

Con el apoyo de



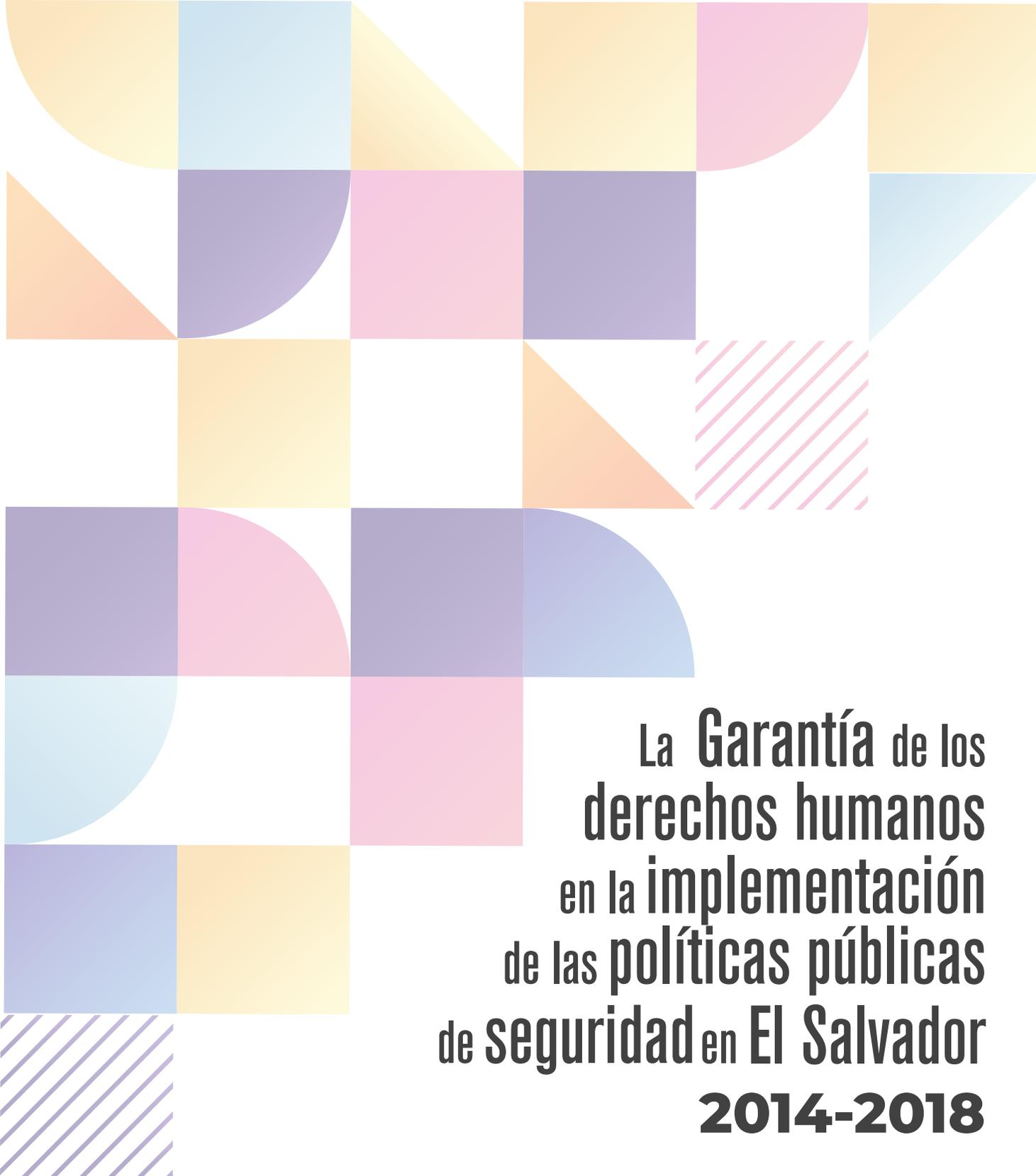
UNIÓN EUROPEA

sspas | Servicio
Social
Pasionista

oikos
cooperación e desenvolvimento

La **Garantía** de los derechos humanos en la **implementación** de las **políticas públicas** de **seguridad** en **El Salvador** **2014-2018**





La **Garantía** de los
derechos humanos
en la **implementación**
de las **políticas públicas**
de **seguridad** en **El Salvador**
2014-2018



Programa de Derechos Humanos

La garantía de los derechos humanos en la implementación de las políticas públicas de seguridad en El Salvador (2014 - 2018)

Carlos San Martín
Director General – SSPAS

Redacción:
Servicio Social Pasionista
Oikos- Cooperação e Desenvolvimento

Diagramación:
Galerna Estudio

Año de publicación:
2020

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea y Pan para el Mundo, en el marco del proyecto “Ciudadanía impulsando la buena gobernanza de las políticas de seguridad en el cambio de gobierno”. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Servicio Social Pasionista (SSPAS), a través del Programa de Derechos Humanos, y no refleja necesariamente la opinión de la entidad financiadora. 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	7
INTRODUCCIÓN	9
I. MARCO SITUACIONAL	12
1.1 Las políticas de seguridad	13
1.1.1 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia	13
1.1.2 Plan El Salvador Seguro	13
1.1.3 Las medidas extraordinarias de seguridad	15
1.2 Los derechos humanos	19
1.2.1 Los derechos humanos más vulnerados	19
1.2.2 Las instituciones más denunciadas por violaciones a derechos humanos	22
1.2.3 Políticas de seguridad y derechos humanos	23
II. ANÁLISIS DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD	26
2.1 Prevención de violencia	26
2.1.1 Derecho a la participación	27
2.1.2 Derecho a la educación	29
2.1.3 Derecho al trabajo	32
2.1.5 Derecho a una vida libre de violencia	33
2.2 Control y persecución penal	35
2.2.1 Derecho a la vida	36
2.2.2 Derecho a la integridad personal	40
2.2.3 Derecho la libertad	42
2.2.4 Derecho de acceso a la justicia	43
2.3 Rehabilitación y reinserción	44
2.3.1 Derecho al acceso a la justicia	45
2.3.2 Derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes	46
2.4 Atención y protección a víctimas	48
2.4.1 Derecho al acceso a servicios de atención y protección	48
3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	52
3.1 Hallazgos	52
a) De carácter general	52
b) Con relación a la prevención de la violencia	53
c) Con relación a la persecución penal	53
d) Con relación a la rehabilitación y reinserción	53
e) Con relación a la atención y protección a víctimas	54
3.2 Recomendaciones	54
a) De carácter general	54
b) Con relación a la prevención de la violencia	55
c) Con relación a la persecución penal	56
d) Con relación a la rehabilitación y reinserción	56
e) Con relación a la atención y protección a víctimas	56
BIBLIOGRAFÍA	59

Acrónimos y Siglas



ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
Art.	Artículo
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
ACD	Asambleas Ciudadanas Departamentales
ACM	Asambleas Ciudadanas Municipales
CD	Cambio Democrático
CDH	Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMPV	Comité Municipal de Prevención de Violencia
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
DDHH	Derechos Humanos
DAV	Dirección de Atención a Víctimas
PREPAZ	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
DFI	Desplazamiento Forzado Interno
DGCP	Dirección General de Centros Penales
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EPU	Examen Periódico Universal
FES	Fuerzas Especializadas de Reacción El Salvador
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República
FIRT	Fuerza de Intervención y Recuperación del Territorio
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
GCAC	Grupos Conjuntos de Apoyo a la Criminalidad
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INDES	Instituto Nacional de los Deportes
LECTP	Ley Especial contra la Trata de Personas
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud de El Salvador
M&E	Monitoreo y Evaluación
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
OSC	Organizaciones de sociedad civil
PESS	Plan El Salvador Seguro
PLAN PREVES	Plan de Prevención y Seguridad en Las Escuelas
PNAMVLV	Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019
SSPAS	Servicio Social Pasionista
SECULTURA	Secretaría de Cultura
SEGOB	Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia
SPTA	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública
UTE	Unidad Técnica del Sector Justicia



Introducción

Ante uno de los principales problemas del país, como es la seguridad, y en una coyuntura de transición gubernamental, el rol y ejercicio democrático de la ciudadanía es clave para fortalecer la gobernanza en la gestión de la política pública de seguridad e incidir en la mejora de sus estrategias y resultados. En ese contexto, se identificó prioritario realizar un análisis de las políticas de seguridad de la administración gubernamental de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), partiendo de la perspectiva de los derechos humanos, con el fin de comprender su aplicación en relación al respeto, la protección y la garantía de los derechos de la población.

El Servicio Social Pasionista (SSPAS) ha venido desarrollando una labor de contraloría social ante las políticas públicas de seguridad que se han implementado por los distintos gobiernos, principalmente, a partir del gobierno de Francisco Flores (1999-2004) y el lanzamiento de su política de Mano Dura y los efectos inmediatos que esta provocó en el ejercicio de los derechos de miles de personas, jóvenes en su mayoría, quienes se vieron afectados por la lógica estigmatizante que generó una política basada en el prejuicio y la discriminación. Desde entonces, el SSPAS ha buscado llamar la atención sobre cómo las políticas de turno tienen un impacto directo en el acceso y el ejercicio de derechos fundamentales de la población, así como en la necesidad de realizar un abordaje de la violencia y la criminalidad desde una mirada integral, profunda y garantista de los derechos humanos.

Durante la administración de Sánchez Cerén se observó un incremento significativo de las afectaciones a los derechos humanos en el marco de la aplicación de las políticas de seguridad que marcaron la intervención policial y militar, así como la situación de personas privadas de libertad. El Plan El Salvador Seguro (PESS) y las Medidas Extraordinarias en Seguridad fueron dos estrategias gubernamentales que, en su ejecución, se desarrollaron desde enfoques contrarios. El consistió en la política formal que permitió unificar recursos nacionales y de la cooperación internacional, articular diversos actores a nivel nacional y local, diseñar acciones que permitieran sumar al logro de metas y resultados y, además, realizar un ejercicio de medición que permitiera identificar realmente la efectividad de las acciones ejecutadas. Por otro lado, las Medidas Extraordinarias fueron la estrategia manodurista que buscó endurecer la situación de personas privadas de libertad, a través de medidas al interior de los centros penitenciarios con población de pandillas, prohibiendo visitas de sus familias, restringiendo tiempos y formas de acceso a sus defensores, limitando la luz y la salida de la celda a algunas personas durante meses y eliminando la presencia y participación de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, nacionales e internacionales, en el interior de estos centros penales. Además, se crearon nuevos delitos y se incrementaron penas a través de reformas legales promovidas por el Ejecutivo. Estas Medidas se sumaron a una estrategia de militarización de la seguridad y, por tanto, de la Policía Nacional Civil, que ya se encontraba en guerra directa con las pandillas en las comunidades y territorios dominadas por estas.

Es en este marco que el SSPAS observa la pertinencia de evaluar una administración gubernamental altamente señalada por graves violaciones a derechos humanos, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada por policías y militares fueron otra vez parte del fenómeno de violencia que El Salvador se encontraba viviendo. No obstante, en junio de 2019 el país vive un cambio de gobierno que permite abrir una ventana de oportunidad respecto a un posible viraje en la forma de abordar la situación de violencia y criminalidad. La relevancia de evaluar el impacto de las políticas de seguridad antes desarrolladas en los derechos humanos se vuelve ineludible si como país se intenta romper con antiguas formas de entender la situación de violencia y, por tanto, de abordar el principal problema para la población salvadoreña, cuidando que el atender el fenómeno no debería de implicar una disminución del acceso y el ejercicio de derechos de la gente.

Es en este marco que el proyecto *“Ciudadanía impulsando la buena gobernanza de las políticas de seguridad en el cambio de gobierno en El Salvador”* es ejecutado por el Servicio Social Pasionista (SSPAS) y OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, y cofinanciado por la Unión Europea, busca aportar en el desarrollo de este informe, con el fin de construir un insumo que permita alimentar las políticas de seguridad del nuevo gobierno. A ello, se suman las acciones que esta misma iniciativa desarrolla en torno al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de sociedad civil para influir en la toma de decisiones del nuevo gobierno en relación a las políticas de seguridad.

El Estado salvadoreño tiene la obligación de cumplir con los deberes de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de la población en general, especialmente de las diversas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, las políticas públicas de seguridad implementadas a nivel nacional desde la firma de los Acuerdos de Paz han promovido, principalmente, acciones represivas y de corto plazo, que no ofrecen una protección integral a la población ni tampoco soluciones reales a los factores precipitadores y aceleradores de la violencia en el país. En ese sentido, es fundamental que las políticas públicas de seguridad sean formuladas y transversalizadas con los enfoques de derechos humanos, de género, victimológico, de juventudes e interseccionalidad.

En una sociedad históricamente marcada por la violencia, las estrategias de prevención e intervención deben basarse en un enfoque sistémico e integral, que aborde la multicausalidad de esta realidad. No tomar en cuenta los hallazgos de estudios criminológicos y victimológicos para sustentar las políticas de seguridad resulta en medidas que no son eficaces ni eficientes, y que violentan una multiplicidad de derechos humanos en amplios sectores de la población salvadoreña. En muchas ocasiones, estas iniciativas de corte eminentemente punitivo y de corto plazo, han profundizado e institucionalizado las prácticas violentas en vez de superarlas.

A continuación pues, se realiza un análisis sobre la garantía y el respeto de los derechos humanos de la población salvadoreña en la aplicación de las principales políticas de seguridad durante el quinquenio 2014–2019. En el capítulo primero se analizan los principales resultados y las principales características de las tres políticas más importantes en esta materia en la gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén: la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; el Plan El Salvador Seguro (PESS); y, las Medidas Extraordinarias de Seguridad.

En el segundo capítulo se realiza el análisis de la garantía de los derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad antes mencionadas. Dicho análisis se realizó siguiendo cuatro de los ejes de trabajo propuestos por la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, retomados por el Plan El Salvador Seguro, que fueron: prevención de la violencia; control y persecución penal; rehabilitación y reinserción; y, atención y protección a víctimas. En de cada uno de los ejes se seleccionaron los principales derechos humanos que debían garantizarse, así como los que podrían sufrir algún tipo de afectación. Luego, en cada derecho humano se analizaron tres grandes aspectos: los instrumentos legales, institucionales y de política pública creados y establecidos para asegurar este derecho; los principales resultados de las políticas y medidas adoptadas en este aspecto; y las principales violaciones, amenazas y retrocesos registrados en este derecho.

Finalmente, el tercer capítulo de este informe cierra con algunas conclusiones que pretenden marcar las principales líneas de deuda y contradicción entre las políticas de seguridad aplicadas y la situación de los derechos humanos durante el segundo gobierno del partido FMLN. También incluye algunas recomendaciones que pretenden servir para que la administración entrante no continúe profundizando y, de ser posible, revierta los enfoques y las medidas de política pública de seguridad que significaron verdaderos retrocesos y alarmas en materia de derechos humanos durante la administración Sánchez Cerén. Por otra parte, dichas recomendaciones también pretenden ser útiles para que desde las organizaciones de sociedad civil se incida articuladamente de manera más asertiva y acertada en las políticas de seguridad del nuevo gobierno, basando en evidencia sus análisis, críticas y propuestas de política de seguridad.

Marco Situacional



I. MARCO SITUACIONAL¹

En el año 2014 el partido FMLN ganó su segundo período en el órgano ejecutivo, bajo la presidencia del profesor Salvador Sánchez Cerén para el quinquenio 2014-2019. En materia de seguridad y violencia, la administración Sánchez Cerén recibió la presidencia del ejecutivo con un incremento en los homicidios. Para inicios del año 2015, luego que el presidente Sánchez Cerén aceptó que el gobierno anterior del FMLN había negociado con las pandillas y cerrara cualquier posibilidad de volver a lo que se conoció como “la tregua”, el país enfrentó una rápida y fuerte alza en la violencia homicida, colocando a El Salvador como el país más violento del mundo, a pesar de no encontrarse en guerra.

Tabla 1
Número y tasa de homicidios 2014-2019

Homicidios	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ²
Hombre	3,624	6,073	4,746	3,473	2,941	931
Mujer	294	575	526	469	386	111
N/D	7	23	24	20	19	13
Total	3,925	6671	5296	3962	3346	1055
Tasa ³	61.8	102.9	81.2	60	50.3	-----

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por la UAIP de la PNC y con datos retomados de SSPAS (2019)

En el año 2015 El Salvador tuvo una tasa de 102.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, la más alta en los últimos diez años no solo en el país, sino también en la región centroamericana (Villalobos, 2017). En este año también aumentaron significativamente los asesinatos de policías y militares en tareas de seguridad, siendo estos adjudicados generalmente a las pandillas. En 2016 los homicidios registran un descenso en comparación del año 2015, pero la tasa de homicidios siguió colocando al país como el más violento de la región, representando la segunda tasa más alta en diez años en El Salvador. Sin embargo, los homicidios se redujeron de manera más sostenida para los años finales de la presidencia de Sánchez Cerén, alcanzado los promedios diarios y las tasas habituales para el país, las cuales –a pesar del descenso respecto a 2015 y 2016- siguieron siendo sumamente altas, considerados como una epidemia según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2013). Particularmente, con relación a la situación de feminicidio, para los años 2016 y 2017, El Salvador presentó uno de los índices con mayor prevalencia de feminicidios en la región, con una tasa de 10.2 (CEPAL, 2018).

Las principales acciones durante el período 2014-2019 buscaron abordar la problemática de violencia y criminalidad centrando sus esfuerzos en frenar la actuación de las pandillas. Al igual que con la administración Funes (2009-2014), la administración Sánchez Cerén volvió a colocar a las pandillas como el principal problema de seguridad y no puso entre sus prioridades el abordaje de las causas que generan estas y otras estructuras de la criminalidad.

A continuación, se realiza un análisis de la aplicación de las principales políticas durante el quinquenio 2014–2019, que buscaron atender la situación de violencia y criminalidad: a) Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; b) Plan El Salvador Seguro (PESS); y, c) Medidas Extraordinarias de Seguridad.

1 El presente marco situacional está fundamentado en el análisis de las políticas de seguridad pública realizado por Reyna (2018) desde 1994 hasta 2016 y complementado por otra información para los años restantes: 2017 a 2018.

2 Datos hasta el 30 de abril de 2019.

3 Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.

1.1 Las políticas de seguridad

1.1.1 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

La política de justicia y seguridad del gobierno de Sánchez Cerén se definió con base en la política propuesta por la administración Funes y en seguimiento al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. Los planteamientos de esta política, como en la de la administración Funes, buscaban incorporar una mirada integral a las formas de abordaje de los problemas de violencia e inseguridad en el país, retomando los ejes de prevención de la violencia y la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, rehabilitación y reinserción social, atención a las víctimas y testigos y fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad pública.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 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. Así que, basando esta política en los avances logrados en el primer gobierno del FMLN, establecía claramente su enfoque de acción dentro del tema de seguridad: “abordar las causas socio-estructurales de la violencia, con una fuerte inversión en los sectores más deprimidos y marginados de la población y fortaleciendo la institucionalidad del Estado en la justicia, la seguridad pública y el desarrollo social” (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), en el primer semestre del gobierno de Cerén, 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).

