ISSN 2225-5648

REVISTA

POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 3, VOL. 1, MAYO - OCTUBRE 2013

POBLACIÓN RECLUSA Y VIOLENCIA CARCELARIA

AÑO 3, VOL. 1, MAYO – OCTUBRE 2013

REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

Indizada en:
Latindex, Lamjol, Google Académico

REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General ANSP
Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico ANSP (2012-2015)
Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)
Óscar Antonio Fernández Orellana
Carmen Yolanda Rodríguez Martínez
Francisco Elías Valencia Soriano
Carlos Rodolfo Linares Ascencio
Carlos Federico Paredes Castillo
Maritza Elizabeth Anaya de Molina
María Liliam Navarrete de Peraza
Mauricio Campos Huezo
Darwin Edgardo Arévalo Magaña
(Representante del Director General de la PNC ante el Consejo Académico)

Subdirector Ejecutivo ANSP
Comisionado José Manuel Olivares Rivera

Jefa de la División de Estudios ANSP
Luisa Carolina Arévalo Herrera

Coordinador Principal del CINC-ANSP
Juan Carlos Morales Peña

Editor Jefe revista "Policía y Seguridad Pública"
Juan Carlos Morales Peña

Editor Asistente
Augusto Rigoberto López Ramírez

Editorial
Academia Nacional de Seguridad Pública

Colaboradores internos
Yesenia Elizabeth Delgado Hernández
Augusto Rigoberto López Ramírez
Mariella Vega Gutiérrez
Carlos Roberto Escobar

Colaboradores externos
Sajid Herrera Mena
Edwin Edgardo González

Traductor
Trace P. Dreyer

Corrección de estilo
Araceli Zamora Rivas

Diseño original logo CINC-ANSP
Juan Carlos Morales Peña

Dibujo y arte logo CINC-ANSP
Christian S. V. Salazar Alvarenga

ISSN 2225-5648
© Academia Nacional de Seguridad Pública
© Centro de Investigación Científica CINC-ANSP

Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores.
Los trabajos de esta revista pueden ser utilizados libremente siempre que se cite la fuente.

Comité Científico Editorial

Internacionales
- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)* Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Benjamín Badura (Alemania)* Universidad de Potsdam, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Alemania
- *Dra. María Stella Baracaldo Méndez (Colombia)* Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, Colombia
- *Msc. Esteban Benavides Yates (Argentina)* Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá
- *Dra. Francisca Cano (España)* Universidad de Barcelona, España
- *William Godnick Ph D. (Estados Unidos de América)* Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), Perú
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)* National Defense University, Estados Unidos de América
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)* Policía de la Generalitat – Mossos d S`quadra, España
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)* Cátedra Humboldt en el Colegio de México y la UNAM, México
- *Dr. Lluís Paradell Fernández (España)* Policía de la Generalitat – Mossos d S`quadra, España
- *Msc. Ivonne Yenissey Rojas (México)* Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)* Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México

Nacionales

- *Msc. Godofredo Aguillón Cruz*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Insp. Jefe Juan Carlos Arévalo Linares*
  Policía Nacional Civil
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Lic. Pedro Antonio Escalante Arce*
  Academia Salvadoreña de la Historia
- *Dr. Óscar Fernández Orellana*
  Pedagogo y Asesor parlamentario
- *Dra. Sandra Geraldine Huezo Alférez*
  Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- *Lic. Oscar Alberto Ibarra*
  Observatorio Municipal de Violencia, Alcaldía de Santa Tecla
- *Dr. Carlos Gregorio López Bernal*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Lic. René Martínez Pineda*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
  Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH)
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
  Director General ANSP
- *Dr. José Humberto Morales*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Msc. Juan Carlos Morales Peña*
  Centro de Investigación Científica ANSP
- *Msc. Rafael Paz Narváez*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Insp. Jefe William Padilla Riquelmi*
  Subdivisión de Formación Académica ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
  Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidia
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
  Doctorado en Derecho, Universidad "Dr. José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales UES y Tribunal Quinto de Sentencia (Juez)
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
  Tribunal Tercero de Sentencia (Juez)

Evaluadores de este número

Internacionales

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dra. Francisca Cano (España)*
  Universidad de Barcelona, España
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)* National Defense University, Estados Unidos de América
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
  Policía de la Generalitat – Mossos d S`quadra, España
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
  Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Dr. Daniel Luz i Alvarez (España)*
  Doctorando en Paz y Seguridad Internacional
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)*
  Cátedra Humboldt en el Colegio de México y la UNAM
- *Msc. Ivonne Yenissey Rojas (México)*
  Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Msc. Gemma Torres Ferrer (España)*
  Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Generalitat de Catalunya (España)
- *Licda. Josefa Antonia Viegas Guillem (España)*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)*
  Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México

Nacionales

- *Lic. Edgardo Amaya Cóbar*
  Asesor del Despacho, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
  Subdivisión de Formación Académica, ANSP
- *Lic. William David Martínez*
  Unidad de Planeación Educativa, ANSP
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
  Director General ANSP
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
  Doctorado en Derecho, Universidad "Dr. José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales UES y Tribunal Quinto de Sentencia (Juez)
- *Dr. Oscar Reinaldo Saravia*
  Centro de Atención de Adicciones, FOSALUD, Ministerio de Salud
- *Lic. Milton Vega*
  Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Misión

Realizar, propiciar y difundir investigaciones y estudios científicos en materia de seguridad pública y de policía inspirada en un enfoque holístico, integral, transversal y multidisciplinario.

Visión

Ser un ente de alto prestigio nacional e internacional de referencia centroamericana reconocido por su aporte al fortalecimiento institucional, el diseño inteligente de las políticas de seguridad pública y la innovación en los procesos educativos intervinientes en la formación policial.

Revista Policía y Seguridad Pública

Misión

Convocar especialistas nacionales e internacionales de diversa filiación institucional que se distingan por el análisis y la producción intelectual novedosa y vanguardista en el abordaje de temas recurrentes de seguridad pública y policía dentro de un esfuerzo periódico de divulgación.

Visión

Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas, innovadoras y posibilidades interesantes conducentes a temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural.

Scientific Investigation Center (CINC-ANSP)

Mission

Perform, promote and publicize scientific research and studies on public security and police work from a holistic, comprehensive, and multidisciplinary approach.

Vision

Be a nationally and internationally prestigious organization, a point of reference in Central America that is recognized for its contribution to institutional strengthening, intelligent design of public security policies, and innovation in educational processes in police training.

Police and Public Security Journal

Mission

Convene national and international specialists affiliated with diverse institutions, who are known for their novel and unconventional analysis and intellectual production addressing recurring themes of public safety and police work in an ongoing effort for diffusion.

Vision

An academic and scientific journal bearing frontline and innovative proposals, and interesting possibilities addressing topics that are strategic to public security, with high social influence and structural repercussions.

Políticas

Objetivo general:

Desarrollar un instrumento que recoja la producción intelectual de la comunidad de la ANSP y otros especialistas extra institucionales, que permita impulsar la cultura de la investigación científica en materia de seguridad pública y policía.

Objetivos específicos:

1. Garantizar un aporte científico de calidad conducente al fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública y su relación sistemática con la Policía Nacional Civil.
2. Generar propuestas avanzadas, respuestas pioneras y diseños inteligentes para las políticas en materia de seguridad pública.
3. Innovar con insumos e investigaciones de alto valor agregado para los procesos educativos de todo el modelo de formación policial.

A. Políticas generales.

Constituyen los grandes lineamientos sobre los contenidos, alcances, principios y objetivos de la revista, divididos en las siguientes áreas:

1. Área ética:

1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.

1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia social y el bien común.

1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.

1.4 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestre prácticas sistemáticas de plagio u otros vicios académicos fundamentales.

1.5 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.

2. Área de producción intelectual y conocimiento:

2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.

2.2 Se medirá anualmente el impacto social e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

3. Área de desarrollo científico y sector productivo:

3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.

3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.

3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.

3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.

4. Área de difusión del conocimiento:

4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.

4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.

4.3 Promoverá el ingreso de esta publicación a bases de datos indizadas para los efectos de una mejor visibilización y relacionamiento de nuestros autores con la comunidad académica internacional.

5. Área de investigación y docencia:

5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e interinstitucional. Favoreciendo las modalidades basadas en el concepto de asocio público-público.

5.2 Integrará al menos dos docentes o funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.

5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del que hacer investigativo.

Policies

General Objective:

Gather the intellectual production from the ANSP community and from specialists in other institutions in an instrument that will make it possible to promote a culture of scientific research on public security and police work.

Specific Objectives:

1. Guarantee high quality scientific contributions conducive toward the institutional strengthening of the National Academy of Public Security and its systematic relationship with the National Civil Police.
2. Generate cutting-edge proposals, pioneering responses and intelligent design of public security policies.
3. Produce innovative input and research with high added value to contribute to the educational processes in the police-training model.

A. General Policies

These are the overall guidelines regarding content, scope, principles and objectives of the journal, divided into the following areas:

1. Ethics

1.1 Guarantee the protection of personal information of the scholarly collaborators, evaluating peers and other personnel involved in the editorial work.

1.2 Promote the search for truth, social justice and the common good.

1.3 Openness to receiving academic products that are supported by solid scientific evidence, in contrast with created interests.

1.4 Inclusion of any scholar will be terminated if found to be guilty of systematic plagiarism or other basic academic vices.

1.5 Protection will be provided for evaluation reports and judgments issued by the peer evaluators during and after the review phase.

2. Production of Intellectual Products and Knowledge

2.1 Material, economic and moral incentives will be instated and periodically strengthened for the research community in their capacity as scholarly collaborators, assessors, as well as for other active intellectual participants.

2.2 The social and institutional impact of the published work will be measured on an annual basis, and researchers and authors will be certified.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

3. Scientific development and the productive sector

3.1 Research practices will promote financial feasibility and high substantial contribution to the current research programs.

3.2 Promote research with a strong potential for use in the design of public security policies and high-quality support for decision makers.

3.3 Promote strategic alliances with other scholarly and scientific journals in the same branch and area of specialization. Likewise, seek other mechanisms for collaborating where pertinent, and according to international and universally recognized standards.

3.4 Design indexes for measuring and evaluating performance, quality and scientific impact.

4. Promotion of knowledge

4.1 Publish a special edition gathering and organizing indexes of the scholarly work, intellectual collaborators and their professional and institutional relations, and of the evaluators, once the database has been consolidated.

4.2 Publish or include in its publications the work of authors who have been published in other scholarly journals and others with whom there are scientific cooperation agreements.

4.3 Promote the introduction of this publication into indexed databases for greater visibility and furthering the relationship of our authors with international academia.

5. Research and teaching

5.1 Arrangements are to be made with research teams from other scholarly journals or scientific communities to promote joint research efforts in trans-disciplinary and inter-institutional research, favoring the modes based on the concept of public-public association.

5.2 Involve at lest two professors or officials from the ANSP educational community for systematic contribution of research products for each edition of the institutional journal corresponding with the existing research programs.

5.3 Ensure academic freedom of ideas. This condition shall be adhered to in terms of faithful observance of scientific formats and those of other research activities.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

DECLARATORIA DE ARBITRAJE Y CLASIFICACIÓN DE TRABAJOS

1. Todo artículo se somete a un sistema de arbitraje de pares evaluadores; mecanismo indispensable para garantizar la calidad de los mismos y validar el material como aporte publicable en este instrumento de divulgación académica y científica.
2. El arbitraje es anónimo y se asigna a los expertos según sus competencias profesionales y líneas de investigación/especialización, las cuales deben coincidir con las temáticas estratégicas activas en los programas de investigación institucional.
3. La nómina de árbitros de cada edición se publica en la categoría de "Evaluadores de este número", que se ubica en las hojas de créditos.
4. Se procura mantener un equilibrio en cuanto a las filiaciones institucionales de los árbitros participantes, estableciendo una relación de proporción razonable entre nacionales, internacionales, académicos, funcionarios e investigadores de amplia trayectoria.
5. Para el arbitraje se recurre a dos expertos como mínimo, y que en caso de dictámenes contrarios; procede la convocatoria a un tercer o quinto evaluador según fórmula específica que se adopte para los menesteres de este proceso.
6. Únicamente se someten a revisión y arbitraje de pares evaluadores los Artículos Académicos/científicos, los Estudios Estratégicos y los Balances Estratégicos.

Se aceptan cuatro tipos de documentos escritos como aportes candidatos a cada publicación:

Artículos académicos/científicos: Que sean elaborados considerando la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Lo anterior debe apoyarse en un sistema de citación homologado, una base teórica sustentable, un tratamiento adecuado del problema analizado y un esbozo de líneas posteriores de investigación pertinentes a la temática tratada.

Estudios estratégicos: Trabajos auxiliados en perspectivas no convencionales, apoyados en disciplinas como la estrategia, la inteligencia, la geopolítica y la prospectiva; y con umbrales de recomendación estratégica para el ámbito de la alta política de los decisores públicos.

Informes estratégicos: Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario. Este por su naturaleza no será objeto de arbitraje.

Balances estratégicos: Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas· debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

Nota: Otros aspectos sobre el arbitraje se encuentran reiterados y expuestos en forma amplia en las normas de publicación.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

DECLARATION OF EVALUATION AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of peer reviewers; this mechanism is indispensible to ensure their quality and to validate the material's contribution to this academic and scientific publication.

2. Evaluation is anonymous and is assigned to experts according to professional competency and specialization in research, which must coincide with the strategic themes that are active in the programs of institutional investigation.

3. The roster of reviewers is published in each issue under the category "Evaluators of this issue," located on the credits pages.

4. A balance is maintained regarding the institutional affiliations of the participating arbiters, establishing a proportionate relationship between national, international, academic, public officials, and investigators with extensive professional record.

5. Evaluations require two experts as a minimum, and in the case of contrary opinions, a third or fifth evaluator according to the specific formula adopted for the proceedings in this process.

6. The only products subject to revision and evaluation by peer-evaluators shall be Academic/Scientific Articles, Strategic Studies, and Strategic Assessments.

Four kinds of written documents are accepted from candidates for each issue:

Academic/Scientific Articles: Prepared according to a the IMRD structure (introduction, materials/methods, results, discussion). The preceding must rest on a foundation of author citation, a sustainable theoretical foundation, adequate handling of the issue being analyzed, and an outline of further lines of research pertinent to the issue being addressed.

Strategic Studies: Work aided by non-conventional approaches, supported by disciplines such as strategy, intelligence, geopolitics and outlook; and with levels of strategic recommendations for use in high-level policy making, and for public decision-makers.

Strategic Reports: Documents that originate in the environment of public bureaucracy, identified as grey literature, systematized for potential and practical use by primary and prioritary target readership. Due to its nature, it shall not be subject to evaluation.

Strategic Balance: Analytical efforts in terms of quantitative or qualitative condition; whose objective might include a legitimate evaluation; junctures, specific periods, forces in presence, strengths, weaknesses (States, political parties, governing bodies, organizations among others); using methodologies of comparison or case studies.

Note: Other aspects of Evaluation are reiterated and expressed in greater detail *in Rules for Publishing.*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

CARTA DEL DIRECTOR

El problema penitenciario constituye una preocupación global en la actualidad. Este mundo de poblaciones reclusas, posee diversas formas de ser justificado e interpretado. Se trata de un micro cosmos relativo, aparentemente segregado del cuerpo social, pero inextricablemente ligado al resto de ciudadanos de cada nación. Los desafíos inmersos en la administración de cárceles y los imperativos de control de las personas encarceladas, se extienden a los actores sociales, desde aquellos que propugnan para que estos sitios se conviertan en lugares de rehabilitación a otros que conciben la función del castigo como la única posible para lidiar con los comportamientos sociales anormales. El tema también tiene un uso político; mientras se suceden los grandes ciclos de auge delincuencial, los políticos de turno suelen utilizarlo para mostrar posturas muy coincidentes con el estado de ánimo en la opinión pública.

De ahí que sigue teniendo vigencia la discusión acerca de si acaso la prisión no constituirá un sistema sumamente caro, para sociedades con exiguos recursos y en los cuales el hacinamiento pareciera no cesar, contrapuesta con la obligación jurídica, ética, moral y política que los gobiernos tienen de garantizar a las personas privadas de libertad, las condiciones que garanticen el pleno respeto a su dignidad humana y que cumplan con el objetivo resocializador proclamado por el Estado Constitucional de Derecho.

Según datos del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios de la Universidad de Essex (RU), tan solo los Estados Unidos de América cuentan con una población de 2,3 millones de reclusos, que representaría un 25% de los presos en el mundo; y con una tasa de 730 reclusos por cada 100,000 habitantes, con una población total de 311 millones de habitantes. Caso distinto el de China Popular cuya tasa ronda los 121 reclusos por 100,000 habitantes; no obstante su población total llega a más de 1,300 millones de personas. En ambos Estados rige la pena de muerte e incluso en este último se critica la práctica de recuperación de órganos de los ejecutados.

De acuerdo a las estadísticas generales de dicho centro de investigación, los contrastes son muy pronunciados en los países de distintas latitudes; así mientras las tasas de reclusos son elevadas en los Estados de la ex Unión Soviética; como los casos de Georgia con 473 por 100,000 habitantes o Bielorrusia con 438 por 100,000 habitantes las prisiones no son suficientes, asimismo Rusia con más de 1,000 prisiones de distintos niveles de seguridad para una población reclusa que alcanza las 700,000 personas, la tercera del mundo y situando su tasa en 490 por 100,000 habitantes.

Por su parte otros países tienen serios problemas de hacinamiento como Ruanda. Que ocupa un quinto lugar en el mundo con una tasa de 510 reclusos por cada 100,000 habitantes y en donde desde 1994 se registra alta segmentación étnica en las prisiones. En México las prisiones se encuentran al 124% de su capacidad, en Kenia a 236%y Venezuela a 270%. Sin embargo las cifras anteriores solo muestran una de las muchas aristas problemáticas inmersas en el tema de cárceles y reclusos.

En El Salvador, según los datos de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), al 31 de agosto de este año, habían 26,671 personas encarceladas, a las que se deben sumarse aproximadamente 3,000 detenidos en bartolinas de la PNC y aproximadamente 1,000 menores internos, con lo cual la población a esa fecha sería 30,671, equivalente a una tasa de 511 reclusos por cada 100,000 habitantes, tomando como base una población de 6 millones de habitantes. Además el porcentaje de sobrepoblación, según la DGCP, a la fecha indicada, es de 314%.

A estos datos se suman dificultades para la inversión pública en infraestructura, rezagos en la introducción de la tecnología moderna de control y vigilancia, y peor aún falta de profesionalización del sector penitenciario, lo que conduce inevitablemente a la corrupción y la infiltración del crimen entre los operarios de las prisiones, reforzando a su vez los "poderes fácticos internos" que mediante sus códigos y arreglos imponen un régimen que se desplaza hacia afuera afectando a la ciudadanía en su conjunto, por la fuerza que ejercen algunos delitos como la extorsión.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

Es de hacer notar que en el caso de las Américas, se advierte un incremento de las poblaciones reclusas en ambos géneros. Según datos del Centre for Prisons Studies del King's College de Londres (RU) y publicados en un anuario de una universidad chilena, la tendencia al incremento de privados de libertad se advierte notablemente en los últimos años. Para muestra algunos ejemplos: En Brasil se registraba el mayor segmento de reclusos en ambos géneros en el año 2005; más de 351,000 de hombres y 20,005 de mujeres; mismos que en 2011 alcanzaban los 477,322 y 34,963 respectivamente. Por su parte Colombia pasó de 59,386 (hombres) y 3,727 (mujeres) en 2005 a 86,698 (hombres) y 6,689 (mujeres) en 2011. La tendencia no es diferente para otros países como México y Chile, cuya población reclusa total en el caso del primero en 2005 ascendió a 203,686 (ambos géneros incluidos), elevándose posteriormente en 2011 a 225,697 (total); mientras en Chile de 41,692 reclusos en 2005 se pasaba a 53,602 en 2011.

El desafío de gobernarlos requiere de muchas cosas, desde la necesidad de reducir el porcentaje de privados de libertad sin condena a otros como la cantidad de personal de seguridad que se requiere para un efectivo control de estos segmentos de población. En el primer aspecto, mientras el porcentaje de reclusos sin condena disminuían en algunos países como El Salvador con un 29% en 2011, muy lejos de su máximo histórico de 83% del período 1978-1982; así también Nicaragua con un 24% en (2011); Chile pasó de un 52% (1978-1982) a un 20% en (2011). Otros paradójicamente aumentaron este porcentaje; tales como Brasil desde un 36% en 1999 pasó a un 44% en 2011; por su parte otros países como los centroamericanos se han mantenido estables, aunque constituyen porcentajes altos, por ejemplo Guatemala con un máximo de 58% en el período (2000-2002) a un 53% en 2011; Honduras con un 88% en 1999 a un 51% en 2011. Nótese que las poblaciones reclusas siempre tienden a incrementarse.

Si nos aproximamos al plano de la proporción de guardias de seguridad por el total de población reclusa, se encontrarán algunas brechas importantes. Mientras que en Brasil para 2011, existían 69,843 guardias con una proporción de 7,3 personas presas por guardia de seguridad, un diferencial más alto se registraba en otros países como Colombia con una proporción de 8,2 presos por guardias; de un total de 11,461 miembros del personal de seguridad; o las de Honduras y Nicaragua con proporciones de 9,5 y 9,2 respectivamente sobre la base de segmentos de guardias de seguridad de 832 y 1,301 para el año 2011. En El Salvador para la misma fecha el diferencial era de 17,3 presos por guardias cuyo conjunto se cifraba en 1,407.

En El Salvador, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales, para agosto de 2013 se registraba una población reclusa de alrededor de 27,000; distribuidos en 19 centros penitenciarios, 3 centros de resguardo y un centro abierto que en su conjunto tienen una capacidad instalada para 8,090 reclusos, la diferencia es de 18,910. Los condenados alcanzaban los 20,019 y los procesados 6,861. El centro penal más poblado es la Esperanza con 5,231 reclusos sobre una capacidad instalada para 800 presos; mientras los menos poblados son el de Zacatecoluca con 329 y el de Metapán con 273. Las tasas de hacinamiento son significativas y por ello los imperativos deben dirigirse a políticas penitenciarias integrales que impacten decisivamente en el sector carcelario. Los problemas sin embargo no se reducen a eso, por ello valdría la pena, recuperar a manera de hoja de ruta las recomendaciones que en su momento hizo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2000 en un estudio intitulado "Acceso a la Justicia en Centroamérica y Panamá Población Privada de Libertad", el cual se referían a aspectos tan vitales como la información confiable, vinculaciones sociales con las prisiones, alternativas a la prisión, infraestructura y otros.

Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General
Academia Nacional de Seguridad Pública
Septiembre 3 de 2013

CARTA DEL EDITOR

El debate en torno a la prisión y los sistemas penitenciarios es abundante y posee muchas perspectivas filosóficas. La idea de vigilar y castigar, como dos acciones permanentes que observaba Michel Foucault, uno de los estudiosos pioneros de este problema; plantea alcances diferentes; entre estas las posturas correctivas que buscan exorcizar el mal que habita en el delincuente, liberándolo mediante el trabajo como ruta clave para volver a la convivencia civilizada. A otras que implantan metodologías segregacionistas, con las cuales se pretende defender a la sociedad mayoritaria de minorías criminales. Este cuarto número de la revista "Policía y Seguridad Pública" presenta estudios e investigaciones sobre la temática estratégica basada en la "violencia carcelaria y población reclusa", lo que ha implicado el reconocimiento de prolíficas aristas de análisis que han incluido el examen del comportamiento y estado anímico de la población reclusa extranjera, sus perspectivas de resocialización y la gestión de estrés que hacen en contextos de encierro en dónde el declive de expectativas de vida constituye una tendencia inevitable. La violencia es un fenómeno de muchas expresiones en las cárceles, pero dos son las de mayor contraste para quien ingresa a un centro penitenciario.

