

Reflexiones sobre la política pública criminal en El Salvador

Al observar el entorno político-social que vive nuestro país, resulta inevitable reflexionar y manifestarse sobre un tema tan esencial como el de la política pública criminal, en tanto que de ella depende, en gran medida, la eficacia de la seguridad que el Estado se encuentra obligado a proporcionar, por mandato constitucional (Artículo 2), a todos los ciudadanos y la cual, en la actualidad, con suficiente razón, está muy cuestionada. El agudizado problema delincencial por el que atraviesa El Salvador y que a todos sus habitantes nos preocupa, deja en evidencia una falta de política pública criminal adecuada para combatirlo. Es importante, en consecuencia, incursionar sobre el tema para, por una parte, identificar sus debilidades, y por la otra, encontrar los mecanismos idóneos tendientes a su fortalecimiento.

A lo largo de los últimos años, hemos sido invadidos por un cúmulo de ofrecimientos gubernamentales de combatir la criminalidad, pero todos ellos se han visto limitados por la retórica electoralista con escasa incidencia práctica. Tal es el caso, por ejemplo, del ofrecimiento del ex presidente Flores, cuando hace cinco años, presentó su plan de gobierno denominado "Alianza por la seguridad". En di-

cho plan, el mandatario se comprometió a abordar de manera integral la situación de la violencia delincencial en el país, lo cual generó mucha expectativa en la población. El plan apuntaba a potenciar el desempeño de los distintos sectores vinculados con la seguridad ciudadana —la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República, el Órgano Judicial, etc.—, e incluía, además, la participación ciudadana y la mejora de la calidad de vida. No obstante, al valorar lo prometido, al final de su mandato, el resultado no es el esperado. El plan de gobierno no ha pasado de ser "un cúmulo de buenas intenciones", en tanto que la población sigue enfrentándose al azote de quienes se dedican a delinquir. El nuevo presidente Saca ha hecho una oferta similar. El tiempo y la población serán los mejores testigos del cumplimiento de sus promesas.

La inconsistencia en la seguridad ciudadana confirma que en El Salvador existe una política criminal débil y mal orientada, lo cual demanda, en consecuencia, una revisión para encausarla de modo que arroje los resultados deseados. Para lograr este objetivo, es menester que quienes ejecutan la política criminal tengan en cuenta, en primer lugar, sus componentes teóricos¹. Solamente así se podrán

1. Ello implica una correcta definición de política criminal. Oscar Antonio Castro Ramírez, en su "Propuesta de política pública sobre materia criminal en El Salvador", Tesis para obtener el grado de Master en Ciencias Políticas, en la Facultad de Ciencias del Hombre y la Naturaleza de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", [iné dita], San Salvador, 2004, pp. 22-23, nos ofrece una, la cual formula de la siguiente manera: "se concibe como política criminal, aquella disciplina inmersa en la política social que tiene como principal objetivo crear las decisiones estatales encaminadas a combatir la criminalidad y su prevención, dicha disciplina integra varios elementos del ámbito jurídico dogmático y criminológico. Implica hacer un estudio socio econó-

obtener resultados prácticos ciertos, que respondan a las exigencias de la realidad nacional actual. Luego es imperante establecer el modelo de política criminal que conviene seguir para enfrentar el problema. Tradicionalmente, se ha sugerido una gran variedad de ellos. No obstante, a efecto de este análisis, solo distinguiremos los dos más actuales: *el modelo autoritario y el modelo democrático*.

El modelo autoritario toma como eje de referencia el poder punitivo e impositivo del Estado frente a la vida social. Se caracteriza, esencialmente, por la implementación de un sistema penal de carácter reactivo de control delincencial. Su finalidad es combatir, con “mano dura”, la conducta antisocial. Su adopción implica decisiones que empujan a la confrontación entre la autoridad pública y la población para resguardar la convivencia colectiva. La eficiencia de este esquema es estéril, en tanto que se traduce en una política que solo tiende a calmar el ánimo perturbador del fenómeno de la criminalidad, mediante el uso desmesurado del poder, pero que, en el fondo, implica una falta de planificación, puesto que no hay una auténtica voluntad política de solucionar el problema.