1.1.2 Plan El Salvador Seguro

En septiembre de 2014 se creó el CNSCC, cuyo objetivo fundamental fue promover el diálogo entre los diversos sectores, públicos y privados, con el fin de lograr acuerdos en torno a políticas de justicia, seguridad ciudadana y convivencia. El Consejo desarrolló un proceso de diagnóstico que permitió la elaboración del PESS, el cual fue presentado en enero de 2015.

El PESS contempló los mismos ejes de trabajo definidos en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, pero estableció algunos elementos centrales para su desarrollo operativo y estratégico, entre ellos, que la inversión más significativa debía ser orientada al eje de prevención de la violencia, con lo cual se definía que un 73% de los fondos del Plan debían dirigirse a las acciones de prevención de la violencia. Ese énfasis en la prevención daba muestra de la visión de la apuesta que estaba presentando el CNSCC, que con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), había elaborado el PESS como una forma de hacer operativa la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia.

En papel, el PESS agregó elementos novedosos para una política pública en seguridad en El Salvador. Por ejemplo, su intento de medir los resultados obtenidos a través de la creación de indicadores y de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación; los cuales constituyeron nuevos elementos dentro en la forma de hacer políticas públicas en seguridad en el país. Además, la figura del CNSCC generó un espacio de rendición de cuentas para diversos sectores sociales y hacia la población. Para su implementación, el PESS realizó una priorización con base a indicadores de violencia y criminalidad, entre otros, para la intervención territorial a través de tres etapas, la primera dirigida a 10 municipios, la segunda a 16 y la última a 24 municipios, logrando abordar los 50 municipios priorizados.

Aunque el diseño del Plan representó e integró buena parte de las recomendaciones que la academia, las organizaciones sociales, la cooperación internacional y otras entidades especialistas en el tema habían venido presentando desde hace varios años, el rasgo fundamental que marcó este quinquenio fue la manera en que este Plan se desarrolló en el terreno, que contrastaban con las prioridades comunicacionales del gobierno en materia de seguridad, orientadas principalmente hacia el combate contra las pandillas; así como en las prioridades presupuestarias que se dieron en la realidad.

Aunque desde el momento de su concepción, el PESS estableció una propuesta de asignación de los fondos que se necesitaban para su desarrollo, finalmente los fondos para la implementación del PESS no correspondieron con lo planificado en su inicio. Ejemplo de ello es la siguiente tabla (II), que resume el porcentaje de fondos asignados en 2016 a tres de los ejes del PESS, los cuales fueron obtenidos a través de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia y la Ley de Contribución Especial de los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad.

Tabla II
Cantidad y porcentaje de fondos asignados por instituciones y ejes del PESS en el año 2016

Eje de trabajo	Instituciones	Fondos asignados	Total de fondos	Porcentaje
Persecución del delito	Fiscalía General de la República - FGR	\$2,550,000.00	\$34,591,070.00	68.44%
	Policía Nacional Civil- PNC	\$19,650,000.00		
	Dirección General de Centros Penales - DGCP	\$2,323,070.00		
	Ministerio de Defensa Nacional MDN-FAES	\$9,400,000.00		
	Unidad Técnica del Sector Justicia - UTE	\$168,000.00		
	Academia Nacional de Seguridad Pública - ANSP	\$500,000.00		
Atención a víctimas	Ministerio de Salud -MINSAL	\$1,400,000.00	\$1,900,000.00	3.8%
	Dirección de Atención a Víctimas - DAV	\$500,000.00		
Prevención	Ministerio de Educación – MINED	\$5,600,000.00	\$14,050,000.00	27.8%
	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz - PREPAZ	\$900,000.00		
	Instituto Nacional de Juventud - INJUVE	\$4,450,000.00		
	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local - FISDL	\$800,000.00		
	Instituto Nacional de los Deportes - INDES	\$400,000.00		
	Secretaría de Cultura - SECULTURA	\$400,000.00		
	Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia - SEGOB	\$1,500,000.00		

Fuente: Retomado de Reyna (2018)

Para el año 2016, un 68% de los fondos se gastaron dentro de las acciones de persecución del delito, es decir, el ámbito represivo; en su mayoría, para pagar bonos a policías y militares en tareas de seguridad. Esto contrasta, además, con que durante el mismo periodo solo un 27% fue invertido en acciones de prevención de la violencia, principalmente en torno a actividades deportivas, culturales y de reparación de espacios públicos, y tan solo un 3.8% a la atención a víctimas, población sistemáticamente olvidada dentro del tema de violencia y criminalidad.

El eje de persecución del delito del PESS buscaba, principalmente, mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de investigar y judicializar los delitos. En ese sentido, los indicadores de alcance de resultados de este eje estaban orientados a incrementar los casos judicializados, reducir la mora de los casos en fase de investigación inicial y reducir los niveles de corrupción e infiltración del crimen organizado en las instituciones del sector justicia y seguridad. No obstante, en la práctica este eje de trabajo estuvo principalmente orientado hacia el accionar de los grupos de tarea conjunta conformados por la PNC y la FAES, y no así desde la visión que el PESS establecía, por lo que la rendición de cuentas por parte de las voces oficiales se enfocó principalmente en la cantidad de capturas, la reducción del número de denuncia de delitos registradas y la reducción de homicidios.

El párrafo de Aguilar (2019), a continuación, bien podría resumir lo que significó el PESS en este quinquenio:

Formalmente y desde la retórica gubernamental el PESS ha constituido el plan estratégico que el gobierno salvadoreño ha adoptado para encarar los desafíos de la seguridad. De hecho, el plan ha ocupado preponderancia en los contenidos del discurso oficial referidos a las políticas de seguridad, y formalmente fue asumido como un compromiso del actual gobierno. El Ejecutivo ha destinado algunos recursos para su implementación, pero estos siguen siendo marginales en relación a los asignados a la represión del delito y a la militarización de la seguridad pública (...) La guerra que declaró el gobierno de Sánchez a las pandillas desde el primer año de su gobierno, impuso lógicas de confrontación y persecución del enemigo interno, que no han dejado cabida a las políticas integrales de largo alcance (p.55)

Aunque el PESS implicó la política formal del gobierno, al mismo tiempo se dio prioridad a las acciones represivas en el ámbito penitenciario y penal que se conocieron como Medidas Extraordinarias, las cuales fueron acompañadas de una actuación policial y militar de combate a las pandillas, lo cual llevó a un incremento significativo de enfrentamientos armados y ataques hacia el personal de la PNC y FAES.

1.1.3 Las medidas extraordinarias de seguridad

En abril de 2016, un poco más de un año después de comprometerse con el desarrollo del PESS, el gobierno de Sánchez Cerén lanzó una nueva estrategia: las Medidas Extraordinarias de Seguridad. En principio, estas medidas se orientaron en dos vertientes a) reformas legales que pretendían incrementar la efectividad en la persecución penal de las pandillas y b) la toma de control de los centros penitenciarios, ampliamente dominados por las pandillas.

A petición del Ejecutivo, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas en torno al incremento de penas y la conformación de nuevas figuras delictivas y dio mayores facultades al Ejecutivo para retomar el control de los centros penales y disminuir la operatividad de las pandillas dentro y fuera de estos. Al discurso de las Medidas Extraordinarias se sumó la actuación de los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares, así como planes complementarios que buscaban brindar mayor protección a policías y militares que estaban siendo víctimas de ataques armados.

Tabla III
Resumen de las Medidas Extraordinarias de Seguridad

Centros Penales	Reformas legales	Seguridad y militarización
<ul style="list-style-type: none"> • El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios • Restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales • Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas • Corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas en 11 delitos (ampliación de penas y modificación de tipos) • Creación de 13 nuevos delitos • Reformas en el Código Procesal Penal en acción penal, procedimientos y restricciones • Reformas a Ley Penal Juvenil para la ampliación de atribuciones de la Fiscalía General de la República (FGR): la FGR puede dictar órdenes de captura administrativas contra menores de edad. • Reforma de la Ley Penitenciaria para incluir de manera permanente las medidas extraordinarias en el sistema penitenciario 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), 600 FAES y 400 PNC • Creación de las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT), 600 FAES y 200 PNC • Creación de la Fuerza de Tarea “Centro Histórico”, 400 reservistas FAES y 400 PNC • Creación de los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC), 600 reservistas de la FAES y 200 PNC

Fuente: Retomado de Reyna (2018)

En los centros penitenciarios las Medidas Extraordinarias de Seguridad se orientaban a reducir el desplazamiento de privados de libertad, el traslado de principales cabecillas de las pandillas al centro de mayor seguridad y el mantenimiento de estos en celdas de alta seguridad. Además, se buscaba restringir las visitas a personas privadas de libertad, con el fin de reducir la infiltración de objetos ilícitos dentro de los centros penales, así como el corte de las telecomunicaciones desde y hacia los centros penales como una forma de evitar la comunicación de las pandillas con las estructuras de estas en los territorios donde tienen presencia y, por tanto, reducir la comisión de delitos, como la extorsión y el homicidio.

En este marco, el gobierno también intentó descongestionar el sistema penitenciario buscando establecer medidas alternas a la detención a personas privadas de libertad con enfermedades terminales y, en algunos casos, que no representen mayor peligrosidad y con penas menores, así como a través de la creación de nuevos espacios para la detención. Sin embargo, la población penitenciaria incrementó en más de 10 mil personas en poco menos de tres años, pasando de 27,551 personas privadas de libertad en junio de 2014 (78.2% con condena y 21.7% en proceso) a un total de 38,159 personas detenidas en centros penales a mayo de 2017, disminuyendo el porcentaje de población con condena a un 66.3%, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales.

En cuanto a las reformas legales, en esencia estas respondieron a la creación de delitos, homologar la normativa penal en función de la sentencia de la Sala de lo Constitucional respecto a nombrar a las pandillas como grupos terroristas, así como el incremento de penas respecto de algunos delitos ya establecidos. Las reformas también permitieron a la Fiscalía General de la República ampliar sus atribuciones en cuanto a dictar órdenes de captura administrativas hacia menores de 18 años. Aunque formalmente los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares no fueron incluidos dentro de las Medidas, ya que algunos de estos estaban operando desde 2015, en el discurso oficial se rinde cuenta de la actuación de estos grupos como parte de las estrategias lanzadas en el marco de las Medidas Extraordinarias.

Todas estas medidas se enfocaron principalmente en el combate a las pandillas y, con estas, marcaron la forma de abordar a estas estructuras por parte de la administración Cerén. Además, de acuerdo a las principales voces gubernamentales en el ámbito de seguridad, estas acciones buscaban complementar algunas estrategias diseñadas en el Plan El Salvador Seguro. De esa forma, y a partir de abril de 2016, la administración de Sánchez Cerén contaba 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 que estos enfrentamientos dejaron, principalmente por parte de las pandillas.

Tabla IV
Número y porcentaje de víctimas en enfrentamientos armados con la PNC y la FAES y supuestos grupos criminales de 2014-2016

Año	2014		2015		2016		2017		2018		Total
Número de enfrentamientos armados	256		676		407		328		344		2,011
Supuestos pandilleros Muertos	103	92%	406	88%	591	96%	394	93.5%	174	81.3%	1,668
Policías muertos	6	5%	29	6%	8	1%	4	1%	2	0.9%	49
Militares muertos	1	1%	4	1%	2	0.3%	2	0.5%	-	-	9
Civiles muertos	2	2%	20	4%	17	3%	21	5%	38	17.8%	98
Total de muertos	112		459		618		421		214		1,824

Fuente: SSPAS (2019) con datos de la FGR, la PNC y el MDN.

Los supuestos enfrentamientos, y los pandilleros que resultaron muertos en estos, fueron presentados como parte de los logros obtenidos con la implementación de las Medidas Extraordinarias según las voces oficiales en seguridad, convirtiéndose en uno de los aspectos de la rendición de cuentas que el director de la pnc hacía a los medios de comunicación. Este fenómeno fue acompañado de un discurso gubernamental de respaldo pleno a la actuación policial y militar en los enfrentamientos armados, es decir, indicando desde las declaraciones oficiales que estos supuestos enfrentamientos se daban en un contexto de legítima defensa ante ataques armados por parte de pandilleros. Sin embargo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (pddh) documentó la denuncia de al menos 34 casos de posible ejecución extralegal por parte de policías y militares, solo en el año 2016, que en su mayoría fueron presentados inicialmente como enfrentamientos armados por la pnc y la faes. Además, la fgr registró un incremento en el número de policías y militares imputados por el delito de homicidio, principalmente en 2016, subiendo de 70 policías imputados en 2015 a un total de 357 policías imputados por homicidio en 2016. En igual proporción se registra un incremento de militares procesados por Fiscalía por el delito de homicidio, subiendo de 17 imputados en 2015 a 72 militares imputados en 2016.

Finalmente, el informe especial de la PDDH (2019) sobre ejecuciones extralegales atribuibles a la PNC durante el período 2014-2018, permitió la caracterización de 48 casos de ejecuciones extralegales, con un saldo de 116 presuntas víctimas, así como de 8 casos de tentativa de ejecuciones extralegales, donde más del 77.1% de los casos fueron presentados como bajas durante enfrentamientos armados (p. 69).

Estos enfrentamientos se incrementaron a partir del aumento de ataques armados dirigidos hacia policías y militares, registrado a partir de 2015, donde las víctimas de homicidio subieron significativamente en los últimos dos años, como se muestra en la siguiente tabla (v).

Tabla V
Número de policías y militares víctimas de homicidio de 2014-2018

Año	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Policías asesinados	39	63	46	30	32	210
Militares asesinados	16	24	22	23	18	103
Total	55	87	68	53	50	313

Fuente: Elaboración propia con datos de SSPAS (2019).

Ante los ataques dirigidos a policías y militares también se dieron una serie de reformas para brindar mayor protección a las fuerzas de seguridad. En ese sentido, se autorizó a policías a portar sus armas incluso en sus días de descanso, ya que estos ataques ocurrían en mayor medida durante estos periodos. Además, se creó una unidad especializada para investigar los homicidios dirigidos a policías y militares en servicio de seguridad pública.

No obstante, como lo señala el mismo Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, dicha medida eventualmente pudo presentar efectos colaterales, porque desde un enfoque de género y victimológico, el hecho de que estas personas porten armas en sus periodos de descanso, es un factor de riesgo para que una mujer sea víctima de feminicidio, tomando en cuenta que el arma de fuego es una de las más utilizadas contra las mujeres (MJSP, 2018).

En noviembre de 2016 el gobierno lanzó el Plan Némesis con el cual buscaba dar respuesta a estos ataques, donde se plantearon como acciones el endurecimiento del régimen penitenciario de los cabecillas de pandillas vinculados a estos delitos, mejorar la operatividad de la PNC y la FAES en los territorios, mejorar la coordinación con Fiscalía para la investigación de estos hechos y desarrollar un protocolo de autoprotección para policías, militares y familiares de estos. Sin embargo, el Plan Némesis fue abiertamente criticado por los medios de comunicación y otros analistas al considerarlo un llamado a la venganza por parte del Ejecutivo, así como por no brindar medidas novedosas de protección a policías y militares.

Efectivamente, los enfrentamientos armados entre policía y militares y supuestos pandilleros registraron un alza en las víctimas mortales durante el mes de noviembre de 2016, por lo que el discurso combativo del Ejecutivo pudo haber motivado a una mayor agresión armada entre estos grupos. Los ataques dirigidos a policías y militares y los supuestos enfrentamientos armados han significado nuevas modalidades de violencia y representan para algunos analistas la muestra de una nueva especie de conflicto armado entre el Estado y las estructuras de pandillas (Hernández-Anzora, 2016).

Los discursos adoptados por algunas de las principales autoridades de seguridad e incluso, por la presidencia de la república, referentes a los atentados contra las fuerzas de seguridad y a cualquier otra acción de las pandillas, conllevan con frecuencia un ánimo vengativo y revanchista. Una acción del Estado mediante la cual se buscó materializar este sentimiento de desquite prevaleciente entre los funcionarios de la seguridad, fue en el denominado Plan Némesis (diosa de la venganza y la justicia retributiva) lanzado en noviembre de 2016 (Aguilar, 2019:72-73).

Por otro lado, las Medidas Extraordinarias en los centros penitenciarios pudieron haber estado relacionadas con el incremento de muertes por problemas de salud que se registró en 2017, año que solo entre enero y septiembre de registraron 121 muertes por problemas de salud, el doble de las registradas en los años anteriores según datos de la Dirección General de Centros Penales. Además, el sistema penitenciario fue señalado de no atender adecuadamente la crisis de tuberculosis registrada en los centros con Medidas, así como de desatender el llamado del Alto Comisionado de Derechos Humanos y la Relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias para Naciones Unidas respecto a la necesidad de derogar las Medidas, llamado al que se sumó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos luego de la visita de la Relatora de país.

En ese sentido, aunque formalmente la política de seguridad se plasmó en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y el Plan El Salvador Seguro, fueron las Medidas Extraordinarias las que marcaron, en la realidad, la principal impronta de la política de seguridad de la administración Sánchez Cerén. Estas medidas de seguridad con carácter extraordinario y transitorio en el año 2016, fueron declaradas como “permanentes” en agosto del año 2018, al incluirse a través de una reforma a la Ley Penitenciaria, provocando una fuerte reacción adversa por parte de la comunidad internacional y de las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. En buena medida, la conversión de las medidas extraordinarias en permanentes rubricó la impronta con la que la administración Sánchez Cerén dirigió la seguridad pública durante su quinquenio.

Tanto el informe del Alto Comisionado de Derechos Humanos para Naciones Unidas, a finales de 2017, como el de la Relatora Especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias para Naciones Unidas, a principios de 2018, coincidieron en la necesidad de derogar las medidas extraordinarias en los centros penitenciarios y de investigar las denuncias de ejecuciones extrajudiciales por parte de la policía y la Fuerza Armada. La Relatora señaló en su informe un patrón de comportamiento en el personal de seguridad que podría considerarse como ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza, el cual era alimentado por respuestas institucionales débiles, a nivel de investigación y judicial (SSPAS, 2019).