Una que podemos identificar como sistémica, es decir, a la etapa de cómo el recluso asume una condición de encierro prolongado, de cómo esta desmovilización del atributo de la libertad le supone un tránsito a un escenario cerrado en el que decrecen las expectativas y le impone por lo tanto un estrés permanente. El otro factor concierne al grado de hostilidad ambiental que encuentra entre sus compañeros reclusos, demandándole adhesiones, lealtades o filiaciones a segmentos específicos como estrategias de sobrevivencia. Lo cierto es que la prisión despliega una plataforma humana diseñada, con sus defectos o no para purificar a aquellos que se han desviado de las conductas sociales normales; una especie de purgatorio secular en el cual puede existir un estado de salida o por el contrario perpetuar el resguardo de los penados. En toda esta discusión, se recibió en el proceso de arquitectura de esta edición, aportes académicos significativos, la inmensa mayoría trabajos inéditos y originales; así también versiones ampliadas y mejoradas de otros estudios disponibles originalmente en línea, pero intervenidos y desarrollados adicionalmente para los efectos de atención de las recomendaciones hechas por el grupo editor y los requerimientos ad hoc de esta publicación.

Una situación si debe describirse inicialmente, se trata de la brecha generada entre sistemas y regímenes penitenciarios. Mientras los primeros se muestran como estados ideales apoyados en normativas vigentes y que sintetizan el deber ser de lo que socialmente el Estado se plantea para lidiar con todos los que quebrantan la ley y la civilidad; el segundo, por su parte emerge como el estado real, la expresión del ser en las prisiones. Este ámbito constituye paradójicamente en el que la estatalidad ejerce mayor poder de castigo a los individuos; pero en el que menos gobierna y controla.

Especialistas catalanes nos presentan un acercamiento a la población reclusa de origen latinoamericano en Cataluña, mapea sus estados de ánimo y presenta un inventario de recursos, opciones y metodologías con las que se trata a este grupo. El documento tiene como valor agregado componentes que apenas si existen en otras latitudes, entre estas la creación de empresas públicas que emplean población reclusa, la especializa en más de 70 talleres (montaje industrial, confección, lavandería, carpintería, imprenta y otros) y la moviliza hacia 15 centros de trabajo aproximadamente. La preocupación de seguridad es normal, si se tiene en cuenta la dinámica global de las migraciones y la preferencia que Cataluña ofrece como destino.

Por su parte una especialista colombiana nos expone el problema penitenciario de su país, mostrando las formas de la justicia especializada, así como el grado de institucionalización del concepto de máxima seguridad. Incluye un rastreo a la escenificación del castigo y de cómo los prologados estados de conmoción interior han contribuido en el hacinamiento y el fortalecimiento del poder interno de los reclusos sobre la autoridad pública responsable.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

Las reflexiones plasmadas en este estudio pasan revista crítica a las declaratorias de emergencia social; que proceden cuando hay crisis penitenciarias; además de otras valoraciones referidas al asocio público-privado como plataforma para la construcción de reclusorios; esfuerzos sobrepasados por el poder de las redes externas y los ajustes de cuenta con implicaciones importantes para la seguridad penitenciaria.

También este número incluye un importante aporte jurídico - historiográfico de dos académicas españolas, se analiza la experiencia de menores infractoras en el país ibérico. Para ello son desarrollados dos grandes contenidos; uno de naturaleza historiográfico que recorre antecedes de la criminalidad femenina en los siglos XVI y XVII, explorando el papel de las órdenes religiosas en las prisiones de la época o más bien casas de corrección de mujeres; el escrutinio del castigo y otros recursos punibles más los criterios de proporcionalidad que determinaban distancias con los penados masculinos. La introducción de la galera como sistema de trabajo rehabilitante, es también estudiado; en este examen minucioso se contrastan a manera de balance, y el lector podrá percibirlo, desde los problemas de viejo cuño en los sistemas antiguos caracterizados por la masificación, la falta de ocupación de las internas, la precariedad de vida y el desorden y caos organizacional; a otros de índole contemporánea que dificultan la investigación científica sobre el asunto y plantea desafíos al mundo académico por la escasez de estudios sobre menores infractoras. De cómo el comportamiento delictivo femenino ha registrado un incremento y de cómo los problemas de fiabilidad de estadísticas, discrepancia de fuentes, ausencia de datos desagregados por sexo entre otros obstaculizan reflexiones más firmes y certeras.

En cuanto a la producción nacional, esta es muy destacada. El estudio de la experiencia penitenciaria salvadoreña durante las primeras tres décadas del siglo XX, no sólo es relevante porque permite identificar el nivel de avance que registraba; sino también ubica los orígenes del declive de las cárceles hacia mediados de la década de los treinta. Pertinente el asunto referido a la gestión del ocio y a lo que podría denominarse economía penitenciaría.

Se advierte en esta investigación que los reclusos del período apuntado, contaban con una oferta de trabajo bastante sustentable; estos sistemas de producción a escala de manufacturas y otros bienes tuvieron como principal destinatario al Estado (uniformes, botas, cinchos y otros); y generaban dividendos que cubrían imperativos diversos y fundamentales; incluyéndose ahorros para el recluso a manera de fondo de jubilación, porcentajes para renta al Estado que devolvía en servicios de seguridad, salud y alimentación a otros segmentos del ingreso destinado a familiares del recluso y más importante aún a la víctima o familiares de esta. Sin duda un trabajo de lectura obligatoria para los funcionarios de los sistemas penitenciarios de la región centroamericana y específicamente El Salvador.

Otro interesante trabajo nacional nos expone el problema de la extorsión desde los centros penitenciarios salvadoreños, su autor nos conduce al escrutinio de los atractivos de este delito; los perfiles de sus participantes; ofreciéndonos comparativos de dinero entre la extorsión y los salarios mínimos por sector económico. Su análisis se aproxima a las etapas de este recurso delictivo, pasando por los modos de operación y reflexionando sobre sus impactos en los ámbitos económicos, sociocultural y político-gubernamental; culmina con un importante catálogo de recomendaciones estratégicas que valdría la pena que fuese leído por todos los operadores de este ámbito gubernamental.

Finalmente, el dossier completo de un estudio estratégico sobre prototipos policiales, específicamente un policía estratégico propuesto para contextos de desintegración social y desarticulación nacional, este trabajo recoge temas sensibles que van desde la relectura de las falacias de seguridad en la etapa de postguerra, pasando por el análisis de la tregua entre pandillas y desplazándose luego a la exploración de escenarios desbordados por guerras internacionales, eventos nacionales extraordinarios y acontecimientos violentos de masas, todos con la metodología de análisis de casos y de hipótesis estratégicas de tipo prospectivas.

De importante lectura y revisión, sobre todo por la limitación de opciones de política para el eficaz control de la delincuencia y criminalidad. En el documento se hace un primer acercamiento a la plataforma educativa que debiera mediar para este tipo de policía. Un aporte valorado como una contribución teórica novedosa y de relevancia práctica para el desempeño policial. De cómo la anticipación, la versatilidad estratégica y el procesamiento inteligente del riesgo pudieran situar nuevos pilares formativos en la construcción de la fisonomía policial y situarlo mejor ante lo complejo de las circunstancias.

Nos complace comunicar a nuestros lectores que a partir de junio del presente año la revista "Policía y Seguridad Pública" ingresó a catálogo Latindex que es el Sistema Regional en Línea de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal que tiene su sede en México y en el mes de agosto también se encuentra en LAMJOL (Latin America Journals Online) con sede en el Reino Unido. Con esta plataforma pretendemos dotar de un enorme valor agregado para nuestros lectores y una mejor visibilización de nuestros autores, así como también mayores credenciales para nuestros especialistas evaluadores. Este éxito prematuro nos anima a trabajar por metas más ambiciosas razón por la cual el grupo editor ha hecho una actualización de contenidos claves como en las convocatorias, normas de publicación, declaratoria de originalidad, políticas y pensamiento estratégico (misión-visión); y sobre todo dirigiéndonos hacia lo más fundamental que se recoge en la visión de esta publicación la cual reza de la siguiente manera "Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas, innovadoras y posibilidades interesantes conducentes a temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural".

Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal
Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública
Septiembre 3 de 2013

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24



TABLA DE CONTENIDO

Contenido **Páginas**

Artículos Académicos

* **El sistema penitenciario y carcelario en Colombia: El concepto de alta seguridad en la justicia especializada** **27**

  María Stella Baracaldo Méndez

  "*La administración del sistema penitenciario colombiano en contextos de estados de conmoción interior o de conflicto armado; se complica por los problemas de hacinamiento, la elevada generación mensual de población reclusa y la instalación de nuevos cuerpos legales".*

* **Situación de las personas reclusas latinoamericanas en Cataluña (2011)** **63**

  Berta Framis Ferrer, Manel Capdevila Capdevila y Marta Ferrer Puig

  "*Los desafíos de favorecer la reinserción social y la disminución de la reincidencia, se encuentran a la base de posibilidades futuras de integración de la población reclusa extranjera en Cataluña que ha registrado un incremento significativo durante la última década".*

* **Intervención jurídica y socioeducativa con las menores infractoras en centros de internamiento. Una revisión preliminar** **93**

  Ana Guirao González y Encarnación Bas Peña

  "Debido a la escasa atención social y científica hacia el reducido número de mujeres españolas menores de edad, en cuanto infractoras penales; se describe su situación actual identificando problemáticas relevantes y discriminaciones; ello en el marco del examen de la ley de responsabilidad penal del menor".

* **El Crimen Organizado en las Cárceles: Las extorsiones desde los Centros Penales en El Salvador (2008-2009)** **131**

  Juan Ricardo Gómez Hecht

  "De cómo el delito de extorsión desde las cárceles constituye una amenaza para la seguridad del Estado, erosiona la confianza ciudadana en el gobierno y se plantea como desafío para la vuelta de la autoridad en los imperativos de control del mundo penitenciario".

* **El Policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad** **173**

  Juan Carlos Morales Peña

  "*Se ha examinado el perfil del policía que se requiere para gestionar la crisis y las tendencias a la desintegración social y nacional. Planteándose un policía cuya preparación se base en la versatilidad estratégica, la adopción de metodologías de trabajo anticipativo y el procesamiento inteligente del riesgo. Lo anterior como requisito de evolución de lo periférico a lo global".*

Estudios historiográficos **Páginas**

* **La reforma del sistema carcelario salvadoreño, 1900-1944** **277**

Carlos W. Moreno

"La reflexión sobre las instituciones penitenciarias en lo que concierne a su evolución, funcionalidad y proyecto de rehabilitación; constituye un énfasis principal de este estudio. Identificándose técnicas de reeducación y programas de trabajo con retribución económica de la mano de obra reclusa".

Recensión

* **''Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (siglos XVI-XIX)''** **307**

Benjamín Badura

"De cómo el advenimiento del capitalismo generó una mano de obra liberada de sus deberes feudales y desterrada de sus lugares de labranza; inscribiéndola en nuevas instituciones de control social como la cárcel que despliega los recursos de la arquitectura, el trabajo, la disciplina, el tiempo conciencial y el conocimiento para hacerla efectiva".

Leyes y Documentos Oficiales

* Ley penitenciaria **313**

Documentos Institucionales

* Informe de rendición de cuentas ANSP, junio 2012 – julio 2013 **337**
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación pública del segundo número de la revista "Policía y Seguridad Pública" **349**
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación pública del tercer número de la revista "Policía y Seguridad Pública" **353**

Conozca más

Libros **361**

Web **365**

Cine **369**

Autores **379**

Convocatoria y normas de publicación **383**

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

TABLE OF CONTENTS

Contents **Páginas**

Academic Articles

* **The Prison and Jail System in Colombia: The Concept of High Security in Specialized Justice** **27**

  María Stella Baracaldo Méndez

  "The administration of the Colombian prison system in contexts of internal unrest or armed conflict, is further complicated by problems of overcrowding, the high monthly increase in prison populations, and the installation of new legal bodies."

* **The Situation of detained Latin Americans in Catalonia (2011)** **63**

  Berta Framis Ferrer, Manel Capdevila Capdevila y Marta Ferrer Puig

  "The challenges of fostering social re-insertion and reducing incidence are at the foundation of an outlook for integrating the foreign inmate population in Catalonia, which registered a significant increase over the last decade."

* **Judicial and Socio-Educational Intervention in Young Offenders At Detention Centers. A Preliminary Overview** **93**

  Ana Guirao González y Encarnación Bas Peña

  "There is a lack of social and scientific awareness of the small number of Spanish women minors serving a sentence in penitentiary. Herein, their present situation is described, and relevant problems and discrimination are portrayed in the context of examining the law of criminal responsibility of minors."

* **Organized Crime in the Prisons: Extorsion from the Penitentiaries in El Salvador (2008-2009)** **131**

  Juan Ricardo Gómez Hecht

  "The crime of extortion perpetrated from inside the prisons turns into a threat to State Security. It erodes citizen-confidence in government, and it is a challenge for Authority to be reinstated in the sphere of penitentiary control."

* **Strategic Police Facing Future Crisis and the Paradoxes of the State in the Reconstruction of Its Authority** **173**

  Juan Carlos Morales Peña

  "This is an examination of the profile of police officer required for crisis-management and addressing the tendencies of social and national disintegration. It presents a police whose training is based on strategic versatility, the adoption of preventive methodologies, and intelligent risk processing. These are all conditions required to evolve from the marginal to the global."

Historiographical Studies **Páginas**

* **Reforming the Salvadoran Prison System, 1900-1944** **277**

  Carlos W. Moreno

  "A reflection about the prison institutions in terms of their evolution, function and their rehabilitation project, this is the principal focus of this study. It identifies techniques for reeducation and labor programs with economic remuneration for the inmate workforce."

Recension

* **Prison and Factory. The Origins of the Penitentiary System (16th – 19th Centuries)** **307**

  Benjamín Badura

  "The advent of capitalism generated a labor force that was freed from feudal duties and banished from the lands it had worked on. It was placed under new institutions for social control such as the jail, which draws from architecture, labor, discipline, refleciton-time, and knowledge to make it effective."

Laws and Official Documents

* Prison Law **313**

Institutional Documents

* Accountability Report ANSP, June 2012 - July 2013 **337**
* Speech by the Principal Coordinator of the CINC-ANSP delivered at the public presentation of the second issue of the journal "Police and Public Security" **349**
* Speech by the Principal Coordinator of the CINC-ANSp delivered at the public presentation of the third issue of the journal "Police and Public Security" **353**

Further reading

Publications **361**

Web **365**

Film **369**

Authors **379**

Call and rules for publication **383**

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 1-24

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

* El sistema penitenciario y carcelario en Colombia: El concepto de alta seguridad en la justicia especializada
  María Stella Baracaldo Méndez

* Situación de las personas reclusas latinoamericanas en Cataluña (2011)
  Berta Framis Ferrer, Manel Capdevila Capdevila y Marta Ferrer Puig

* Intervención jurídica y socioeducativa con las menores infractoras en centros de internamiento. Una revisión preliminar
  Ana Guirao González y Encarnación Bas Peña

* El Crimen Organizado en las Cárceles: Las extorsiones desde los Centros Penales en El Salvador (2008-2009)
  Juan Ricardo Gómez Hecht

* El Policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad
  Juan Carlos Morales Peña

* The Prison and Jail System in Colombia: The Concept of High Security in Specialized Justice
  María Stella Baracaldo Méndez

* The Situation of detained Latin Americans in Catalonia (2011)
  Berta Framis Ferrer, Manel Capdevila Capdevila y Marta Ferrer Puig

* Judicial and Socio-Educational Intervention in Young Offenders At Detention Centers. A Preliminary Overview
  Ana Guirao González y Encarnación Bas Peña

* Organized Crime in the Prisons: Extorsion from the Penitentiaries in El Salvador (2008-2009)
  Juan Ricardo Gómez Hecht

* Strategic Police Facing Future Crisis and the Paradoxes of the State in the Reconstruction of Its Authority
  Juan Carlos Morales Peña



ACADEMIC ARTICLES

El sistema penitenciario y carcelario en Colombia: El concepto de alta seguridad en la justicia especializada*

María Stella
Baracaldo Méndez

Secretaría de Gobierno
de Bogotá, Colombia
estebamen@hotmail.com

Recibido: abril 8 de 2013
Aceptado: junio 10 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 27-62]

Resumen:

Colombia heredó de las guerras civiles del siglo XIX una cultura de conflicto político, que tras un descanso, reapareció en la década de los cuarenta con la confrontación de los partidos tradicionales (liberal y conservador) y desde los años cincuenta con la aparición gradual de grupos de guerrilla, autodefensas, narcotraficantes, delincuencia común y organizada, entre otros, dando paso a un nuevo y complejo conflicto. Desde 1978 ha predominado la medida del Estado de Conmoción Interior para manejar la seguridad interna sin el reconocimiento del conflicto armado. La reforma constitucional de 1991 introdujo un nuevo sistema de justicia que, por mes, genera un promedio de 1500 reclusos, cantidad que actualmente desbordan la capacidad de las cárceles, administradas bajo el sistema progresivo de mínima, media y alta seguridad. Hoy, con la declaración del conflicto por el presidente Santos y una justicia transicional para el proceso de paz, está en curso la reforma del Código Penitenciario y Carcelario y fue decretada la emergencia carcelaria ante un nivel de hacinamiento del 52% y graves violaciones de derechos humanos de la población reclusa.

Palabras clave:

Conflicto interno, cárceles, justicia, alta seguridad, régimen progresivo, hacinamiento, megacomplejos carcelarios, derechos humanos.

Siglas

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CPC: Código Penal y Carcelario.
CPN: Constitución Política Nacional
ERON: Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional
INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia.
SPC: Sistema Penitenciario y Carcelario
USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

* Artículo académico original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública".

The Prison and Jail System in Colombia: The Concept of High Security in Specialized Justice*

María Stella
Baracaldo Méndez

Secretaría de Gobierno
de Bogotá, Colombia
estebamen@hotmail.com

Received: april 8, 2013
Accepted: june 10, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 27-62]

Abstract:

Colombia inherited a culture of political conflict from the civil wars of the nineteenth century. After a hiatus, it reappeared in the forties in the confrontation of the traditional parties (liberal and conservative), and beginning in the fifties, there emerged guerrilla groups, paramilitary forces, drug-trafficking rings, common and organized crime, to name a few. This gave way to a new and complex conflict. Since 1978, the the State of Internal Unrest has predominated. This has been the measure for managing internal security without recognizing the armed conflict. The 1991 constitutional reform introduced a new system of justice, which has generated an average 1,500 inmates on a monthly basis. At this rate, the prisons are currently beyond capacity. They are managed under the system of minimum, medium and maximum security. Presently, President Santos declared the existence of the conflict, and he has called for a transitional justice for the peace process. As a result, the Penitentiary and Prison Code is undergoing reforms, and a state of emergency was declared in the prisons as the level of overcrowding has reached 52%, and there are serious violations to the inmate population's human rights.

Key words:

Internal conflict, prisons, justice, maximum security, progressive regime, overcrowding, major prison complexes, human rights

* Original academic article presented to the Scientific Investigation Center (CINC-ANSP) for publication in the journal "Police and Public Security."

Introducción[1]

Desde una perspectiva histórica de la literatura sobre el castigo, el panóptico, la prisión, la cárcel y la pena, es necesario traer a colación a Michel Foucault con su obra clásica "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión", de obligatoria lectura para quienes participen de la preocupación por la historia del castigo en la sociedad humana.

Foucault (1983, p.16) en su magistral descripción de la prisión del siglo XVIII plantea: «el castigo ha cesado poco a poco de ser teatro. Y todo lo que podía llevar consigo de espectáculo se encontrará en adelante afectado de un índice negativo». Y en efecto, esta transformación en la aplicación del castigo es evidente: ya han trascurrido dos siglos desde la condena y suplicio de Damiens, descrita así por Foucault (1993, p.11) al iniciar su obra:

> *"Damiens fue condenado, el 2 de marzo de 1757, a pública retractación ante la puerta principal de la iglesia de Paris" adonde debía ser "llevado y conducido en una carreta, desnudo, en camisa, con un hacha de cera encendida de dos libras de peso en la mano"; después, en "dicha carreta, a la plaza de Grève, y sobre un cadalso que allí habrá sido levantado [deberán serle] ateneceadas las tetillas, brazos, muslos y pantorrillas, y su mano derecha, asido en ésta el cuchillo con que cometió dicho parricidio,* [...]*

Pero, el castigo como mecanismo para tratar la comisión de errores humanos está institucionalizado en la cárcel, en el ámbito de lo penitenciario que según Foucault (1983, p.320) «(...) es una técnica, que se aprende, se transmite y obedece a unas normas generales», orientadas a la disciplina para el sometimiento del individuo. En este teatro, los actores siguen siendo los humanos, la trama la dignidad humana, el instrumento el poder revestido del derecho positivo en el que el paradigma de la ley se encarna en la sanción como alternativa primera y última del error en la acción individual, su espectacularidad se acompaña con las innovaciones logradas por la ciencia y la tecnología: aquí el sindicado asiste al juicio ante las cámaras y su pena se puede hacer seguir mediante el registro de medios electrónicos en los que está en juego su privacidad bajo un ambiente de intimidación. En esta obra, el espectador, desde cualquiera de sus roles, mantiene el interés para ver cómo se libera o condena al acusado y las cárceles se constituyen en los camerinos detrás de cuyas cortinas se oculta la violación sistemática de derechos humanos, incluso bajo la conciencia de los gobernantes de estar abonando a una muerte lenta de hombres y mujeres que por causas de todo orden han tomado la justicia por su propia cuenta.

En Colombia la escenificación del castigo y la intimidación han funcionado de manera histórica como mecanismo de prevención punitiva en el marco del derecho positivo, pero sus resultados están cuestionados ante el incremento constante de sindicados y penados por conductas delictivas y los bajos descensos en los índices de criminalidad. De manera generalizada, como en otros países de la región, la gente opina que la justicia no opera, que la ley es injusta y que su carácter coercitivo no evita la violencia ni el crimen. Entonces, ya es hora de reflexionar, como lo señala Gargarella (2008, p.78): «de qué manera la justicia penal tiene en cuenta preguntas sobre la justicia social» y sobre la cultura para el tratamiento y resolución de los conflictos.

1 En la elaboración de este documento colaboró Orlando Gómez Rodríguez, abogado, especialista en derecho penal y criminología, ex juez de la República.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

En relación con el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) de Colombia, cuya estructuración de sus dispositivos iniciales datan del siglo XIX, se podría decir que, en los últimos años, éste se ha tenido que fortalecer como respuesta a las medidas coercitivas del gobierno nacional para manejar el conflicto interno, entre ellas el Estado de Conmoción Interior contenido en el artículo 213 de la Constitución Política[2] contemplado como una medida de excepción, pero que se ha constituido en una "excepción permanente" especialmente por parte del Gobierno del presidente Álvaro Uribe durante el período 2002-2010, para el control de la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros desde el estatus de actores terroristas.[3] Estas medidas, con competencias específicas para la Fuerza Pública en materia de persecución, captura y judicialización de los actores de los grupos ilegales, así como para la actuación ordinaria en la judicialización de conductas de violencia política, corrupción política administrativa y violencias causadas por grupos delincuenciales organizados o de carácter común, han contribuido al desbordamiento de la capacidad del sistema carcelario y penitenciario en el que se albergan culpables, pero también, de manera lamentable, a inocentes, toda vez que la institución judicial está operada por seres humanos que además de su participación en la naturaleza humana del error, buena parte de ellos, están permeados de intereses de orden partidista y económico que inciden en la toma de sus decisiones.

Frente al objetivo de esta publicación de tratar la violencia carcelaria y poblaciones reclusas, se dan a conocer las generalidades del sistema penitenciario y carcelario colombiano que el Estado –gobernante apenas ha logrado garantizar en cuanto a su existencia funcional dentro de la estructura institucional para la administración del castigo. De manera cíclica, según las crisis,[4] el sistema penitenciario y carcelario ha permanecido en un ambiente de reforma para la solución del problema «que a juicio del poder político y legisladores debe endurecer las penas para una efectiva sanción a los infractores de la ley en un escenario de más de 60 años de conflicto de orden político y social, con características particulares dentro de los países

---

2 Constitución Política de Colombia: Art. 213: "*En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.*

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar".

