticas nacionales. En tal sentido, es sumamente importante retomar espacios como la Mesa de Actuaciones Policiales y los CMPV, así como fomentar nuevos mecanismos que permitan dar mayor sostenibilidad y legitimidad (nacional e internacional) a las decisiones gubernamentales en materia de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra.
- Aguilar, J. (2019). Las políticas de seguridad pública en El Salvador 2003-2018. Fundación Heinrich Böll, San Salvador. Accesible en: http://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf
- Amaya Cobar, E. A. (Noviembre de 2012). Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012. Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana (12), 71-82.
- Andrade, L. y Carrillo, A. (2015). El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones. El Salvador: Heinrich Böll Stiftung e Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA) [en formato PDF], disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/el-sistema-penitenciario-salvadoreno-y-sus-prisiones_1.pdf.
- Andrews, D. A.; Bonta, J.; Wormith, J. S. (2011). The Risk-Need-Responsivity (RNR) Model: Does Adding the Good Lives Model Contribute to Effective Crime Prevention?. Criminal Justice and Behavior. 38 (7): 735-755. doi:10.1177/0093854811406356.
- AWID (2014). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Revista Género y Derechos N° 9, agosto 2004. Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo.
- Benítez, J.L. (2018). Juventud y prevención de la violencia: recomendaciones para la incorporación de las TIC en políticas públicas en El Salvador. UNESCO Montevideo. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapers-ElSalvador-TICViolenciaJovenes-web.pdf>
- Binder, A. (2011). Análisis Político Criminal. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Blanco, S. & Díaz, F. (2007). Eficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad. San Salvador: PNUD.

- Bocanegra Bayona, D. F., & Nieto Súa, D. L. (2010). Modelos de atención a víctimas de delitos: revisión conceptual y observación de la experiencia de tres centros de víctima-asistencia en Bogotá. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 321-338.
- Bukele, N. (2019). Plan Cuscatlán: un nuevo gobierno para El Salvador. Capítulo de Seguridad Pública. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <https://www.plancuscatlan.com/home.php>
- Callamard, A. (2018). Declaración final de misión en El Salvador, Agnes Callamard, Relatora Especial de la de sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, 5 de febrero de 2018. San Salvador: Sin datos editoriales.
- Checa Rivera, N. (2017). El sistema penitenciario. Orígenes y evolución histórica [tesis de maestría]. España: Universidad de Alcalá de Henares.
- CEDAW-UN (2017). Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of El Salvador. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas.
- CIDH (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. Accesible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- CIDH (2011). Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>
- CIDH (2018). Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>
- CIDH (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos oficiales, OEA, ISBN 978-0-8270-6840-7. Accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- CIDH (2018). CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto. Comunicado de Prensa, No. 042/18. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos oficiales, OEA, ISBN 978-0-8270-6840-7. Accesible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/042.asp>

- CONMIGRANTES, Ministerio de Relaciones Exteriores y OIM. (2016). Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES). El Salvador.
- CONNA y OIM (2017). Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña. Mesa de Coordinación para la Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante. El Salvador.
- CNSCC (2015). Plan El Salvador seguro. El Salvador: Gobierno de El Salvador, Unión Europea, Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [en línea en formato PDF], disponible en: file:///C:/Users/iaguilar/Downloads/Plan_El_Salvador_Seguro_-_Completo.pdf
- DGCP (2018). Memoria de Labores de la Dirección General de Centros Penales. Junio 2017-mayo 2018. San Salvador: Sin datos editoriales. Recuperado el 18 de Septiembre de 2019, de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/270312/download>
- DGCP (2019). Primera mesa técnica de evaluación y reformas para la eficiencia y eficacia de los programas de rehabilitación y reinserción de privados de libertad en El Salvador. Dirección General de Centros Penales, El Salvador.
- DGCP (2019). Memoria de Labores de la Dirección General de Centros Penales. Junio 2018-mayo 2019. San Salvador: Sin datos editoriales. Recuperado el 18 de Septiembre de 2019, de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/314205/download>
- DIGESTYC (2018). Informe de resultados Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad/Encuesta de cultura de paz. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- DIGESTYC. (2017). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2016. Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php>
- DIGESTYC. (2018). Encuesta de victimización y percepción de inseguridad/Encuesta de Cultura de Paz. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- DIGESTYC. (2019). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.