1.2 Los derechos humanos

1.2.1 Los derechos humanos más vulnerados

Es importante reconocer que los datos aportados por la PDDH ponen luz sobre la correspondencia entre las prioridades reales de las políticas y los discursos de seguridad de la administración de Sánchez Cerén, y el tipo de derechos humanos que han sido más denunciados. Por ejemplo, según las denuncias recibidas por la PDDH, el derecho a la integridad ha sido uno de los más transgredidos en este quinquenio. Las modalidades en que se ha infringido este derecho también se mantienen durante los últimos años, siendo los malos tratos y el uso desproporcionado de la fuerza, las de mayor frecuencia. Registrándose unas 1,825 denuncias entre el último semestre de 2014 y el primer semestre de 2018 (SSPAS, 2019).

También es importante remarcar que entre los años 2014 y 2018, que coinciden con los años de la administración Sánchez Cerén, se registraron un total de 56 casos de presunta ejecución o tentativa de ejecución extrajudicial donde se señala a las fuerzas de seguridad del Estado como principales responsables, contabilizando 116 víctimas de estos hechos, la mayoría de los cuales son atribuidos exclusivamente a la Policía Nacional Civil (PDDH, 2019). Luego de la finalización del conflicto armado, las denuncias de ejecuciones extrajudiciales descendieron, pero en este quinquenio crecieron de manera preocupante, haciendo que las alarmas de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos volvieran a activarse.

Aunque se mantiene constante el registro mayoritario respecto a la violación al derecho a la integridad personal, también es llamativo el incremento de casos de violación al derecho a la vida que se registra entre 2014 y 2017, así como la ausencia de información sobre su registro en 2018. En solo tres años la Procuraduría registró 223 casos de violación al derecho a la vida atribuidos a la Policía Nacional Civil, dato que es coincidente con las denuncias de ejecuciones extrajudiciales realizadas (SSPAS, 2019:32).

Por otra parte, las desapariciones forzadas también fueron denunciadas en la PDDH (2018), la cual registró en el año 2017, 6 denuncias y en 2018, de enero a noviembre, 15 casos. De manera general, según los datos de la PDDH (2018), los derechos humanos más denunciados en el año comprendido entre el 01 de mayo de 2017 y el 30 de abril de 2018 fueron: derechos civiles (1,437 denuncias), seguidas de las denuncias de violaciones a derechos económicos, sociales y culturales (300) y derechos de las mujeres (139).

Los datos de la PDDH, para el mismo período, arrojan porcentajes (tabla VI) que nuevamente confirman la tendencia de que el derecho a la integridad sea uno de los más denunciados.

Tabla VI
Porcentaje de derechos más denunciados

Derecho	Porcentaje
Vida	8%
Libertad	7%
Acceso a la justicia	7%
Vida libre de violencia física, psicológica y sexual	6%
Debido proceso	3%
Integridad personal	23%
Seguridad personal	16%
Intimidad	11%
Trabajo	10%
Debido proceso administrativo	9%

Fuente: elaboración propia con datos de PDDH (2018:35)

En ese orden, los hechos violatorios que corresponden a las categorías de derechos frecuentemente denunciadas son:

Tabla VII
Hechos violatorios de denuncias registradas en PDDH
Del 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018

Derecho a la integridad personal	Seguridad personal	Intimidad	Trabajo	Debido proceso administrativo
<ul style="list-style-type: none"> • Malos tratos • Uso desproporcionado de la fuerza • Tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes • Desplazamiento forzado 	<ul style="list-style-type: none"> • Persecuciones e indagaciones ilegales • Intimidación • Coacción • Desplazamiento forzado 	<ul style="list-style-type: none"> • Allanamiento de morada • Incorporación ilegal de datos personales a un registro determinado • Realización de registros indebidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Actos ilegales o atentatorios contra la estabilidad laboral • Denegación de prestaciones o derechos laborales • Discriminación laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Inobservancia del principio de legalidad y seguridad jurídica • Inobservancia del principio de transparencia • Inobservancia del derecho de defensa • Inobservancia del derecho de audiencia

Fuente: Elaboración propia con base a datos de PDDH, 2018.

En el mismo periodo, la PDDH (2018) recibió 1,590 denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos. Como se muestra en la figura 1, la zona central del país concentra la mayor cantidad de denuncias (905), lo cual representa el 57 % del total recibidas en la institución en el periodo que abarca este informe. La zona occidental ocupa el segundo lugar de más casos registrados (364), representando el 23% casos a nivel nacional; y, finalmente, la zona oriental representa el 20% de casos (321). Los departamentos donde más se logró registrar casos de desplazamiento forzado interno fueron: San Salvador, Usulután, San Miguel y La Unión.

Figura 1
Denuncias admitidas por departamentos y regiones



Fuente: imagen tomada de PDDH, 2018:33.

Otro de las grandes marcas que aparecen en este quinquenio, en lo que respecta a violaciones a derechos humanos, está relacionada con el incremento de casos de desplazamiento forzado por violencia. Situación que no sólo no fue reconocida durante la gestión presidencial de Sánchez Cerén, sino incluso negada por funcionarios relacionados con la seguridad pública y la atención a víctimas del órgano ejecutivo, a pesar que tanto los medios de comunicación, los organismos internacionales y las organizaciones de sociedad civil registraban casos desde el año 2012. Para marzo de 2017, Fátima Ortiz, directora de Atención a Víctimas, del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, sostenía lo siguiente (Avelar, 2017):

El Estado salvadoreño no acepta el desplazamiento interno y reconoce el delito de la Limitación a la Libre Circulación contemplado en el artículo 152 del Código Penal (s.p).

Sin embargo, para el año 2016, la PDDH (2018) registró 104 casos de desplazamiento forzado interno; en 2017, 132 casos; y en 2018, 145 casos. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también expresó su preocupación con relación al desplazamiento forzado interno y recomendó expresamente al Estado salvadoreño “Reconocer la situación de los desplazados internos” (2018:18). Sin embargo, no fue sino hasta el mes de julio del año 2018, que una sentencia de amparo de la Sala de lo Constitucional (2009-2018) reconoció que en el país había un problema de desplazamiento forzado interno por violencia y obligó al Estado salvadoreño a tomar acciones para proteger a las víctimas de esta situación, llevando a la administración Sánchez Cerén, a finales de su mandato, a aceptar tal realidad. No obstante, el tiempo de su gestión estaba por terminarse y las acciones a tomar se convirtieron en uno de los primeros saldos por cubrir del gobierno entrante.

“(…) las autoridades competentes para intervenir en los procesos de discusión, diseño e implementación de la política pública de seguridad —el MJSP— y de las políticas concretas y protocolos de actuación orientados a la protección de las víctimas —el MJSP y el resto de instituciones que conforman la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia— han omitido cumplir

el mandato que les atribuye la Ley Orgánica de la referida comisión y la LEPVT⁴ de diseñar políticas especiales y reforzadas para la protección de las víctimas, particularmente las de desplazamiento forzado, a la luz del contexto actual de violencia al que se ha hecho referencia” (Amparo 411-2017, p.41).

A partir de los casos recibidos, la PDDH ha logrado identificar las siguientes características comunes en las víctimas: los grupos familiares los constituyen regularmente entre una y cuatro personas, más de la mitad deja la actividad laboral a causa del desplazamiento; en su mayoría, las niñas, niños y adolescentes desertan escolarmente, así como que las familias se movilizan entre una y cuatro veces (PDDH, 2018).

En ese sentido, hubo una tensa relación entre la aplicación de políticas de seguridad pública y los derechos humanos, pudiendo sostenerse que en dicho quinquenio se marcaron las denuncias por violaciones a derechos humanos relativos a la vida y la integridad personal, y se mantuvieron estables los indicadores de violencia e inseguridad. Es decir que, en este quinquenio, no hubo más seguridad para la población salvadoreña respecto de otros periodos de gobierno, pero si comenzaron a surgir evidencias preocupantes de violaciones a derechos humanos que se creían superadas luego del conflicto armado de la década de los ochenta.

1.2.2 Las instituciones más denunciadas por violaciones a derechos humanos

Con relación a las instituciones que más han sido señaladas como presuntas violadoras de derechos humanos en el período del 01 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018, la PDDH identifican a las siguientes: Policía Nacional Civil (PNC) en 1,110 casos; seguida de los Gobiernos locales con 153; la Fiscalía General de la República con 152; el Ministerio de la Defensa Nacional con 104; la Corte Suprema de Justicia con 73; la Dirección General de Centros Penales con 68; el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con 67; el Ministerio de Educación con 31; el Instituto Salvadoreño del Seguro Social con 28; y la Procuraduría General de la República con 26, principalmente (PDDH, 2018).

Durante la administración Sánchez Cerén se observó como la PNC se convirtió claramente en la institución más denunciada por violaciones a derechos humanos. Para el período 2017-2018, siete de cada diez denuncias por violaciones a derechos humanos interpuestas ante la PDDH fueron para la PNC (ver tabla VIII).

Tabla VIII
Total de denuncias contra PNC

Período	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Total de denuncias	2,202	1,883	1,833	1,590
Denuncias contra la PNC	1,382	1,123	1,236	1,110
Porcentaje de denuncias	62.8%	59.6%	67.4%	70%

Fuente: Elaboración propia con información retomada de SSPAS (2019:28)

La PDDH (2017) señaló que la visión de seguridad que se estaba marcando de parte de las autoridades gubernamentales podría haber conllevado al involucramiento de miembros de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional Civil en actos arbitrarios y uso excesivo de la fuerza, y que, consecuentemente, ha derivado en graves afectaciones a la vida, la libertad y la integridad de muchas personas. Más recientemente, también advirtió un patrón de actuación del uso excesivo de la fuerza y de las armas por parte de agentes policiales, y en algunos casos, la letalidad de sus actuaciones se ve acrecentada con la participación de militares (PDDH, 2018). Al respecto, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, señaló que:

Las cifras oficiales apuntan a un aumento alarmante en el número de personas asesinadas por la policía y/o el ejército. A partir del año 2014, la policía ejecutó a 103 supuestos miembros de pandillas. Este

número aumentó a 591 en 2016 con 119 heridos. El índice de letalidad calculado por académicos y organizaciones de derechos humanos apunta a un aumento constante, de 3.1 en 2015 a 6.3 en 2017 (primeros 6 meses). La tasa de mortalidad entre agentes de seguridad y civiles desde 2014 hasta junio de 2017 aumentó casi 8 veces, de 15 a 112.5 (2018:8).

En ese sentido, para hacer una evaluación de la garantía de derechos humanos en la aplicación de políticas de seguridad para el quinquenio 2014-2019, y en general de cualquiera de los gobiernos anteriores, no debe perderse de vista la evolución de los problemas de violencia en el país (especialmente la relacionada con pandillas), las políticas aplicadas a dichas problemáticas y la afectación -con particular énfasis- a ciertos derechos humanos.

1.2.3 Políticas de seguridad y derechos humanos

La CIDH (2009) establece que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública y que éstas no pueden comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Así también señala que la perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político.

Por lo tanto, para la CIDH (2009), las obligaciones de los Estados respecto a la seguridad ciudadana implican el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.

(...) para la Comisión, una política pública sobre 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. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad (p. 23).

Desde en un enfoque de derechos humanos, una política de seguridad integral no es comprensible sin la noción y protección de estos. Y como ya se mencionó y evidenció anteriormente, la administración Sánchez Cerén, a pesar de contar con un instrumento como el PESS y una entidad como el CNSCC –que estaban en sintonía con lógica planteada por la CIDH-, los énfasis de su política de seguridad estuvieron sumamente relacionados con las violaciones a derechos humanos registrados durante el quinquenio 2014-2019.

Como lo ha señalado el SSPAS (2019), el gobierno anterior logró diseñar una política y un plan nacional orientado a responder desde una mirada integral, basada en derechos humanos y reconociendo la complejidad de la violencia; sin embargo, la política escrita fue sobrepasada en su implementación por acciones contrarias a la misma. Las Medidas Extraordinarias en los centros penitenciarios, el incremento de la militarización de la seguridad, el abuso de la fuerza letal por parte de la policía y el ejército, así como el incremento de penas y la creación de nuevos delitos, fueron acciones que contrapuestas a la perspectiva del PESS y que generaron resultados contradictorios y, en algunos de estos, adversos a la institucionalidad democrática.

Llama la atención que en la administración de Sánchez Cerén se ha observado un incremento significativo en el porcentaje de denuncias atribuidas a la Policía Nacional Civil, lo cual coincide con las denuncias hechas por medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos respecto al incremento de la violencia policial y los abusos de esta institución durante este periodo (SSPAS, 2019:29).

En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas formuló en 2018 una serie de recomendaciones al Estado salvadoreño, a partir de ciertos patrones violatorios a derechos humanos identificados en el período examinado, relacionados con la aplicación de las políticas de seguridad:

El Estado parte debe fortalecer el rol de la Policía Nacional Civil en sus funciones de mantenimiento del orden público y facilitar la asunción por parte de esta de las funciones de mantenimiento del orden público que ejercen las Fuerzas Armadas. Debe asegurar que se investiguen todos los casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial, que se busque a las personas desaparecidas, que los responsables sean enjuiciados y sancionados, y que las víctimas reciban una reparación integral (p. 6).

Pero lejos de apostar a la profesionalización, ampliación y mejoramiento de la PNC, la cual surgió como parte de los Acuerdos de Paz de 1992, la administración Sánchez Cerén continuó con la intervención de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. Esto se evidencia, para este quinquenio, en la creciente cantidad de unidades élites creadas a partir de la conformación policial con elementos militares, por ejemplo, las Fuerzas Especializadas de Reacción (FES), Fuerzas de Intervención y Recuperación Territorial (FIRT) y Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC); ahora extintas la FES y FIRT, unidades a las cuales PDDH ha señalado de casos graves de ejecución extrajudicial (SSPAS, 2019).

La participación del Ejército se ha incrementado desde 2010 sin un marco jurídico regulador adecuado que determine el papel concreto de las unidades militares que participan en las tareas de seguridad pública, lo que podría dar lugar a una militarización de facto del mantenimiento del orden público. El informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, en su visita en 2018 a El Salvador, establece que la Relatora se reunió con oficiales militares de esas unidades, los cuales insistieron en que desempeñaban un papel de apoyo y afirmaron que la policía era, en última instancia, la responsable de dirigir las operaciones conjuntas. Sin embargo, reconocieron que su aportación había sido cada vez mayor en los últimos tres años “debido al aumento de los enfrentamientos violentos” y describieron la situación de seguridad actual como un conflicto de baja intensidad (CIDH, 2018). El gobierno de Sánchez Cerén presentó en julio de 2018 el Protocolo de actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador, para la prevención, el combate al delito y la lucha contra la corrupción, con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos, generando con este documento lineamientos de actuación conjunta entre ambas instituciones, pero indicando también una mayor apuesta a la permanencia del ejército en tareas de seguridad pública.

Ante este contexto se valora la pertinencia de realizar este estudio sobre las garantías de derechos humanos para la población salvadoreña en la aplicación de políticas de seguridad, durante el quinquenio 2014-2019, pues los enfoques y las medidas de seguridad aplicadas en los últimos podrían estar representando graves riesgos, sino es que ya fuertes retrocesos, en el proceso de pacificación y democratización que El Salvador intentó desarrollar a partir de 1992, luego de sufrir un largo período de autoritarismo militar y un conflicto armado de doce años, que dejaron un altísimo saldo de graves violaciones a derechos humanos, muchas de las cuales, aún están pendientes de ser esclarecidas.

Análisis de la Garantía de los Derechos Humanos en el marco de las Políticas y Medidas de Seguridad



II. ANÁLISIS DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

El análisis de la garantía de los derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad para el quinquenio 2014-2019 se realizó siguiendo los ejes de trabajo propuestos por la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, y retomados por el Plan El Salvador Seguro: prevención de la violencia; control y persecución penal; rehabilitación y reinserción; y, atención y protección a víctimas. Dentro de cada uno de los ejes se seleccionaron los principales derechos humanos que debían garantizarse, así como los que podrían ser especialmente vulnerados. Luego, en cada derecho humano se analizaron tres grandes aspectos: los instrumentos legales, institucionales y de política pública creados y establecidos para asegurar este derecho; los principales resultados de las políticas y medidas adoptadas en este aspecto; y las principales violaciones, amenazas y retrocesos registrados en este derecho.

2.1 Prevención de violencia

Para hacer la evaluación de las garantías de derechos humanos partimos de la noción establecida por la CIDH (2009) de que 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. En el área preventiva, la CIDH 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.

Bajo esas nociones, se ha realizado una evaluación de la garantía de los derechos humanos en la aplicación de las acciones de prevención. Dicha evaluación se hizo, como ya se mencionó anteriormente, sobre tres aspectos: los instrumentos legales, institucionales y de política pública creados y establecidos para asegurar este derecho; los principales resultados de las políticas y medidas adoptadas en este aspecto; y las principales violaciones, amenazas y retrocesos registrados en este derecho. Es importante recordar que se han tomado en cuenta solamente esas medidas e instrumentos creados o adoptados en el quinquenio evaluado: 2014-2019.

2.1.1 Derecho a la participación

En el marco de la gestión de las políticas públicas, el ejercicio efectivo del derecho a la participación es fundamental para asegurar que las intervenciones estatales responden primordialmente a las causas estructurales de una determinada problemática, en este caso la violencia e inseguridad ciudadana.

De acuerdo al principio de progresividad de los derechos humanos, la participación no se limita únicamente a realizar procesos de consulta sino que implica entre otros elementos: (a) asegurar que los aportes recolectados forman parte del proceso de toma de decisiones; (b) definir cómo la población afectada por la problemática participará en el proceso de monitoreo y seguimiento de los resultados; y, (c) realizar ejercicios de rendición de cuentas en los cuales se socializa cómo las opiniones, propuestas y sugerencias fueron tomadas en cuenta, entre otros aspectos.

De esta forma, se evalúa a continuación el ejercicio del derecho a la participación en el marco de las políticas y medidas de seguridad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla IX

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (Órgano Ejecutivo) • Asambleas Ciudadanas Municipales y Departamentales 	Política de participación ciudadana del órgano ejecutivo (2016)
	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo Ciudadano de Seguimiento al pqd 2014 - 2019 • Consejos Temáticos y Sectoriales vinculados a las prioridades del PQD 	PQD 2014-2019
	<ul style="list-style-type: none"> • Comités Municipales de Prevención de Violencia (CMPV) 	PES (2015)
	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia 	Decreto ejecutivo de creación del PES. DECRETO No. 62 (2014)

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

Para el año 2017 ya existían 146 Comités Municipales de Prevención de Violencia (CMPV) funcionando. El funcionamiento de estas estructuras fue sumamente importante para la implementación del PES, ya que eran el vínculo del PES con los territorios y los encargados de implementar los planes locales de prevención de la violencia (CNSCC, 2018). Por otra parte, para 2018 había conformadas 262 Asambleas Ciudadanas Municipales (ACM) una por cada municipio, y se conformaron 14 Asambleas Ciudadanas Departamentales (ACD), las cuales eligieron a las representaciones departamentales ante el Consejo Consultivo Ciudadano. Además, se articuló el trabajo de participación ciudadana con las Casas de la Cultura, distribuidas por todo el país y se estableció un ejercicio anual de rendición de cuentas, el cual fue tomando mayor sistematicidad (SPTA, 2018).