Este modelo conduce a imponer medidas que franquean el descontento social, tales como la implementación de leyes penales, aprobadas a la ligera, que terminan quebrantando el marco constitucional y que en lugar de dar una respuesta inmediata al clima de violencia del país, lo agudizan aún más. Los últimos sucesos han demostrado que en El Salvador se han adoptado medidas de este tipo. Basta citar, para el caso, la implementación de las leyes especiales, aprobadas en los últimos tiempos, como por ejemplo, la Ley Antimaras (LAM), en la cual se ha hecho sentir el peso del poder punitivo estatal. No obstante, su vigencia solo creó malestar generalizado entre la población por traer aparejada innumerables vicios de inconstitucionalidad, los cuales fueron reconocidos, en sentencia firme, por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La subsiguiente ley, denominada “Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales”, planteó una situación similar. Su contenido es similar, pero más breve, a la ley anterior que sustituyó. El efecto también fue similar. Provocó malestar social y

cuestionamientos por vicios de inconstitucionalidad sofocantes, inconcusos y reincidentes. Esta nueva ley volvió a poner en cuestión la eficacia de la legalidad y la democracia del país. Afortunadamente, esta ley sólo tuvo vigencia transitoria, pero no por eso dejó de generar malestar e inconformidad ciudadana. La criminalidad sigue su marcha y la población sigue siendo su víctima, lo cual nos lleva a constatar que la implementación de una política de este tipo es errada. Por consiguiente, la lucha por la seguridad nacional está destinada al fracaso, al mismo tiempo que causa convulsión social, vulnera el orden constitucional y bloquea un auténtico Estado social y democrático de derecho.

El modelo democrático, contrario al modelo autoritario, se erige sobre la base de la desconcentración del poder punitivo del Estado y el sometimiento a la Constitución y las leyes. Implica la participación integral de los diferentes sectores en la salvaguarda de la seguridad nacional, lo cual conduce a la implementación de un amplio foro de consulta para la toma de las mejores decisiones, destinadas al combate eficaz de la criminalidad. El Estado funciona, no como el ente que impone su fuerza que doblega y apacigua el sentimiento criminal, sino como una institución que interpreta la consulta colectiva y que construye y aplica las mejores alternativas de enfrentamiento al problema. El derecho penal sigue siendo un mecanismo necesario para mantener el orden colectivo, pero mediante un uso dominado, reducido y justo del mismo, que no entraña el menoscabo de las libertades y la dignidad de la persona (límites al *ius puniendi*), teniendo en cuenta que ésta constituye el fin y, por tanto, el interés medular del Estado. En este sentido, el gobierno estatal solo se irroga la facultad exclusiva y controlada de hacer uso de su poder coactivo como *ultima ratio* y con un estricto apego a la legalidad, envolviendo un pleno respeto a las garantías fundamentales de quien delinque, lo cual supone, en consecuencia, el agotamiento previo de otras vías pacíficas tales como la implementación de mecanismos de mejora en la educación, la reducción de los índices de analfabetismo, el fomento de la capacitación técnico-laboral, el aumento de las oportunidades de empleo, el aumento de los salarios, el control efectivo de la economía y el combate a la especulación y, en fin, muchas otras vías que im-

mico, crear un programa de evaluación para medir el grado de efectividad o no de las decisiones en esa materia, revisar el ámbito jurídico, formular un marco conceptual que sirva de base para la comprensión y delimitación de la problemática y contar con los recursos humanos y materiales para su implementación”.

porten la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes². El Estado, por consiguiente, se convierte en una institución que gobierna en beneficio de las mayorías, reprimiendo las injusticias masivas y que favorecen a unos pocos, que lo único que buscan es el sometimiento y ahogo de la población, a cambio de ver realizados sus incalculables intereses económicos y de poderío.