3 Durante el período del presidente Uribe se dictaron las siguientes medidas: a) Estado de Conmoción Interior para atender las condiciones de inseguridad del país sometido a un régimen de terror, Decreto 1837 de 2002; b) Estatuto Antiterrorista, Acto No. 02 del 18 de diciembre de 2003 para modificar asuntos relacionados con libertades individuales y delegación de funciones de policía judicial al Ejército Nacional.

4 Al revisar la literatura carcelaria del país, se observa que, salvo mejor juicio, esta crisis ha sido permanente, pero su reconocimiento o no se ha constituido en un asunto político que emerge cada vez de un hecho de trascendencia como: la fuga de presos importantes, un incendio con resultados fatales, la concesión de privilegios a servidores públicos internos, entre ellos los políticos, etc. En tal sentido, dada la situación de carácter humanitario de los presos de Colombia se hace necesario "liberar el tema de las cárceles y penitenciarias" del juego político-partidista del país en entrar a tratarle como un asunto de Estado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

de la región en sus niveles de desigualdad social, concentración de la riqueza e índices de desempleo y pobreza».[5] En tal contexto, la década de 1990 en el país llegó con reformas importantes, entre ellas: la de la Constitución Política; la del Código Penitenciaria y Carcelaria, 1993; de la justicia con el Código Penal en el 2000; la del Código De Procedimiento Penal, 2004, y, la del Código de Infancia y Adolescencia, 2005. En cuanto al Código Penitenciario y Carcelario (CPC) se han dado numerosas modificaciones para el manejo de la pena, bajo criterios del actual Régimen Progresivo con sus respectivas fases de alta, media y baja y mínima seguridad y la construcción de establecimientos de reclusión con características de alta seguridad para albergar a personas de alta peligrosidad, provenientes de distintos grupos para los que se han tenido de determinar condiciones especiales, hoy fuertemente cuestionados ante la urgente necesidad de la administración de las cárceles desde el principio de igualdad.

Para la comprensión de la experiencia de Colombia en el ámbito regional este texto además de la introducción, contiene tres partes más que se describen a continuación: 2) descripción del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) de Colombia con una breve alusión a las Escuelas en las que se inscribe, sus desarrollos, la estructura actual y una caracterización de la situación al terminar el 2011; con el objeto de situar a este país en el ámbito regional; 3) el Sistema Progresivo con sus fases de alta, media y mínima seguridad,[6] el concepto reciente de alta seguridad en razón a las especificidades de la construcción física de los Centros de Reclusión de Orden Nacional (ERON) y; 4) conclusiones y prospectiva para la cualificación del SPC a partir de la imperiosa necesidad de la administración de la pena en el marco universal de los derechos humanos y un sistema de justicia garante de los derechos de la población privada de la libertad en contraposición a la violencia institucional de todo orden aguzada en las condiciones de hacinamiento.

Los contenidos aquí consignados, sobre todo, son de carácter histórico y normativo-jurídico sobre la política penitenciaria y carcelaria, acompañados de algunas apreciaciones directas del señor Mayor General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia, actual director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, (INPEC), quien luego de dos años recientemente fue ratificado en el cargo por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, situación que le asigna a este Oficial de la Policía Nacional un alto reconocimiento social en el manejo de este organismo, por el que han desfilado numerosos directores que han renunciado o han sido destituidos por conductas de omisión o extralimitación de sus funciones, las cuales también están sujetas a todas las "*tentaciones que trae consigo el manejo del poder humano, incluso en los centros carcelarios en donde se trafica con el despojo de las condiciones de la dignidad humana de los individuos y para escasamente tratarlos como seres biológicos" (Ugarte, 2005, págs. 171-173).*[7]

5 El encomillado es de la autora, toda vez que desde el conocimiento de la realidad social, política, cultural, económica de Colombia considera que la política penitenciaria y carcelaria presenta significativas debilidades como mirada positivista de la ley por la ley con la omisión del tratamiento multicausal de la génesis de la violencia y delincuencia.

6 El Sistema Progresivo para el tratamiento penitenciario de internos fue introducido en la reforma de 1994 con tres fases de alta, media y mínima seguridad para logar su resocialización.

7 Esta afirmación, (las comillas son de la autora) se fundamenta en los planteamientos teóricos de Foucault en torno a la biopolítica en el Estado Moderno y la nuda vida (zoé) concepción usada por los griegos para referirse "al simple hecho de vivir" común a todos los seres vivos (animales, hombres, dioses), modo distinto a la vida cualificada (bios), que indicaba la manera cualificada de vivir de un individuo o grupo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Los datos estadísticos son tomados de los documentos recientemente publicados por el INPEC en la serie Doctrina Institucional[8] y la revista «De entre muros para la libertad" 1993 -2010, No. 4 y la revista «De entre muros para la libertad» 2011, en proceso de publicación en el presente semestre, con las cuales tal organismo materializa, por primera vez, poner a circulación pública la información sobre el comportamiento penitenciario y carcelario desde el año 1992, cuando fue creado tal Instituto.

1. Elementos característicos del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano

El SPC de Colombia, como otros del ámbito latinoamericano que surgieron en el siglo XIX, se fundamenta en los aportes iniciales de las dos escuelas del pensamiento penitenciarista: la latina y la anglosajona, que arribaron al continente con los procesos de colonización y acontecimientos posteriores relacionados con el manejo de la convivencia, la seguridad y la justicia, en el contexto local, como es el caso del Plan Colombia firmado con los Estados Unidos en el año 1998 para el tratamiento de la política antidrogas y anti subversión[9] acentuada por el presidente Álvaro Uribe 2002-2004 y aún vigente en el presente gobierno de Juan Manuel Santos.

1.1 Soportes conceptuales del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia

Para ampliar los referentes del SPC colombiano, en este numeral, retomando aportes de Daniel Acosta en la reciente publicación de política penitencia del INPEC,[10] se hace una breve alusión a la influencia de las escuelas clásicas del penitenciarismo en la estructura, funcionamiento del INPEC hoy, como organismo administrador de la pena de coerción de la libertad por autoridad judicial.

1.1.1 La Escuela Latina

Estructurada en Italia y con desarrollos significativos en Francia y España bajo la idea del Estado benefactor y la propuesta de la resocialización como modo de garantizar la autoestima del interno a partir de la revisión pedagógica de sus conductas a través de la intervención de grupos profesionales que consideraban al delincuente como actor protagonista de conductas desviadas frente a los comportamientos.

Este modo de pensamiento con sellos religiosos planteo la humanización o realización de acciones humanitaristas en las cárceles en donde, entre una mezcla de bondad y crueldad, el sujeto criminal se convierte en objeto de estudio de equipos interdisciplinarios, avalados por el rótulo científico, desde la convicción de estar tratando a un actor peligroso con desviaciones conductuales, vinculado con

8 Serie de la cual la autora de este texto actúo como asesora temática y metodológica de la publicación, motivo por el cual algunos apartes tomados para este documento se contemplan en calidad de coautoría.

9 El Plan Colombia se firmó por iniciativa del gobierno norteamericano para continuar prestando ayuda económica y técnica a los países de América Latina. que participaron en el programa de "Alianza para el Progreso" liderado por el presidente Jhon F. Kennedy, bajo el objetivo de evitar el fortalecimiento del pensamiento de las teorías marxistas en el continente. Para el caso colombiano el primer convenio se firmó en el año 1998 entre el Presidente Bill Clinton y Andrés Pastrana para la lucha antidrogas.

En el contexto del gobierno de Uribe, recobra importancia señalar, que la subversión también incluyó a distintos actores opositores y no solamente a grupos guerrilleros, últimos que fueron denominados de manera generalizada como terroristas y así tratados por el sistema judicial.

10 Para esta síntesis histórica del numeral 1 y 3, y en general para todo el texto, se retoman apartes de la serie doctrina Institucional del INPEC, publicada en diciembre de 2012, para la cual la autora laboró como asesora para la estructuración temática y metodológica de la misma y el profesor Daniel Acosta como especialista de la política penitenciaria. En efecto, los textos que se retoman aquí fueron elaborados de manera conjunta para la publicación a partir de la recopilación inicial del profesor en mención.

el pecado y con daños en su estructura mental (incluso congénitas). De cualquier manera, ya se hacía presente la idea de una posible recuperación del paciente que había errado por razones mayoritariamente de orden interno. Hoy, con fortuna, esta visión ya está en vía de superación al incluir a los factores sociales como causales de la conducta violenta o criminal.

Según Acosta (2010, p.11) la Escuela Latina, eligió la estrategia del Estado benefactor (welfarismo penal) de brindar lo que "requiere" el interno para mantener en alto su autoestima como privado de la libertad, bajo el criterio de intervenir la conducta a través de la resocialización o el manejo de la actitud".

Es importante señalar que el incremento de los índices de inseguridad y de la población reclusa en las cárceles de Colombia desde mediados del siglo XX, condujo a la reducción de las bondades del Welfarismo penal interesado en la reinsertación del delincuente y dio campo a las técnicas disciplinarias de carácter masivo y coercitivo.

1.1.2 La Escuela Anglosajona

Su configuración inicial de orden conceptual se atribuye a Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania desde el pensamiento del control social y control total de la persona privada de la libertad bajo sistemas disciplinarios fuertes y apoyados en esquemas técnicos, así como el estudio de perfiles criminales para la disposición de estándares de custodia, control y tratamiento penitenciario desde una perspectiva de la psicología conductista.

Este modelo, potenciado en la segunda mitad del siglo XX por las políticas criminales y judiciales de los Estados Unidos, está respaldado en la tensión global del riesgo (Beck, 1998, p.19),[11] el incremento de los índices de inseguridad, la aparición del terrorismo y delitos de orden global dentro de las cuales el uso de las tecnologías impone nuevos modos de acción delincuencial, que casi siempre son detectados de manera posterior a los hechos por parte de los organismos de inteligencia y de justicia.

Dentro de este modelo mixto, que conjuga el pensamiento de las dos escuelas penitenciaristas, han aparecido las propuestas de la reformación de la conducta, (reformatorios), la rehabilitación, la readaptación, la reeducación y la resocialización como componentes inspirados en el derecho positivista en el que prima el postulado de la sanción y castigo como mecanismos decisorios para la corrección de acciones delictivas, abordables incluso desde la criminología dedicada al estudio de las conductas y actores delictuales; sin que en la actualidad se disponga de resultados contundentes en relación con la efectividad de la privación de la libertad, la separación del individuo de la sociedad y el tratamiento progresivo en la prevención y control del delito, así como de la reincorporación del post penado a la sociedad. Ante tal dificultad, como plantea Roberto Gargarella (2008, p.49) la sociedad política y civil puede sumirse en los siguientes dilemas: "uno puede

11 En el contexto del análisis de la sociedad industrial Beck plantea que "mientras que en la sociedad industrial la "lógica" de la producción de riqueza domina a la "lógica" de producción de riesgos, en la sociedad del riesgo se invierte esta relación" (primera parte). Las fuerzas productivas han perdido su inocencia en la reflexividad de los procesos de modernización. La ganancia de poder del "progreso" técnico-económico se ve eclipsada cada vez más por la producción de riesgos. Éstos se pueden legitimar como "efectos secundarios latentes" solo en un estadio temprano. Con su universalización, crítica pública e investigación (anti) científica, se quitan el velo de la latencia y ganan un significado nuevo y central en las discusiones sociales y políticas"

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

preguntarse si es razonable defender una visión que sea "terminante en contra del castigo" [...] o pensar que «hay respuestas inclusivas al crimen que parecen más adecuadas a los propósitos de su estudio» y de este documento: el castigo.

Daniel Acosta, en su análisis de las Escuelas del Pensamiento Penitenciario, permite concluir que en la actualidad, la tendencia de la Escuela Anglosajona pareciera buscar minimizar los costos que implica prisionalizar a las personas, mientras que el pensamiento de la Escuela Latina sigue insistiendo en el modelo de un estado benefactor con capacidad de resocialización de los privados de la libertad, desde luego concebidos como individuos generadores de conductas desviadas en relación con los modos normales y civilizados de comportamiento. Esta dicotomía, prevalece pese a la aparición de nuevos modos de comprender los comportamientos delictuales desde la criminología moderna que concibe al delito como algo propio de la interacción social, motivado en el juego de intereses y explicable a través de patrones motivacionales estándar, objeto de estudio permanente, tal como se aprecia en las elaboraciones de David Garland (2005, p.53):

> *La criminología contemporánea ve al delito, cada vez más, como un aspecto normal, rutinario, común de la sociedad moderna, cometido por individuos que son, en todo sentido, perfectamente normales. En el ámbito penal, este modo de pensar ha tendido a reforzar las políticas retributivas y disuasivas ya que afirma que los delincuentes son actores racionales que responden a desincentivos y son plenamente responsables de sus actos delictivos.*
>
> *Pero en sus implicaciones más generales en el territorio de la prevención del delito, esta nueva percepción ha tenido consecuencias más novedosas. Un género de teorías de control –que podríamos llamar las criminologías de la cotidianidad– se compone de teorías como la elección racional, la de las actividades habituales, del delito y, rápidamente, se ha convertido en un recurso crucial para las autoridades políticas en las últimas dos décadas. El supuesto fundamental de estas teorías es que el delito es un evento –o más bien una masa de eventos– que no requiere de ninguna motivación o disposición especial, de ninguna patología o anormalidad y que está inscrito en las rutinas de la vida social y económica contemporánea.*

En el mismo debate contemporáneo sobre la efectividad del castigo y, de la privación de la libertad retoman importancia las conclusiones del Segundo Congreso Internacional de Criminología (París, 1950)[12] que declaran: «la prisión no es una forma normal de vida y tiene en sí un factor criminógeno». En contraposición, se entiende que la libertad es la forma natural del ser humano y que su despojo tiene efectos multidimensionales en la personalidad, máxime en condiciones que deterioran la condición de dignidad humana, según las facultades asumidas por el Estado para la Administración de la vida bajo lógicas como la planteada por Michel Foucault en torno a la biopolítica (2008, pgs.367-368) [13] y el de la nuda vida de Agamben (1998, pgs.72-73).[14]

12 http://www.unis.unvienna.org/pdf/2010-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf

13 Para Foucault "con el surgimiento de la economía política y la introducción del principio limitativo en la misma práctica gubernamental, se efectúa una situación importante o, mejor una duplicación, pues los sujetos de derecho sobre quienes se ejerce la soberanía política aparecen como una población que un gobierno debe manejar. Allí tiene su punto de partida la línea de organización de una "biopolítica"

14 Agamben se refiera a la "nuda vida, es decir, la vida a quien cualquiera puede dar muerte, pero que es a la vez insacrificable del homo sacer, cuya función en la vida política moderna hemos pretendido reivindicar (...). Todo se presenta como si al mismo tiempo que el proceso disciplinario por medio del cual el poder estatal hace del hombre en cuanto ser vivo el propio objeto específico, se hubiera puesto en marcha otro proceso que coincide a grosso modo con el nacimiento de la democracia moderna, en el

En el contexto colombiano, el manejo del castigo de privación de la libertad para múltiples actores delincuenciales ha implicado la creación de regímenes especiales para los distintos grupos según la conducta criminal cometida y los niveles de dificultad para su manejo en términos de seguridad en los establecimientos carcelarios y penitenciarios. Así, a partir de finales de los años 80 se dio paso a la construcción de megacomplejos carcelarios con condiciones especiales para aislar a los reclusos de sus redes sociales de actuación, dotados de medios electrónicos de vigilancia, con restricción de beneficios administrativos para el uso de elementos personales, con sistemas electrónicos de vigilancia cerrada, registros personales frecuentes, separación de población por patios o pabellones según grado de peligrosidad, creación y apoyo a las redes de informantes y de inteligencia y contrainteligencia en los alrededores de las cárceles. No obstante, el incremento de la inseguridad con los respectivos índices de resultados fatales se constituyen en un anti testimonio de la efectividad de las medidas coercitivas en la dinámica de la vida penitenciaria en donde los verdaderos delincuentes continúan sus acciones con el apoyo de mafias internas y externas a la prisión.

1.2 Génesis, desarrollo y actualidad del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano

La historia de la cárcel en Colombia está atada a la legislación dispuesta por la colonia española con 363 leyes que contemplaban una propuesta de delitos y castigos como tormentos aplicables a la población española y criolla, toda vez que en los esclavos la ausencia de libertad fue su condición permanente.

Colombia obtuvo su independencia en 1810 y en su primera Constitución, de Cundinamarca en 1811[15], abolió la tortura[16], autorizó coartar la libertad del ciudadano y prohibió llevar a la cárcel de manera ilegal a las personas. En la época republicana, la primera Constitución de la Gran Colombia[17] en 1821, reprimió los delitos y planteó la necesidad del primer Código fue expedido en 1828, al tiempo que Simón Bolívar ordenó la creación de "Presidios Correccionales" en las capitales de provincia y la prisión solo por orden de la autoridad competente. En 1873 apareció en Bogotá el primer Panóptico administrado bajo el Régimen Pensilvánico[18] y en 1890 la cárcel del Buen Pastor para mujeres dispuesta por la

hombre en su condición de viviente ya no se presenta como *objeto*, sino como *sujeto* del poder político. Estos procesos opuestos, en muchos aspectos, y (por lo menos en apariencia) en acerbo conflicto entre ellos, convergen, sin embargo, en el hecho de que en los dos están en juego la nuda vida del ciudadano, el nuevo cuerpo biopolítico de la humanidad.

15 *"como curiosidad al texto de la Constitución de 1811 se agrega un Apéndice con cuatro decretos expedidos por el Presidente, Jorge Tadeo Lozano, quien entrado en funciones unos días atrás, los había proferido el día 26 de marzo, sobre estos temas: un indulto para todas las personas presas, o detenidas; un olvido para con las personas que hasta ahora hayan estado opuestas a la causa patriota; un reconocimiento de "amigos" a quienes respeten la Constitución"*. http://www.portafolio.co/economia/200-anos-la-primera-constitucion-colombia-0;

16 *"TITULO IV. DEL PODER JUDICIAL. Artículo 35. Se confirma y ratifica la abolición de la tortura, ya decretada por la Suprema Junta de esta provincia, y ninguna autoridad, por eminente que sea, podrá jamás hacer uso de la cuestión de tormento, aunque el delito sea de los más atroces"*. http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/co/cundinamarca.htm.

17 Territorio jurídico que funcionó entre 1821 y 1831 integrado por Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá.

18 Se trata de un método penitenciario inspirado en las ideas del religioso inglés William Pen, colonizador del Estado de Pensilvania en los Estados Unidos, que consistía en el aislamiento de la persona en un espacio eminentemente individual, sin posibilidad de contacto con otros, para recapacitar su error y hallar el arrepentimiento. Este método fracasó por el perjuicio físico y mental a los condenados.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

comunidad religiosa del mismo nombre. En 1837, se introdujo la pena privativa de la libertad como sanción fundamental, en un país sumido en la detención de personas relacionadas con las guerras civiles y, en consecuencia, presos políticos (prisioneros de guerra).

Hacia 1934, cuando se pasaba de la herencia colonizadora a la configuración de un Estado-nación y asomaba la economía capitalista, se estructuró, de manera incipiente, el pensamiento carcelario y penitenciario con la discusión de temas como la institucionalización civil de esta política (antes en manos de la religión), la destinación de recursos presupuestales para el funcionamiento logístico y mantenimiento de reclusos y la definición de mecanismos de vigilancia y control. En 1936 con el auge de la industria en las ciudades y la emigración del sector rural al urbano, se generaron nuevas relaciones sociales en conglomerados que exigieron la regulación de comportamientos por parte de la autoridad civil desde la Dirección de Prisiones y el imperio de la norma orientada al castigo a infractores en el marco del Código Penal expedido en ese año.

Hasta 1970 estuvo vigente un Sistema Carcelario y Penitenciario de carácter eminentemente arbitrario que albergaba personas por razones políticas, sociales y culturales impuestas por las clases dominantes con leyes como la de «vagos y maleantes" (1936 a 1958) heredada de la Justicia española[19] para la supuesta prevención de la comisión de delitos con medidas como la retención, alejamiento, control de personas sospechosas y peligrosas, entre ellos: vagabundos, desocupados, nómadas, proxenetas, artistas, rufianes, mendigos, finalmente homosexuales. Por medio de este sistema de justicia el Gobierno pretendía lograr control social[20] de la población (Acosta, 2012, p.15)[21] desde las siguientes medidas de selectividad de los ciudadanos (sospechosos frente a los buenos) y el disciplinamiento en un ambiente cerrado.

A partir del Estatuto Penitenciario de 1964, Decreto 1817 de 1964, el país pretendió superar grandes vacíos en la política penitencia, que no logró debido a las mismas razones que han permanecido desde entonces, como se observa en este aparte del ex ministro de Justicia Jaime Castro[22] en 1974, cuando la población reclusa era de 36,500 personas en un país de 23 millones de habitantes (1974. p. 12-13):

> *El examen profundo del régimen carcelario y penitenciario nacional permitirá descubrir aspectos más graves y preocupantes que los contenidos en este anexo. [...] preténdase muy seriamente llamar la atención hacia un campo en el cual se manifiesta la eficacia de la actividad judicial-penal.*

19 "la Ley de Vagos y Maleantes es de la República, salida del Ministro Magín de Manuel Azaña. Fue aprobada esta ley por la Corte Constituyente de la República y firmada el 4 de agosto de 1933. Es curioso que el fundamento de la misma sea el famoso comienzo del artículo 1° de la Constitución de la República de 1931 que decía «España es una República de trabajadores de toda clase...». Es decir, era persona peligrosa la que no tuviera trabajo o no pudiera trabajar. http://www.religionenlibertad.com/articulo.asp?idarticulo=6580:

20 Este control social preventivo hoy responde a la Teoría del Derecho Penal de Acto el cual busca penalizar conductas realizables en el mundo exterior, en la idea que querer juzgar los pensamientos del individuo.

21 En la serie Doctrina Institucional No. 1. Historia y cultura organizacional del INPEC. 2012.

22 Jaime Castro es un líder político del partido liberal colombiano, defensor e impulsor de la descentralización en Colombia. Entre los cargos más representativos se cuenta: Secretario Jurídico de la presidencia (1970-1972); Ministro de Justicia y Derecho 1973 -1974; senador de la República 1974-1980; Ministro de Gobierno 1984 – 1986, y alcalde de Bogotá 1990 -1992.

> *La situación de los internos en los establecimientos carcelarios no es satisfactoria; y, en varios casos, está frustrándose su rehabilitación o acentuándose su inclinación al delito. Trátese, pues, de un grave problema que exige con carácter urgente una revisión fundamental y que reclama mejor asistencia económica y humana por parte del Estado.*
>
> *La elevada población de reclusos se explica por:*
>
> - Altos índices de criminalidad;
> - Por mecanismos procedimentales que facilitan la privación de la libertad y son exigencias para otorgar la excarcelación, y
> - Por la lentitud y morosidad de los sistemas judiciales y a veces de los mismos jueces. (El problema penitenciario. Anexo a la memoria ministerial 1974. Págs. 12 -13)

En este círculo vicioso, la crisis carcelaria y penitenciaria se constituyó en un componente fundamental para el deterioro de la legitimidad institucional del país al terminar la década de los años 80, la cual motivó la reforma constitucional de 1991 con lineamientos claros para la reforma del sector justicia, la creación del INPEC en 1992 y la promulgación de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, con la configuración orgánica contenida así en el Art. 15:

> *ARTÍCULO 15. SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al "Ministerio de Justicia y del Derecho" con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.*

En tal momento el SPC adopta al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, creado mediante el decreto 2160 de 1992, como organismo responsable de: "la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución de trabajo social no remunerado"[23], y, en consecuencia ente administrador de todos los Establecimientos de reclusión de Orden Nacional, ERON, quedando por fuera las cárceles de orden municipal en las que se encuentran reclusos por razones de detención preventiva.