- Elizabeth L. J. (2018). *New Frontiers in Offender Treatment* [Kindle Edition]. New York: Springer International Publishing.
- Escalante, D. (19 de Enero de 2019). Fiscalía registró en 2018 más de 3,500 casos de personas desaparecidas. *El Diario de Hoy*.
- ESMULES (2018). Human Rights Situation for Lesbian, Bisexual and Trans women in El Salvador. Espacio Mujeres Lesbianas Salvadoreñas por la Diversidad. El Salvador.
- FUNDAUNGO. (2016). Los jóvenes NINI en El Salvador. Estudios sobre políticas públicas (5). Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/products/los-jovenes-ni-ni-en-el-salvador--2/103>
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gobierno de El Salvador (2010). Decreto Ejecutivo 56: Disposiciones para evitar toda forma de discriminación en la Administración Pública, por razones de género y/o de orientación sexual. Presidencia de la República de El Salvador. Recuperado de: http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/decretos/acuerdo_56_discriminacion_sexual.pdf
- Gobierno de El Salvador (2012). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. República de El Salvador.
- Gobierno de El Salvador. (2015). *Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador*. República de El Salvador.
- Godoy, I. A. (2000). Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad Ciudadana. *Revista de la CEPAL* 70, 118.
- González, R. & Ayala, N. (2007). *Historia salvadoreña del sistema penitenciario* [monografía, tesis de licenciatura]. El Salvador: Universidad Francisco Gavidia, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Grujić, Z., & Milić, I. (2016). Prison Overcrowding – Mitigating the Consequences. En D. Kolarić, „Dani Arčibalda Rajsa“ “Archibald Reiss Days”. Thematic Conference Proceedings of International Significance. Volume 1 (págs. 286-295). Belgrado: Academy of Criminalistic and Police Studies.

Grupo Gestor para la aprobación de una normativa especial de atención y protección a personas víctimas de desplazamiento forzado interno (2019). Estándares Mínimos. San Salvador: Sin datos editoriales.

Hernández-Anzora, M. (2017). Análisis de las narrativas periodísticas sobre las pandillas (p.144-198). En Hernández-Anzora, M. (Ed.). ¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador. Accesible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14374.pdf>

Hernández-Anzora, M. (2018). La esquina: reencuentro y reconciliación (p.5). Revista Séptimo Sentido, 28 de octubre. La Prensa Gráfica.

Human Rights Watch (2018). Country Chapters, 2018. Accesible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326038>.

Hurtado, A. (2016). Estado de la Soberanía Alimentaria de El Salvador. Repensando la gobernabilidad regional para un desarrollo rural incluyente, integrado y sostenible frente a los grandes retos de la globalización. ADHAC, OIKOS. El Salvador.

Hurtado, A. (2017). Sistema alimentario sostenible centroamericano. Mecanismo de diálogo de saberes. Paper no publicado.

INJUVE (2019). Informe cinco años de gestión – INJUVE 2014-2019. Instituto Nacional de Juventud. San Salvador, El Salvador.

ISDEMU (2019). Informe de rendición de cuentas gestión 2014 – 2019. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. San Salvador, El Salvador.

IUDOP (2012). Encuesta de evaluación del año 2012. Realizada en Noviembre de 2012. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA. Antiguo Cuscatlán, El Salvador. Accesible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe131.pdf>