Por su parte, el funcionamiento de manera estable del CNSCC, que fue un espacio de participación amplia con carácter técnico y político, es una experiencia y resultado importante. Este espacio fue el creador del PESS, instrumento al que le dio seguimiento y al que le realizó evaluaciones periódicas. Es decir, unas prácticas de monitoreo y evaluación que habían sido poco puestas en ejercicio durante las gestiones presidenciales anteriores, en materia de seguridad. Además, el Consejo generó varias recomendaciones en materia de seguridad pública, que continúan teniendo vigencia. En ese sentido, tanto el CNSCC como el PESS bien podrían ser modelos viables y oportunos como instrumentos de abordaje a los problemas de violencia e inseguridad del país. .

En el caso de la participación de las mujeres, ISDEMU contabilizó en el quinquenio, la conformación de 14 Consejos Consultivos y de Contraloría Social a nivel departamental, participando 1012 líderes a nivel nacional. En cuanto a los Consejos Consultivos y de Contraloría Social municipales participaron 12,062 mujeres. Si bien esta iniciativa de participación surgió durante la gestión del ex presidente Funes, se consolidó en el quinquenio anterior marcando una diferencia sustancial en la forma en que las mujeres se interrelacionaron e incidieron en las diferencias políticas y acciones en sus territorios (ISDEMU, 2019).

Con relación a la población LGTBI, en octubre 2016 se instaló la Mesa de Seguridad y Acceso a la Justicia para la población LGTBI, espacio interinstitucional conformado por representación del Órgano Ejecutivo, así como organizaciones de sociedad civil como la Asociación Solidaria para impulsar el Desarrollo Humano (ASPIDH), Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho (FESPAD) y el Espacio de Mujeres Lesbianas por la Diversidad (ESMULES) (SIS, 2016). Un producto concreto de este espacio fue la formulación de la Política Institucional para la Atención a la Población LGTBI del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Con relación a la participación de jóvenes, el INJUVE reporta la ejecución de una serie de iniciativas a fin de garantizar el ejercicio de este derecho. Por ejemplo, se identifica legalización de asociaciones de juventudes, la consolidación de las Coordinadoras Departamentales de las Juventudes Organizadas (funcionando 10 hasta mayo de 2019); la realización, por cinco años consecutivos, del Congreso Nacional de Juventudes, espacio en el que participan jóvenes de todo el país así como la consolidación del Conejo Nacional de la Persona Joven (INJUVE, 2019).

Como resultado del último Congreso Nacional de Juventudes, las y los participantes elaboraron el documento "*Pacto Intergeneracional*" en el que desarrollaron sus principales demandas en ámbitos relacionados con la salud, equidad de género, empleo, educación, participación ciudadana, seguridad y convivencia. En esta última área se resaltó la importancia de reconocer la resiliencia de las juventud como aliadas estratégicas en la prevención de la violencia, así como la erradicación y estigmatización de las juventudes (INJUVE, 2019).

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

En materia de derechos de participación ciudadana se dieron impulsos importantes a nivel formal, pero también de lo organizativo local, vinculados principalmente al funcionamiento del Órgano Ejecutivo. No se reportan graves ni sistemáticas violaciones, amenazas o retrocesos de manera directa al derecho humano a la participación. Sin embargo, es importante señalar que algunos estudios de carácter local alertan sobre las limitaciones y amenazas al derecho de reunión, esencial para una participación plena, que están recibiendo principalmente jóvenes que viven en zonas populares del país por parte de agentes policiales y del ejército.

Al respecto, un estudio sobre el impacto de la inseguridad y la violencia en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos, realizado por el SSPAS en 2017, reconocía dentro de sus conclusiones que entre los adolescentes y jóvenes entrevistados podían reconocerse experiencias en las que el accionar de los agentes de la PNC y el ejército se volvían en afrentas a su libertad de reunión:

La limitación del derecho a la libertad personal y la libertad de circulación también se muestra de manera sistemática, tanto por el accionar directo de la PNC y la FAES a través de requisas y detenciones arbitrarias, como en la mera presencia comunitaria que limita la capacidad de movilizarse y hacer uso del espacio público sin el temor de que estas acciones les ocurran (...) Estas restricciones en su libertad se identifican acompañadas de una disminución en el ejercicio del derecho a la reunión y el derecho a la participación política, con lo cual la posibilidad de generar procesos de organización comunitaria y recuperación del tejido social se ven limitadas (p.67).

En otro Estudio realizado por FESPAD en 2015, se reflexiona sobre la estigmatización de los grupos juveniles en general, así como de las comunidades donde viven miembros de pandillas, y su ejercicio del derecho a la reunión. En ambos casos, de una u otra forma, se justifica el abuso del poder por parte de agentes de autoridad (policías, militares) debido a estereotipos adultocentristas según los cuales, las y los jóvenes se perfilan como “peligrosos” para una sociedad:

Los testimonios de jóvenes y líderes comunitarios han manifestado que es conocido que los jóvenes huyen de las autoridades muchas veces por temor a ser golpeados, inclusive a recibir disparos con el arma de fuego. Las comunidades donde viven muchos jóvenes son altamente estigmatizados (p.17).

Se identifica como un retroceso, el hecho de que las organizaciones de mujeres y feministas no siempre se encontraron representadas en espacios importantes de toma de decisiones en el ámbito de seguridad pública, como lo fue el CNSCC. Su participación permanente era clave para conocer el análisis del impacto diferenciado del PESS y las medidas extraordinarias en la vida de las mujeres; especialmente por el tradicional abordaje insensible al género en estas temáticas y la masculinización de espacios como el referido.

2.1.2 Derecho a la educación

Como se ha establecido desde la jurisprudencia internacional, el derecho a la educación no se limita únicamente a la posibilidad real de que las personas tengan cierto nivel de instrucción, sino que es un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos. Es un derecho con un componente civil y político que apunta al disfrute de las libertades fundamentales, tiene un componente económico, en la medida en que contribuye a la elevación de la calidad de vida. Abarca una dimensión social, en la medida en que su objeto incluye elementos indispensables para la vida en sociedad. Y finalmente, comprende un incuestionable contenido cultural, en cuanto vehículo para el desarrollo del reconocimiento de la identidad colectiva (Bolívar, s.f.).

De esta forma, se evalúa a continuación la garantía del derecho a la educación en el marco de las políticas y medidas de seguridad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla X

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
		Política de Equidad e Igualdad de Género (2015)

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
		Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017- 2027
		Política nacional para la convivencia escolar y cultura de paz (2018)

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho.

Con relación a la ejecución del PESS, el Ministerio de Educación reportó la Formación de 697 niñas y niños de 24 centros educativos priorizados en el PESS y 252 docentes de 34 centros educativos en Educación Integral de la Sexualidad en las Escuelas Abiertas para la Convivencia en el período 2017 – 2018 (MINED, 2018).

Dicha cartera de Estado reportó que en el proyecto “Habilidades productivas” benefició a 12,359 jóvenes de 12 a 17 años en situación de riesgo social en el período 2017-2018, en 52 centros educativos participantes en seis módulos de iniciación laboral, los cuales tenían como objetivo iniciar el desarrollo de competencias técnicas y la continuidad de sus estudios en Bachilleratos Técnicos Vocacionales (MINED, 2018).

Respecto del indicador de matrícula, reportó que, mediante la flexibilización de la educación, se logró que en el año 2016 alrededor de 4,715 niños, niñas, adolescentes y jóvenes que habían dejado la escuela por diferentes razones, se reincorporaran al sistema educativo formal. Para el año 2017, esta cantidad ascendió a 22,152 en 176 sedes educativas abiertas en 26 municipios priorizados en el PESS (CNSCC, 2018).

Para abril 2018, indicó haber realizado las siguientes acciones para ampliar la cobertura educativa con énfasis en parvularia y secundaria: mejoras en la infraestructura y promoción de seguridad perimetral. Implementó un convenio con PNC para desarrollar este último aspecto, además una ruta segura y programas en los centros escolares de los municipios priorizados en el marco del cumplimiento del PLAN PREVES (CNSCC, 2018). Esto con el objetivo de reducir el número de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en los municipios priorizados.

Asimismo, para ampliar la cobertura del Programa Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, señaló haber fortalecido esta iniciativa mediante la atención a estudiantes atendidos en Escuela Abierta y en el proyecto de almuerzo servido (CNSCC, 2018).

Se ejecutó el Programa de Atención psicosocial en 250 espacios amigables para la convivencia: acciones de autocuidado y 250 comités de convivencia escolar, 260 docentes en diplomado de convivencia que replican con 3 Consejos Directivos Escolares y cada uno con 7 integrantes (CNSCC, 2018). Este avance reportado fue en el marco de implementar un programa para prevenir y reducir el acoso, las amenazas, el consumo de drogas y alcohol en la comunidad escolar.

En el PESS se determinó la importancia de crear diferentes programas para el uso del tiempo libre (vacaciones, recreación, voluntariado). En ese contexto, INJUVE reportó haber realizado cursos de vacaciones recreativas en las 9 sedes, permanentemente hay 9 comités juveniles con jóvenes voluntarias y voluntarios para el uso del tiempo libre (CNSCC, 2018).

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

En este período se identifican múltiples circunstancias violatorias a derechos humanos que impactan en el ejercicio y garantía del derecho a la educación en la niñez y adolescencia especialmente. Uno de ellos, es la deserción escolar por motivos de violencia. En declaraciones del ex Ministro de Educación Carlos Canjura, en el año 2017, expresó que:

“El ambiente de violencia incide en la deserción escolar; eso es algo que no está en discusión en ningún momento [...] Lo que llevamos monitoreado hasta ahora anda por los 12,000. Ese es un resultado muy importante que creo debemos reconocer” (LPG, s.p.)

Se señala como una de las principales causas de la deserción escolar las amenazas y acoso de pandillas a estudiantes. En el período de 2016 a 2018, se contabilizaron 418 niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado interno a causa de la violencia (Sistema de Monitoreo, Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica, 2019). CRISTOSAL (2019) identificó que en el caso de niñas, niños y adolescentes, las principales causas de su desplazamiento fueron amenazas, asesinato/homicidio familiar, intento de homicidio, extorsiones, reclutamiento forzado, violación, testigo de hechos delictivos, entre otras causas.

En esa lógica es que se planteó en el marco del PESS, fortalecer la seguridad perimetral, incluso con presencia de la Fuerza Armada en algunos centros educativos. Esto representó un factor de riesgo para las niñas y adolescentes, quienes en algunas ocasiones eran víctimas de acoso por parte de estos elementos⁵. El párrafo de Aguilar (2019), a continuación, bien podría resumir la referida situación:

La omnipresencia de militares en las comunidades, el transporte público, las escuelas, los espacios públicos, las fronteras y las cárceles, dio lugar a un aumento de abusos, malos tratos, detenciones arbitrarias y ejecuciones extralegales de militares en contra de la población (p.42).

Es decir que los espacios educativos no garantizan una vida libre de violencia y discriminación. El Observatorio de los Centros Educativos del MINED, reveló que en el año 2015 se reportaron 123 casos de violencia sexual entre pares estudiantes, de un total de 5,132 centros educativos encuestados; 16 centros educativos verificaron casos de violencia sexual de docentes hacia estudiantes y en 50 centros reportaron denuncias de acoso sexual. Además, en 134 centros educativos se reportó la violencia sexual como motivo de deserción (MINED, 2016).

Siempre en el mismo ámbito, para el año 2017 se identificó que, de un total de 5,145 centros educativos encuestados, 83 reportaron violencia sexual entre estudiantes, 5 centros educativos han verificado casos de violencia sexual de docentes hacia estudiantes (MINED, 2016). Además, 129 centros escolares reportaron contar con estudiantes víctimas de violencia sexual dentro o fuera de su Centro Escolar. Padrastros, padres y tíos son los agresores identificados en los tres primeros lugares (MINED, 2017). Con relación a la situación de embarazo como motivo de deserción escolar, el Observatorio de los Centros Educativos del MINED en el año 2015 reveló que en 538 de los 5,132 centros educativos se presentó el embarazo como una de las principales causas de la deserción escolar. Para el año 2017, de los 5,145 centros educativos, 238 reportaron dicha causal como motivo de deserción escolar (MINED, 2018).

Con relación a la situación de la población LGTBI, en el año 2017, se hizo público que el sistema educativo en uno de lo más denunciados, particularmente por la discriminación que existe por parte del personal docente (González, 2018). La producción de datos estadísticos desde el Ministerio de Educación con relación a la situación de la población LGTBI continúa siendo una deuda pendiente.

5 Información provista por Silvia Juárez, representante de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), en entrevista realizada el día 08 de mayo 2019.

2.1.3 Derecho al trabajo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha identificado obstáculos persistentes que afectan el derecho al trabajo digno: barreras marcadas para acceder a una formación profesional plena, a oportunidades de empleo digno y a la seguridad social suficiente (CIDH, 2017). De esta forma se evalúa a continuación la garantía del derecho al trabajo en el marco de las políticas y medidas de seguridad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XI

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Reformas al código de trabajo, ley de servicio civil y ley de asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos para ampliar el fuero a seis meses para protección de derechos y estabilidad laboral de mujeres embarazadas y en período de lactancia (2018)	Sistema Nacional de Empleo (SISNE)	Política Nacional de Empleo Decente 2017 – 2030
Reformas al código de trabajo y ley de servicio civil para ampliación de licencia por maternidad		Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (2016)
Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones		Pacto Nacional por el Empleo (2018)
		Programa de Inserción Laboral a través del Aprendizaje (2014 – 2019).
		Lineamientos para el cumplimiento del Artículo 24 LEIV, sobre las licencias y falta de puntualidad al trabajo en caso de violencia contra las trabajadoras (2018)

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) reportó haber instalado 63 bolsas de empleo locales en: Ciudad Mujer, Ricaldone, Microregión El Bálsamo, Autoridad Marítima Portuaria y en 50 municipios del Plan El Salvador Seguro (MTPS, 2019). Con relación al PESS, se colocaron laboralmente a 13,751 personas en los cinco años de gestión: 6,913 mujeres y 6,838 hombres. A nivel nacional, se colocaron 63,566 jóvenes: 31,843 mujeres y 31,723 hombres (MTPS, 2019).

Respecto del Programa de Inserción Laboral a través del Aprendizaje, se aprobaron 15,227 contratos de aprendices: 6,890 mujeres y 8,337 hombres (MTPS, 2019). Asimismo, se realizaron 265 ferias de empleo en el quinquenio evaluado. Algunas de estas ferias, fueron exclusivas para población LGBTI y mujeres.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

Los hechos discriminatorios y de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, significan claras violaciones a derechos humanos porque afectan su salud y desempeño. Es decir, el derecho al trabajo no se comprende únicamente desde la garantía formal del derecho (reconocerlo en una normativa) sino que además deben existir condiciones reales para que las mujeres laboren en ambientes libres de discriminación y violencia. ISDEMU reportó en 2018 que la tasa de violencia en el ámbito laboral en los últimos 12 meses es de 7.5 por 100 mujeres y a lo largo de la vida 23.4 por 100 mujeres. Se trata de cerca de 1 cada 4 mujeres, tasa muy alta si se considera que en El Salvador, no todas las mujeres están activas en el mercado de trabajo; solo lo hace el 47% de las mayores de 15 años (ISDEMU, 2018).

En el período de 2015 a 2018, se reportaron 856 casos de violencia laboral según cifras que diferentes instituciones remitieron al Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres (MJSP, 2019). A lo largo de la vida, los perpetradores más frecuentes son los compañeros de trabajo, quienes son mencionados en el 36.9% de las ocasiones; pero los patrones y jefes son también señalados por 21.7% y 14.6% de las mujeres respectivamente. Otros agresores laborales, como trabajadores, misceláneos, vigilantes, clientes y mensajeros son responsables de 9.9% de las agresiones (ISDEMU, 2018).

En otro sentido, es un desafío para el Estado garantizar el efectivo ejercicio del derecho al trabajo en contextos de desplazamiento forzado interno por violencia. Recientemente, la CIDH (2018) ha considerado que la situación de desplazamiento forzado en el Triángulo Norte, impacta directamente en el goce de un sinnúmero de derechos humanos, entre ellos, el trabajo. La pérdida de empleo de las personas adultas y con responsabilidades de proveer en sus familias, impide que se obtengan los recursos mínimos necesarios para alcanzar una vida digna. Como resulta de ello, la mayoría puede sufrir marginalización, explotación, abuso y condiciones pobreza y pobreza extrema.

2.1.5 Derecho a una vida libre de violencia

Este derecho reconocido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, comprende la obligación del Estado salvadoreño de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del principio de la debida diligencia: prevención, protección, investigación, sanción y reparación. De esta forma, se evalúa a continuación la garantía del derecho a una vida libre de violencia en el marco de las políticas y medidas de seguridad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XII

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto No. 286, Decreto para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres (2016)	Instalación de Unidades de Atención Especializado a Mujeres Víctimas de Violencia (UIAEM) en Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Salud y Corte Suprema de Justicia.	Plan de acción de la política para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2016 – 2021. ISDEMU

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto No. 106 de la Asamblea Legislativa mediante el cual se reforman los artículos 129 y 155 del Código Penal (2015) a fin de agravar los delitos de homicidio y amenazas para sancionar con mayor rigor los hechos punibles motivados por odio racial, étnico, religioso, político, genérico, identidad y expresión de género u orientación sexual.		Política de Persecución Penal en materia de Violencia contra las Mujeres (2018). FGR
		Política nacional para la convivencia escolar y cultura de paz (2018)
		Estrategia de Prevención de Femicidio y Violencia Sexual (2018).
		Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017- 2027
		Sistema Nacional de Atención para mujeres que enfrentan violencia (2016)

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho:

En la ejecución de acciones articuladas inter institucionalmente en los municipios priorizados por el PESS, ISDEMU (2019) reporta los siguientes resultados en el quinquenio:

Elaborados 50 Planes Municipales de Prevención de Violencia que incorporan Diagnósticos sobre la Situación de Violencia hacia las Mujeres y acciones de prevención y atención a la violencia contra las mujeres.

En implementación 50 Planes Municipales de Prevención de violencia que ejecutan acciones de prevención y atención a la violencia contra las mujeres.

Desde el Programa de Atención Integral y Especializada para una vida libre de violencia para las mujeres, el ISDEMU ha atendido desde el año 2015 al año 2018, con 11,086 mujeres atendidas y 38,179 servicios brindados.