La reforma de la política penitenciaria y carcelaria y su comportamiento actual en Colombia se debe entender desde la situación histórica de violencia del país, los desarrollos de la Constitución de 1991 fundamentada en el Estado Social de Derecho, la reforma y recientes modificaciones a la justicia penal y, lamentablemente la agudización del conflicto relacionado con el narcotráfico y la acción violenta de grupos al margen de la ley que hoy mantienen vigente la influencia de la justicia restrictiva de los Estados Unidos a través del Plan Colombia.

1.3 La reforma a la justicia en Colombia para la atención del conflicto y el manejo del Sistema Penitenciario y Carcelario

Desde 1978 el Gobierno de Colombia ha usado la figura constitucional de la Conmoción Interior para resolver tópicos de convivencia, seguridad y orden interno, que aún guardan vigencia. Al terminar la década de los 80 el sistema de justicia mostró grandes debilidades para el manejo y control de los nuevos delitos

23 Ley 65 de 1993. Código Penitenciario y Carcelario. Art. 14.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

conexos al narcotráfico, situación que motivó la reforma constitucional de 1991, cuyos desarrollos[24] para el sistema de justicia, del que forma parte lo penal y carcelario, hoy, se soporta fundamentalmente en el siguiente marco legislativo:

- Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993.
- Código Penal, ley 599 de 2000. A través de este marco legislativo se actualizan los delitos emergentes que atentan contra la seguridad del Estado, el terrorismo, la extorsión, el secuestro y otros incorporados en tal reforma.
- Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004. Introduce en Colombia el modelo de enjuiciamiento penal oral acusatorio que define la titularidad de la acusación en un ente nuevo, la Fiscalía General de la Nación y el juzgamiento y represión de delitos en la rama judicial, a partir de un régimen adversarial integrado por bancadas de acusadores y defensores, con la aparición del concepto de víctima en el marco de derechos.
- Código de Infancia y Adolescencia, Ley 10 de 1998. Establece los lineamientos para la protección de esta población y la responsabilidad penal de mayores de 14 años.
- Leyes de Alternatividad Penal orientadas a la administración de justicia para grupos especializados de delincuencia, entre los que se catalogaron a paramilitares y guerrilleros a través de las siguientes normas:

  a) Ley 782 de 2002 que prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 orientadas a la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia; b) Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y la Ley 1592 de 2012 y Ley 1424 de 2010 sobre disposiciones de Justicia Transicional para delitos menores cometidos por desmovilizados; c) Marco Jurídico para la Paz, Acto Legislativo No. 1 de 2012 por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución y se dictan otras disposiciones y se definen instrumentos sancionados por el Congreso para el tratamiento de la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera con garantía de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
- Ley de Convivencia y Seguridad, Ley 1142 de 2011, por la cual se reformó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia y las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras normas en materia de seguridad;
- Estado de Conmoción Interior para atender las condiciones de inseguridad del país sometido a un régimen de terror, Decreto 1837 de 2002.
- Estatuto Antiterrorista, Acto No. 02 del 18 de diciembre de 2003, para modificar asuntos relacionados con libertades individuales y delegación de

24 Aunque las iniciativas legislativas para la búsqueda de la paz inician hacia el año 1982, en este documento para hacer referencia al sistema Penitenciario y Carcelario se relacionan los instrumentos jurídicos posteriores a l991 por las siguientes razones: en tal año se dio la reforma constitucional, el INPEC fue creado en el año 1992 y el Código Penitenciario y Carcelario fue expedido en 1993.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

funciones de policía judicial al Ejército Nacional;

El Código Penal, Ley 599 de 2000, introdujo un alto número de conductas,[25] como delitos y modificaciones posteriores aumentaron la cantidad de pena[26] imponible[27]. No obstante, el ingreso de personas a los centros carcelarios ha continuado en aumento tanto de sindicados en condición de retención preventiva y de sentenciados para purgar pena extramural o ex carcelaria,[28] según la decisión judicial, sin tener en cuenta la disponibilidad de capacidad en los ERON. Lo anterior, en contraposición al Art. 28 Constitucional de acudir a la privación de libertad en detención solo como medida excepcional.

Para efectos de avanzar en la comprensión de la Ley 65 de 1993, CPC, en el próximo numeral se describen aspectos relacionados con la estructura organizativa del INPEC y la situación reciente del comportamiento penitenciario y carcelario.

1.4 Estructura y comportamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano

El SPC se soporta en un marco de legalidad conformado por normas de orden supranacional acogidas por el Estado, la Constitución Política Nacional, Leyes, Jurisprudencia sobre la materia, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, (CONPES), decretos con fuerza de Ley, decretos reglamentarios, resoluciones, acuerdos y disposiciones de orden interno del INPEC, instrumentos que desde el derecho internacional y nacional determinan la administración de la población reclusa en el marco de los Derechos Humanos, como derrotero universal.

Los datos que se relacionan en este documento sobre la estructura organizativa del SPC, son los contenidos en la reciente publicación de la serie doctrina Institucional del INPEC 2012[29], con la cual se materializó el mandato constitucional[30] de poner en circulación pública información sobre el comportamiento de la población reclusa por parte del Instituto en desarrollo de su ser misión.

1.4.1 Clasificación de los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional. «Los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) son creados, fusionados, suprimidos, dirigidos, administrados, sostenidos y vigilados

25 El Código Penal introdujo entre otros los siguientes delitos: contra el derecho internacional humanitario, el genocidio, delitos contra la manipulación genética, omisión de socorro, tortura en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual, discriminación racial, omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria, desaparición forzada, inseminación artificial o transferencia de óvulo no consentida, del tráfico de personas, acceso abusivo a sistema informático, reclutamiento ilícito, destrucción del medio ambiente, destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y bienes de culto, toma de rehenes, actos de terrorismo y actos de barbarie, ofrecimiento venta o compra de instrumentos para interceptación de comunicación privada, constreñimiento a la prostitución, pornografía y delitos contra menores, delitos contra derechos de autor, delitos contra el sistema financiero tanto público como privado, lavado de activos, etcétera.

26 El acto administrativo No. 01 de 2004, que consagró el sistema penal oral acusatorio en Colombia, aumentó las penas de ⅓ a ¼ en relación con las penas anteriores.

27 La pena imponible es la que señala la ley en un rango definido por la ley y aplicable por el juez en número de años y meses con límites extremos (mínimo y máximo).

28 Para ello están establecidas dos modalidades para cierto tipo de delitos y actores: casa por cárcel y vigilancia electrónica.

29 Así desde ahora el INPEC dispone de la revista "De entre muros para la libertad 1993 -2010", que corresponde al No. 4 de la Serie, y "De entre muros para la libertad 2011", No. 5, que presentan las cifras de tales períodos, como primer esfuerzo organizado e institucional sobre este tema.

30 Constitución Política de Colombia. Art. 20. "...se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios de comunicación". Art. 74: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable".

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

por el INPEC, Instituto que determinará los lugares donde funcionarán estos establecimientos». (Ley 65 de 1993. Art. 16)

En Colombia los ERON están clasificados en cárceles, penitenciarías, cárceles y penitenciarías especiales, reclusiones de mujeres, cárceles para miembros de la Fuerza Pública, colonias, casa-cárceles, establecimientos de rehabilitación y demás centros de reclusión que se creen en el SPC, según los contenidos de la las Ley 65 de 1993 en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Clasificación de los centros penitenciarios y carcelarios de Colombia

Clases de establecimientos	Descripción
Cárceles. (Art. 21).	Establecimientos de detención preventiva, previstos exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados, en el lugar que señale la autoridad judicial de la jurisdicción. La pena de arresto (Cn. Art. 28) se cumplirá en pabellones especiales en las cárceles y en el caso especial de entrega voluntaria de personas de grupos subversivos, serán recluidos en instalaciones de la Fuerza Pública.
Penitenciarias (Art. 22)	Establecimientos para condenados a pagar pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos. Los centros de reclusión serán de alta, media y mínima seguridad (establecimientos abiertos), categorías definidas por las especificaciones en su construcción y las fases de Tratamiento Progresivo en el régimen interno. El traslado de internos de una categoría a otra depende de la solicitud de la autoridad competente a la Dirección del INPEC.
Casa-cárcel (Art. 23).	Establecimientos para personas con privación de libertad por delitos de accidentes de tránsito, las cuales pueden ser creadas y administradas por el INPEC, organismo que aprobará su reglamento. El condenado por delito doloso pasará a la penitenciaría.
Establecimientos de rehabilitación y pabellones psiquiátricos. (Art. 24).	Establecimientos destinados a alojar y rehabilitar personas que tengan la calidad de inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, según dictamen pericial.
Cárceles y penitenciarías de alta seguridad. (Art. 25).	Establecimientos para sindicados y condenados, cuya detención y tratamiento requieran mayor seguridad, sin perjuicio de la finalidad resocializadora de la pena.
Art. 26. Reclusiones de mujeres.	Establecimientos destinados para detención y descuento de la pena impuesta a mujeres infractoras, salvo lo dispuesto en el artículo 23.
Colonias agrícolas. (Art. 28).	Establecimientos para condenados de extracción campesina, preferencialmente y en los que se propician enseñanza y actividades agropecuarias
Reclusión en casos especiales. (Art. 29).	Establecimientos fijados por el Estado para servidores públicos condenados con fueros especiales y miembros de la Fuerza Pública, ancianos, indígenas. La determinación del sitio es fijada por la autoridad judicial competente o el Director General del INPEC, tanto para casos de detención preventiva como para pago de pena en atención a la gravedad de la imputación, condiciones de seguridad, personalidad del individuo, sus antecedentes y conducta.

Fuente: Elaboración propia con base en los contenidos de la Ley 65 de 1993, artículos 21 a 29.

1.4.2 Distribución de Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional (ERON) por regiones y clasificación según fases del sistema progresivo: alta, media

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

y mínima seguridad. Con base en los lineamientos constitucionales de 1991 en relación con la descentralización política, administrativa y fiscal del país, así como la desconcentración de competencias institucionales, en el año 2007 el INPEC avanzó en la creación de seis regionales para administración de los 138 ERON, clasificados según los siguientes criterios:

a) Según la población que albergan, descritos en el numeral 2.4.1.

b) Las fases del sistema del Progresivo: alta, media y mínima seguridad.

c) Las condiciones de seguridad exigidas para los internos según su nivel de peligrosidad: construcción física y logística para condiciones de alta seguridad.

d) Condiciones especiales definidas por la justicia transicional en el marco de las políticas para la paz[31] y la Justicia Transicional.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis, elaborada por la autora, con base en los datos contenidos en documentos del INPEC en el año 2011[32].

Cuadro 2
Centros de Reclusión de Orden Nacional por región

Cant.	SIGLAS Y TRADUCCIÓN	RESUMEN POR REGIONAL 1: Central. 2: Occidental. 3: Norte. 4: Oriente. 5: Noroeste. 6: Viejo Caldas.					
		1	2	3	4	5	6
1	CAMIS – ERE. Colonia agrícola de mínima seguridad -establecimiento de reclusión especial.	1					
93	EPMSC. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario.	26	18	8	9	17	15
3	EPMS. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad.	2			1		
3	EPMSC - RM. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -reclusión de mujeres.	2	1				
4	EPMSC - ERE. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -reclusión de mujeres.		1	2			1
1	EPMSC - ERE J.P. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -establecimiento de reclusión especial justicia y paz.				1		
1	EPMSC - J.P. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -establecimiento de reclusión especial justicia y paz.			1			
1	EPMSC - CMS. Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -campamento de mínima seguridad.	1					
2	JP. Justicia y paz.	2					
3	EPAMS-CAS. Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad.	1		1	1		
1	EPAMS-CAS JP. Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad - justicia y paz.		1				
1	EAMS-CAS - ERE - JP .Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad -carcelario de alta seguridad -establecimiento de reclusión especial -pabellón de justicia y paz.					1	
1	EPAMS-CAS - ERE. Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad -carcelario de alta seguridad -establecimiento de reclusión especial.		1				
1	EPAMS - PC - ERE. Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad -pabellón carcelario -establecimiento de reclusión especial.						1

31 La política nacional de justicia transicional desde la cual se han generado desmovilizaciones de grupos guerrilleros y, últimamente, de paramilitares ha motivado la creación de pabellones especiales denominados de Justicia y Paz, para esta población.

32 INPEC, Serie Doctrina Institucional, Documento 1. págs. 32-33.

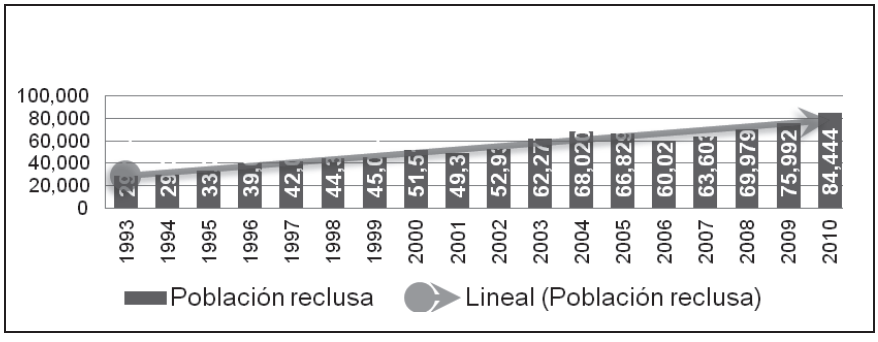
ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

3	EPC. Establecimiento penitenciario y carcelario.	2		1			
3	E.P. Establecimiento penitenciario.	2				1	
1	EC. Establecimiento carcelario.					1	
1	EC - ERE. Establecimiento carcelario -establecimiento de reclusión especial.			1			
1	EC. - PSM.	1					
1	EC. - JP. Establecimiento carcelario -justicia y paz			1			
1	ERE. Establecimiento de reclusión especial.			1			
5	RM. Reclusión mujeres.		1		1		3
1	RM. – PAS ERE. Reclusión de mujeres -pabellón de alta seguridad - establecimiento de reclusión especial	1					
2	COMPLEJO METROPOLITANO. Complejo carcelario y penitenciario de Bogotá.	1			1		
3	COMPLEJO. Complejo carcelario y penitenciario		1			1	1
138	**TOTAL**	**42**	**24**	**16**	**14**	**21**	**21**

Fuente: Elaboración propia de organización de datos según contenidos del módulo 1 de la serie doctrina y cultura Institucional del módulo 1 del INPEC 2011.

1.4.3 Población reclusa en Colombia 2010 - 2011: características generales. Colombia cerró el 2010 con 138 ERON con capacidad para 67.965 personas y una población reclusa de 84.444. Durante los últimos 17 años, el incremento de la población reclusa es del 190%, como se muestra en la gráfica 1, pese a la construcción de 16 megacomplejos carcelarios en los últimos 22 años (1990 – 2012) con medidas de alta seguridad, que cada vez tienen más demanda por los condenados provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, niveles de escolaridad que no superan el nivel del bachillerato.

Gráfico 1
Proporción de la población reclusa en Colombia. Tendencia lineal del comportamiento de la población. 1993 – 2010



Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadística, sisipec web.

Sobre el comportamiento de la población reclusa a partir de 1992, cuando fue creado el INPEC, y al terminar el 2011[33] se pueden señalar los siguientes aspectos:

33 (De entre muros, 2013. p. 17-55). En proceso de impresión, pero tomados del archivo virtual por

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

- El endurecimiento de las penas no parece incidir en la reducción del ingreso de reclusos a las cárceles: al terminar el 2010 la población era de 84, 444 personas y el 2011 cerró con 100,451 privados de la libertad lo que significó un incremento del 18%.
- Entre el 2002 y el 2010, período de Gobierno de Álvaro Uribe, desde la política de la seguridad democrática de confrontación armada para la lucha antidrogas y anti subversión la población carcelaria aumentó en 35,142, con un promedio de 3,905 personas al año.
- En cuanto a la composición de género de la población reclusa: en congruencia con la tendencia histórica, la participación mayoritaria es de los hombres con un 93% frente al 7% de las mujeres.
- La edad de la población reclusa del 2011 responde a los siguientes porcentajes y rangos: el 43% de los 18 a los 29 años, el 51% de 30 a 54 años y el 6% por personas mayores de los 64 años.
- Sobre el nivel de escolaridad se dispone de los siguientes datos: iletrados, 5%; primaria, 38%; bachillerato o nivel segundario completo o incompleto, el 40%, estudios técnicos y tecnológicos, 1.5%; profesional, 1,8%; especialización, 0.1%.
- En cuanto a la nacionalidad, el 84% son nacionales y el 16% extranjeros con la mayor participación de venezolanos, españoles y mexicanos.
- El nivel de hacinamiento al terminar el 2011 era del 47%, bajo la comprensión que hay algunos centros de reclusión con un 200% de hacinamiento. Este dato se halla mediante la comparación de la capacidad de albergue de los establecimientos de reclusión en relación con la demanda real.
- Durante el 2011 los 101,451 los reclusos de los 141 ERON, en calidad de sindicados o condenados, lo estaban por el registro de 148,782 delitos dentro de los cuales se destacan, con frecuencias mayores a 500 registros, los siguientes: Actos sexuales con menor de 14 años, 4,107; Fabricación tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas, 3,429; Acceso carnal abusivo con menor de 14 años, 3,122; Secuestro extorsivo, 3,007; Acceso carnal violento, 2,569; Lesiones personales, 2,543; Secuestro simple, 2,521; Rebelión, 1,925; Receptación, 982; tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos, 698; Terrorismo, 675; Estafa, 637; Destinación ilícita de muebles o inmuebles, 623; Falsedad material en documento público, 591; incesto, 537.

Dentro de esta caracterización, el hacinamiento, se constituye en asunto no resuelto por las políticas Estatales, pese a su reconocimiento histórico, por razones de orden económico como se observa en el siguiente aparte de uno de los documentos de CONPES del 2004[34].

> *La sostenibilidad de la estrategia de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional está directamente ligada a la del Sistema Penitenciario y Carcelario en su conjunto y a la del INPEC, ambas bajo presión a causa de las restricciones fiscales de la Nación y de las dificultades que tiene el INPEC para responder eficaz y eficientemente en todas las dimensiones de la atención y el tratamiento integral de la población reclusa*

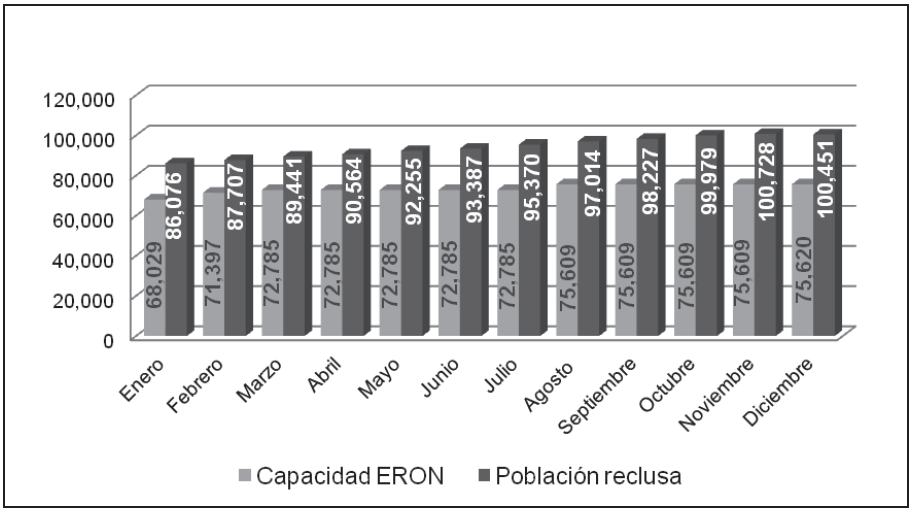
la autora, quien actúa como asesora metodológica y temática de la publicación.)

34 Documentos CONPES No. 3277 de 2004. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciaros y carcelarios. Pág. 25.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Al terminar el 2011, el hacinamiento, con graves efectos en la salud de la población reclusa, mostró un incremento preocupante como se observa en la gráfica que permite ver la capacidad de los ERON (izquierda) en relación con la población reclusa en los mismos (columna derecha).

Grafico 2
Proporción de la población reclusa colombiana frente a la proporción de la capacidad de los ERON. 2011



Fuente: sisipec web

Como lo observa el director del INPEC, General Gustavo Adolfo Ricaurte, la situación cada vez es más preocupante:

> *El 2012 cerró con un nivel de hacinamiento del 52% en los 141 ERON del país, dando lugar a una crisis representada en los siguientes aspectos: a) cultura incipiente de la gestión de la calidad en los Establecimientos de Reclusión; b) déficit en la administración de la seguridad de todo el personal vinculado a los ERON (internos, personal de guardia, visitantes, etc.), c) Insuficiencia física y logística de la estructura carcelaria, d) Escasez de personal profesional y especializado cualificado para el tratamiento penitenciario y, e) problemáticas en materia de la vivencia del principio de igualdad, derechos humanos y servicios básicos de la población reclusa, especialmente el de salud*[35].
>
> *El tratamiento y solución de estos problemas implica líneas de acción que pueden llevarse un largo tiempo, pero ahora se hace necesario, de inmediato, implementar estrategias para "descongestionar el sistema, dar trámite a las órdenes de libertad pendientes, apropiar los recursos necesarios para aumentar los cupos, garantizar los procesos de resocialización, cumplir con la protección de los derechos humanos, emprender procesos meritocráticos en la selección de los profesionales y guardianes que laboran en las cárceles y construir hospitales o clínicas penitenciarias.*
>
> *La crisis penitenciaria y carcelaria en Colombia se ha constituido en una bomba de tiempo, que en este momento está llegando al segundo cero, que es cuando corresponde al Estado apropiarse del tema en todas sus dimensiones con el compromiso de toda su institucionalidad, como le ha tocado asumirlo al INPEC.*

35 Informe del señor General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia al Congreso de la República el 21 de noviembre de 2012 ante el llamado de control político.

> *Hay decisiones que no se pueden aplazar más y que ameritan una verdadera reforma al Sistema de la Justicia, dentro de ella el campo penitenciario y carcelario*[36].

Ante la agudización de la situación de hacinamiento carcelario que ascendió al 52% en el mes de marzo, de este año, los organismos de Derechos Humanos se han apropiado del tema, en especial la Defensoría del Pueblo,[37] desde la cual se emitió el siguiente pronunciamiento[38].

> *El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, le solicitó este lunes al Gobierno que estudie la posibilidad de acudir a la figura constitucional de la declaratoria de emergencia social para enfrentar los problemas de hacinamiento, salud y servicios que enfrenta la población penitenciaria y carcelaria del país.*
>
> *Las declaraciones fueron hechas durante la instalación de las sesiones que adelantará la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) esta semana en Medellín, y luego de que un fallo de tutela del Tribunal Superior de esa ciudad ordenara, a partir de este lunes, no recluir más presos en la cárcel de Bellavista, donde se registra un hacinamiento de 210 por ciento.*

Con la crisis del sistema carcelario colombiano y el fallo de varios jueces de no permitir el ingreso de más sindicados a distintos reclusorios del país con hacinamiento de más del 200 y hasta el 400%, el Ministerio del interior y del Derecho, el 22 de marzo del presente año, radicó el Proyecto de Ley para la reforma al Código Penitenciario, con la siguiente declaración ante la cadena radial de Caracol:

> *[...] no se van a soltar delincuentes para lograr superar la grave situación de hacinamiento de las cárceles del país.*
>
> *... el Gobierno está planteando soluciones de carácter estructural: "con esta propuesta de reforma no estamos debilitando la Ley de Seguridad Ciudadana, delitos como la extorsión, el robo con violencia, hurto agravado, el abuso sexual de menores, no tendrán ningún tipo de beneficio, como hoy ocurre".*
>
> *... las medidas propuestas por el Gobierno apuntan a humanizar la situación carcelaria, como por ejemplo el que los entes territoriales asuman la responsabilidad que tienen por ley de atender a la población detenida de manera preventiva*
>
> *... el proyecto incluye la vinculación del sector privado a través de varios mecanismos. Uno de ellos, a través del cual se permite la asociación pública privada para la construcción de establecimientos de reclusión.*

Entre tanto, desde una mirada estructural y de preocupación humanitaria ante la magnitud del problema, el representante de Bogotá ante la Cámara y defensor de los Derechos Humanos, Iván Cepeda, comprometido con este tema y un amplio reconocimiento social en el país, dirigió un derecho de petición a la Ministra de Justicia, entre otras, con estas consideraciones.[39]:

---

36 Entrevista realizada por la autora al Señor General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia, director del INPEC, el martes 5 de marzo de 2013.