Es aconsejable que el Estado salvadoreño adopte los parámetros enunciados por este último modelo y renuncie a su forma de actuar meramente autoritaria, en la cual ha insistido en los últimos años. Pero no basta con una adopción teórica, tal como se ha venido haciendo durante mucho tiempo, sino que también es necesaria su ejecución práctica, pues solo así se enfrentará con acierto el problema y se obtendrán los resultados esperados. Es importante, para este fin, tener en cuenta las siguientes recomendaciones. La primera es una voluntad política de alto nivel en los encargados de velar por la seguridad interna del país, que supere las reacciones adversas de quienes no apuestan por el cambio, a costa de satisfacer sus privilegios. La segunda consiste en implementar una política real de consulta y consenso, con la participación activa de cada sector afectado, que asuma con eficiencia y autoridad su propio rol específico predeterminado³. Debe tenerse siempre en cuenta la participación ciudadana, eje central de toda política pública criminal. Se requiere, a su vez, que el Estado asuma un rol efectivo de unificación de criterios de los distintos sectores para diseñar y ejecutar las mejores políticas criminales a la mano, teniendo como premisa fundamental el predominio del interés común sobre el interés particular.

La tercera recomendación es respetar las competencias funcionales de cada sector, evitando las intromisiones impertinentes, que solo entorpecen el desempeño de las labores asignadas a cada uno de ellos⁴ y que conducen al caos organizacional del Estado. Asimismo, en cuarto lugar, debe asignarse un presupuesto adecuado para combatir la criminalidad a cada sector implicado. Los montos asignados deben ser suficientes como para garantizar su funcionamiento eficaz y el logro de sus finalidades. Una apropiada política de manejo de los recursos materiales se vuelve indispensable, sobre todo teniendo en cuenta que la misma, en materia de política criminal, implica un desembolso económico y no una inversión.

En quinto lugar, es necesario potenciar las investigaciones criminológicas. La conducta delictiva se logra entender mejor con la compilación de datos confiables. De esta manera se tiene una visión global del problema y se pueden tomar decisiones político criminales más efectivas. En este sentido, la creación de un instituto de estudios criminológicos sería una herramienta de suma utilidad. Hasta ahora, el país ha mostrado poca eficacia en los procesos de investigación del delito, lo cual es atribuible al reducido e incipiente nivel de profesionalismo. Esta deficiencia es evidente en las numerosas capturas de los incesantes operativos policiales. Cuando los detenidos son presentados ante el juez, éste debe ponerlos en libertad por falta de pruebas. De esta manera, al menos algunos de los capturados gozan de impunidad y la credibilidad del sistema judicial se debilita. Esta situación contraproducente se podría evitar con capacitación en materia criminológica.

2. El derecho penal, en este sentido, se vuelve coherente con el denominado *principio de subsidiariedad*, mediante el cual se establece que el poder represivo-sancionador del Estado solo debe ser utilizado cuando se hayan agotado otras medidas menos gravosas para combatir la delincuencia. Solamente cuando éstas se vuelven inoperantes, el derecho penal puede intervenir como una herramienta subsidiaria.
3. Debe siempre considerarse que el funcionamiento eficaz de una política criminal de consulta y consenso implica el reclutamiento del recurso humano idóneo para integrar las instancias encargadas de velar por la seguridad colectiva. La cosecha de los buenos frutos llegará en la medida en que se hayan adoptado las mejores decisiones, las cuales solo pueden provenir de un personal altamente capacitado para el desempeño de las tareas que se le encomiendan. Si no se tiene el personal adecuado, es menester capacitarlo.
4. Es frecuente ver, por ejemplo, que en sede policial, se emiten criterios políticos e incluso se cuestionan las decisiones de otros sectores, como el Órgano Judicial. Es así como la policía interviene en cuestiones eminentemente jurídicas. Es evidente que este tipo de actuaciones escapa a las competencias de este cuerpo de seguridad, al cual, en definitiva, le compete, exclusivamente, la ejecución de las medidas político criminales dictadas por otras instituciones a las cuales está supeditado. Los tribunales de justicia son, a su vez, objeto de injerencias sistemáticas de otros sectores. A pesar de estar regulado el principio de independencia judicial, en el Artículo 172, inciso tercero, de la Constitución, su operatividad práctica es reducida, lo cual vulnera el respeto a la legalidad e institucionalidad del país.



gica, pero para ello es necesario un verdadero compromiso estatal, a corto plazo, en este sentido.