Se sensibilizaron 1551 profesionales de equipos multidisciplinarios (1,262 mujeres y 289 hombres) de las siguientes instituciones: Ministerio de Salud, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Bienestar Magisterial, Policía Nacional Civil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Oficinas Locales de Atención a Víctimas, ; Unidades Municipales de la Mujer; Corte Suprema de Justicia, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; Procuraduría General de la República; Fiscalía General de la República.

A nivel nacional, ISDEMU en su calidad de ente rector en el año 2016 creó el Sistema Nacional de Atención, el cual señala los tres niveles de intervención de las Unidades de Atención Especializadas a Mujeres Víctimas de Violencia (UIAEM): atención inmediata, atención integral intermedia y restitución de derechos y empoderamiento (ISDEMU, 2016)

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

Los datos que se reportan en el quinquenio reflejan que las acciones de prevención han sido insuficientes para garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en su ciclo de vida, en razón de que no se ha fortalecido el abordaje de los factores facilitadores y detonantes de las violencias contra las mujeres en el marco de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y del continuum de la violencia. En el período 2015 a 2018, se registraron un total de 83,445 hechos de violencia contra las mujeres en su ciclo de vida. Se contabilizan 1,953 muertes violentas de mujeres, así como 23,177 casos de violencia sexual y 29,811 casos de violencia física (MJSP, 2019).

En el caso de la violencia feminicida, las mujeres son asesinadas mayoritariamente por arma de fuego, arma blanca y objeto contundente y mayoritariamente, en el rango etario de los 15 a los 34 años. En cuanto a la violencia sexual, la mayoría de víctimas se ubican en el intervalo de los 10 a los 19 años, ocurriendo la mayor cantidad de casos los días martes, miércoles y jueves, en el intervalo de las 12 meridiano a las 15:59 horas (MJSP, 2019).

Continúa siendo una amenaza el insuficiente presupuesto destinado a generar las condiciones de atención especializada que mandata la LEIV: infraestructuras adecuadas con calidad, calidez y equipos multidisciplinarios no únicamente a nivel de oficinas centrales sino también en los territorios.

Respecto de la población LGTBI, se identifica como parte del incumplimiento de las obligaciones estatales contra esta población, el no contar con un modelo especializado de prevención de violencia contra este grupo en condición de vulnerabilidad. Un incremento a una pena privativa de libertad no implica prevención por medio de la disuasión pues no se están abordando las causas estructurales de la violencia. En El Salvador no existen cifras oficiales que den cuenta de los crímenes de odio, particularmente los asesinatos contra la población LGTBI, diluyéndose en subregistros, son las mismas organizaciones quienes contabilizan los casos. Lo anterior configura una violación a este derecho.

2.2 Control y persecución penal

Las políticas públicas encaminadas a contrarrestar la inseguridad provocada por la criminalidad, deben formularse desde el respeto a los derechos humanos, el reto para este tipo de políticas consistente en equilibrar las obligaciones negativas de abstención y respeto; y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la prevención. De esta manera la protección efectiva de los derechos humanos implica obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles:

1. 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.
2. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.

3. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.
4. 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)

La función punitiva del Estado, se materializa en el mandato constitucional y legal de la Fiscalía General de la República para el ejercicio de la persecución penal, institución que debe garantizar el acceso a la justicia de las víctimas así como el derecho a la verdad. Sin embargo, hay que tener claridad que proteger la vida, la libertad e integridad requiere de otro tipo de acciones que van más allá de sólo la acción penal.

2.2.1 Derecho a la vida

Este es un derecho consagrado en múltiples instrumentos normativos tanto a nivel nacional como internacional. Para efectos de este informe nos interesa la vinculación de este derecho con la seguridad ciudadana, así como un bien jurídico protegido por la legislación penal común y especializada, en leyes como la LEIV, LEPINA y Convenios Internacionales.

El Estado de El Salvador al suscribir convenios internacionales adopta obligaciones en relación a la protección de este derecho, las cuales deben ser cumplidas por medio de la formulación de políticas públicas, que en este caso deben estar vinculadas con la seguridad ciudadana. Sin embargo, El Salvador es uno de los países que ha sido considerado como uno de los más violentos del mundo, con una de las tasas de homicidios más alta en la región.

Desde el punto de vista del Estado, la protección del derecho a la vida puede incumplirse en dos tipos de situaciones: a) cuando no se adoptan las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar este derecho y b) cuando las fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos (CIDH, 2009). Sin embargo, se considera que esta obligación del Estado también se incumple cuando en las políticas públicas de seguridad ciudadana no se contemplan medidas que protejan de manera diferenciada y especial a grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tales como mujeres, jóvenes y población LGTBI.

De esta forma, se evalúa a continuación la garantía del derecho a la vida en el marco de las políticas y medidas de seguridad:

- a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XIII

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto Legislativo N° 106 Reforma al Art. 129 y Art. 155, a los delitos de homicidio y amenazas en el Código Penal, para sancionar con mayor rigor los hechos punibles motivados por odio racial, étnico, religioso, político, genérico, identidad y expresión de género u orientación sexual. Septiembre-2015.	Instalación de manera gradual de las Unidades de Atención Especializada para las Mujeres en instituciones que de acuerdo a la LEIV, tienen la obligación PNC, FGR, PDDH, MINSAL, PGR, CSJ	Plan de acción de la política para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2016 – 2021. ISDEMU
Decreto Legislativo N° 286 Decreto para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres. Febrero-2016		Política de Persecución Penal en materia de Violencia contra las Mujeres (2018). FGR
		Política para la igualdad y equidad de género en salud (2015)
		Política nacional para la convivencia escolar y cultura de paz (2018)
		Estrategia de Prevención de Femicidio y Violencia Sexual
		ENIPENA

Fuente: elaboración propia

En septiembre de 2015 se emitió el Decreto Legislativo N° 106, en el que se reformaron los Artículos 129 y 155, los cuales contemplan los delitos de homicidio y amenazas en el Código Penal, para sancionar con mayor rigor los hechos punibles motivados por odio racial, étnico, religioso, político, genérico, identidad y expresión de género u orientación sexual. Si bien las reformas al Código Penal implican una protección especial y diferenciada para la población LGTBI, a la fecha no se cuentan con mayores avances en la protección del derecho a la vida, lo cual se explicará más adelante.

En febrero de 2016 se emitió el Decreto N° 286 mediante el cual se creó la jurisdicción especializada para una vida libre de violencia y discriminación para las mujeres. Por medio de este se establecieron, a nivel nacional, 3 Juzgados de Instrucción y 3 Juzgados de Sentencia, en los departamentos de Santa Ana, San Salvador y San Miguel; así como una Cámara de Segunda Instancia, con sede en San Salvador y con jurisdicción a nivel nacional. Esto con el fin de adoptar medidas especializadas y específicas para erradicar la violencia contra las mujeres en todo su ciclo de vida.

Asimismo, desde la entrada en vigencia de la LEIV en el año 2012, las instituciones que de acuerdo al Art. 25 de dicha ley, tienen la obligación de crear Unidades Institucionales de Atención Especializada para

Mujeres, cumplieron con dicha obligación de manera gradual. Desde el año 2012 hasta el 2018, se crearon estas unidades en instituciones como PNC, FGR, PGR, MINSAL, PDDH y CSJ. Para junio de 2018 existían ya 101 unidades a nivel nacional, con cobertura en los catorce departamentos (ISDEMU, p. 7), las cuales brindan servicios especializados, en condiciones de confidencialidad, con calidad y calidez.

El informe de monitoreo 2016-2017 del Plan el Salvador Seguro, planteaba que para el Eje de Control y Persecución Penal no se contemplaron medidas a corto plazo. Debido a la complejidad de la temática se consideraron únicamente medidas a mediano y largo plazo, pues el principal problema identificado ha sido los bajos niveles de eficacia del sistema, derivado de los crecientes niveles de criminalidad y de su limitada articulación y capacidad de investigación y juzgamiento. Aunado a esta problemática, deben enfrentar la infiltración del crimen organizado y corrupción, lo que impide el acceso a la pronta y cumplida justicia. Por tanto, la estrategia planteada por el CNSCC se concentró en mejorar la coordinación institucional a todo nivel y en establecer un marco normativo legal, funcional y territorial apropiado para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en el sistema de justicia penal (CNSCC, 2018).

La garantía de protección del derecho a la vida se vincula de manera específica con el resultado número ocho del PESS: Incremento de los casos judicializados de homicidios, feminicidios, extorsiones, violaciones y agrupaciones ilícitas. Dicho resultado está directamente relacionado con la investigación del delito, es decir con una mayor efectividad en la dirección funcional de la investigación del delito por parte de la FGR y en las diligencias que la PNC realiza para esclarecer los hechos delictivos.

Por tanto, el PESS planteaba el fortalecimiento de la PNC y de la FGR mediante estas acciones (CNSCC, 2018):

- Diseño e implementación de un plan de reorganización, distribución e incremento de recursos humanos, materiales y tecnológicos, en función de la investigación del delito y la focalización territorial.
- Creación de un mecanismo de coordinación entre ambas instituciones para la toma de decisiones estratégicas y de equipos interinstitucionales especializados para cumplir plenamente la función de investigación criminal y persecución penal.
- Creación de un Sistema Informático Único de Investigación Criminal para el intercambio de información entre PNC y FGR.
- Capacitaciones al personal de la PNC, FGR, PGR y OJ, en materia de investigación del delito y juzgamiento de casos.
- Traslado y reubicación de reos de acuerdo con su peligrosidad.
- Marco legal apropiado que impida a las empresas de telefonía la reactivación de teléfonos hurtados o robados y la recepción de señal para telefonía celular en los centros penales (p. 49).

Sin embargo, el cumplimiento de los retos asumidos en esta materia no queda lo suficientemente claro.

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

El PESS reporta que para alcanzar el resultado número ocho, denominado “Incremento de los casos judicializados de homicidios, feminicidios, extorsiones, violaciones y agrupaciones ilícitas”, debía lograr como meta la judicialización del 35% de los casos relacionados a dichos delitos. Sin embargo, el indicador de cumplimiento fue modificado debido a que no coinciden el número de casos judicializados con el número de los casos sentenciados en el período de un año, ya que por lo general, los procesos penales duran como mínimo dos años para obtener una sentencia. El indicador formulado fue: número de sentencias definitivas absolutorias y condenatorias dictadas a nivel nacional. Dicho indicador evalúa la cantidad, pero no la calidad de las sentencias, además de no tomar en cuenta el año en que se inició el proceso judicial, sino el año en que se dictó la sentencia definitiva. (CNSCC, 2018)

El indicador refleja los siguientes resultados:

Tabla XIV

Año 2015	Año 2016	Año 2017
Absolutorias Homicidios: 207 Feminicidios: 10	Absolutorias Homicidios: 267 Feminicidios: 7	Absolutorias Homicidios: 281 Feminicidios: 7
Condenatorias: Homicidios: 419 Feminicidios: 25	Condenatorias: Homicidios: 482 Feminicidios: 22	Condenatorias: Homicidios: 537 Feminicidios: 22

Fuente: Elaboración propia con datos de CNSCC (2018: 52).

No se reportan otros resultados relevantes en la aplicación de políticas públicas para asegurar el derecho a la vida.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

Tal y como se planteó anteriormente, una de las formas en que se incumple la protección al derecho a la vida, es cuando las fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos (CIDH, 2009). Ante esta afirmación, encontramos que a partir del 2016 se incrementó significativamente los registros de miembros de la corporación policial a quienes se les imputa los delitos de homicidio, homicidio agravado y feminicidio: en el año 2015 se les imputaron delitos contra la vida a 25 policías; en 2016 a 222 y en 2017 a 308 policías (SSPAS, 2019). Estos datos coinciden con investigaciones periodísticas, expedientes abiertos en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y con las denuncias públicas de organizaciones de la sociedad civil, sobre el uso desmedido de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional Civil.

Una investigación periodística del periódico El Faro reportó sobre dos masacres que la Policía informó en su momento como enfrentamientos contra miembros de pandillas, pero al realizar un análisis de los hechos, concluyeron que se trató de masacres ejecutadas por oficiales de la PNC (Martínez Et Al, 2016). Posteriormente, en 2019 el informe especial de la PDDH sobre ejecuciones extralegales atribuibles a la PNC durante el período 2014-2018, reportó 48 casos de ejecuciones extralegales, con un saldo de 116 presuntas víctimas, así como de 8 casos de tentativa de ejecuciones extralegales (p. 25). Según este informe de la PDDH, la teoría de que este saldo mortífero se debía enfrentamientos armados entre agentes de la autoridad y grupos criminales, principalmente pandilleros, que fue difundida por la PNC y las autoridades gubernamentales de la época, no es sostenible. La caracterización de las ejecuciones no es compatible con enfrentamientos armados, sino más propios de tortura y ajusticiamiento. Con víctimas en situación de indefensión.

Por otra parte, de acuerdo a los resultados del PESS respecto al número de sentencias condenatorias por feminicidio reflejados en la tabla XIV indican que en el periodo de tres años únicamente hubo 69 sentencias condenatorias (CNSCC, 2018). Similar situación ocurre con la población LGTBI, pues no existen datos estadísticos oficiales que muestren el número de personas asesinadas por crímenes de odio por su identidad de género, ni mucho menos sentencias condenatorias que tengan correspondencia entre la medida legislativa adoptada, al modificar el delito de Homicidio e incluir como agravante la identidad de género y casos investigados, judicializados y condenados. Una investigación periodística realizada por la Revista Factum reportó que para junio de 2017 la Fiscalía General de la República aún no había logrado condenar ningún caso (Kiernan, s.p.).

Por su parte la representante de la organización COMCAVIS-TRANS al ser entrevistada como parte del trabajo de campo para esta investigación, manifestó que la población LGTBI enfrenta de manera sistemática hechos de violencia física por parte de las fuerzas de seguridad, también abuso sexual en razón de su identi-

dad sexual. Manifestó que existe persecución debido a que dicha población se han empezado a empoderar, llevando a denuncian los abusos que enfrentan y por ese motivo son acosadas (Rodríguez, 2019).

Por otra parte, es importante subrayar que el monitoreo y la evaluación de acciones ejecutadas por el Estado para garantizar el derecho a la vida, no debe limitarse únicamente a presentar indicadores cuantitativos sino también aspectos cualitativos que sirvan para mostrar con más claridad el respeto y la garantía de este derecho a la población salvadoreña. Finalmente, en este quinquenio evaluado, no puede concluirse que el Estado salvadoreño haya cumplido con los compromisos internacionales adquiridos para garantizar el derecho a la vida de la población salvadoreña.

2.2.2 Derecho a la integridad personal

El Derecho a la integridad personal, de igual manera que el derecho a la vida, está vinculado a las políticas públicas de seguridad ciudadana, y es un bien jurídico protegido por la legislación penal. La CIDH ha establecido que este derecho se relaciona tanto con las posibles vulneraciones o amenazas que provienen de particulares así aquellas que son producto del uso excesivo de la fuerza por agentes del Estado; sobre todo cuando hay tortura, tratos inhumanos o degradantes (CIDH, 2009). La Convención Americana sobre Derechos Humanos dimensiona la integridad personal en tres ámbitos: físico, psíquico y moral. Desde el PEES este derecho se enfocó en la integridad física.

Otro aspecto que contempla la garantía de protección de este derecho se relaciona con la obligación de los Estados, de tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Es decir, que se contemple este tipo de hechos como delitos, estableciendo sanciones altas que consideren la gravedad de los hechos, esta medida también aplica a tratos crueles, inhumanos o degradantes, debe quedar claro que cualquier acción de este tipo está estrictamente a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (CIDH, 2009).

La CIDH (2009) ha entendido que se está frente a un acto constitutivo de tortura cuando el maltrato sea: a) intencional; b) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y c) se cometa con cualquier fin o propósito, entre ellos, la investigación de delitos, ante la posibilidad que los agentes estatales incurran en este tipo de actos, la Comisión ha establecido que deben incorporarse a los ordenamientos internos regulaciones precisas sobre el concepto de obediencia debida. De esta forma, se considera evaluar a continuación la garantía del derecho a la integridad personal, tomando en cuenta los tres aspectos anteriores, en el marco de las políticas y medidas de seguridad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XV

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto Legislativo Nº 106 Reforma al Art. 129 y Art. 155, a los delitos de homicidio y amenazas en el Código Penal, para sancionar con mayor rigor los hechos punibles motivados por odio racial, étnico, religioso, político, genérico, identidad y expresión de género u orientación sexual. Septiembre-2015.	Instalación de manera gradual de las Unidades de Atención Especializada para las Mujeres en instituciones que de acuerdo a la LEIV, tienen la obligación PNC, FGR, PDDH, MINSAL, PGR, CSJ	Plan de acción de la política para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2016 – 2021. ISDEMU

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto Legislativo N° 286 Decreto para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres. Febrero-2016		Manual de Uso de la Fuerza para policías (2016) PNC
		Política nacional para la convivencia escolar y cultura de paz (2018) MINED

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

Por su parte el MINED, emite la Política para la convivencia escolar y cultura de paz, como un mecanismo para erradicar la violencia en el ámbito escolar, así como también y en el marco del PESS se ejecutan las siguientes acciones: 1) fomento del arte, recreación y deporte a través del programa Sueño Posible; 2) mejora de la convivencia, mediante el ofrecimiento de servicios de atención psicosocial a la comunidad a través de psicólogos y trabajadores sociales, educación cívica, y capacitación a directores y docentes sobre cómo mejorar los ambientes y disminuir los factores de riesgo; 3) acceso educativo inclusivo: becas, programas de emprendimiento, entrega de computadoras Lempitas (programa Una niña, un niño, una computadora) y servicios educativos para estudiantes con extra edad; 4) mejoramiento de infraestructura escolar; 5) programas sociales: alimentación escolar, uniforme, zapatos y útiles gratuitos; 6) formación docente. Y, además, 7) educación familiar (FUSADES, 2017).

Por su parte, la Policía Nacional Civil ha formulado el Manual de Uso de la Fuerza para policías, en concordancia con lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al exigir a los estados el concepto de obediencia debida, asimismo se instaló la Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, para precisamente darle seguimiento a las denuncias de abuso ilegítimo de la fuerza.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

Respecto a la incidencia de vulneraciones al derecho a la integridad, las estadísticas muestran que son jóvenes entre los 13 y 30 años, quienes han sido los que más han denunciado este tipo de hechos. De igual manera, mujeres jóvenes han enfrentado este tipo de situaciones pero en menor incidencia. Por ejemplo, en el rango de 18 a 30 años, en el período 2013 – 2018 se reportaron 523 hombres jóvenes y 195 mujeres (SSPAS, 2019).