37 Es una institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas: Promoción y divulgación de los derechos humanos. Prevención, protección y defensa de los derechos humanos., y fomento del respeto al derecho internacional humanitario. http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0101&_secc=01&ts=1

38 http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-411041-defensor-del-pueblo-pide-declarar-emergencia-social-enfrentar-cr.

39 http://ivan-cepeda.blogspot.com/. Marzo 20 de 2013.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

[...] con el texto presentado por el Gobierno Nacional ante el Congreso para reformar el Código Penitenciario y Carcelario, se transgreden los preceptos constitucionales.

Lo hemos dicho en repetidas oportunidades, los niveles de hacinamiento, la desprotección con respecto a las políticas penitenciaria y carcelaria, la discriminación y estratificación de presos, la falta de atención en salud, hacen que la condición de las cárceles sea alarmante. Por eso, es necesario que para esta Reforma se tenga en cuenta la participación de los internos, que son quienes sufren dicha situación.

... mientras se aprueba el nuevo Código Penitenciario, el ministerio de Justicia debe poner en marcha los planes de contingencia anunciados para la descongestión carcelaria, con especial atención al grueso número de personas en condición de detención preventiva, que mediante acuerdos con la Fiscalía General, podrían continuar en libertad mientras se definen sus procesos.

2. El concepto de alta seguridad en el marco de la Justicia especializada

En Colombia el concepto de alta seguridad, objeto de interés en este estudio, en el sistema penitenciario y carcelario está fundamentado en el siguiente compendio legislativo y reglamentario en el marco de la justicia especializada[40].

- Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, en los siguientes Artículos:

Art. 22. PENITENCIARIAS. "Las penitenciarías son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos.

Los centros de reclusión serán de alta, media y mínima seguridad (establecimientos abiertos). Las especificaciones de construcción y el régimen interno establecerán la diferencia de estas categorías.

Las autoridades judiciales competentes podrán ordenar o solicitar respectivamente, al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que los detenidos o condenados sean internados o trasladados a un determinado centro de reclusión en atención a las condiciones de seguridad.

Art. 25. CÁRCELES Y PENITENCIARÍAS DE ALTA SEGURIDAD. Son cárceles y penitenciarías de alta seguridad, los establecimientos señalados para los sindicados y condenados, cuya detención y tratamiento requieran mayor seguridad, sin perjuicio de la finalidad resocializadora de la pena.

ART. 52. REGLAMENTO GENERAL. El INPEC expedirá el reglamento general, al cual se sujetarán los respectivos reglamentos internos de los diferentes establecimientos de reclusión.

Este reglamento contendrá los principios contenidos en este Código, en los convenios y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

40 La justicia especializada o regional, surge con antecedentes legislativos desde la aplicación permanente del antiguo "Estado de sitio" hoy denominado con modificaciones "Estado de excepción", a partir del Estatuto de Seguridad y luego Estatuto para la democracia, gobierno de Julio Cesar Turbay y posteriores, observándose que se sustraía del conocimiento de los jueces comunes, en su instancia, mediante decretos presidenciales especiales, los casos de persecución penal de redes organizadas de narcotráfico, secuestro y luego en contra de guerrilleros y paramilitares, el juzgamiento de estas conductas, Desde entonces se separaron estas investigaciones y juicios penales, naciendo la figura de "fiscales y jueces SIN ROSTRO", que eran ocultos en su nombre e identidad física para internos y abogados, impidiéndose por "protección de tales funcionarios", conocer quién era su investigador y/o juzgador, violentándose la posibilidad de recusarlos por parcialidad o enemistades graves. Estas normas cayeron con los Códigos Penales y de Procedimiento. Ley 599 y 600 de 2000.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Establecerá, así mismo, por lo menos, las normas aplicables en materia de clasificación de internos por categorías, consejos de disciplina, comités de internos, juntas para distribución y adjudicación de patios y celdas, visitas, "la orden del día" y de servicios, locales destinados a los reclusos, higiene personal, vestuario, camas, elementos de dotación de celdas, alimentación, ejercicios físicos, servicios de salud, disciplina y sanciones, medios de coerción, contacto con el mundo exterior, trabajo, educación y recreación de los reclusos, deber de pasar lista por lo menos dos veces al día en formación ordenada. Uso y respeto de los símbolos penitenciarios.

Dicho reglamento contendrá las directrices y orientaciones generales sobre seguridad. Incluirá así mismo, un manual de funciones que se aplicará a todos los centros de reclusión.

Habrá un régimen interno exclusivo y distinto para los establecimientos de rehabilitación y pabellones psiquiátricos.

Art. 63. CLASIFICACIÓN DE INTERNOS. Los internos en los centros de reclusión, serán separados por categorías, atendiendo a su sexo, edad naturaleza del hecho punible, personalidad, antecedentes y condiciones de salud física y mental. Los detenidos estarán separados de los condenados, de acuerdo a su fase de tratamiento; los hombres de las mujeres, los primarios de los reincidentes, los jóvenes de los adultos, los enfermos de los que puedan someterse al régimen normal.

La clasificación de los internos por categorías, se hará por las mismas juntas de distribución de patios y asignación de celdas y para estos efectos se considerarán no solo las pautas aquí expresadas, sino la personalidad del sujeto, sus antecedentes y conducta.

- Jurisprudencia. Debido a las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los representantes de los internos por los criterios de diferenciación como presos para purgar pena en pabellones de alta seguridad, la Corte Constitucional expidió el siguiente fallo de control constitucional sobre la legitimidad de tales diferenciaciones, en razón a su ajuste a la ley:

Sentencia C-394 del 5 de septiembre de 1995.

IGUALDAD-Concepto

La igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Además, la norma funda la distinción -que no es lo mismo que discriminación- en motivos razonables para lograr objetivos legítimos, tales como la seguridad, la resocialización y cumplimiento de la sentencia, que tienen notas directas de interés general y, por ende, son prevalentes. Luego no se trata de una discrecionalidad radical, sino tan sólo de un margen razonable de acción, precisamente para que se cumplan la ley y la sentencia.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -Ejecución de sentencias/ INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -Incompetencia para reglamentar penas accesorias.

La ejecución de que trata, no es la ejecución de penas, potestad jurisdiccional en cabeza de los jueces de penas, sino de una ejecución de carácter administrativo, a nivel interno, compatible con la función natural del gobierno, y así entendida la norma no contraviene en nada ni la letra ni el espíritu de la Carta Política. No ocurre lo mismo con respecto a la reglamentación de penas accesorias fijadas en el Código Penal, pues, la Corte considera que dicha reglamentación corresponde al legislador, y al otorgarle el artículo en comento esa facultad al gobierno, contraviene el artículo 113 superior. Es por ello que se declarará la inexequibilidad de la expresión "y la reglamentación" del artículo acusado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Clasificación

La clasificación brinda condiciones de seguridad -incluso para los mismos reclusos-, elemento esencial del orden público, que constituye un derecho de la sociedad y un deber del Estado. Las observaciones sobre la igualdad, que no es sinónimo de identidad absoluta, valen también aquí. A veces las mismas condiciones de trato ante situaciones y exigencias diversas, pueden llegar a ser injustas, sobre todo cuando se trata de proteger la seguridad de la vida de los internos, y la seguridad y tranquilidad de los miembros de la sociedad civil.

En conclusión, hoy en el SPC subsisten dos los criterios relacionados con alta seguridad:

a) El de condiciones arquitectónicas y técnicas para construcción de complejos carcelarios con pabellones de alta seguridad para albergar a sindicados y condenados bajo el criterio de alta peligrosidad[41] o condiciones especiales según la justicia transicional,

b) El del Sistema Progresivo, acogido en el país desde 1964, para el tratamiento de internos en que se contempla las fases de alta, mediana y mínima seguridad, según las condiciones y características definidas en la misma ley y en las reglamentaciones posteriores.

Grosso modo, a continuación se describen los desarrollos existentes sobre cada uno de estos dos campos de la alta seguridad.

2.1 Alta seguridad como fase del componente del Sistema Progresivo de la atención y tratamiento penitenciario

Sobre tal campo del significado, el Estatuto Penitenciario y Carcelario contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 143. TRATAMIENTO PENITENCIARIO. El tratamiento penitenciario debe realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto. Se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia. Se basará en el estudio científico de la personalidad del interno, será progresivo y programado e individualizado hasta donde sea posible.

ARTÍCULO 144. FASES DEL TRATAMIENTO. El sistema del tratamiento progresivo está integrado por las siguientes fases:

1. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.

2. Alta seguridad que comprende el período cerrado.

3. Mediana seguridad que comprende el período semiabierto.

4. Mínima seguridad o período abierto.

5. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional.

Los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para todos los internos, sin que esto excluya el trabajo. La sección educativa del INPEC suministrará las pautas para estos programas, teniendo

41 El carácter de alta peligrosidad no cuenta con un concepto exacto dentro de ningún documento jurídico, pero en la cultura de la justicia se entiende como aquellas personas que las características de la conducta criminal cometida implican un riesgo para el resto de la población reclusa, o que por su rol dentro del delito puede ser agredido por actores externos o internos dado su valor como amenaza.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

> *en cuenta que su contenido debe abarcar todas las disciplinas orientadas a la resocialización del interno.*
>
> *PARÁGRAFO. La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.*

El progreso del recluso en el proceso de tratamiento progresivo y su promoción de una fase a otra está a cargo del consejo de evaluación y tratamiento.

2.2 Alta seguridad como característica arquitectónica y logística de los Centros Penitenciarios y Carcelarios

El concepto de alta seguridad en cuanto al componente arquitectónico y logístico de los Centros de reclusión, se atribuye a la influencia del modelo de la justicia de los Estados Unidos en Colombia, a partir de los años 60, mediante una intervención estratégica, en su afán de impedir el fortalecimiento de los actores subversivos en el ambiente de la Guerra Fría y, años más tarde, su propósito desenfrenado de lucha contra las drogas, como se plantea en el estudio "Impactos de la Intervención: efectos del Plan Colombia – no", (2003, p.17):

> *Art I. Con el fin de ayudar a Colombia y que aprueben en lo que respecta a su desarrollo nacional y a sus esfuerzos por alcanzar el progreso económico y social mediante la utilización efectiva de sus propios recursos y otras medidas de ayuda propia, el gobierno de los Estados Unidos de América, proporcionará la ayuda económica, técnica y a fin que en adelante soliciten los representantes del organismo u organismos designados por el Gobierno de los Estados Unidos de América para la Administración de sus compromisos conforme con el presente Convenio. Se proporcionará dicha ayuda de acuerdo con los arreglos escritos que aprueben los susodichos representantes [...].*[42]

Al terminar la década de los años 90, con la agudización del conflicto en el país, el presidente Andrés Pastrana presentó su Plan de Gobierno "Cambio para construir la paz" 1998 -2002, cuyos ejes temáticos fundamentales, más tarde, darían lugar a los contenidos centrales del Plan Colombia, entre ellos la "política de derechos humanos, fortalecimiento del sistema de justicia y sistema democrático".

El Plan Colombia, firmado entre el presidente Bill Clinton y el presidente Pastrana en 1998, para el sector de la Justicia contempló la reforma de la política criminal que implicó la reforma del Código Penal en el 2000 y del Código de Procedimiento Penal en el 2004 con la instauración del Sistema Penal Oral Acusatorio. Tales disposiciones nacionales, generaron la expedición de numerosos actos administrativos desde el Ministerio de Justicia y el INPEC, para la implementación de los mismos.

Desde tal perspectiva del endurecimiento de la justicia en torno a la tipificación de conductas contravencionales como delitos, la inclusión de nuevos autores clasificados por diversas variables entre ellas el nivel de peligrosidad con el respectivo régimen especial y el incremento de la pena, presente en el país desde años atrás, el INPEC, siguiendo parámetros apropiados de los Estados Unidos, implementó los pabellones de alta seguridad con características como las siguientes:

- Resolución 3152 de 2001, referente a la adecuación disciplinaria del pabellón de alta seguridad a las circunstancias del país de acuerdo con los planes de defensa, seguridad y tratamiento penitenciario. Dentro de las características especiales, se destacan las siguientes:

42 Formulación de la Alianza para el Progreso en el discurso del presidente John F. Kennedy, 13 de marzo de 1961.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

a) Director de pabellón de alta seguridad con fuerte autonomía, además de la del director de la respectiva cárcel.

b) Manejo electrónico de equipo de seguridad y vigilancia.

c) Cumplimiento riguroso de un orden del día y de servicios[43].

d) Llamado a lista por lo menos seis (6) veces al día verificando identidad de reclusos.

e) Visitas sorpresivas de la Dirección del Establecimiento.

f) Uniforme especial para distinción del resto de personal del centro reclusorio.

g) Circulación restringida a áreas comunes, zona de alimentación y comedores, espacios de recreación, ejercicios físicos, área de visitas y dormitorio para visitas íntimas.

h) Régimen de visitas altamente restringido tanto en horario, registro de defensores, de visitantes e ingreso de elementos.

- Resolución 4328 de 2001, modificación a la resolución 3152 en los siguientes aspectos:

a) Vestuario desprovisto de todo elemento que pueda afectar la dignidad humana.

b) Distribución del espacio de la celda del interno.

c) Adición de elementos de dotación (aseo, cama y uniformes).

d) Disposición de almacén para expendio de elementos de aseo personal y dotaciones para cada interno.

Ante el cuestionamiento permanente de estas condiciones y medidas de seguridad por parte de organismos de derechos humanos, de la población reclusa (criminales reincidentes definidos de alta peligrosidad por el Comité de seguimiento y evaluación) y del ámbito académico, la Corte Suprema de Justicia, produjo la siguiente jurisprudencia en relación con la disposición física y de infraestructura de los centros de reclusión.

- Sentencia T-153 de 1998, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, consideró que en el sistema carcelario y penitenciario colombiano y en los establecimientos carcelarios se presentaba un estado de cosas inconstitucional, debido a las violaciones sistemáticas y permanentes a los derechos fundamentales de los reclusos, debido a la conjunción de varias situaciones: hacinamiento crónico, vetustez de las instalaciones, ausencia de separación entre sindicados y condenados, carencia de políticas públicas coherentes y serias en la materia, etcétera. En cumplimiento precisamente de este fallo, asegura el INPEC, fueron creadas varias cárceles y pabellones de máxima seguridad en el país, entre ellos el de Cómbita (Boyacá), de conformidad con la resolución núm. 2116 del 19 de julio de 2002, expedida por el Director General de esa institución.

- Sentencia T-1030 del 2010. En la construcción de cada cárcel se habla de 4 torres o pabellones dotados de un área de celda o dormitorio y una sala común para recibir visitas. Se pueden construir varias torres con la misma disposición

43 Entendido como el conjunto de advertencias, notificaciones y servicios diarios particulares y generales para el personal administrativo y o de custodia y vigilancia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

celular, asegurando poblaciones afines por delitos - pabellón de paras aparte del de guerrilleros y de narcos, términos de las condenas - inferiores a 10 años y de 20 a 30 y demás.

En este orden de ideas, al momento de expedir un **reglamento interno** para una **cárcel o penitenciaría de alta seguridad en Colombia se debe tener en cuenta lo siguiente** (i) el Código Penitenciario y Carcelario se limita a establecer unas grandes directrices, dejando la posibilidad de que un centro de reclusión, habida cuenta de las especificaciones de su construcción y de su reglamento interno, sea calificado como de alta, media o mínima seguridad, sin aclarar realmente qué consecuencias conlleva cada una de estas denominaciones, sino tan sólo aludiendo a la posibilidad de establecer "*distinciones razonables por motivos de seguridad*" entre los internos que se hallen en unas u otras; (ii) el Acuerdo núm. 011 de 1995 del INPEC constituye, **en principio**, la normatividad general aplicable a cualesquiera centros de reclusión del país, no obstante, la misma normatividad deja abierta la posibilidad para que existan disposiciones especiales para determinados establecimientos, como lo son las cárceles y prisiones de alta seguridad, y (iii) las resoluciones del INPEC, que regulaban de manera general, el funcionamiento de esta clase especial de cárceles y penitenciaría fueron derogadas, con lo cual coexisten actualmente diversos reglamentos internos, no necesariamente homogéneos.

Esta dinámica de la reclusión de sindicados y condenados de alta peligrosidad con condiciones de alta complejidad para su manejo (buena parte de ellos provenientes de grupos de paramilitares, subversivos y grupos delincuenciales organizados) en la actualidad está siendo manejada en pabellones de alta o máxima seguridad, según normas especiales y los cuales se rigen por su propio reglamento interno según resolución núm. 009 del 6 de noviembre de 2002, expedida por el Director del respectivo centro en el marco de la "Constitución y la ley; las líneas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional en materia de tratamiento de reclusos y fines de la pena, y en virtud del artículo 93.2 superior, a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, para cuya interpretación se puede acudir a ciertos principios sentados por la Asamblea General de las Naciones Unidas" (Sentencia 1030 de 2003).

En resumen, sobre el concepto de alta seguridad en las cárceles de Colombia, Álvarez (2006, p.281) plantea:

> *Pero las reformas estructurales que se han producido de 1995 a la época corresponden más a la presión del gobierno de los Estados Unidos que obligó a su similar colombiano a la construcción, en primer lugar, de pasillos de alta seguridad, y posteriormente a la construcción de las prisiones de alta y mediana seguridad. Una particular arquitectura que ha contado con la asesoría del FBI y del Bureau de Prisiones Norteamericano.*

2.3 Población interna en Centros de reclusión de alta seguridad y pabellones de alta seguridad: una mirada aproximada

La determinación de cifras exactas sobre las poblaciones que han ingresado a los ERON de alta seguridad y pabellones de máxima seguridad resulta una tarea difícil de determinar, en esta ocasión, por las siguientes razones:

- Los delitos presentan denominaciones distintas entre 1993 y 2011, con base en las cifras de reciente organización y publicación por parte del INPEC. Dadas las modificaciones al Código Penal.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

- El Código Penal, Ley 599 de 2000, introdujo nuevas conductas delictivas y agrupación de las mismas según el campo de afectación, ejemplo, delitos contra la vida en el que se incluyen homicidio, lesiones personales, etcétera.

- Los datos recopilados en el INPEC 1993-2007 no fueron registrados tomando en cuenta la destinación de los internos a pabellones de alta seguridad.

- De conformidad con los desarrollos tecnológicos en el país y la implementación de los sistemas de Información en la gestión pública, en el INPEC en el año 2005 se dio inicio a "la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario" (SISIPEC WEB), el cual logró su diseño en el 2008 y solo hasta el 2011 fue adoptado como único sistema de información de población privada de libertad (SISIPEC WEB)[44].

- En consecuencia, los registros asistemáticos existentes no permiten dar datos confiables sobre la población interna bajo medidas de alta seguridad de los años anteriores al 2006 con la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) para desmovilizados del paramilitarismo y grupos guerrilleros.

Para efectos de una mirada aproximada sobre la cantidad de población remitida a pabellones de alta seguridad, retomando las estadísticas del INPEC 1993– 2011[45] a continuación se presenta un cuadro con algunos datos numéricos que, bajo el carácter de referentes, se deben leer teniendo en cuenta las siguientes precisiones:

- Los datos corresponden a los delitos que son cometidos por delincuentes de alta peligrosidad, pero dentro de cada una de éstos están determinadas unas conductas. Así, la cifra relacionada para cada delito por cada uno de los años 2001, 2010 y 2011 se reduce al observar las conductas que aparecen en la columna de reclusos.

- Los 3 años se tomaron desde los siguientes criterios: el 2001 se constituye en el primer año de implementación del Código Penal con nuevas tipificaciones de conductas delictivas, además de ser el año previo a la iniciación del presidente Álvaro Uribe, quien acudió a medidas coercitivas, según él, para erradicar el narcotráfico, acabar con la guerrilla y reducir la extorsión, el terrorismo y el secuestro como metas de su Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"; el 2010 fue el último año de gobierno de Uribe, tras su reelección mediante reforma constitucional, y el 2011 fue el primer año del Gobierno de Juan Manuel Santos, en un ambiente con el anuncio del proceso de paz y de la creación de un marco jurídico para la paz y de la justicia especializada.

- El interés de una mirada panorámica sobre estos datos es tener sólo una pequeña noción sobre el tema a modo de comparación entre los 3 años en los que la variación en el índice de delitos no es muy significativa.

44 Según Resolución 003670 del 2011, INPEC, Colombia.

45 Los datos del 2001 y 2010 son tomados de la revista "De entre muros para la libertad" 1993 -2010, No. 4, publicada en el mes de diciembre de 2012. Los datos del 2012 están tomados de la revista "De entre muros para la libertad" 2011, actualmente en proceso de publicación por parte del INPEC.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Cuadro 3
Delitos que son cometidos por delincuentes de alta peligrosidad

Delitos	Índices			Reclusos
	2001	2010	2011	
Delitos contra la vida y la integridad personal: Homicidio, tentativa de homicidio, lesiones personales y genocidio.	28,195	23,165	26,296	Sicarios, autores de masacres, genocidios
Narcotráfico: Ley 30 de 1986, tráfico de estupefacientes y otras infracciones.	2,563	5,976	19,534	Narcotraficantes, capos, redes.
Porte ilegal, fabricación y tráfico de armas y municiones (Armas privativas de la Fuerza Públicas	2,482		21.604	Delitos contra el Estado y, en el segundo nivel, contra la fuerza pública
			3,429	
Rebelión contra la administración pública por parte de grupos ilegales.	1,087	1,905	993	Asonada, subversivos, paramilitares y demás al margen de la ley.
Secuestro extorsivo	2,421	3,810	3,007	
Extorsión (Conducta de alta extorsión).	1,469	2,790	4,296	
Terrorismo	278	0	675	
Subversión	303			
Delitos de DIH.		395	913	Genocidio, tortura, homicidio sobre personas protegidas, desaparición forzada.
Total de delitos denunciados en el país en cada año	**54551**	**84444**	**148782**	

Fuente: Elaboración propia.

Pese a que el incremento de las cifras de delitos en el país debe verse en relación con el crecimiento de la población (que al terminar el 2012 era de 45 239 079) y otros factores de diverso orden, lo cierto es que la política penitenciaria y carcelaria también ha ido aumentando en su fracaso, como lo señala el estudio de la UNAL -INPEC (2011, p.48):

> *En la última década, en el coyuntural del desarrollo de las situación de las prisiones en Colombia, se ha visto cómo sus gobiernos en vez de replantear las políticas criminales, disminuyendo de esa manera la cantidad de personas que llegan a la prisión de manera innecesaria, tal como se dijo anteriormente, lo que se hace es aumentar los cupos carcelarios y albergar tantos internos como sea posible reafirmando el hacinamiento, dilatando los tiempos procesales y ahondado en las diferentes falencias que se han analizado.*

Sobre el desbordamiento del SPC el debate nacional entre gobernantes, policía, justicia y ámbitos académicos gira en torno a un dilema no resuelto: «no ha aumentado los delitos, sino el nivel de denuncia sobre los mismos y la actuación de la justicia». El dilema se complejiza al observar que durante el período del presidente Uribe (2002-2010) la población reclusa creció en un 40% en negación de su postura de endurecimiento de penas para reducir los índices delincuenciales, objetivo que buscó a través de medidas como la ley de recompensas y la red de informantes que permitían pagarle a las personas por dar aviso a las autoridades sobre la comisión de conductas ilegales.