Finalmente, el Estado debe aceptar e impulsar una cultura de prevención del delito, invirtiendo, sin vacilación, en ello. Sus esfuerzos arrojarán resultados más eficaces si en lugar de generar una política de desgaste económico para juzgar y condenar a los delincuentes, se preocupara por educarlos. Ello redundaría, incluso, en un mejor uso de los recursos presupuestarios, en beneficio de la paz colectiva.

A manera de conclusión, es posible afirmar que en El Salvador existe una grave crisis en materia de seguridad colectiva, que el Estado no ha podido solucionar como consecuencia de una inadecuada implementación de una política pública criminal, la cual deja al descubierto su falta de voluntad. Es, pues, imperativo un cambio cualitativo y estratégico en el tratamiento de este problema. De los dos modelos de política criminal reseñados, el democrático ofrece mayores garantías de efectividad para el combate sistemático de la criminalidad. Ciertamente, hasta ahora, solo se ha probado el modelo autoritario y sus resultados insatisfactorios están a la vista de la sociedad; las autoridades de seguridad han perdido el control de la violencia. En lugar de disminuir la incidencia de la delincuencia, ésta ha aumentado y se reproduce con una velocidad asombrosa. El uso desmesurado de la autoridad estatal solo ha servido para manifestar la hegemonía de

quienes detentan el poder, en beneficio de sus propios intereses económicos y políticos. De esta manera, se subvierte el principio democrático del predominio del interés público sobre el particular.

Mientras no se cambie esta forma de gobernar, la población seguirá siendo víctima de una doble violencia, la institucional y la delincencial, que en poco se diferencian. Es urgente, por lo tanto, que el Estado asuma con realismo su compromiso con la forma democrática de ejercer el poder. Debe abandonar la política autoritaria, implantada mediante leyes penales, que vulneran el orden constitucional y legal. Ya ha quedado suficientemente evidenciado en nuestra historia que la pertinaz recurrencia estatal a los mecanismos de represión criminal no conduce a la reparación del orden social; ello solo se logra mediante la ejecución de medidas de índole democrático-preventivo. Mientras esto último no ocurra, los altos índices de criminalidad seguirán siendo el tema del día. No es la represión irreflexiva y violenta la que va a erradicar el problema, sino la prevención cualitativa.

Se ha demostrado con gran claridad que un derecho penal desmesurado, nunca podrá alcanzar su objetivo primordial de controlar la violencia. Al contrario, solo inducirá a otros problemas de gran incidencia nacional, los cuales incluso la potencian aún más y afectan la gobernabilidad del país. El sistema autoritario aplica penas injustas que conducen, indefectiblemente, a la desintegración familiar, a reducir aún más el ingreso y a generar un clima de inseguridad, lo cual se traduce en malestar colectivo. Es por ello que en toda política criminal debe tenerse siempre en cuenta la intervención del derecho sancionador, en aquellos casos en los cuales sea absolutamente necesario hacerlo para resguardar la seguridad pública nacional (*principio de intervención mínima*), pero antes deben aplicarse medidas de prevención, que enfrenten con radicalidad el problema.

Finalmente, es importante destacar que la implementación de una política pública criminal reordenada (de orden democrático), que minimice y, en un futuro próximo, erradique el auge e incluso el potencial delincencial, es urgente para impulsar el desarrollo económico del país, a través del turismo y la inversión extranjera. En un país donde reina la inseguridad, también reina el ausentismo del turista y del inversionista extranjero, por temor a sufrir las funestas consecuencias del comportamiento violento de quienes se dedican a delinquir. Un país seguro

constituye un centro de acogida para el progreso. Una sólida seguridad nacional, no obstante, solamente será posible con voluntad y esfuerzo, pero para ello es necesario empezar a trabajar con conciencia desde ahora. Las fórmulas de actuación están trazadas, pero sin un verdadero compromiso gubernamental, los ideales propuestos se volverán

una utopía con menoscabo de los sectores más vulnerables.

CARLOS EMILIO GÓMEZ PINEDA
Catedrático del Departamento
de Ciencias Jurídicas de la UCA
San Salvador, 12 de julio de 2004