Tabla XVI

Modalidad	Modalidad de vulneración al Derecho a la Integridad			
	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Tratos crueles e inhumanos	50	57	49	34
Malos Tratos	419	335	299	257
Uso desproporcionado de la fuerza	50	61	44	36
Tortura	20	N/D	N/D	N/D

Fuente: SSPAS (2019)

En el caso de la protección del derecho a la integridad personal de niñas, adolescentes y mujeres, ISDEMU reporta que en el período de 2014-2018 se contabilizaron 65,974, hechos de violencia, entre sexual, física, feminicida y por los delitos comprendidos en la LEIV. De estos casos, un 24.21% están en investigación y un 49, 99% esta archivado, ya sea por una resolución administrativa o judicial (ISDEMU, 2018).

Asimismo, se ha incrementado el número de casos de policías a quienes se les imputa delitos relativos a la integridad, cuyas principales víctimas, por lo general, son hombres jóvenes. EN 2016 se reportaron 75 casos por el delito de lesiones, en el 2017, 111 casos y en el 2018, 85 casos. Para los mismos años, para el delito de amenazas se reportaron 43 en 2016, 81 en 2017 y 69 en 2018. También se reportaron denuncias por el delito de tortura, pero aparecen hasta el año 2017 con 1 caso y en 2018 con 14 casos (SSPAS, 2019).

Por su parte la Policía Nacional Civil, pese a contar con el Manual del Uso de la fuerza para policías, de acuerdo a información de la PDDH, es la institución más denunciada por violentar el derecho a la integridad personal, solo en el período comprendido entre mayo 2017 y abril 2018, se registraron 1,110 casos. Los aspectos que comprenden estas denuncias es por haber sido víctimas de malos tratos, usos desproporcionado de la fuerza, tratos o penas degradantes, inhumanos (PDDH, 2018:16).

2.2.3 Derecho la libertad

Este derecho establece que ninguna persona puede ser privada de libertad, sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes, las cuales deberán estar sujetas a un control, que esta medida sea revisada de manera inmediata y que durante la limitación a este derecho se brinde un tratamiento humano, entre otros. Asimismo, la amenaza a este derecho está vinculada a secuestros, trata de personas, privación de libertad, detención arbitraria o desaparición forzada, si este derecho es visto también como un bien jurídico protegido por la legislación penal. La Constitución también contempla dentro de este derecho, la protección a que nadie puede ser obligado a cambiar de domicilio o residencia, a menos que una autoridad judicial, así lo determine y bajo los presupuestos del principio de legalidad. De esta forma, se considera evaluar a continuación la garantía del derecho a la libertad.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

La única medida identificada para la protección de este derecho es la siguiente:

Tabla XVII

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
		Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención Integral Inmediata de las Víctimas de Trata de Personas (2018).

Fuente: elaboración propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

No se identifican resultados.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

La protección a este derecho ha sido amenazada principalmente desde la Policía Nacional Civi. En la tabla XVIII puede verse la evolución de los delitos de amenazas y privación de libertad atributos a la PNC desde 2014 hasta 2018. Por su parte, un estudio del IDHUCA (2019), para 2018 registraba el número de personas a las que se les violentó el derecho a la libertad personal. Privación de libertad fueron 25 (16 hombres, y 9 mujeres); detención arbitraria, 35 (28 hombres y 7 mujeres); desaparición forzada, 5 (4 hombres y 1 mujer); y coacción: 11 (5 mujeres y 6 hombres).

Tabla XVIII

Número de policías imputados por Delitos contra la Libertad, 2014 – octubre 2018.

Delito	2014	2015	2016	2017	2018
Amenazas	34	32	43	81	69
Privación de Libertad	5	4	13	11	15

Fuente: Elaboración propia (SSPAS, 2019: 30)

Asimismo, el aumento de desapariciones forzadas, con énfasis en hombres jóvenes, que en el período de este informe no se le dio la importancia debida, pues se enfocó en la disminución de cifras de homicidios, sin que se atendiera de una manera adecuada y bajo el parámetro de la debida diligencia el aumento de este tipo de hechos.

Respecto a las detenciones arbitrarias se ha observado, como característica común, que se realizan sin existir una orden administrativa o judicial y sin justificación alguna. Los individuos detenidos suelen enterarse del motivo de su captura una vez que son ingresados a las delegaciones policiales. Llama la atención que del total de víctimas detenidas arbitrariamente, 26 fueron personas jóvenes (IDHUCA, 2019). El aumento en las denuncias de detenciones arbitrarias e ilegales, como patrón violatorio por parte de los agentes de seguridad, situación que no se ha logrado superar y viene como una mala práctica instituida desde el conflicto armado.

2.2.4 Derecho de acceso a la justicia

El acceso a la justicia también es considerado un principio básico del Estado de Derecho, comprende dos vertientes. Primero, el acceso a ser escuchado cuando cualquier derecho sea amenazado o violentado. Luego, cuando se imputa el cometimiento de un delito y es necesaria la representación legal ejercida por un tercero. Este derecho debe ser ejercido bajo el principio de igualdad y no discriminación, sobre todo cuando son víctimas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. De esta forma, se considera evaluar a continuación la garantía del derecho de acceso a la justicia.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

No se identifican.

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

Al igual que el derecho a la libertad, el PESS no contempló directamente metas que garantizarán el respeto a este derecho. Sin embargo, el Eje 2 del PESS está muy vinculado al Órgano Judicial, que es una de las instituciones que debe garantizar el acceso a la justicia para todas las personas sin distinción alguna, motivo por el cual se planteó el Resultado 9: “Reducir la mora de casos en fase de investigación inicial y judicialización” (CNSCC, 2018). Para lograrlo se establecieron cinco acciones, de las cuales el 60%

se vinculan a la realización de estudios que permitan una mejora de los procedimientos de juzgamiento en materia de oralidad, criterios de evaluación, entre otros. Por este motivo, el informe de monitoreo se centró en el 40% restante de las acciones planteadas para lograr el resultado. El resultado se vincula a dos etapas distintas del proceso penal, que son la fase de investigación y la fase de judicialización, las cuales corresponden a la FGR y la CSJ respectivamente. Las metas planteadas fueron las siguientes:

De mediano plazo:

- Reducir en un 50% los casos en mora en la fase de investigación inicial.
- Reducir en 50% los procesos pendientes en la fase de instrucción en jurisdicción penal.
- Reducir en un 50% los procesos pendientes en la fase de sentencia en la jurisdicción.

Para el 2015, el desglose del inventario judicial registró 6,644 procesos pendientes de audiencia, mientras que para el 2016 y 2017 registró un total de 8,122 y 7,276 procesos respectivamente. En términos de proporciones, los procesos pendientes representaron un 21%, un 24% y un 21% del total de casos para los años 2015, 2016 y 2017 respectivamente. Es importante señalar que la mayoría de estos casos se refieren a la jurisdicción penal común, es decir Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia (CNSCC, 2018).

Debido a las múltiples aristas que confluyen en la problemática que se pretende enfrentar, las metas establecidas por el PESS representaban retos sumamente complejos, pues se relacionaban con la falta de personal para la investigación inicial, uso de la prueba científica, coordinación interinstitucional, falta de presupuesto, vehículos, etc. De igual manera, debían afrontar realidades como la carga laboral de cada juzgado, el personal asignado, el número de jueces y juezas responsables de conocer los casos, el traslado de las personas privadas de libertad a la hora de las audiencias, entre otras. Por su parte, los procesos pendientes en la fase de sentencia se enfrentan a situaciones muy similares a las anteriormente mencionadas. Es decir que lograr estas metas implica resolver problemas estructurales que, en el lapso de vigencia del PESS, resultaba poco probable alcanzar.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

La histórica saturación en el sistema judicial, que produce afectación a múltiples derechos, por un lado a la persona imputada pues su situación legal no se le resuelve con prontitud y, por otro, si es que existe el delito, la víctima no obtiene una reparación al derecho violentado. Lo que se planteó desde el PESS para garantizar este derecho no fue acertado porque se limitaba a indicadores numéricos que no permitieron identificar los obstáculos de acceso a la justicia. Finalmente se identifica como amenaza la reforma al artículo 52 de la Ley Penal Juvenil, en la cual se establece un adolescente puede ser privado de libertad cuando fuere sorprendido en flagrancia, lo cual coincide con el aumento de las denuncias por detenciones arbitrarias, pues esta reforma supone un abuso del agente policial hacia jóvenes en una cultura donde han sido discriminados y estigmatizados.

2.3 Rehabilitación y reinserción

Como lo ha definido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), la rehabilitación y reinserción depende necesariamente del establecimiento de un sistema integral en el que los Estados establezcan 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 corre el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal. En esa lógica, es 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, que 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.

2.3.1 Derecho al acceso a la justicia

En el marco de los derechos de las personas privadas de libertad, el derecho de acceso a la justicia se materializa con la garantía del debido proceso. Es relevante que el Estado garantice que las personas privadas de libertad, o terceros que actúen en su representación, tengan acceso a los órganos jurisdiccionales encargados de tutelar sus derechos. Que éstos se pronuncien sobre el fondo dentro de un plazo razonable y de acuerdo con las normas generales del debido proceso. Y que las decisiones judiciales que emanan de estos procesos sean efectivamente ejecutadas por las autoridades competentes. Esto último es fundamental para que la tutela judicial sea capaz de producir cambios reales en la situación concreta de las personas privadas de libertad (CIDH, 2011).

De esta forma, se evalúa a continuación la garantía del derecho al acceso a la justicia, específicamente al debido proceso en sede administrativa y judicial:

- a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XIX

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
		Política Penitenciaria de El Salvador (2019)

Fuente: Elaboración Propia

- b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

Uno de los principales logros de este período fue la elaboración de la Política Penitenciaria de El Salvador, que se presentó en abril 2019, a pocos días de concluir el Gobierno del ex Presidente Sánchez Cerén. Dentro de su objetivo se señalan elementos como la humanización del sistema penitenciario, el acceso a la salud integral así como la rehabilitación y reinserción. Está conformada por cinco ejes: (a) Tratamiento penitenciario, (b) Salud integral, (c) Seguridad penitenciaria, (d) Infraestructura y modernización y (e) Fortalecimiento institucional.

Se destacan algunos lineamientos planteados teóricamente en la Política. Por ejemplo, en lo relativo al tratamiento penitenciario se refiere a la elaboración de perfiles criminológicos y detección de necesidades de atención psicológica y de otro tipo, según el perfil de cada persona privada de libertad. También planteaba el fortalecimiento de habilidades, destrezas y actitudes a través del Programa “Yo Cambio”, así como la conversión de los centros penales en polos de desarrollo económico con el fin de fortalecer la formación y desempeño laboral de la población penitenciaria (DGCP, 2019).

En el área de la salud integral, se refiere a la adopción de acciones de carácter preventivo y curativo, la instalación de una clínica psicosocial para las personas privadas de libertad así como el fortalecimiento de la salud ambiental, donde se incluye la disminución de enfermedades respiratorias, de piel, entre otras, establecimiento de sistemas de recolección de basura así como la readecuación de recintos y dormitorios para que sean habitables. Finalmente, el modelo de gestión penitenciaria “Yo Cambio” se incorpora como parte de esta política pública, interconectándose con los demás ejes y lineamientos (DGCP, 2019).

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

Las medidas extraordinarias de seguridad fueron violatorias a los derechos humanos de la población penitenciaria. Por ejemplo, la suspensión de traslados para la realización de toda clase de las audiencias judiciales y cualquier otro acto procesal, así como la restricción de visitas de personas defensoras es un claro ejemplo de medidas violatorias a derechos humanos. Al respecto, PDDH manifestó que las y los Jueces de Vigilancia Penitenciaria nunca modificaron ni revocaron las medidas extraordinarias⁶.

En el marco de las medidas extraordinarias plantearon realizar audiencias virtuales en razón de la suspensión de los traslados. No obstante, la PDDH registró que para el primer semestre 2018 se suspendieron 1,210 audiencias virtuales, y que entre el período de septiembre 2016 y diciembre 2017, se habían suspendido 2,255 audiencias. Dentro de las causas de suspensión, se encuentran aspectos logísticos atribuibles a la Corte Suprema de Justicia y como segunda causa, la incomparecencia de representantes de la Fiscalía General de la República (Luna, 2018). En su oportunidad, la CIDH (2018) formuló un llamamiento público al Estado salvadoreño en el que identificó los siguientes patrones violatorios relacionados con el debido proceso: obstáculos para el acceso de defensa jurídica, participación limitada en los procesos de forma remota a través de videoconferencias, y suspensión constante de audiencias judiciales.

Por las razones anteriores, se identifica claramente el patrón violatorio del derecho al debido proceso. Este aspecto no fue una prioridad en el marco de las políticas de seguridad en el período evaluado.

2.3.2 Derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes

Desde un enfoque de derechos humanos, los actos que no respondan cabalmente a la definición de tortura, en particular los actos que carezcan de los elementos de intencionalidad o que no hayan sido cometidos con un fin específico (deliberadamente), pueden constituir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por ejemplo, los actos encaminados a humillar a la víctima constituyen un trato o pena degradante aun cuando no se haya infligido dolores graves (CIDH, 2011). De esta forma, se evalúa a continuación el derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XX

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
		Política Penitenciaria de El Salvador (2019)

Fuente: Elaboración Propia

b) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

Como se mencionó anteriormente, en el marco del PESS y las medidas extraordinarias de seguridad, la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad no fueron una prioridad. No se identifica ningún resultado positivo al respecto. Al contrario, los patrones violatorios de esta población se agudizaron e incrementaron.

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

⁶ Información provista por el Jefe del Departamento Penitenciario de la PDDH, en entrevista realizada el 14 de mayo de 2019.

De conformidad con lo anterior, se identifican varios hechos que configuran patrones de tratos crueles, inhumanos y degradantes de las personas privadas de libertad. Por ejemplo, la CIDH señaló al Estado salvadoreño que a raíz de la aplicación de las medidas extraordinarias, incremento de tasas de encarcelamiento, el aislamiento prolongado e indefinido bajo condiciones inhumanas, suspensión de régimen de visitas y traslados forzosos a fin de alejar a los internos de sus familiares. A consecuencia de estas condiciones, se incrementó en un 440% las tasas de tuberculosis y el consecuente número de muertes por esa enfermedad (CIDH, 2018). Por ejemplo, según informes de prensa, durante el primer año de ejecución de las medidas extraordinarias en el centro penal de Ciudad Barrios había 1,078 reos en detención provisional. Pero para finales de 2017, esa cárcel tenía un 315% de hacinamiento (Luna, 2018).

Particularmente, con relación a la situación de salud de las personas privadas de libertad, en especial luego de la aplicación de las medidas extraordinarias, como se señaló anteriormente, representa una violación a sus derechos humanos. El informe (2018) de la Relatora Especial de la de sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, puso especial atención a esta situación:

De acuerdo con la información recibida, a enero de este año [2018], 1,272 personas privadas de libertad en los centros penales con medidas extraordinarias de seguridad, padecen de tuberculosis (TB) y 137 personas presentan síntomas. Para la Procuraduría de Derechos Humanos (PDDH) el gran incremento de la tasa de tuberculosis en estos centros penitenciarios representa una “grave crisis de salud”. Antes de la entrada en vigor de estas medidas (marzo de 2016) se registraron 96 casos de tuberculosis en dichos centros penitenciarios, lo que representa un incremento del 1225% (...) El número de personas que han muerto en detención es particularmente alarmante. De acuerdo con la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, los centros penales que no están sometidos a las medidas extraordinarias han tenido en promedio 39 muertes cada año desde 2015. En contraste, aquellos centros penitenciarios que sí tienen medidas extraordinarias tuvieron, en promedio, un gran incremento. Así, en 2015, 63 personas [41 según PDDH] murieron en los 7 centros penales afectados por las medidas, en 2016, 61 personas [56 según PDDH] y en 2017 un total de 127 personas [83 según PDDH] (p.9).

Es importante reconocer que si bien el sistema penitenciario salvadoreño ya tenía graves problemas de sobrepoblación antes de la gestión del presidente Sánchez Cerén, también es cierto que las medidas extraordinarias han puesto mayor presión a las cárceles y han colocado en mayor riesgo la salud mental y física de los privados de libertad. Para el inicio de la implementación de las medidas extraordinarias, la prensa salvadoreña reportaba lo siguiente respecto a la salud de los privados y las privadas de libertad:

Plaga de hongos en la piel, padecimientos mortales no atendidos, amenaza latente de epidemia de tuberculosis, gente alimentada en sus propias manos, condiciones de extremo hacinamiento y niños encerrados con sus madres las 24 horas del día. Eso es lo que la PDDH pudo observar durante los primeros meses de implementación de las medidas extraordinarias en las cárceles destinadas a pandilleros. La Procuraduría es el único organismo que tiene acceso a las cárceles bajo las medidas. El gobierno ha decidido negar el acceso incluso al Comité Internacional de la Cruz Roja (Martínez, 2016: s.p.).

Con relación a la atención en salud de la población LGTBI, en el año 2017, se hizo público que en el sistema de salud, aunque se han instalado clínicas especializadas para la atención de la población trans, están enfocadas en temas de salud sexual. El ex Director de la Unidad de Diversidad Sexual de la Secretaría de Inclusión Social señaló a la prensa con relación a la situación de las mujeres trans, que:

Cuando buscan otro tipo de atención suelen ser víctimas de discriminación por parte de médicos y personal de enfermería (González, 2018: s.p.).

Finalmente, la PDDH identificó otra serie de hechos que se configuran como tratos crueles, inhumanos y degradantes, particularmente “los castigos” aumentaban cuando se manejaba información que determi-

nada pandilla había cometido delito: las personas privadas de libertad no tenían derecho a las horas de sol, podían pasar encerrados más de un mes; incluso lograron detectar restricción a las actividades recreativas aunque las medidas extraordinarias no lo mencionaron como tal. Es más, los privados de libertad identificados como miembros de pandillas o maras no podían participar del Programa “Yo Cambio”⁷.

De conformidad con todo lo anterior, condiciones como las identificadas reducen significativamente las posibilidades reales de rehabilitación y reinserción en razón de la violencia institucional que produjo la adopción de las medidas extraordinarias. El Estado de El Salvador obvió las continuas recomendaciones emitidas desde los diferentes mecanismos de Naciones Unidas y de la OEA, incumpliendo con las obligaciones contraídas en virtud de la ratificación de diversos instrumentos de derechos humanos.

2.4 Atención y protección a víctimas

Desde un enfoque de progresividad y justiciabilidad de los derechos humanos, la atención y protección a las víctimas trasciende la manera habitual en que los Estados han abordado a las víctimas, especialmente desde el asistencialismo. Históricamente El Salvador ha abordado a las víctimas como objetos de procesos y no como sujetas de derechos. Los procesos de atención y protección no son momentos específicos sino que son medidas prolongadas de intervención a las víctimas con el objetivo de garantizar su proyecto de vida.