En el mismo sentido de la superproducción de medidas coercitivas, entre ellas la disposición de reclusorios con características de alta seguridad, el General Gustavo Adolfo Ricaurte considera que:

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

[...] el criterio de construcción de reclusorios de alta seguridad ha resultado inoperante ante la imposibilidad de control del sistema de adentro hacia fuera sobre la acción de las redes externas relacionadas con los reclusos: unas veces a su favor y otras en contra, así que casi siempre han ganado las acciones sorpresivas de los delincuentes externos hacia el interior para vengarse de sus delatores u mantener los lazos de comunicación para continuar con sus acciones ilegales. Esta situación, exige medidas urgentes tendientes al aislamiento territorial de los centros de reclusión de las vecindades contiguas desde donde los particulares se prestan a acciones ilícitas para la comunicación con el personal interno.

El nivel presupuestal no ha permitido ir a la par con las características técnicas de los Centros de Reclusión que en su gran mayoría son construcciones de la primera generación con más de 100 años. Pero, los 16 centros carcelarios de segunda y tercera generación construidos luego de los años 90 obedecen a la normatividad jurídica y técnica de complejos carcelarios[46] que exigen la articulación de los componentes de infraestructura, seguridad y comunicaciones, salud, alimentación, educación y trabajo que desde luego facilitan la materialización del Régimen Progresivo.

Salvo mejor, juicio, la aplicación inicial de los criterios de alta seguridad en los Centros de Reclusión, sin contar con el mínimo de condiciones técnicas ni de talento humano para su aplicación se constituyó en un terreno que dio lugar a la desigualdad de condiciones para la población interna, la arbitrariedad en el manejo de la disciplina y el desgaste del personal de guardia, entre otros factores.

Y finalmente, es imposible desconocer que el poder económico de las mafias siempre ha sido superior al del Estado para controlarlas: éstas tienen el poder adquisitivo para disponer de lo que quieran en el menor tiempo.

En relación con el tratamiento penitenciario de la población reclusa en centros y pabellones de alta seguridad, éstas también viven los efectos del hacinamiento y en consecuencia el déficit en los servicios básicos, condiciones en las que las mafias internas operan con mayor facilitad al estar gobernadas por un "poder interno" en manos de ex guerrilleros, ex paramilitares y delincuentes de alto perfil criminal.

3. Prospectiva de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia

Si en algo coinciden los distintos estudios y pronunciamientos recientes en el país por parte de los organismos de derechos humanos, los representes de la clase política y familiares de la población reclusa, es en la urgente revisión de la política penitenciaria y carcelaria de Colombia, la cual por años se ha movido en un círculo vicioso sin posibilidades de mejoramiento.

Como producto de iniciativas políticas, de los interesados en acceder a los cargos públicos de orden nacional y local, contenidas en sus programas de gobierno se han logrado acciones puntuales más de orden funcional para apaciguar las crisis, que de estrategias de orden estructural para superar los grandes vacíos del SPC, las cuales se han agudizado con el conflicto interno reciente en el que juegan múltiples actores ilegales productores de criminalidad. En este contexto, en 1992 fue creado el INPEC en remplazo de la Dirección Nacional de Prisiones (se cambió el nombre) y expidió un nuevo Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993, actualmente en reforma.

El INPEC, como organismo responsable de «Ejecutar y desarrollar la política penitenciaria y carcelaria dentro de los lineamientos que establezca el Gobierno Nacional» (Decreto 2160 de 1992. Art. 3.), en cabeza de su director, General Gustavo

46 Resoluciones Nos. 1796 y 1797 de 2011, mediante las cuales el INPEC creo los dos primeros Complejos Carcelarios y Penitenciarios del país: el de Ibagué "Picaleña" y el de Medellín "Pedregal"

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Adolfo Ricaurte[47] hoy lidera ante el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Congreso de la República gestiones tendientes a la revisión de la política penitenciaria y carcelaria del país y la pronta adopción de medidas para la actual crisis de orden humanitario agudizadas por el incremento de los índices y condiciones de hacinamiento, entre ellas: ausencia de espacios mínimos vitales, altos riesgos de enfermedad, insalubridad por deficiencias higiénicas, atención de seres humanos en serie y mínimos cuidados de trato digno, violación de derechos humanos, etcétera.

Buena parte de las sugerencias planteadas por el director del INPEC, fueron acogidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, organismo que el 21 de marzo radicó ante el Congreso de la República (Cámara) el Proyecto de Ley para la reforma de algunos artículos de la Ley 65. Dentro de las modificaciones planteadas recobran mayor importancia las siguientes.

- Inclusión del principio de enfoque diferencial para el reconocimiento de las características particulares de la población reclusa en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad y, por consiguiente los debidos cuidados en su atención y tratamiento. En este marco, recobra importancia este principio para los sindicados y condenados postulados como beneficiarios de la política de alternatividad penal establecida por la Ley 975 de 2005 o desmovilizados con ocasión de las acciones de paz con el gobierno nacional.

- Adecuación de las condiciones carcelarias para la vivencia real de los Derechos Humanos del personal recluso y de quienes participan en todo este sistema. Definición de un solo régimen de atención para todos los reclusos en procura al principio de igualdad[48] en materia de condiciones de protección.

- Creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; USPEC, como organismo responsable de construcción y administración de estructura física, adecuación de sistemas de seguridad y administración de los mismos.

- Aseguramiento del bloqueo, inhibición de señales de telefonía móvil o cualquier otro mecanismo de comunicación no autorizado, como medida de seguridad en los Establecimientos Carcelarios, actividad a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

- Fortalecer la descentralización del SPC, mediante la obligación de los departamentos, distritos y municipios de albergar y controlar a las personas detenidas preventivamente, excepto de personas que cumplan con una medida especial de aseguramiento en un centro de reclusión de máxima seguridad debido a su nivel de riesgo y peligrosidad.

- Creación de casas de detención y cumplimiento de pena por conductas punibles culposas cometidas en accidente, las cuales pueden ser creadas, administradas por particulares según autorización y vigilancia del INPEC.

- Creación y disposición de establecimientos y pabellones especializados para alojar y rehabilitar personas que tengan la calidad de inimputables por trastorno mental, según dictamen pericial, con sus respectivos tratamientos especializados y funcionamiento en sitios externos a cárceles y penitenciarias.

47 Miembro activo de la Policía Nacional y primero en superar los 2 años de dirección de este organismo del cual está a cargo desde el mes de diciembre de 2010.

48 La existencia actual de varios regímenes ha generado grandes dificultades para la administración carcelaria.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

- Creación de establecimientos para mujeres con servicios adecuados para el cuidado de los niños en su primera infancia.
- Implementación de las audiencias virtuales en procura de disminución de costos del traslado de internos, aumento de medidas de seguridad y cumplimiento oportuno de cronogramas judiciales.
- Consideración de utilidad pública y de interés social la adquisición de los inmuebles aledaños a los establecimientos de reclusión necesarios para garantizar la seguridad del establecimiento de los reclusos y de la población vecina.
- Profesionalización de los Directores de los establecimientos penitenciarios (Título profesional y formación en criminología, otras) y fortalecimiento de la formación y capacitación permanente del personal de custodia y vigilancia.
- Recategorización de la Escuela Penitenciaria Nacional como Institución de Educación Superior con programas académicos centrados en la reinserción social, respeto de los derechos humanos, asuntos de tratamiento diferencial por razones de género, identidad sexual, edad, nacionalidad y las demás factores que así lo ameriten en cuanto al manejo y uso de armas, así como de la fuerza física.
- Definición del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario –SISIPEC– como fuente principal de información de las autoridades penitenciarias, carcelarias y judiciales en lo relativo a todo el comportamiento de la administración de las personas privadas de la libertad por parte del INPEC.
- Declaración del trabajo como un derecho dentro de los centros de reclusión y apertura hacia los convenios con la empresa privada con beneficios tributarios para el uso de mano de obra de personal interno en las condiciones establecidas por la Ley y administradas por el Ministerio de trabajo.
- Flexibilización de condiciones para pago de penas extramural (casa por cárcel, vigilancia electrónica) con las debidas medidas de seguimiento por parte de las autoridades judiciales.
- Disposición de mecanismos motivacionales para la redención de pena por parte del personal recluso mediante su dedicación al trabajo, enseñanza o estudio como proyección a su reintegración social.
- Garantía del derecho de protección social en salud a todo el personal recluso conforme al sistema nacional establecido para el país, así como de las demás protecciones mediante el concurso de todos los sectores de servicios del Estado.
- Garantizar el cumplimiento del Sistema Progresivo de Atención y Tratamiento mediante la creación en cada Establecimiento de Reclusión del Consejo de Evaluación y Tratamiento conformado por profesionales interdisciplinarios y representantes del cuerpo de custodia y vigilancia.

Por ahora, junio del 2013, el Proyecto de Ley para esta reforma será parte de la agenda legislativa del segundo semestre y su trámite o no dependerá de la realidad política del país, comprometido con un proceso de paz, pero inmerso en realidades complejas dentro de las cuales está el aumento de conductas delictivas (o incremento de la denuncia, asunto por demostrarse), el ascenso en el ingreso de sindicados y condenados al sistema penitenciario y carcelario, con un índice de hacinamiento del 52% para lo corrido del 2013, así como del cierre de ingresos de más condenados a 17 ERON según la orden de jueces de la República, como

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

respuesta a Acciones de Tutela interpuesta por los afectados en sus derechos en los establecimientos carcelarios[49].

La revisión del sistema penitenciario y carcelario, que es un campo más amplio que el objeto a cargo del INPEC, organismo responsable de la administración de la pena ordenada por la autoridad judicial, implica el diseño de medidas para el pronto mejoramiento de las condiciones tanto del personal recluso como las del personal de guardia y equipos interdisciplinarios que atienden los procesos de tratamiento, últimos que presentan déficit significativos tanto en calidad como en cantidad.

No obstante, ante la tensión imperante a nivel nacional en torno a la crisis humanitaria del SPC el Ministerio de Justicia y del Derecho, a cargo de la Dra. Ruth Stella Correa, ha insistido en la posibilidad de establecer alianzas con la empresa privada para la construcción y administración logística de los ERON; aspecto cuestionado, de manera significativa, por parte del ámbito académico y de los organismos de Derechos Humanos por cuanto: «las prisiones no deben ser lugares en los cuales el interés de lucro sea un factor motivador» y porque «la privatización por buenos resultados que dé no evita los costos económicos, sociales y humanos que genera para los reclusos, su familia y el entorno social» (Muñoz, p.253)[50]. Al respecto, recobra importancia el ambiente de descontento social frente a los resultados de corrupción por parte de empresas privadas en el sistema social de salud, privatizado desde principios de la década de los años 90.

Por ahora, el pasado 6 de junio, el director del INPEC, finalmente decretó la Emergencia Carcelaria según autorización del Gobierno Nacional. Esta medida, de carácter administrativo, concede facultades especiales al Instituto y a USPEC para adelantar procesos de contratación para la construcción de centros carcelarios con capacidad para 20.000 cupos, trasladar personal entre los ERON, contratar servicios de salud, entre otros. Si bien, esta decisión es bienvenida, en el marco de las disponibilidades presupuestales del Estado, según lo señala el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora, esta medida no contribuye a la superación de la crisis por las siguientes razones.

> *Ante la magnitud de la mayor crisis carcelaria que haya registrado el país en su historia reciente, la emergencia carcelaria no resulta funcional ni puede ser invocada para conjurar los problemas de hacinamiento y de cierre de pabellones y cárceles que, en este momento, son los aspectos centrales de la crisis [...].*
>
> *[...] Es la declaración de la Emergencia Social, contenida en la constitución, "la figura indicada para afrontar la actual situación, porque es la única que le permite al Presidente tomar medidas de carácter extraordinario cuando se registren hechos sobrevinientes que pongan en riesgo a la sociedad".*

Con la postura del Defensor del Pueblo, (El espectador) quien se ha comprometido con esta causa, se mostró de acuerdo el Consejo Superior de la Judicatura instancia que considera que la superación de la crisis requiere de «cambios en la política criminal y algunas acciones por parte de los jueces de ejecución de penas».

49 La Acción de tutela es un mecanismo contemplado en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia y está destinado a la protección de los derechos fundamentales del individuo cuando estos resulten vulnerados. Gracias a este mecanismo, que ha contado con múltiples intentos de reforma por la clase gobernante, miles de ciudadanos han podido restablecer sus derechos a través de la Jurisprudencia.

50 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Universidad Nacional y Unión Europea. en Jornadas Académicas sobre la prisión en Colombia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

4. A modo de conclusiones y sugerencias

En Colombia:

- El déficit de la política penitenciaria y carcelaria se constituye en un tema históricamente presente en la agenda de todos los líderes políticos aspirantes a los cargos de elección popular y de difícil cumplimiento por parte de quienes resultan favorecidos. Se podría hablar de un fenómeno de "populismo punitivo" por parte de la clase política en relación con este gravísimo problema que aqueja al país en materia de violación de Derechos Humanos de la población reclusa y en donde el mismo Estado está ejerciendo violencia.

- La disposición y superproducción de normas jurídicas, como dispositivo ponderado en los Estados de Derecho Latinoamericano, entre ellos Colombia, se muestra como una estrategia insuficiente para superar los grandes problemas generados en el sistema penitenciario y carcelario a partir del hacinamiento. Desde luego, a través de la Ley tampoco se ha podido lograr la prevención, disuasión ni control de las causas de la comisión de conductas delictivas de todo orden y por todos los actores: políticos, sociales, económicos, etcétera.

- En la justicia colombiana el aumento de las penas, que caracteriza a las últimas reformas, no ha mostrado resultados significativos en la reducción de índices de violencia y delincuencia. Como se observa en los datos compartidos en este documento, año a año aumenta el número de conductas delictivas, el número de detenciones preventivas, el número de condenados, los índices de hacinamiento, etc. Mientras tanto los organismos de seguridad y justicia manifiestan: «los delitos no han aumentado, sino la cantidad de personas que denuncian y confían en la justicia», sin contar con estudios contundentes al respecto.

- El hacinamiento se constituye en una condición propicia para generar nuevas manifestaciones de violencia e incluso de conductas delictivas, toda vez que los reclusos entran en verdaderas luchas por su sobrevivencia poniendo en juego el despoje de su dignidad y vulneración de derechos humanos, por parte de la misma institucionalidad del Estado. Este fenómeno, por lo menos en Colombia, ha puesto en evidencia la contraposición en el cumplimiento de las competencias de autoridades y organismos públicos con situaciones como la prohibición de ingresos de más internos a 17 centros carcelarios del país y las demandas de muchos reclusos, con pronóstico de resultados positivos, para la protección de sus derechos con las indemnizaciones correspondientes.

- En el marco del componente criminógeno presente en las cárceles es hora de que los gobernantes concentren su atención en el sumo respeto de la vida de los reclusos y en la implementación de las condiciones que les permita vivirla con dignidad; pese a la pérdida del derecho de la libertad. En el país, en los últimos años, se ha dado un incremento de los suicidios e intoxicaciones, motivados, según estudios internos, por razones como: sentimiento de abandono, desesperanza ante penas largas, manipulación para lograr prebendas, abstinencia al uso de alcohol o drogas, etc. Estas razones, según el director del INPEC, lamentablemente en muchas ocasiones también resultan difíciles de tratar porque «desgraciadamente el recluso desde que ingresa empieza a agotar su vida en una continua lucha por su sobrevivencia y va disminuyendo los factores motivacionales hacia una situación mejor al regresar a la sociedad»[51].

51 Entrevista concedida a la suscrita en el mes de marzo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

- El ingreso mensual de más de 1,500 sindicados y sentenciados a los Establecimientos de Reclusión, sin la disponibilidad de capacidad o cupos, hace pensar que se está al borde de una crisis cuya responsabilidad es de orden político, sobre una problemática aplazada por años por parte de numerosos gobernantes del país.

En términos de alternativas, para la superación de la crisis actual se requiere:

- Intensificar todas las acciones de orden educativo que motiven en la sociedad colombiana a la vivencia real de los derechos humanos, la legalidad y de la erradicación del castigo como primera estrategia para superar los errores humanos y aceptar la justicia a cambio de la venganza.

- Avanzar en el estudio del delito como un problema que es a la vez histórico, penológico y sociológico Garland (2005, p.35). Es decir, investigar sobre los nuevos patrones del control del delito mediante preguntas como (Garland, 2005, p. 39):

> *¿Cuál es el nuevo problema del delito y el orden social al que responde el sistema de control del delito que está surgiendo?", "¿cuál es la nueva estrategia de gobierno de la que forma parte?", "¿cuáles son las nuevas condiciones sociales que hicieron que existieran?". Las relaciones sociales están tan densamente entretejidas que una investigación sobre la transformación de un campo institucional lleva inexorablemente a analizar campos contiguos y las relaciones culturales, políticas y económicas subyacentes".*

- Ampliar la reflexión social y académica sobre el sentido del castigo en la sociedad contemporánea y la vigencia de la cárcel con sus resultados catastróficos en términos humanitarios, contrariamente a los fines de las instituciones del Estado de respetar la vida, protegerla y disponer de las condiciones para que ésta transcurra con calidad. Al respecto puede contribuir, nuevamente como al iniciar el documento, los aportes de Michael Foucault (1983, p.17):

> *Es feo ser digno de Castigo, pero poco glorioso castigar. De ahí ese doble sistema de protección que la justicia ha establecido entre ella y el castigo que impone. La ejecución de la pena tiende a convertirse en un sector autónomo, un mecanismo administrativo del cual descarga a la justicia; ésta se libera de su sorda desazón por un escamoteo burocrático de la pena.*

- Fortalecer los vínculos entre la Academia interesada en este campo y el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia a través de los cuales sea posible el diálogo entre estudiosos sistemáticos y los operadores de política pública en torno a temas tan preocupantes como el hacinamiento y sus respectivos problemas conexos. En esta invitación, recobra importancia las apreciaciones de la población reclusa recogidas a través de la metodología de representaciones sociales por parte de la Universidad Nacional (2011, pp.37-38), de las que se socializan dos que permiten ilustrar el sentir de algunos reclusos:

> **El sentir de los reclusos al ingresar a la prisión**.
>
> *[...] diversos factores interfieren en las prisiones afectando de manera directa a las personas que dentro de ellas se encuentran; y es que no solo basta con la sentencia condenatoria que un juez imparte, para que una persona condenada inicie su proceso dentro de una prisión, pues el paso de éstas inicia desde el primer momento que ingresan a uno de estos centros, ya que hay quienes piensan que un solo día dentro de una prisión puede hacer pensar que es mejor la pena de muerte, es claro que dentro de las mismas existen falencias de toda índole.*
>
> *Entre estas falencias, quizás la más preocupante es el hacinamiento, el cual conlleva al fracaso burocrático y funcional de una prisión.*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Sobre el significado de la ley y el derecho.

> *Sin embargo, por parte de los internos participantes se evidenció una percepción de ilegitimidad de esta administración de justicia, no por su naturaleza misma sino por las personas que la administran. Por lo tanto, es prudente advertir que se evidencia en los entrevistados desilusión, escepticismo y se cuestiona la legitimidad de la autoridad para sancionar, concluyéndose así, que existe una orientación negativa de los sujetos con respecto a la administración de justicia penal.*

De esta manera se espera haber aportado al debate de la cárcel como institución adoptada en Colombia para castigar a los infractores de la ley, con resultados representativos de un país en vía de desarrollo, muchos representantes de la clase política comprometidos con la corrupción y una sociedad civil indiferente: todos acostumbrados a vivir con la violencia desde hace tiempos, pero con la esperanza de una pronta paz social.

"*Para saber realmente cómo es una nación hay que conocer sus cárceles, pues una sociedad no puede ser juzgada por el modo en que trata a sus ciudadanos de más alto rango, sino por la manera en que trata a los de más abajo".*

Nelson Mandela.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 27-62

Referencias bibliográficas

1. Acosta Muñoz, Daniel (2010). Sociología en el penitenciarismo. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; Escuela Penitenciaria Nacional.

2. Beck, Ulrich (1998). La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida. Buenos Aires: Editorial Paidós.

3. Corporación colectiva de Abogados (2003). José Alvear Restrepo. Impactos de la Intervención: Plan Colombiano. Bogotá: Editorial Rodríguez. Quito Editores.

4. Foucault, Michael. (1976) Vigilar y castigar nacimiento de la prisión. México. Siglo XXI editores. Primera edición en español.

5. Foucault, Michael. (2008) Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

6. Gargarella, Roberto. (2008) De la injusticia penal a la justicia social. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

7. Garland, David. (2005) La cultura del control, Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.

8. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. "Historia y cultura organizacional". Serie Doctrina Institucional No. 1.

9. Ministerio de Gobierno – Departamento de Prisiones. Realizaciones y Proyectos para la Reforma Carcelaria y Penitenciaria. 1938-1939. Exposición del Director General de Prisiones al Ministro de Gobierno. Imprenta Nacional – 1939. P.117 a 120.

10. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidad para los Derechos Humanos. Universidad Nacional de Colombia. Unión Europea. Jornadas académicas sobre la Prisión en Colombia. Bogotá: Nueva Legislación. 2006.

11. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Universidad Nacional y Unión Europea. Bogotá: Grupo OP. Gráficas. 2006.

12. Universidad Nacional de Colombia – INPEC. Convenio interadministrativo No.138 de 2011. Diagnóstico de necesidades de programas de intervención para el tratamiento por perfiles de la población condenada. Bogotá. 2011.

Revistas

1. Agambem, Giorgio. "Homo Sacer: el poder soberano y la nuda vida", en Revista de Occidente No. 208; fundación José Ortega y Gasset. Madrid, septiembre de 1998. Págs. 63 -76.

2. Cepeda, Iván. ¿Estallido carcelario en el 2013?, en la revista El Congreso Siglo XXI. http://revistaelcongreso.com

3. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. "De entre muros para la libertad 1993 -2010". Serie doctrina Institucional No.4.

Documentos jurídicos de Colombia

1. Constitución Política de Colombia.

2. Documentos CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. No. 3277 de 2004.

3. Decreto 2160 de 1992. Creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

4. Ley 65 de 1993. Código Penitenciario y Carcelario.

5. Ley 599 de 2000. Código Penal.

6. Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal.

7. Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia.

8. Ley 1142 de 2011. Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Páginas web. Internet

1. http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-411041-defensor-del-pueblo-pide-declarar-emergencia-social-enfrentar-cr

2. http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-424506-

emergencia-carcelaria-no-suficiente-defensoria Mayo 28 de 2013

3. http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-424506-emergencia-carcelaria-no-suficiente-defensoria Fecha de consulta, mayo 28 de 2013

Situación de las personas reclusas latinoamericanas en Cataluña (2011)*

Berta Framis Ferrer
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
berta.framis@gencat.cat

Manel Capdevila Capdevila
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
mcapdevilac@gencat.cat

Marta Ferrer Puig
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
mferrerp@gencat.cat

Recibido: marzo 26 de 2013
Aceptado: junio 25 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 63-91]

Resumen:

Cataluña comparte con España el mismo Código penal. Sin embargo, Cataluña tiene competencias exclusivas en materia de políticas penitenciarias y una de sus preocupaciones ha sido siempre conocer en profundidad las realidades y las necesidades específicas de la población que ha de atender, con la finalidad de ajustar al máximo las intervenciones que favorezcan la reinserción social y la disminución de la reincidencia. Uno de los fenómenos observados ha sido el aumento de población penitenciaria extranjera, fruto de un elevado flujo migratorio registrado en la primera década del nuevo milenio. La Dirección General de Servicios Penitenciarios del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña planteó al Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, -organismo autónomo dedicado a la investigación y a la formación de los profesionales que dependen del Departamento de Justicia- la demanda de esta investigación con la finalidad de proporcionar conocimiento amplio y global de la realidad de los extranjeros en los centros penitenciarios catalanes y de sus posibilidades de futuro, apuntando recomendaciones que puedan ayudar a intervenir con más eficacia. La metodología fue muy compleja por la gran cantidad de datos y las diversas formas y fuentes de recogida de información a lo largo de más de 3 años de trabajo (de 2008 a 2011). Un tema destacado desde el principio fue la constatación de las dificultades de integración social una vez cumplida la pena, debido a la complejidad del marco legal que regula su estancia en Cataluña y por extensión al Reino de España.

Palabras clave:

Extranjeros, inmigración y emigración, prisiones, reinserción social, tratamiento penitenciario, delincuencia.