IUDOP (2017). Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

IUDOP (2017). Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

- IUDOP (2018). Los salvadoreños evalúan el cuarto año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén y opinan sobre el pasado proceso electoral. UCA. Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- JICA (2016). Sistematización de experiencias de buenas prácticas en la implementación del nuevo modelo policial basado en la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador. Agencia de Cooperación Internacional de Japón-JICA, El Salvador.
- JICA, PNC y ANSP (2015). Seminario Taller Internacional de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas de Modelos de Policía orientados a la Comunidad. Agencia de Cooperación Internacional de Japón-JICA, El Salvador.
- Jiménez-Damary, C. (2017). Declaración a la conclusión de la visita de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos. San Salvador: Sin datos editoriales.
- LAPOP (2017). Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Vanderbilt University y Fundaungo. El Salvador. Recuperado de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/es/AB2016-17_El_Salvador_Country_Report_V9_W_07.18.18.pdf
- Lipsey, M. W.; Landenberger, N. A. & Wilson, S. J. (2007). Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders. Campbell Systematic Reviews. USA: The Campbell Collaboration.
- Marroquín, A. (2016). El espejo del miedo: audiencias salvadoreñas y notas de inseguridad en redes sociales (p. 215-241). En Focás, B., & Rincón, O. Una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina. Universidad ICESI, No. 12 Diciembre, Colombia.
- Marroquín, C. [sliptone]. (2019.). Trabajar desde el corazón de las comunidades y Barrios excluidos a generado sostenibilidad al #PlanDeControlTerritorial. Articular la #Fase1 y la #Fase2 (Represión del delito y Prevención de la violencia) con el liderazgo de nuestro presidente @nayibbukele genera esto... [Tweet] 01 de agosto. Recuperado de: <https://twitter.com/sliptone/status/1157030427485528078?s=20>
- Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado Ocasionado por la Violencia en el Salvador. (2019). Lo que El Salvador NO reconoce: Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los casos de Desplazamiento Forzado por Violencia 2017-2018. El Salvador.

- MINSAL (2012). Plan Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia en todas sus formas en el Ciclo de Vida. Ministerio de Salud, San Salvador.
- MJSP (2010). Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. San Salvador: Sin datos editoriales.
- MJSP (2013). Protocolo general de atención a víctimas de delito. San Salvador: Sin datos editoriales.
- MJSP (2018). Hoja de Ruta de Coordinación Interinstitucional para Atención y Protección Integral de las Víctimas de Movilidad Interna a Causa de la Violencia. San Salvador: Sin datos editoriales.
- MJSP (2019). Informe anual sobre Hechos de Violencia contra las Mujeres. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador. Recuperado de http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/articulos/Informe_Hechos_de_VCM_2018.pdf
- MJSP (2019). Política penitenciaria de El Salvador. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Dirección General de Centros Penales. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador.
- MJSP y DIGESTYC (2019). Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes en El Salvador 2017. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/monitoreo-y-evaluacion/en-cuesta-violencia-ninez/>
- Murcia, W., & Hernández-Anzora, M. (2016). Análisis sobre los cuerpos de agentes municipales y su rol en la seguridad pública. Revista Policía y Seguridad Pública Núm. 1-2016, Junio. Academia Nacional de Seguridad Pública, ANSP. La Libertad, El Salvador.
- OEI (2018). Transformación del entorno escolar para el desarrollo integral y la promoción de la paz. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: https://oei.cl/uploads/files/news/Educacion/111/OEI_transformacionentornoescolar_esp.pdf
- Oikos y Alcaldía de San Salvador (2017). Fundamento Conceptual y Metodológico del Modelo de Atención Integral Comunitario para Juventudes Resilientes y Constructivas. Documento no publicado, elaborado en el marco del proyecto ESPACIOS “Promoviendo un Modelo de Atención Integral Comunitario para juventudes resilientes y constructivas”, financiado por la Unión Europea.

- ONU (1990). Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>
- ONU (2011). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) [en formato PDF], disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf
- ONU (2015). Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela). Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) [en formato PDF], disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf
- Orellana, C.I. (2018). La mara y la fe: la desistencia pandilleril a través de la religión (p.323-349). En Hernández-Anzora, M. (Ed.). ¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador. Accesible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14374.pdf>
- Organizaciones de Sociedad Civil de El Salvador (2019). Propuesta de Sociedad Civil Organizada para la Construcción de una Política Pública de Seguridad Ciudadana para El Salvador. San Salvador: Sin datos editoriales.
- Ortiz, F. (agosto de 2019). Entrevista personal con abogada defensora de derechos humanos y especialista en víctimas. (E. Amaya, Entrevistador).
- PDDH (2017). Informe Preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. San Salvador, El Salvador.
- PDDH (2019). Informe especial de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, sobre las Ejecuciones Extralegales atribuidas a la Policía Nacional Civil. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. San Salvador, El Salvador.
- PNC (2012). Perfil de Unidad Institucional de Atención Especializada a las Mujeres en Situación de Violencia de la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (UNI-MUJER-ODAC). Policía Nacional Civil. San Salvador.