2.4.1 Derecho al acceso a servicios de atención y protección

La atención y protección a las víctimas debe estar basada en un enfoque de derechos humanos, de género y victimológico, así como de interseccionalidad, a efectos de generar modelos de intervención basados en las necesidades e intereses de las víctimas, para reducir la victimización secundaria y terciaria. Bajo esta lógica, se evalúa a continuación la garantía del derecho al acceso a servicios de atención y protección.

a) Instrumentos legales, institucionales y de política pública para asegurar este derecho

Tabla XXI

Leyes especiales o directamente relacionadas	Instituciones creadas para garantizar este derecho	Políticas especiales para este derecho
Decreto No. 286, Decreto para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres (2016)	Instalación de Unidades de Atención Especializado a Mujeres Víctimas de Violencia (UAIEM) en Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Salud y Corte Suprema de Justicia.	Plan de acción de la política para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2016 – 2021. ISDEMU
	Instalación de las Oficinas Locales de Atención a Víctimas.	Estrategia de Prevención de Femicidio y Violencia Sexual (2018).

⁷ Información provista por la Procuradora Adjunta de Migración y Seguridad Ciudadana de PDDH, en entrevista realizada el 15 de mayo de 2019.

		Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017- 2027
		Sistema Nacional de Atención para mujeres que enfrentan violencia (2016)
		Protocolo de Atención Legal y Psico-social para personas que enfrentan violencia con énfasis en niñez, adolescencia, mujeres y otras poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (2017)
		Política Institucional de Atención a Población LGTBI del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2018).
		Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención Integral Inmediata de las Víctimas de Trata de Personas (2018).
		Lineamientos Técnicos para la Atención Integral en salud de la población LGTBI (2016).

Fuente: elaboración propia

c) Principales resultados de las políticas adoptadas para asegurar este derecho

La atención a víctimas es responsabilidad de diferentes Instituciones. Por ejemplo, el Ministerio de Salud en el marco del PESS, ejecutó acciones de atención a víctimas de todas las formas de violencia para garantizar su salud física y mental; dio cumplimiento al deber de aviso sobre la comisión de posibles delitos a las instancias legales correspondientes así como también realizó actividades de fortalecimiento de las comunidades y las familias. Esta Cartera de Estado reportó que, con la implementación del Programa Familias Fuertes en los 50 municipios priorizados, se benefició a 1,016 familias, en el período de enero a diciembre 2017. Adicionalmente, se instalaron 6 unidades integrales de atención especializada a víctimas de violencia y salud mental a nivel nacional y funcionan en 21 hospitales áreas en emergencias para la atención de mujeres afectadas por violencia. De igual forma, en el período de 2015 a 2017, el MINSAL efectuó 4,366 avisos a instancias legales correspondientes a partir de posibles casos de violencia detectados en la atención a pacientes. En el mismo período, atendió 40,502 casos por violencia interpersonal (CNSCC, 2018).

En materia de atención especializada a mujeres, ISDEMU desde el Programa de Atención Integral y Especializada para una vida libre de violencia para las mujeres, atendió desde el año 2015 hasta el 2018 a 11,086 mujeres y contabilizó haber brindado 38,179 servicios (ISDEMU, 2019). Por su parte, la PNC creó 21 equipos de Investigación Criminal de Delitos contra Mujeres (EVIM), que complementan el trabajo que se realiza desde las UNIMUJER ODAC, que son las Unidades Institucionales de Atención a las Mujeres (ISDEMU, 2018).

La Fiscalía General de la República reportó al CNSCC, que en el trienio 2015-2017 registró un total de 336,071 víctimas, independientemente del delito y de la forma de ingreso del caso (CNSCC, 2019). Para junio 2019, se reportaron 19 Oficinas Locales de Atención a Víctimas funcionando en municipios priorizados del PESS, en las cuales se brinda atención jurídica, psicológica y social (MJSP, 2018). Así también, en mayo de 2018, creó la Dirección Nacional de la Mujer, Niñez, Adolescencia, población LGTBI y otros grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, la cual dará seguimiento a los casos a nivel nacional

de poblaciones específicas: niñez, adolescencia, mujeres, población LGBTI, personas con discapacidad y tercera edad (ISDEMU, 2018).

Por su parte, la Dirección Nacional de Atención a Víctimas reportó la creación de la Hoja de Ruta de Coordinación Interinstitucional para Atención y Protección Integral de las Víctimas de Movilidad Interna a causa de la Violencia (MJSP, 2018).

c) Principales violaciones, amenazas y retrocesos en este derecho

La protección a las víctimas es una deuda pendiente del Estado salvadoreño. Una protección que no se refiere únicamente a brindar la seguridad perimetral sino a un modelo de intervención de las víctimas que articule asistencia en salud física y emocional, social, de carácter humanitario y de otra naturaleza, ya sea de forma inmediata y/o prolongada a fin de garantizar el proyecto de vida de las víctimas directas e indirectas. Las víctimas son diversas y por tanto, diversos deben ser los modelos de intervención. Por ejemplo, en este país se tienen víctimas de violencia social, violencia de género, víctimas de trata, de desplazamiento forzado interno, de abusos policiales, entre otras categorías.

Un informe elaborado por IDHUCA (2019) identificó que sólo en el año 2018 hubo 102 víctimas de abusos policiales. Por su parte, la Mesa contra el Desplazamiento Forzado Interno (2019) reportó que hubo 568 víctimas de desplazamiento forzado por violencia en el 2017, y 1,048 en 2018. En la mayoría de ocasiones, son organizaciones de sociedad civil quienes asumen dicha protección, porque el Estado no cuenta con una estructura especializada que responda a esta problemática.

La resistencia de la administración Sánchez Cerén de reconocer el fenómeno del desplazamiento forzado, pese a los múltiples casos reportados desde la sociedad civil y la PDDH, representó una grave afrenta a las víctimas de este fenómeno. No fue sino hasta que la Sala de lo Constitucional, mediante la Sentencia de Amparo 411 – 2017, pone en evidencia las múltiples violaciones a derechos que las víctimas de este fenómeno enfrentaron y que ninguna institución encargada de proteger los derechos de las víctimas logró garantizar la protección de sus derechos de manera efectiva.

El proceso de amparo develó la manera en cómo se configura el desplazamiento forzado, producto ya sea del acoso de pandilleros o de agentes de autoridad, la falta de coordinación interinstitucional para la investigación del delito y sobre todo la falta de atención integral y oportuna a las víctimas, y que precisamente estas omisiones por parte de las instituciones vinculadas representan una violación a otros derechos, no solamente el derecho a la libertad.

Con relación a mujeres en situación de violencia, el albergue de ISDEMU para mujeres en situación de violencia, es insuficiente para la demanda que se presenta. En algunas ocasiones, las UNIMUJER ODAC cuentan con una habitación para que las mujeres cuya vida corre peligro puedan pasar la noche en dichas instalaciones con sus hijas e hijos, pero es una protección insuficiente para la dinámica de la violencia que estas mujeres enfrentan. Las casas de acogida a las que se refiere el artículo 26 de la LEIV todavía no se encuentran funcionando.

Para niñez y adolescencia existe sólo un Albergue Regional para Víctimas de Trata, solamente se atienden niñas y adolescentes y se encuentra a cargo del Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia (ISNA). En el caso de los niños y adolescentes víctimas de este delito, pasan a formar parte de los demás centros de acogida del ISNA. Para población adulta, no existe albergue especializado a pesar de que el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención Integral Inmediata de las Víctimas de Trata de Personas, plantea la obligación de contar con protección especializada para los diferentes tipos de víctimas.

Hallazgos y Recomendaciones



3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

3.1 Hallazgos

a) De carácter general

La gestión de la seguridad pública en el quinquenio 2014-2019 estuvo marcado por un enfoque represivo. Durante la administración Sánchez Cerén, la PNC fue la institución más denunciada por violaciones a derechos humanos: 7 de cada 10 denuncias por violaciones a derechos humanos fueron para la PNC. Al mismo tiempo, fueron las personas jóvenes (15 a 29 años) las principales víctimas de violaciones a derechos humanos (SSPAS, 2019). El 84.4% de las ejecuciones extralegales registradas recayeron sobre personas entre los 13 y 32 años de edad (PDDH, 2019)⁸. Esto significa que fueron las personas jóvenes las más afectadas por el accionar de la PNC durante esta gestión presidencial, agravando aún más la relación problemática existente entre los derechos fundamentales de las personas jóvenes de bajos recursos económicos, la urgente necesidad de la población por sentirse segura y las políticas de seguridad implementadas.

La administración Sánchez Cerén mantuvo un doble discurso respecto a los aspectos de seguridad pública. Por un lado, promovió la visión integral del PESS, principalmente ante los cooperantes y los organismos internacionales. Por el otro, se decantó por el lenguaje de corte manodurista, en su versión de “antiterrorismo”, en el ámbito doméstico. Finalmente, las medidas extraordinarias fueron la principal apuesta en materia de seguridad durante esta administración, lo cual contradijo el carácter integral y de mediano y largo plazo que se planteó a través del PESS y el CNSCC.

Durante la gestión presidencial 2014-2019 se registraron de manera sistemática cierto tipo de prácticas violatorias a los derechos humanos, que se creían superadas luego de los Acuerdos de Paz de 1992, como son las ejecuciones extralegales en manos de agentes de la PNC principalmente: 48 casos en total, con 116 víctimas registradas por la PDDH (2019). Estas prácticas fueron de la mano del incremento en la agresividad del discurso gubernamental frente a las que denominaron como “agrupaciones terroristas”; discurso que también fue acompañado por la Asamblea Legislativa y certificado al más alto nivel jurídico por Sala de lo Constitucional. En ese sentido, al igual que las tres administraciones presidenciales anteriores, la gestión Sánchez Cerén también colocó como su principal apuesta de seguridad el enfrentamiento contra las pandillas, lo cual dejó un saldo altísimo de homicidios junto un preocupante y creciente saldo de prácticas ilegales y violatorias de los derechos humanos por parte de la PNC.

Si bien la comunicación gubernamental de la administración Sánchez Cerén enfatizó el gradual descenso de homicidios que hubo a partir del año 2017, presentándolo como uno de sus importantes logros en materia de seguridad, también es cierto que dicho descenso sólo implicó volver a las tasas históricas y usuales del país, y que dicho descenso sólo es significativo respecto a las altísimas tasas de homicidios alcanzadas en los años 2015 y 2016.

Por otra parte, el PESS logró establecer una dinámica positiva de interconexión entre el gobierno central y las municipalidades, que debe ser valorada y aprovechada de mejor manera para la recuperación de tejido social y el abordaje de los territorios de una manera más integral por parte del Estado. De igual manera, el CNSCC fue un espacio y un ejercicio de suma importancia como modelo de gestión participativo y técnico de las políticas públicas, que ciertamente pudo haber sido aprovechado de mejor manera por el gobierno de turno. Pero más allá de las decisiones gubernamentales que restaron importancia a sus propuestas y sus diagnósticos, tanto el PESS como el CNSCC representan un importante modelo que puede asegurar frutos más sostenibles en materia de seguridad.

⁸ “24.1% de las víctimas tenían entre 13 a 17 años, el 44.8% se encontraba en el grupo de 18 a 24 años, mientras que el 15.5% tenían entre 25 y 32 años. Un 9.5% contaba con más de 33 años al momento de su asesinato, mientras que del 6% de las personas ejecutadas no se contó con información sobre su edad. Las edades de las víctimas oscilan entre los 13 y 46 años, con una media de edad de 22.3 años” (PDDH, 2019:35)

b) Con relación a la prevención de la violencia

Si bien el PESS planteó un importante modelo de gestión de recursos para el cumplimiento de sus objetivos y expresaba como su prioridad al eje de prevención de la violencia, finalmente la mayor cantidad de los recursos fueron orientados hacia labores de represión del delito y presencia policial y militar. En tal sentido, la prioridad de la prevención de la violencia manifestada por el CNSCC y el establecida en el PESS no fue sino una mera declaración.

El Estado salvadoreño aún no ha desarrollado con claridad un modelo de prevención de violencia. Sin embargo, los ámbitos educativos y laborales en este país no se encuentran libres de violencia y reproducen, en menor escala, lo que ocurre en la sociedad. Esto se debe a la escasa intervención de las causas estructurales de la violencia en general y de la que enfrentan grupos específicos en condición de vulnerabilidad, como las juventudes, las mujeres y la población LGTBI.

c) Con relación a la persecución penal

Hay suficiente evidencia para sostener que, en este período, la PNC incumplió sistemáticamente con la garantía de protección del derecho a la vida, haciendo un uso ilegítimo y excesivo de la fuerza, llegando incluso a resultados letales para la población. Por otra parte, dicho uso excesivo de la fuerza, que se justificó bajo argumentos de lograr mayor seguridad, tampoco se tradujo en la reducción de homicidios y extorsiones de manera significativa.

En el eje de control y persecución penal del PESS se identificaron algunas discordancias entre algunos indicadores y sus respectivas metas, ya que no se contaba con toda la información necesaria para alimentar el indicador y los resultados no necesariamente mostraban con claridad la problemática a la cual pretendían dar respuesta. En este eje se priorizaron los delitos de homicidio, feminicidio, extorsión y agrupaciones ilícitas para la formulación de las metas e indicadores. Sin embargo, es evidente que existe una significativa brecha entre el número de homicidios cometidos y los casos que logran llegar a una etapa judicial, independientemente de su resultado, lo que genera un ambiente de impunidad.

Aún persisten importantes deficiencias en la investigación penal, principalmente en lo relativo a las capacidades de investigación científica de la PNC y la FGR, dando predominancia aún a los procesos penales basados en testimonios y abusando de la utilización de la figura penal del testigo criteriado. Esto propicia un ambiente de arbitrariedad e impunidad, que facilita la corrupción y la repetición de la violencia en general.

d) Con relación a la rehabilitación y reinserción

La garantía de los derechos de las personas privadas de libertad no fue una prioridad en el PESS y mucho menos en las medidas extraordinarias, las cuales fueron una verdadera afrenta para el establecimiento de un sistema penitenciario acercado a los preceptos constitucionales sobre rehabilitación y reinserción. La suspensión de audiencias, la limitación en las visitas de defensoras y defensores, los traslados arbitrarios y la indiferencia en la actuación de las y los jueces de Vigilancia Penitenciaria, constituyeron graves violaciones a derechos humanos.

Los énfasis reales de la política de seguridad durante la gestión Sánchez Cerén provocaron un mayor hacinamiento carcelario, lo cual agravó las condiciones higiénicas y de salud de los internos, identificándose estas y otras situaciones como tratos crueles, inhumanos y degradantes hacia la población penitenciaria. Las medidas que se plantearon como “extraordinarias” al principio de esta gestión presidencial, fueron finalmente adoptadas como permanentes a iniciativa del gobierno al incorporarlas dentro de la ley penitenciaria.

Si bien hubo un importante intento por recuperar el control de los centros penitenciarios en esta gestión presidencial, la visión con la que se abordó dicha recuperación no dejó de ser cortoplacista, cen-

trándose solamente en evitar la comunicación hacia el exterior por parte de los internos, con el fin ulterior de evitar el cometimiento de homicidios y extorsiones.

También es importante reconocer que pese a que los énfasis principales de la política penitenciaria durante la gestión Sánchez Cerén fueron de carácter inmediatista y contrarios a la garantía de derechos humanos, también se realizaron algunas acciones puntuales que fueron en el sentido de avanzar hacia un modelo penitenciario más integral, apegado al tenor constitucional y en sintonía con los estándares internacionales de derechos humanos. Entre esas acciones destacan el programa “Yo Cambio”, el cual tuvo resultados importantes de ser analizados para su posible escalamiento.

e) Con relación a la atención y protección a víctimas

Durante esta gestión hubo aún una limitada capacidad y visión sobre la protección a las víctimas. No se identifican estructuras especializadas ni programas específicos de protección, sobre todo para grupos en situación de vulnerabilidad. La protección aún no se brinda de manera diferenciada, de acuerdo a las necesidades de protección cada grupo poblacional.

Se identifica como positivo la creación de diferentes estructuras de atención a víctimas, especialmente en los municipios priorizados en el PESS. No obstante estos servicios de atención responden en gran medida todavía al modelo de la “víctima ideal”, es decir aquella que quiere denunciar, que es colaborativa y que se deja guiar en el proceso.

Por otra parte, la administración Sánchez Cerén negó sistemáticamente la existencia del fenómeno de desplazamiento forzado por violencia en el país durante toda su gestión, hasta que la Sala de lo Constitucional le ordenó el reconocimiento del fenómeno y la inmediata protección de sus víctimas. En tal sentido, durante esta gestión las víctimas del desplazamiento forzado por violencia estuvieron en una grave situación de indefensión debido a la sistemática negativa del Gobierno, lo cual imposibilitó el establecimiento programas especiales de cooperación internacional para las víctimas.

3.2 Recomendaciones

a) De carácter general

En el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en esta temática se deben integrar diversos enfoques a fin de garantizar el abordaje integral de la problemática para garantizar el proyecto de vida de cada una de las personas. Estos enfoques deben ser: derechos humanos, victimológico, género, juventudes e interseccionalidad. La metodología para integrarlos no se limita a establecer una serie de indicadores cuantitativos; por ejemplo, número de mujeres beneficiadas y número de hombres beneficiados a nivel de resultados; sino que los cambios que se pretenden generar con dichas intervenciones deben responder a las causas estructurales. En el caso de la violencia contra las mujeres, dicha causa estructural es romper la dinámica de las relaciones desiguales de poder. Esto implica realizar un trabajo intensivo, sistemático y sostenido en el tema de las masculinidades y generar procesos de empoderamiento en las mujeres.

Tanto el PESS como hoja de ruta, así como el CNSCC como organismo participativo y técnico para la aplicación de dicha hoja de ruta, dejan importantes aprendizajes que deben ser aprovechados tanto por las OSC como por el nuevo gobierno, ya que representan un importante modelo de gestión de las políticas públicas que puede asegurar frutos más sostenibles en materia de seguridad.

Es importante que la sociedad civil ejerza acciones de cabildeo e incidencia en los procesos mencionados anteriormente, a fin de asegurar que las necesidades e intereses específicos de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad estén debidamente incluidos. Un ejemplo de dichos mecanismos son las

diversas redes temáticas que se conforman entre las organizaciones y que se van reconociendo como legítimas interlocutoras a través de los diversos posicionamientos. Otra alternativa es incidir por medio de las diferentes mesas temáticas que PDDH ha conformado así como solicitar el acompañamiento y/o la interposición de buenos oficios de esta Institución Nacional de Derechos Humanos.