* Este trabajo ha sido ampliado y mejorado por los autores para los efectos de requerimientos editoriales inherentes en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

The Situation of detained Latin Americans in Catalonia (2011)*

Berta Framis Ferrer
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
berta.framis@gencat.cat

Manel Capdevila Capdevila
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
mcapdevilac@gencat.cat

Marta Ferrer Puig
Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Cataluña
mferrerp@gencat.cat

Received: March 26, 2013
Accepted: June 25, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 63-91]

Abstract:

Catalonia shares its penal code with Spain. However, Catalonia has exclusive competencies in terms of prison policies, and one of the concerns has always been to have in-depth knowledge on the situation and specific needs of the population that is served, in order to adjust the interventions to the greatest extent possible so as to favor social reintegration and reducing incidence. One of the phenomena that have been observed is the rise in the number of foreigners in the prison population. This is the result of the high migratory influx recorded in the first decade of the millennium. The General Directorship of Penitentiary Services of the Department of Justice of Catalonia requested the Center for Judicial Studies and Specialized Training – an autonomous agency dedicated to research and training professionals at the Department of Justice – to carry out this research in order to provide ample and global knowledge on the situation of foreigners in the Catalonian penitentiaries and their outlook, seeking recommendations to help intervene in a more effectual manner. The methodology was rendered complex by the great volume of the data and the different manners and sources information that served in data gathering during 3 years of work (2008 to 2011). A noteworthy theme from the onset was the difficulties observed in social re-integration once the sentence had been served, due to the complexity of the legal framework regulating their stay in Catalonia, and by extension in the Kingdom of Spain.

Key words:

Foreigners, immigration and emigration, prisons, social re-insertion, penitentiary treatment, crime

* This paper has been expanded and worked on by the authors in response to inherent editorial requirement in the "Police and Public Security" journal.

1. Introducción[1]

El Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE) es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Justicia del gobierno autónomo de Cataluña[2]. El Reino de España está dividido en 17 Comunidades Autónomas que tienen traspasadas las competencias en las principales materias sociales, como Educación, Sanidad o Servicios Sociales, En algunas como Cataluña, además tienen adscritas otras competencias como son la gestión de la ejecución penal o el desarrollo del derecho civil propio. El CEJFE es el organismo que forma a todo el personal que trabaja en el Departamento de Justicia y también realiza y fomenta la investigación en el ámbito de la criminología, la ejecución penal, la administración de justicia y el derecho propio de Cataluña.

El equipo de investigación del CEJFE trabaja en proyectos dirigidos a aportar datos e información cualitativa a las diferentes direcciones generales del Departamento de Justicia con el fin de contribuir a la mejora de los servicios finalistas que prestan, especialmente los servicios penitenciarios, de ejecución penal en la comunidad y de justicia juvenil.

En 2007, la Dirección General de Servicios Penitenciarios solicitó al CEJFE una investigación acerca de los internos extranjeros en prisiones catalanas. Este aumento venía parejo al importante aumento del flujo migratorio registrado en la primera década del nuevo milenio. El interés de los gestores penitenciarios se centraba fundamentalmente en conocer el perfil de los extranjeros ingresados en prisiones y saber si sus necesidades eran muy diferentes respecto a la realidad ya conocida de los internos autóctonos. También se preguntaban si estas necesidades se concretaban de manera diferente en función de las áreas geográficas de procedencia. Conocer las percepciones y vivencias de las personas extranjeras en la cárcel, explicadas en primera persona, sería una información valiosa para proponer mejoras en los programas de tratamiento que ya recibían. Querían saber también cuál era su situación legal en España, pues se intuía que existían muchos problemas de regularización y cumplimiento de los requisitos administrativos establecidos en la legislación española.

La finalidad del estudio se concretó en determinar las necesidades prioritarias de los internos extranjeros a fin de guiar la intervención penitenciaria hacia su calidad de vida y reinserción social. Algunos de los objetivos marcados fueron los siguientes:

a) Discernir los perfiles de los extranjeros que se encontraban en los centros penitenciarios catalanes en los años 2007-2008 y sus diferencias y coincidencias según las áreas geográficas de procedencia (Unión Europea, Resto de Europa, Magreb, Resto de África, Latinoamérica y Asia).

b) Comparar las variables personales, socio familiar y penal-penitenciario de la población extranjera con las de la población autóctona penitenciaria para conocer las similitudes y las diferencias.

c) Conocer el punto de vista de los internos extranjeros sobre la vida cotidiana

1 Nota del Editor: El presente estudio ha recogido y desarrollado la situación de los segmentos de población reclusa latinoamericana, así también y más específicamente el caso de una salvadoreña.

2 Nota del Editor: Si bien no se estila traducir todos los nombres de ciudades o países, aquí se ha optado por traducir el nombre original "Catalunya" por su equivalente en castellano "Cataluña", sólo para efectos de estilo y pensando especialmente en no confundir al público lector hispanoamericano.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

en la prisión: calidad de vida, relaciones con los funcionarios, relaciones con otros internos, valoración de los programas, expectativas a la salida, etcétera.

d) Describir la situación legal de los extranjeros y su evolución a nivel de documentación.

En el artículo presentado a continuación se ha acotado la exposición de resultados a los obtenidos para la población encarcelada de origen latinoamericano y los hemos contrastado con el resto de extranjeros procedentes de otras áreas geográficas. Nos centraremos básicamente en la exposición de resultados del objetivo c, por falta de espacio en el que recoger el resto de datos. Si el lector está interesado en cualquiera de los resultados que atañen al resto de objetivos puede consultarse la investigación entera, consultable en diferentes espacios web y también en libro [3].

Como elemento de situación en el contexto, conviene señalar que en todas las comunidades autónomas españolas los extranjeros están sobre representados en las prisiones respecto al peso poblacional que tienen en los territorios donde se encuentran empadronados. La explicación a este dato, no nos cansamos de repetir en todas nuestras investigaciones se debe no a la condición de *extranjería*, sino a las condiciones desfavorables que se agrupan con mayor frecuencia alrededor de estas personas que llegan a un país de acogida: normalmente las personas extranjeras tienen más dificultades para disponer de capital social en el país receptor, disponen de menos recursos económicos, menores oportunidades laborales y a menudo de regularización administrativa. Son el conjunto de estas variables de riesgo las que explican esta sobre representación y no en sí la variable *extranjería*. Nuestra recomendación en todas las explicaciones que acompañan a las estadísticas es aclarar a la opinión pública esta realidad sociológica: cuando no existen estas dificultades la tasa de encarcelamiento se iguala entre los autóctonos y los inmigrados.

Volviendo a la sobre representación de la población penitenciaria extranjera, concretamente en Cataluña representa más del 45% del total de los 10.513 internos[4]. En el 2007 había 382.824 latinoamericanos empadronados[5] en Cataluña y un total de 1.693 fueron encarcelados a lo largo de todo el año. En términos porcentuales, un 25.20% del total de personas encarceladas extranjeras eran latinoamericanas.

3 Para una mayor profundización en los datos cuantitativos puede consultarse el estudio completo, publicado en libro en la Colección Justicia y Sociedad núm. 35, "Extranjeros en centros penitenciarios" CEJFE, Barcelona, 2012. También disponible en formato pdf en: http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/178867/part_iSC_1_082_10cast.pdf?sequence=2

4 El 31 de diciembre del 2011 la cifra exacta era de 45,83% de internos extranjeros, según datos de la Dirección General de Servicios Penitenciarios. Boletín n ° 14 de información estadística básica, p.2. Consulta en línea 18/01/2013: http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/Publicacions/Estadístiques/butlleti_estadistic_penitenciari_2011.pdf

5 El empadronamiento es el registro en el ayuntamiento de residencia habitual. Tiene que hacerse en el lugar donde vive el extranjero, independientemente de su situación administrativa. Para hacerlo hay que aportar un documento acreditativo de identidad, acreditar el domicilio con la escritura de propiedad, el contrato de alquiler, factura de suministros, etc. Los ciudadanos no comunitarios que no disponen de residencia permanente han de renovar la inscripción en el padrón cada 2 años. El hecho que el requisito permite el acceso a la sanidad pública gratuita o a la matriculación de los hijos en las escuelas, entre otros servicios, da a este dato una relevancia importante como indicador aproximado de las personas que viven en el territorio, muy por encima de las cifras estatales del número de extranjeros residentes legales en el Reino de España.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

Cuadro 1
Latinoamericanos empadronados frente al número de encarcelados en Cataluña en 2007

País de origen	Empadronados	Encarcelados		
		Total	Hombres	Mujeres
Argentina	35,023	70	63	7
Bolivia	60,534	194	148	46
Brasil	25,603	124	84	40
Chile	16,371	101	95	6
Colombia	46,006	398	331	67
Costa Rica	465	4	3	1
Cuba	8,924	68	61	7
Ecuador	80,350	277	257	20
El Salvador	1,729	9	8	1
Guatemala	627	5	2	3
Honduras	11,509	25	24	1
México	7,286	29	25	4
Nicaragua	925	---	---	---
Panamá	506	1	1	
Paraguay	12,030	23	18	5
Perú	32,598	82	79	3
República Dominicana	19,295	141	119	22
Resto de América Central y del Sur	333	7	5	2
Uruguay	15,938	45	42	3
Venezuela	9,295	90	79	11
TOTAL	**385,347**	**1,693**	**1,444**	**249**

Fuente: Elaboración propia a partir de Larios y Nadal (2008) dentro de L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2007 (pág.31 y 27) y datos justicia Butlletí estadística bàsica núm 7 (pág.6) y núm.12 Sobre estrangers (pág.16 y 18).

En Cataluña son 13 los centros penitenciarios en activo. De estos, 3 son centros abiertos en los que los internos hacen las actividades durante el día y van solo a dormir por la noche, de lunes a viernes. El resto de centros son cerrados y van desde los más grandes, con capacidad para 1.800 reclusos (Quatre Camins, CP Model de Barcelona –que es además de hombres preventivo) pasando por las intermedias de 1.500 internos a 700 (C.P. Brians 1 y Brians 2, CP.Ponent de Lleida, Lledoners) a las más pequeñas, con capacidad entre 400 a 150 personas (Joves La Roca del Vallés, Tarragona y los centros abiertos). Para mujeres se dispone de una prisión específica que alberga las preventivas (en espera de juicio) y las que están en centro abierto. Brians 1 dispone de 350 plazas para las internas condenadas en 2° grado (cumplimiento cerrado).

2. Metodología

La metodología seguida en la investigación ha sido amplia y compleja por la gran cantidad de datos y las diversas formas y fuentes de recogida de información que hemos realizado a lo largo de los más de 3 años que ha durado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

Se han combinado técnicas cuantitativas y cualitativas:

• Cuantitativas:

Sobre una muestra representativa de la población anual de 2007 se analizaron las variables personales, sociales, penales y penitenciarias de **1.654 internos extranjeros**. Se realizaron diferentes tipos de análisis con el paquete estadístico SPSS 17.0. Por motivos de espacio en este artículo, nos limitaremos a señalar algunos datos descriptivos y percentuales seleccionados específicamente.

• Cualitativas:

Posteriormente se profundizó mediante entrevistas semi estructuradas personalizadas y voluntarias a **212 internos extranjeros** de todas las cárceles catalanas (126 penados y 86 preventivos. 142 hombres y 70 mujeres). Se garantizó siempre que la participación fuera anónima, y el único requisito obligatorio fue que el interno hablara catalán o español. El proceso de selección fue aleatorio. Se buscó mayor representatividad de la variable género para conocer en profundidad la problemática de las mujeres y se seleccionó siempre que se pudo personas de diferentes procedencias, por encima de buscar una representatividad mostral. Las entrevistas se llevaron a cabo por educadores sociales especialmente entrenados para su realización. Se les diseñó un curso de 20 horas específico donde se abordó la manera de realizar las preguntas y gestionar las dudas de las personas entrevistadas. Durante el transcurso del trabajo de campo se mantuvieron reuniones mensuales de seguimiento, supervisión y control con los profesionales implicados. La información obtenida se completó con la facilitada por las autoridades españolas responsables en materia de inmigración y la explotación jurídica del expediente penal y penitenciario. Las entrevistas fueron posteriormente transcritas y explotadas con diferentes técnicas cualitativas y el soporte del programa ATLAS.ti.

La información obtenida se contrastó con las diversas fuentes consultadas:

1) Los expedientes informáticos del Sistema Informático Penitenciario Catalán (SIPC).

2) Los expedientes físicos del ámbito jurídico de los centros penitenciarios.

3) Los expedientes administrativos de la Subdelegación del Gobierno Español en Cataluña.[6]

4) Las propias personas extranjeras encarceladas que participaron en las entrevistas.

5) Los datos estadísticos de otras fuentes relacionadas con el objeto de estudio y el estudio bibliográfico previo.

6 Las competencias en materia de documentación y regulación de los extranjeros en España es competència exclusiva del Estado Español.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

El trabajo de campo se inició en abril de 2008 y finalizó en julio de 2010. Participaron más de 50 profesionales en la extracción de datos y se contó con un grupo de expertos en todo el diseño de elaboración del estudio, seguimiento y evaluación de resultados. También colaboraron dos universidades[7] en el asesoramiento, discusión de resultados y elaboración de conclusiones y recomendaciones.

3. Resultados

3.1. El perfil general de la población reclusa extranjera en Cataluña

El perfil de las personas extranjeras encarceladas presenta las siguientes características:

1) Son hombres en un 93,2% de los casos. El porcentaje de mujeres ha aumentado respecto a un estudio previo sobre población extranjera en prisión realizado en 2002,[8] pero de forma estadísticamente no significativa.

2) El 37,6 % provienen del Magreb, el 25,2% son latinoamericanos y el 18,0% son de la Unión Europea. Los demás son del resto de Europa (7,4%), resto de África (7,3%), Asia (4,5%) y resto del mundo (0,2%).

3) Ha aumentado significativamente el número de extranjeros que ingresan por primera vez en prisión en Cataluña. Suponen un 75% de los extranjeros encarcelados durante el 2007, mientras que el porcentaje de ingresos primarios en prisión en el 2002 fue del 51,7%.

4) Encontramos un alto porcentaje de internos preventivos entre los extranjeros encarcelados (35,6%, frente al 14,1% de españoles). El porcentaje general de preventivos en las prisiones catalanas era de 22,7% en el año 2007. Los internos preventivos son los que cumplen pena de prisión cautelar sin estar todavía condenados de manera firme por un juez. Se aplica en los casos en que se estima que existe riesgo de fuga y que el encausado eludiría la acción de la justicia si se le dejase en libertad hasta la fecha del juicio o aprovecharía esta libertad para la destrucción de pruebas.

5) Respecto a los estudios y la formación laboral, observamos que ha aumentado el nivel de formación escolar y profesional. Hay más internos extranjeros con estudios universitarios y menos que no tienen ningún estudio o son neolectores. También la formación profesional de los extranjeros mejora y muestra un mayor porcentaje de personas con cualificación profesional y conocimiento de oficios. Un 19,3% de los extranjeros encarcelados manifiesta no tener ningún oficio ni profesión.

6) Respecto al delito principal cometido se aprecia un aumento muy importante de los delitos violentos (32,2% en el año 2007 frente al 8,2% que había en el 2002). El principal tipo de delito cometido y que aumenta considerablemente desde el último estudio realizado es el de *tráfico de drogas,* que supone un 35,7% del total de delitos principales[9] cometidos. Los delitos *contra la*

7 Facultad de Geografía y Sociología de la Universidad de Lérida a través de su Grupo de Investigación sobre Interculturalidad y Desarrollo (GRID) y el Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones de la Universidad de Barcelona.

8 Capdevila y Ferrer (2009) Tasa de reincidencia penitenciaria 2008. CEJFE. Barcelona. Documento de trabajo en pdf. http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/SC-1-076-09_cas.pdf

9 Cuando se ofrecen datos sobre delitos el lector debe tener presente que se analizan únicamente los delitos principales de las causas estudiadas, es decir, el delito más penado de la causa que está cumpliendo el interno. La causa puede incluir otros delitos que no se han analizado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

propiedad representan el 32,6%, *contra las personas* 14,3%, los que van *contra la libertad sexual* el 5,5% y otros delitos el 11,9%.

7) Se mantiene la media de edad de los extranjeros tanto en su primer ingreso en prisión (27,3 años), como la edad de entrada para el *ingreso base* (31,3 años). Entendemos el ingreso base como aquel por el que está cumpliendo condena en el momento del estudio (2007-2008).

8) Desde el 2002 ha disminuido el porcentaje de permisos ordinarios concedidos a los extranjeros, que es del 25,5%. También los extraordinarios y las salidas programadas se han reducido un 10,2%.

9) El 74,8% de extranjeros participa en las actividades programadas por los centros penitenciarios. Estas actividades pueden ser muy diversas y se agrupan en grandes áreas: laborales, de formación, de tratamiento específico criminológico, culturales, deportivas, lúdicas, etcétera.

10) Tres de cada cuatro extranjeros encarcelados no quieren que su consulado sea informado de su presencia en prisión (un 76,4%).

El perfil específico de los internos latinoamericanos es el siguiente:

1. Representan el segundo grupo en porcentaje de personas extranjeras en prisión (25,2%) y han doblado su peso porcentual en los últimos años.

2. El porcentaje de mujeres (14,5%) es notablemente superior al de la media de mujeres extranjeras (6,8%) y al porcentaje general de mujeres encarceladas en Cataluña (7,4%).

3. A nivel familiar, son los internos con mayor carga familiar (el 29,3% tienen tres o más hijos).

4. Como es lógico, no tienen problemas con la comprensión del español pero son el colectivo de extranjeros que en un porcentaje más alto no comprenden el catalán (57,6%, cuando la media se sitúa en un 48,9%). En Cataluña coexisten dos lenguas oficiales: el catalán y el castellano. Si bien el desconocimiento no supone ningún problema de entendimiento, todos nuestros estudios nos reflejan que el conocimiento del catalán correlaciona positivamente con la integración de los recién llegados.

5. Son el colectivo que en más alta proporción quieren que su consulado sea informado de su presencia en prisión (34,7%).

6. También es uno de los colectivos con un porcentaje más elevado de ingresos primarios en prisión (86,0%).

7. Según el tipo de delito principal cometido en el *ingreso base*, los latinoamericanos están sobre representados en los delitos relacionados con las *drogas* (43,7%) y también en los delitos *contra las personas* (20,2%).

8. Junto con los magrebíes, los latinoamericanos cometen más porcentaje de delitos violentos que el resto de internos extranjeros (el 36,6% de los delitos principales son violentos).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

3.2. La situación personal, social y penal de la población reclusa extranjera, con especial mención a la población latinoamericana

La mayor parte de la información de este apartado se ha obtenido directamente de los internos penitenciarios a partir de entrevistas en profundidad. No hemos apreciado diferencias en los discursos según el área geográfica de procedencia, de modo que no son necesarias las comparaciones entre los diferentes colectivos de internos extranjeros y las conclusiones son aplicables a todos ellos, si bien para ilustrar las conclusiones hemos seleccionado fragmentos de discurso de internos latinoamericanos.

Sí que hemos hallado diferencias entre los inmigrantes que no han tenido problemas con la justicia y los que sí los han tenido, por lo que hemos mantenido la comparación de estos dos grupos respecto a determinadas cuestiones.

3.2.1. Diferencias entre los extranjeros[10] y los extranjeros encarcelados:

1. Los extranjeros encarcelados viajan menos directamente desde su país de origen a España que el resto de extranjeros (36,9% frente al 87%).

2. Utilizan más el sistema de transporte irregular (patera, bajos del camión, polizón, etc.). Doblan el de la población extranjera general que utiliza estos medios (11,9% frente al 6%).

3. Más a menudo no disponen de la documentación requerida en la entrada al país, cuando ésta es necesaria en forma de visado. La proporción cuadruplica la de la población extranjera general (82,2% frente al 19%)

4. Mantienen más frecuentemente una trayectoria errática. Es decir, no tienen claro su proyecto migratorio. *"...aparte de Italia fui a Madrid...//...No, no duré mucho...duré 2 semanas..."* [3006; República Dominicana con nacionalización italiana, 46 años, mujer]

5. Una tercera parte han sido detenidos al llegar y han ingresado directamente en prisión.

> *"¿Cómo llegué aquí? Bueno... me vine en un avión, luego me cogieron allí en el aeropuerto aquí... y nada, fui a Wad Ras[11] y de ahí para acá...//...Sí, legal, con mi pasaporte legal. En el 2004...//...No, es casualidad. Yo no nunca planifiqué ni, ni... ni era eso venir aquí"* [8030; El Salvador, 43 años, mujer]

> *"...Ehhh, me encuentro en prisión porque unos chicos, un chico, me dijo que le trajera un paquete de cerveza...//...Cuando llegué al aeropuerto, esperando que llegue la maleta, cogí la maleta, cuando me iba me llegó un Mosso d'Esquadra y me dijo que abra la maleta, que si tenía algún inconveniente de abrir la maleta. Yo le dije que no, que no tenía inconveniente. Entonces sacó todo, sacó la cerveza...//... me dijo, ¿puedo abrir la cerveza? y le dije claramente que sí, que podía abrir la cerveza. Porque era una cerveza de tomar que... si él quiere yo tomaba la cerveza, y entonces abrió la cerveza y... llamó a otro jefe, cogieron un líquido blanco, lo echaron y resultó que la cerveza era droga, que era droga. (pausa)...//...Entonces le dije... que yo acababa de llamar al chico este que me venía a buscar al aeropuerto.*

10 Los datos sobre la población extranjera no encarcelada provienen de diferentes materiales bibliográficos consultados y referenciados en la bibliografia final: Larios y Nadal (2008); CIS (2009); INE (2009) Aparicio y Tornos (2005), Aja y Nadal (2004)

11 Se refiere al Centro Penitenciario de Mujeres de Barcelona

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

El chico me dijo que venía a buscarme, que le esperara fuera, antes de, de los Mossos d'Esquadra detenerme, entonces yo le expliqué que esperaran que ellos vinieran que así podrían agarrarlo también porque según para mí yo traía cerveza, por entonces, así que, me llevaron a una habitación, y lo les dije espérense que ya yo lo llamé y viene en camino, pero no, parece que cuando llegó vio el movimiento y se retiró ¿comprende? eso fue lo primero que me ha pasado..." [3006; República Dominicana con nacionalización italiana, 46 años, mujer].

3.2.2. La red social y de soporte (entorno, integración y regularización) de la población reclusa extranjera

Las redes sociales *bounding* (de vínculo) de los extranjeros encarcelados son, en general, pobres. Si bien un 66,3% dice que tiene familiares en España, tres de cada cuatro se ven con cierta frecuencia mientras se encuentran en prisión, y sólo dos de cada tres los ayudan con sus asuntos.

"...bueno, en mi país tengo a mi madre, mi padre y hermanos...//...en España tengo cuatro, perdón tres hermanos...ellos viven en Granollers...tengo tres hermanos, bueno, con sus esposas, y mis hijos...//...tengo relación con todos, porque trabajamos juntos, la empresa es familiar, a parte de la empresa que yo tengo, hemos montado dos empresas más de construcción, y trabajamos juntos...//... bueno, ellos vienen todos los vis a vis, *y las veces que pueden que pueden venir...los viernes, vienen los viernes y no vienen los domingos..."* [3020; Argentina, 31 años]

"Tenía mi familia, también, primero vinieron mis tías, estaban mis tías, estaba mi familia aquí, pero yo...me vine con mi con mi con mi hermano, con mi madre, y mi hermano y todo, y ya nadie se quedó en mi país" [3027; Ecuador, 24 años]

"....No, yo quería venir pues estaba mi mamá aquí ya mis hermanos allí sólo queda mi hermana menor y yo... estaban todos aquí casi... no sé, me hacía ilusión de venir..." [8014; Rep. Dominicana, 33 años]

"Cuando estuve en Wad-Ras si, una prima, más que otra, me viene a ver una vez al año, una o dos mínimo porque es de Madrid (no se entiende). *Era la única manera."* [8008; Bolivia, 25 años, mujer]

Un 27,8% de los extranjeros encarcelados no tiene a nadie que se ocupe de sus asuntos mientras se encuentra en prisión y un 17,6% no recibe ninguna visita. Un 39% no tiene pareja.