PNC (2019). Tendencia a la baja registra cifra de homicidios en el país. Portal web oficial de la Policía Nacional Civil. 17 de junio. Recuperado de: <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Tendencia%20a%20la%20baja%20registra%20cifra%20de%20homicidios%20en%20el%20pa%EDs1#.XWQ6FuhKjIU>

PREVENIR (2016). Caja de Herramientas para la Cooperación Intersectorial en Prevención de la Violencia a Nivel Local. GIZ, El Salvador.

Ra'ad Al Hussein, Z. (17 de Noviembre de 2017). Declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein al final de su misión en El Salvador. Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S>

Rauda Zablah, N. (18 marzo 2016). La Fiscalía solo ha podido llevar a tribunales uno de cada 10 homicidios cometidos en 2015. El Faro.

Reyna, V. (2018). Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016). En Hernández-Anzora, M. (Ed): ¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador. Accesible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14374.pdf>

Sala de lo Constitucional (2016). Sala declara inconstitucional las condiciones de hacinamiento en centros de reclusión. Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional emitido el 3 de junio de 2016 [en formato PDF]. Corte Suprema de Justicia, El Salvador. Accesible en: http://static.ow.ly/docs/11.%20Comunicado%201-VI-2016%20hacinamiento%20carcelario_4RjA.pdf.

Sala de lo Constitucional (2017). Sentencia de habeas corpus, 119-2014ac. Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador.

Sala de lo Constitucional. (2018). Sentencia estimativa al amparo 411-2017. San Salvador: Sin datos editoriales.

SSPAS (2019). Informe de violaciones a derechos humanos. SSPAS, Mejicanos. El Salvador.

Tyler, T (2006). Why People Obey the Law? Princeton: Princeton University Press.

- UNODC (2014). El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, dirigida al Ministerio Público y al Ministerio de Gobierno de Panamá. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC (2014). Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Serie de Guías de Justicia Penal [en formato pdf], disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf.
- UNODC (2018). Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles. Serie de Manuales de Justicia Penal. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [en formato PDF], disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-07441_eBook.pdf
- UNODC (2019). Global Study on Homicide 2019. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena: UN.
- Villalta, C.; Bergman, M.; Fondevila, G. & Amaya, L.E. (2015). Reporte de cárceles en El Salvador: Perfiles generales, contexto familiar, delitos, circunstancias del proceso penal y condiciones de vida en la cárcel. El Salvador: UFG Editores [en formato pdf], disponible en: <http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/ElSalvadorPrisons.pdf>.
- Walmsley, R. (2018). World Prison Population List. Twelfth Edition. London: Institute for Criminal Policy Research.
- Young, J., & Lea, J. (2001). ¿Qué hacer con la Ley y el Orden? Buenos Aires: Editores del Puerto.

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

PLATAFORMA POR LA SEGURIDAD CIUDADANA



COMCAVIS TRANS
Consultoría y Capacitación a Mujeres Trans



Agrupación Ciudadana
por la Independencia del Estado
"Promover, Educar y Organizar"



ORMUSA



Fundación de Estudios para la Aplicación del Sistema de Justicia
FESPAD



FUSALMO
COMPARTE-SUEÑA-TRANSFORMA



Asociación Azul Originario



Fundación Nacional
para el Desarrollo



cooperação
e desenvolvimento



PARA EL DESARROLLO LOCAL
Hacer con todas y para todas



Asamblea de
Cooperación
por la Paz



ASOCIACIÓN



TUTELA DE
DERECHOS HUMANOS
ARZOBISPADO DE SAN SALVADOR



Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social



faith.
action.
results.



Servicio
Social
Pasionista



Asociación de Promotores
Comunales Salvadoreños



Fundación
para el Debido
Proceso



EL SALVADOR



Save the Children
100 AÑOS