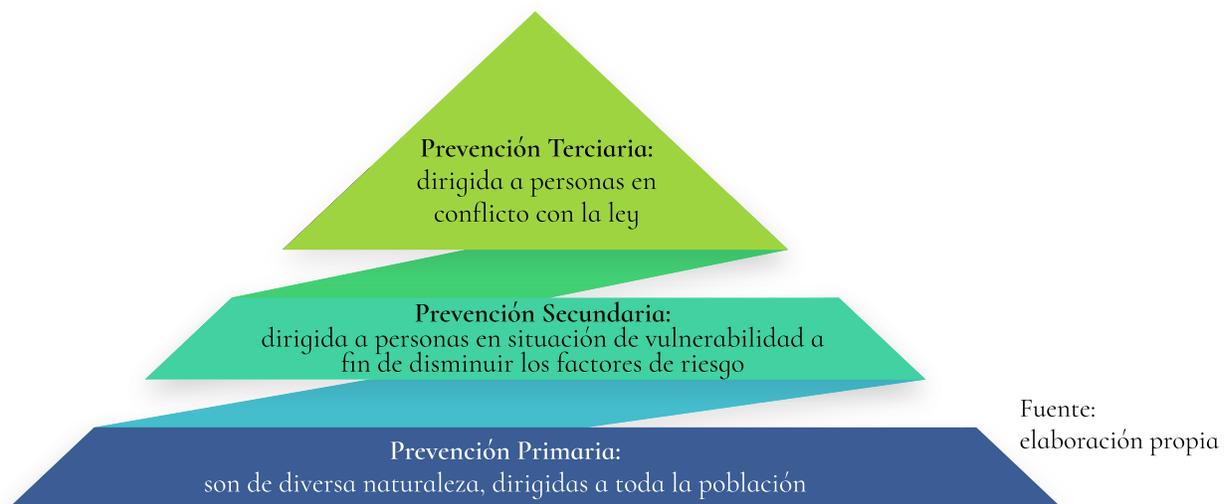
La Fuerza Armada debe ser retirada de las labores de seguridad ciudadana porque transgrede el mandato constitucional para lo cual fue creada y no cuenta con la capacitación para llevar a cabo las tareas de seguridad. Su creciente participación en labores de seguridad pública no sólo representan un retroceso sino también una importante amenaza a la institucionalidad democrática que se planteó como ideal en los Acuerdos de Paz de 1992.

Luego de varios lustros en los que han predominado los enfoques represivos, de populismo penal, para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia que sufre el país, es importante que tanto desde la sociedad civil como desde la prensa, la academia y los organismos internacionales se hagan profundos y sostenidos esfuerzos para reflexionar sobre el fracaso de estos paradigmas y enfoques en las políticas de seguridad implementadas. Es importante reconocer que no son sólo las élites gobernantes de turno las que reproducen narrativas y discursos que propician la adopción de medidas represivas y de confrontación desde las políticas públicas, sino que diferentes entidades e instituciones también tienden a adoptarlas y reproducirlas. En tal sentido, es importante que estas instituciones reflexionen de la mano de la población y las audiencias, para analizar las narrativas detrás de estas políticas y medidas de seguridad, pero también para hacer ver el fracaso que han significado.

Muchos funcionarios públicos, así como otros actores clave de índole privado, reproducen discursos y narrativas que contraponen a los derechos humanos y las garantías constitucionales con las necesidades y aspiraciones de seguridad pública de la población. Es decir, que ven y hacen ver a los derechos humanos y las garantías constitucionales como una especie de “estorbo” para el logro de la seguridad de la población. Estas narrativas deben ser francamente desmontadas, pues 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 les dejan en mayor grado de indefensión frente a los detentadores de poder y autoridad pública.

b) Con relación a la prevención de la violencia

El Estado salvadoreño debe formular un modelo de prevención de violencia escalonado con tres niveles de intervención: prevención primaria, secundaria y terciaria. La propuesta de intervención que ISDEMU plantea en el Sistema Nacional de Atención retoma alguno de estos elementos.



Fuente:
elaboración propia

A fin de prevenir, se debe contar con una caracterización de víctimas y agresores así como perfilar el comportamiento de los diversos delitos en el país. Por ejemplo, en el Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres ya se están identificando los lugares más frecuentes y quiénes son los agresores de las mujeres en su ciclo de vida.

c) Con relación a la persecución penal

Fortalecer los procesos de investigación y depuración interna dentro de la corporación policial para separar o sancionar, de manera adecuada, a los agentes que hayan participado en hechos que violenten derechos humanos de la población en general. Debe garantizarse a la población un mecanismo de denuncia oportuna y eficaz contra agentes del Estado que violenten sus derechos humanos, procedimiento que deberá garantizarles la confidencialidad y la imparcialidad de los procesos.

Es necesario garantizar un trabajo coordinado entre las instituciones encargadas de la investigación, judicialización y sanción de los delitos, como una medida que garantice la erradicación de la impunidad. Esto implica fortalecer los procesos investigativos bajo estándares de derechos humanos para garantizar el acceso a la justicia y la reparación al proyecto de vida. Esto implica además que la Fiscalía General de la República debe continuar fortaleciendo líneas investigativas especializadas.

d) Con relación a la rehabilitación y reinserción

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos debe fortalecer su mandato constitucional de vigilar la situación de las personas privadas de libertad, no limitarse únicamente a casos individuales sino que deben efectivamente incidir ante las autoridades correspondientes para erradicar las sistemáticas violaciones a derechos humanos de este grupo poblacional. Su Ley de creación habilita a la persona titular de la referida Institución para emitir resoluciones de censura pública contra los responsables intelectuales o materiales de violaciones a los derechos humanos (Artículo 12 literal 6). En la actualidad, casi ningún titular de la PDDH ha utilizado esta figura.

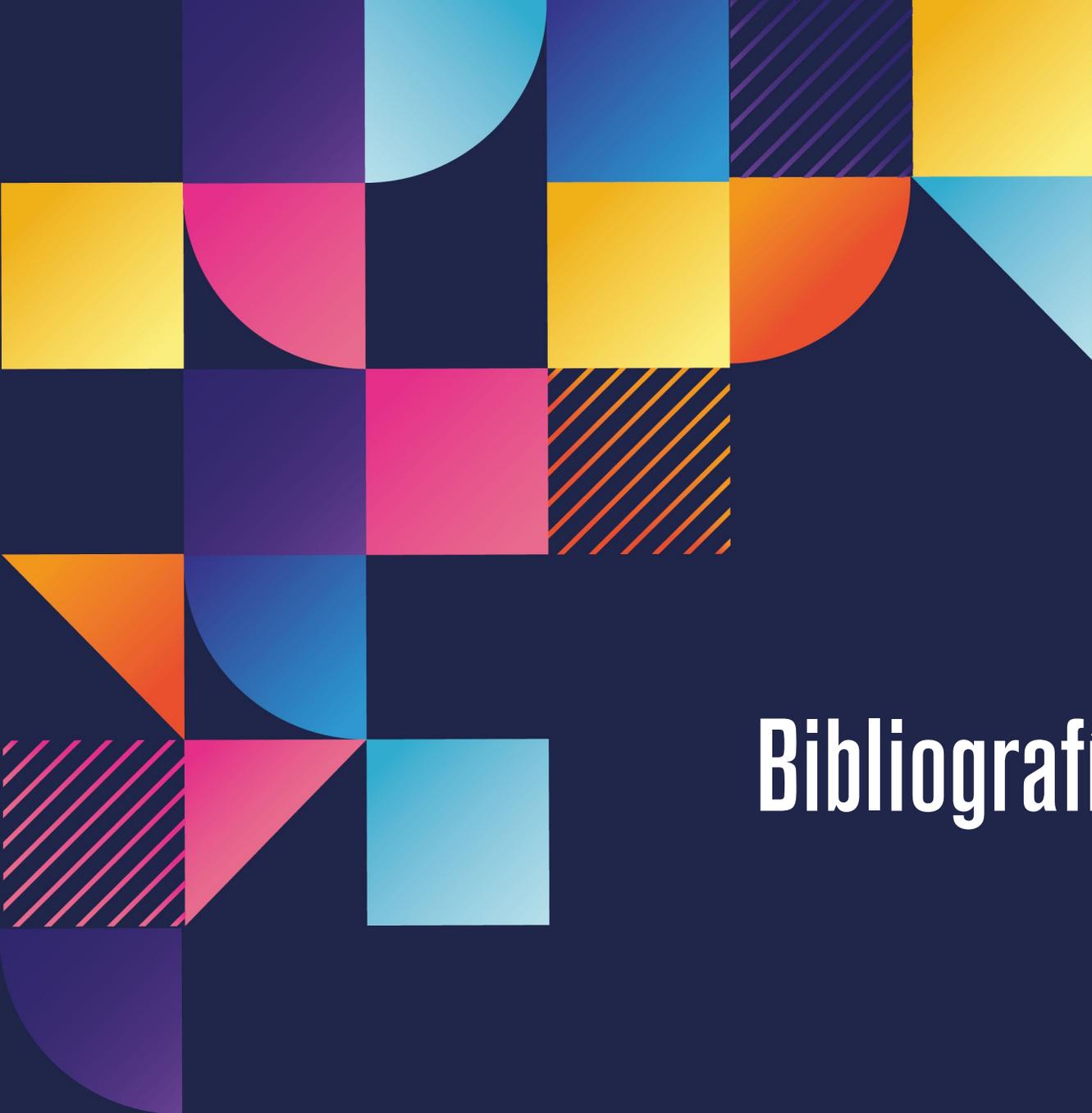
La Dirección General de Centros Penales como entidad rectora en esta área debe fortalecer su rol para garantizar condiciones reales de rehabilitación de las personas privadas de libertad. Esto implica cambiar, por ejemplo, los enfoques de trabajo de los Consejos Criminológicos, superar la visión tradicional de que ser una persona en condiciones de pobreza o provenir de una familia disfuncionales son causales de criminalidad en este país; crear programas sistemáticos en las cárceles donde se trabajen las masculinidades hegemónicas, fortalecer elementos de la inteligencia emocional, entre otros aspectos.

Con relación a la reinserción, es evidente que debe fortalecerse el trabajo interinstitucional entre el Gobierno central y las municipalidades. La reinserción no se garantiza con ofrecer una fuente de empleo. Depende en gran medida desde las mismas condiciones en las que se encuentran las personas en las cárceles, el haber generado programas de rehabilitación que responden a los perfiles criminológicos con resultados sostenibles. Por ejemplo, para un feminicida o a un violador, la técnica de contar del 1 al 10 para calmarse no responde a su perfil de actuación.

e) Con relación a la atención y protección a víctimas

Para brindar una adecuada atención a víctimas es necesario contar con infraestructura y equipos multidisciplinarios especializados. Igual de importante son los modelos de atención a las víctimas y esto es un aspecto que el Estado salvadoreño debe transformar. Las víctimas son diversas y sus intereses también. No puede seguirles atendiendo desde el modelo de la víctima ideal porque en lugar de atenderlas, en muchas ocasiones, les termina re-victimizando.

Es urgente la formulación y ejecución de modelos de protección a víctimas, modelos integrales que aseguren su proyecto de vida y el cumplimiento de la obligación de la debida diligencia. Esto implica etiquetamiento de presupuestos, trabajo interinstitucional intensivo y personal especializado. Para estos efectos, puede tomarse como referencia el modelo de atención desarrollado en el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención Integral Inmediata de las Víctimas de Trata de Personas ya que plantea un modelo de atención inmediata y prolongada.



Bibliografía

Asamblea Legislativa (2016). Decreto Legislativo 349, 21 de abril de 2016. República de El Salvador.

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

Avelar (2017). “En algunos casos de desplazamiento la gente quiere cambiarse de casa... aprovecharse”. Entrevista con Fátima Ortiz. Revista Factum, publicada el 22 de marzo. Accesible en: <https://www.revista-factum.com/en-algunos-casos-de-desplazamiento-la-gente-quiere-cambiarse-de-casa-aprovecharse/>

Bolívar, L. (s.f.). El Derecho a la Educación. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. XXVIII Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. Accesible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/BolivarDerecho_a_%20la_%20educacion.pdf

CDH (2018). Informe Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de su misión a El Salvador, 7 de diciembre 2018. Accesible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/359/05/PDF/G1835905.pdf?OpenElement>

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 (2017). Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. Accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>

CNSCC (2018). Informe de monitoreo 2016-2017 del Plan El Salvador Seguro. Accesible en: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/monitoreo-y-evaluacion/plan-el-salvador-seguro-pess/>

COMCAVIS (2019). Entrevista la Directora Ejecutiva. Realizada el 13 de mayo 2019, en San Salvador.

CIDH (2018). CIDH llama a El Salvador a no renovar medidas extraordinarias en Centros de Detención. Accesibles en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/063.asp>

CIDH (2018). Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas. Accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>

DCGP (2019). Estadísticas sobre población penitenciaria. Accesible en: http://www.dgcp.gob.sv/wp-content/uploads/2016/Estadistica_Penitenciaria/2019/06-JUNIO/ESTADISTICA_GENERAL_10-06-19.pdf

El Diario de Hoy. Juzgados suspendieron 1,210 audiencias virtuales en el primer semestre de 2018. Accesible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/juzgados-suspendieron-1210-audiencias-virtuales-en-el-primer-semestre-de-2018/516961/2018/>

Escalante, M. (2016). Medidas extraordinarias legislativas en materia de seguridad, El Salvador 2016. Documento interno de trabajo. San Salvador.

FESPAD (2015). Informe sobre Abuso Policial en poblaciones marginadas en El Salvador. Testimonios y casos del período 2014 – 2015. Accesible en: https://www.academia.edu/34968991/Informe_sobre_Abuso_Policial

Fuentes Alcedo, I. (2006). Protegiendo la Salud en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: estudio comparativo sobre su justiciabilidad desde un punto de vista sustantivo y procesal. Accesible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22009.pdf>

González, X. (2018). Población LGTBI reitera llamado contra la discriminación. El Diario de Hoy, 17 de mayo. Accesible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/poblacion-lgtbi-reitera-llamado-contra-la-discriminacion/481979/2018/>

Hernández-Anzora, M. (2016). Las maras y la nueva guerra salvadoreña. Revista Nueva Sociedad, No. 263, Mayo–Junio. Accesible en: <https://nuso.org/articulo/las-maras-y-la-nueva-guerra-salvadorena/>

IDHUCA (2019). Abusos policiales y derechos humanos. Sistematización de 60 casos en El Salvador 2018. Accesible en: <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/LIBRO-ABUSOS-POLICIALES-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

INJUVE. Informe de Gestión Junio 2018 – Mayo 2019. Accesible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/documents/rendicion-de-cuentas>

ISDEMU (2016). Sistema Nacional de Atención para Mujeres que enfrentan Violencia. Accesible en: https://www.isdemu.gob.sv/phocadownload/RVLV_documentos2016/SISTEMA_NACIONAL.pdf

ISDEMU (2019). Informe de Rendición de Cuentas Gestión 2014 – 2019. Accesible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/documents/rendicion-de-cuentas>

Luna, E. (2018). Las medidas extraordinarias aumentaron el hacinamiento en las cárceles. El Diario de Hoy, 10 de septiembre. Accesible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/las-medidas-extraordinarias-aumentaron-el-hacinamiento-en-las-carceles/517445/2018/>

Martínez, C. (2016). El infierno extraordinario de las cárceles para pandilleros. El Faro, Sala Negra, 14 de Noviembre. Accesible en: <https://elfaro.net/es/201611/salanegra/19550/El-infierno-extraordinario-de-las-c%C3%A1rceles-para-pandilleros.htm>

Martínez, O; Valencia, R. (2016). PDDH concluye que Policía y militares cometieron ejecuciones extralegales. El Faro, 25 de abril. Accesible en: https://elfaro.net/es/201604/el_salvador/18494/PDDH-concluye-que-Polic%C3%ADa-y-militares-cometieron-ejecuciones-extralegales.htm

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. Accesible en: https://drive.google.com/file/d/1XqE3HTZhhDu-CXb46_XzNN7PZXAfct0M/view?fbclid=IwAR0IzAmGa6trwyFygQhM7hER-7ncMvjg9EBW5fXocpknmtu4kMZqcWEqpuY8

Ministerio de Educación. Informe de Rendición de Cuentas junio 2017 – mayo 2018. Accesible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/MINED/documents/rendicion-de-cuentas>

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Dirección General de Centros Penales (2019). Política Penitenciaria de El Salvador. Accesible en: <http://www.dgcp.gob.sv/wp-content/uploads/2019/05/POLÍTICA%20PENITENCIARIA%20ESA%2015.04.2019.pdf>

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Política Institucional de Equidad e Igualdad para las mujeres y hombres en el Ramo de Justicia y Seguridad Pública 2018 – 2027. San Salvador.

OMS (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Accesible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf

OPS (2013). Saludos en las Américas: Informe del estado de la Salud en El Salvador. [En línea] 11 de abril. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=36&option=com_content

PDDH (2017). Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador 2017.

PDDH (2018). Informe de Labores 2017 - 2018. Accesible en: <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2018/08/informe-de-labores-2017-2018.pdf>

PDDH (2019). Entrevista a la Procuradora Adjunta de Migración y Seguridad Ciudadana de PDDH. Realizada el miércoles 15 de mayo, en San 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 la Policía Nacional Civil en El Salvador, período 2014-2018: caracterización de casos de violación al derecho a la vida y patrones de actuación extralegal. Accesible en: https://drive.google.com/file/d/1AQRKq1ISOcfbW1OR9j_r7GOD-m61XmTXZ/view

Kiernan, M.C. (2017). No hay condenas por crímenes de odio contra comunidad LGTBI. Revista Factum, 26 de junio. Accesible en: <https://www.revistafactum.com/estado-no-avanza-en-las-condenas-por-crmenes-de-odio/>

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 (2018). Sentencia de amparo 411-2017. San Salvador, 13 de julio. Accesible en: http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2018/07_JULIO/COMUNICADOS/Amp.%20411-2017%20Sentencia%20desplazamiento_7MZT.pdf

SIS (2016). Instalan mesa sobre acceso a seguridad y justicia para población LGTBI. Accesible en: <http://www.inclusion-social.gob.sv/instalan-mesa-sobre-acceso-a-seguridad-y-justicia-para-poblacion-lgbti/>

SPTA (2018). Informe de Rendición de Cuentas de la SPTA 2017-2018. Accesible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/rendicion-de-cuentas>

SSPAS (2017). Inseguridad y violencia en El Salvador: El impacto en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos. Accesible en: https://issuu.com/observatorioddhh/docs/sspas_2017_-_inseguridad_y_violencia

SSPAS (2019). Informe de violaciones a derechos humanos 2018. Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya, SSPAS. Accesible en: https://www.academia.edu/39551972/Informe_de_violaciones_a_derechos_humanos_2018._SSPAS

Villalobos, H. (2017). Pensando desde Centroamérica. 19 de Enero. Accesible en: <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-encentroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/> Último acceso: 28 de Mayo de 2017.

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