En el mismo sentido podemos hablar de las redes de *bridging* (de puente) y *linking* (de enlace). El 37,2% reconoce que no tenía ningún tipo de relación con sus vecinos cuando vivía fuera y un 43,9% afirma sólo tener amigos conocidos en la prisión o simplemente no tiene ninguno. Un 24,6% sólo tiene amigos de su propio país. Hacen muy poco uso de las asociaciones (26,5%) aunque es muy fácil acceder a ellas dentro de la prisión. A pesar de que el 68% dice haber trabajado alguna vez en España, solo consta que haya tenido permiso de trabajo el 4,8%.

"mmm, sí, por parte del conocido recibí trabajo, el primer tiempo, sí me dio trabajo, después...también de construcción...sí, sí, paleta sí...estuve un tiempo trabajando con él, y después como vi que el tema de la construcción aquí en España evolucionaba bien, entonces me hice una...conocí un amigo, me hice amigo de un chico que quería hacer una empresa de construcción, ¿vale? y entonces hice una SL, montamos una SL entre él y yo. Yo cuando vine aquí en España no tenía documentación, yo me vine con el pasaporte argentino...aquí en España monté una empresa, una SL, con lo cual, con la misma SL que monté me hice mi documentación y tengo una empresa y estamos trabajando...y bueno, hemos salido adelante, gracias a Dios ...//... en todo este tiempo, de 2002 a 2005, yo estuve ilegal en España..." [3020; Argentina, 31 años]

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

"No, de mi familia no tengo absolutamente a nadie...//...Aquí ¿en España? No, no he trabajado. He ido al chiringuito de mi amiga pero en Palma de Mallorca, que se hace pollo frito... comida dominicana típica...//...sí, sí, me pagaba por cosas...//... una me consiguieron... una chica me, me... invitó a salir a esto de trabajo de... de prostitución. Pero entonces el día que yo fui no acepté, porque mi esposo... Una, no me gusta, no me gusta ser prostituta, alabo a quien lo haga porque tiene necesidades, y hay muchas solamente por ahí por esa rama pueden conseguir lo que quieren para poderlo llevar a su país... pero... no es mi caso. (ríe)*...//...Dice que yo era una tonta porque* (no se entiende)*. ¿Comprende? Pero sólo fui un día, no volví..."*[3006; República Dominicana con nacionalización italiana, 46 años, mujer]

"Yo con mi gente, yo con mi gente, yo... yo no acepto que... yo con gente de por aquí, como que no... como que no he tenido mucho contacto ¿entiende? como esas amistades y eso. Yo salgo a la calle y me muevo, cuando me muevo me voy a tomar una cerveza y lo hago en sitios latinos ¿entiende? en ambientes españoles no... no se me ha tocado la oportunidad (no se entiende). [8014; Rep. Dominicana, 33 años]

"*No, tengo amistades también españoles, tengo amigos españoles, de todas clases, ¿me entiendes? de todo*" ¿Y dónde has conocido a tus amistades en España? *"¿Cómo?, en la discoteca, conocen discoteca, he conocido en mi trabajo..."*¿Cuál era el nivel de trato con tus vecinos del barrio? "Hola y ya está, a veces conversábamos, pero conversábamos así cosas de...así reuniones haciendo en *(no se entiende)* en su piso a beber una cerveza, como quien dice en Navidad, como en el piso de nosotros y venir más ecuatorianos, bajábamos a vivir a... nosotros *(no se entiende*) a cenar a nuestro piso y conversábamos charlando ¿me entiendes?" *[3027; Ecuador, 24 años]*

"... en el colegio, donde estudiaba... //... bueno amistad... yo no tenía, pero o sea, nos conocíamos de vista, cuando entraba los saludaba, o sea, pero nunca o sea... // ... trato cordial... // ... de saludos..." [10005; Perú, 21 años]

Como se ha comentado, el área geográfica de procedencia del extranjero encarcelado no es una variable discriminante para evaluar la capacidad de integración en el nuevo territorio. Sí lo es en cambio, el arraigo en el territorio y el control y/o soporte que ejerza la propia red social sobre el recién llegado. Esta conclusión es muy importante porque se ve reflejada en todos los resultados.

Respecto a la documentación administrativa de estancia regular en España hay un 40,6% de los extranjeros encarcelados que no aparecen registrados en la Subdelegación del Gobierno. De este porcentaje hay que descontar el 10,4% que son ciudadanos de países de la UE y que no lo necesitan. Un 65,3% dice que se encuentra empadronado (porcentaje bastante similar a la población extranjera en general: 7 de cada 10). Un 68,6% tiene tarjeta sanitaria, que permite el acceso a la sanidad pública de forma gratuita tengan regularizada o no la estancia en España, en el momento de hacer el estudio.[12] (Porcentaje inferior a la población extranjera en general: 8 de cada 10). Un 43% tiene permiso de residencia (porcentaje bastante ajustado a los datos que tiene la Subdelegación de Gobierno: 46,0%). Un 36,4% sostuvo que tenía permiso de trabajo (porcentaje muy ajustado a los datos de la Subdelegación de Gobierno: 39,3%). Un 16,9% tenía contrato laboral.

3.2.3. La salud

Un 63,1% tiene la percepción de que su salud ha cambiado en su paso por la prisión. De este grupo, más de la mitad contesta que su percepción de la propia salud física

12 El Gobierno del Partido Popular (PP), actualmente en el poder en España, se ha propuesto en numerosas ocasiones endurecer las condiciones de acceso para los inmigrantes sin papeles, con resultados desiguales en las diferentes Comunidades Autónomas al encontrarse las competencias sanitarias traspasadas.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

ha mejorado desde que se encuentra en el centro penitenciario y lo atribuye a llevar una vida ordenada que no había podido tener fuera. Respecto al estado de ánimo y salud mental, un 76,2% cree que ha cambiado por el hecho de estar en prisión. Y de estos, más de la mitad evalúan como peor su situación anímica (58,8%). En cambio una tercera parte cree que ha mejorado (30,0%). Ahora bien, el 80,7% de las personas extranjeras encarceladas manifiesta haberse sentido triste en la prisión, al no disfrutar de libertad y no poder estar con su familia.

> *"La cárcel también hace, hace...este...cambiar las personas...ver lo bueno y lo malo, ¿me entiendes? lo que estás haciendo bien y lo mal....entiendes? aquí, uno realmente se da cuenta de las cosas, que se tiene que hacer y las que no se tienen que hacer...//...o sea el ánimo, yo sé que he tenido el ánimo he tenido mi ánimo siempre bien...pero, pero uno aquí también se le pone, se le baja un poco...pero yo hago lo posible para que mi ánimo siga igual...pero desde que estoy aquí dentro se me se me apaga un poco ¿me entiendes? pero igual hay que seguir para adelante ¿me entiendes?"* [3027; Ecuador, 24 años]

> "*Bueno mira, al principio si, tenía mucha pena, mucha tristeza, pero he tratado de salir adelante, de llenarme de fortaleza y de valor, porque así no voy a conseguir nada, me derrumbaría más y no es la idea...//...No no, nunca, nunca intentaría hacerme daño, no, yo me quiero mucho a misma, me valoro mucho y nunca me ha pasado, nuncaaa, nuncaa, en mi vida me ha pasado por la mente ni suicidarme ni hacerme ni autolesionarme, nunca, nunca. No lo veo correcto, no es un modo de escapar, no lo veo como un modo de escape, hay que afrontar, hay que aprender a afrontar las situaciones*" [8010; Colombia, 53 años, mujer]

> *"...Pues mi salud, pues estoy bien, de salud, pero mentalmente estoy un poco, deprimida, no? por la situación por la que estoy pasando, por no estar con mi familia...//...en una ocasión lo intenté..."* (habla de autolesionarse) [8015; Bolivia, 31 años, mujer]

> *"... ¿mi salud? Ehh... según el médico mi salud está un poco desequilibrada... quiere decir... mmm... que mi mente piensa una cosa... que cuando estoy durmiendo no descanso, porque sólo pienso en mis hijos. Como le dije tengo dos años y siete meses que no los veo. Y... sentí que me engañaron cuando me dijeron que me iba... en agosto... y pasó agosto, septiembre y octubre... sentí mucha impotencia, mucha rabia... Lloré, me tuvieron que llevar a enfermería. Y vivo de tranquilizantes...//... Nunca los había tomado, siempre dormía normal. Dicen que tengo... uhm... mucha depresión//... He sentido tan triste que... que a veces me he pensado dos veces terminar con mi vida* (pausa)*. Porque me siento demasiado sola cuando todas reciben visitas, reciben paquetes, reciben... Y yo me quedo y no veo nada, nadie pregunta* (nombre)*, ni me llama ni nada... me siento... de estos perros que se sienten sin cariño.../"...Hago un programa... siempre el psicólogo, el psiquiatra y... y... hago relajación... porque a veces me deprimo tanto cuando hablo con mis hijos... voy al médico, conversamos, el psiquiatra viene y conversa, la psiquiatra y una cosa que llevo pequeña así, supone que hay otra interna que la tiene mas grande que yo..."* (tres años en prisión) [3006; República Dominicana con nacionalidad italiana, 46 años, mujer]

En cuanto al consumo de tóxicos, 1/3 parte de los extranjeros encarcelados reconoce ser consumidor hasta el punto de considerarlo una interferencia en su vida. De éstos que son consumidores, el 72,9% se encuentran en prisión por un delito relacionado con el consumo de drogas (normalmente alcohol y cocaína), que interfiere en sus vidas. Las drogas con más prevalencia de consumo entre los extranjeros encarcelados son el cannabis, el alcohol y la cocaína.

3.2.4. La situación penal del extranjero encarcelado

Para tres de cada cinco extranjeros encarcelados, el ingreso actual es su primer ingreso penitenciario y no tienen otras causas judiciales pendientes en Cataluña.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

"... ¿estando fuera en la calle? no, fuera en la calle no, yo estudiaba, incluso antes de caer preso yo me iba a meter en el ejército...//...sí, pero, pasaron estas cosas, yo estaba juntado y todo y había hecho las pruebas, había aprobado, sólo me faltaba que me llamen...//...no yo... nunca he tenido ni un problema en mi país ni en ningún otro país, sólo aquí..." [10005; Perú, 21 años]

"...No. No, no, no, yo vine aquí a España hace 10 años, empecé a trabajar en lo mío que es la hostelería, y bueno... En mi país no tengo antecedentes penales, de nada...//...No, no he cometido ningún otro delito anterior a éste..." [4013; Argentina, 44 años]

El 93,8% reconoce el delito según la tipificación que consta en su expediente, a pesar de que el 40,2% se encuentra como preso preventivo. Un 3,1% no reconoce haber cometido ningún delito y otro 3,1% lo atribuye a factores externos en los que él no ha tenido la principal responsabilidad.

"...No, fue de repente. Una serie de problemas por los que me pasó en mi país fue lo que me hizo decidir viajar"... "Fueron varios factores, por ejemplo este, estaba pasando por una situación económica muy difícil, este... un poco la presión de estas personas y pues más que nada fue eso..." [2022; México, 25 años]

"Fue necesidad económica y de sentirme entre la espada y la pared. Una situación muy... personal, muy encerrada y que... claro que hay otras opciones, pero en mi situación, no tengo estudios finalizados, no tengo otras opciones (no se entiende) *económicamente no solamente soy yo, tengo un hijo pequeño,* (no se entiende) *por esta causa también...//...o sea, una situación para mi fatal y pues mientras trabajaba llegó una persona a proponerme esto"* [8008; Bolivia, 25 años, mujer]

"...Delito de sangre, una pelea o... varias peleas... No. Tuve dos peleas, sí... dos peleas y un atentado... contra la policía... creo.. (aquí)*... Eh... fue en el... en el 2002... tenía 27 años..."* (Delito de *lesiones*: condena de cinco años) *...//... Sí. Son 3 causas que estoy pagando, 2 por peleas y el atentado ese con la policía que... una vez tuve una pelea en un bar y luego... me fui y regresé una hora después a otro bar. Entonces la policía llegó vestida de paisano, yo estaba sentado en la barra y... y más o menos pensé que eran de las personas con las que yo me había peleado en ese momento ¿entiende? Y nada, yo tenía un cuchillo encima, pero no para que tampoco* (no se entiende)*, yo... yo estaba en la barra sentado, bien, se identifican los mossos d'esquadra y... me cogen el cuchillo y eso y dijeron que era un atentado... estoy pagando 3 años por eso."* [8014; Rep. Dominicana, 33 años]

"este, me dicen que yo le he robado a un chico, este, por mi barrio, y ¿me entiende? dice que le he robado su cartera y su móvil, todo lo que tiene, y se ha confundido ¿me entiende?" (delito de *robo:* condena de 3,5 años) *...//..."mi colega no se quiso meter pero al final se metió, porque yo le dije que me ayudara ¿me entiendes?...//...Vale, es que mi colega, igualmente, a él le pusieron tres años, pero como él no tenía antecedentes, le pusieron dos años y se fue a la calle, se fue, ¿entiendes? le pusieron condicional"* [3027; Ecuador, 24 años]

"...yo por mi mala cabeza y por andar con mala gente...//...sí, por andar con gente que no debía estar...//...con personas que no debía andar...//...sí estaba bajo los efectos del alcohol...//...sí alcohol sólo...//...que motivos o sea son casualidades de la vida, que pasan que... o sea ocurren sin uno pensarlo, o tenerlo en mente, yo llevo 6 años en España y yo nunca he mentido, nunca he tenido denuncias por robo, yo nunca he tenido antecedentes, pero en ese tiempo yo tuve una obsesión por una chica y a raíz de eso pues me fue acostando con gente alcohólica, así, que le gustaba tomar, y eso, más que todo, porque yo creía que podría con alcohol a esa persona, pero, o sea inconscientemente me estuve metiendo en problemas más mayores más fuertes..." [10005; Perú, 21 años]

La droga es el principal delito por el que ingresan en prisión debido a su tenencia y/o tráfico.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

> *"Porque traía droga...//...No, estaba totalmente en mi sano juicio pero se me explotó una bolita y* (no se entiende) *y cuando llegué al aeropuerto yo estaba con dolor,* (no se entiende) *la cocaína se me reventó una bolita en la barriga. Pero bueno, se me estaba saliendo, no se me reventó, si se reventase no estaría aquí"* (Delito *contra la salud pública*: condena de 6 años) [8010; Colombia, 53 años, mujer]

> *"Por droga, por transportar droga. Era mi primera vez pero no puedo decir que fue la última porque nunca se sabe* (no se entiende)*"* (D*elito contra la salud pública*: condena de 5 años) [8008; Bolivia, 25 años, mujer]

Un 4,4% de los extranjeros encarcelados tiene registrado en su expediente penitenciario una orden de alejamiento de su pareja o ex-pareja.

> *"...Bueno, a mí se me acusa de, bueno, yo... tenía un problema con una chica, con la cual nos llevamos bien, y después estuvimos un tiempo juntos, y tal, y un día me llaman al móvil, me llego, o sea, llego al lugar donde se encuentra esta chica... estuvimos con ella, tuve relaciones con ella, y vienen los Mossos d'Esquadra y nos encuentran y nos piden la documentación, y la documentación, como tenía una orden de alejamiento, entonces me metieron en la prisión. De lo cual, estoy por la orden de alejamiento. Y como esta chica, el abogado, ella también tenía una orden de alejamiento de parte mía, entonces, el abogado de ella, que después nos enteramos, le hace hacer una serie de denuncias sobre mi persona, ¿vale?, de lo cual son mentiras, y entonces sigo en prisión, de todas estas denuncias que ella me acusa...//...El juez me acusa de secuestro, de agresión sexual y de violencia. De lo cual, eso nada es verdad... estoy aquí en espera de juicio... ya hemos hecho cuatro recursos y ella ha hecho cuatro declaraciones. Y las cuatro declaraciones que ha hecho* (no se entiende) *son diferentes..."* (Delito de *agresión sexual*: en situación de preventivo) [3020; Argentina, 31 años]

3.2.5. La estancia en prisión

La mitad de personas entrevistadas cree que el ambiente dentro de la prisión es tenso, pero tres de cada cuatro se sienten seguros dentro del centro penitenciario y no sufren por su integridad personal. Su vida en prisión se puede considerar menos conflictiva que la de los reclusos autóctonos, ya que tienen menos incidentes, menos faltas, menos sanciones y reciben buenas puntuaciones en los niveles de valoración del Sistema de Evaluación Motivacional (SAM)[13]. Tres de cada cuatro se consideran aceptados por el resto de internos y tres de cada cinco aseguran tener una relación aceptable con todos.

> *"bueno, cuando estaba en el otro módulo, era un ambiente muy tenso, un estrés continuo,* (no se entiende) *que tienen problemas de adicción y son personas que toman esas raciones de metadona, toman pastillas para la ansiedad y cosas así y entonces era muy fuerte el ambiente, pero aquí, ahora en ésta hay más tranquilidad, más...todo es calmado y como me lo paso trabajando la parte del día, desde que salgo de la celda, a la mañana hasta las 3 de la tarde que regreso, entonces lo veo bien y en el trabajo todas las chicas llevamos muy buena relación...//...No, yo no me siento amenazada en ningún momento, estoy muy bien, muy segura"* (una falta; 2 años en prisión) [8010; Colombia, 53 años, mujer]

> *"...tenso...//...me siento amenazado...//...o sea, seguro no me siento, como amenazado, uno no puede estar seguro, aquí dentro..."* (Tres faltas; lleva 3 años en prisión) [10005; Perú, 21 años]

13 El Sistema de Evaluación y Motivación Continuada (SAM) es el procedimiento metodológico que se sigue en prisión para establecer la evaluación de la conducta de los internos trimestralmente. se realiza trimestralmente y tiene en cuenta tres áreas de evaluación como son las actividades que el interno realiza, la conducta y las salidas al exterior. Por cada área se dan un número de créditos que sitúan al interno en un nivel determinado (A, B, C o D) y según en que letra esté obtendrá unos beneficios u otros. Estos beneficios pueden ser desde comunicaciones extraordinarias hasta salidas programadas, así como prioridad para asistir a los talleres productivos. La junta de tratamiento o el equipo multidisciplinario realizará la valoración del interno y después, necesita la aprobación de la junta de régimen.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

"...No, es tenso (el ambiente en la prisión)*...//...yo me sentía totalmente seguro, más porque yo me sé defender. En todo caso, no he tenido problemas con eso. Pero sí que conozco a gente que se sentía amenazada...//... Trato de no tener ningún tipo de problemas ni relación, porque tú sabes que mientras más relaciones tienes, más problemas te pueden venir. Entonces trato de no..."* (una falta; lleva 8 años en prisión) [4013; Argentina, 44 años]

"...si no te metes en problemas con nadie no tienes problemas con nadie, pero claro, si tu eres una persona que vas buscando problemas los vas a encontrar...//...es que yo me creía que la cárcel era otra cosa...//...yo... o sea yo pensaba que la cárcel era que te mataban, que te pegaban, que andabas todo el día peleándote con la gente... y he visto que es totalmente diferente, ¿no? es totalmente diferente, aquí la gente... y es más, yo digo que aquí la gente se comporta mejor aquí en prisión que en la calle! son más humanitaria... la gente mira más otras cosas que fuera en la calle... yo me creía que aquí me iba a encontrar muy mal pero bueno bien del todo no porque estoy preso, pero bueno... entre todo lo que cabe, hay una armonía bastante agradable entre los internos y los funcionarios... no he tenido problemas..." (Cero faltas; lleva un año en prisión) [3020; Argentina, 31 años]

"...bueno, hay que aprender a convivir no? hay algunas que se llevan bien, otras se llevan mal, llegan hasta los golpes, depende, depende del círculo de las que están, por ejemplo, hay círculos de gitanas que se llevan bien, a veces nos tratan mal a nosotras por ser inmigrantes y es depende de con quién te juntas a hablar...//... ehh, prefiero estar a veces sola, no me gusta siempre estar con mucha gente, intento estar un poco separada, no? para no tener problemas (cero faltas; lleva 4 años en prisión) [8015; Bolivia, 31 años, mujer]

Respecto a los profesionales que trabajan en prisión, el 89% de los entrevistados cree que no se puede tener ningún tipo de confianza con nadie dentro de la prisión. Los educadores sociales son, entre el personal de tratamiento, el colectivo que consideran en el que más se puede confiar (50%). Los funcionarios de vigilancia, los que menos. Otros profesionales de tratamiento como los trabajadores sociales, los juristas o los psicólogos tienen valoraciones desiguales pero inferiores a la ya comentada. El médico es un elemento externo al equipo de tratamiento y es sentido como una persona que alivia el dolor de la estancia en prisión y de los malestares personales, pero que es reconocido por pocos de los extranjeros que hemos entrevistado como un profesional del sistema penitenciario, ya que muchos reconocen tener buena salud y no necesitarlo.

"...Aquí muy bien estamos, nos apoyan en lo que pueden. Si tenemos algún problema le decimos. También hay sus contras, funcionarios que son malas personas y por cualquier cosa nos hacen... se puede decir que te llegan a hacer acoso. Pero la mayoría, por lo menos en este módulo, todo está muy bien....//...Mmm... Mi educadora y el educador de los otros compañeros, se... puedo hablar bien con ellos. Son buenas personas..." (cero faltas; 2 años en prisión) [2022; México, 25 años]

"...con los funcionarios de seguridad, bien, yo trato de preguntar lo que a mi me interesa, de no molestarles mucho, porque, a ver las personas están trabajando aquí pero a veces, no es que quiera generalizar mucho, pero yo creo que todos los funcionarios están cumpliendo una labor, ¿no? y los veo muy bien, porque los funcionarios les haces una pregunta y te responden bien, educadamente, no te tratan mal, veo que ellos te tratan bien, te tratan con educación y no es que te llevan por delante ¿no? y yo los veo bien..."(cero faltas; lleva un año en prisión) [3020; Argentina, 31 años]

"...Un ambiente frío porque por un lado hay mucho respeto ¿entiende? Sí, tanto como con los funcionarios y todo eso, entonces... uno siempre... el ambiente siempre tiene que estar tranquilo ¿entiende? porque por cualquier cosa te ponen un parte (los funcionarios)*, si estás en posición de tener un permiso pues se te pueden poner las cosas un poco más difíciles ¿no?...//... a veces depende de las guardias... Bueno, esto... sus normas son sus normas y ellos ponen sus normas y uno las respeta o... se ponen las cosas difíciles".* (seis faltas; lleva 6 años en prisión) [8014; Rep. Dominicana, 33 años]

> *"...yo de momento no he tenido ningún problema, yo intento no saltar ninguna norma de los que ellos nos dicen cada día, ¿no? de lo que tenemos que hacer, pero yo en mi caso nunca he tenido conflicto con ninguno...* (con los funcionarios)*...//...Hablando en este caso que sería la junta de tratamiento, que es la que nos llevan a nosotros, yo no, no confío en ninguno de ellos, porque si por ellos fuera pagaríamos hasta el último día de la condena, sin derecho a salir unos días afuera cuando nos toca salir de permiso, en ningunos..."* (cero faltas; lleva 4 años en prisión) [8015; Bolivia, 31 años, mujer]

> *"Pienso que ellos hacen su trabajo y algunas veces yo hasta cierto punto les he dado la razón, porque hay algunas personas que de verdad nos comportamos mal. Y a veces por más... porque ellos tratan de darnos confianza ¿sabe? y si no la aprovechamos o no la sabemos valorar..."* (cero faltas; lleva 4 años en prisión) [8030; El Salvador, 43 años, mujer]

> *"...la funcionaria hace su deber, como tienen que hacerlo porque... nosotras las mujeres... a veces... las internas... si el funcionario no es fuerte, haríamos lo que nos viniera en gana... como traeríamos porros, o traeríamos droga o traeríamos esto...// el médico...//...me ha demostrado que es un hombre muy dulce"* (diez faltas; lleva 6 años en prisión) [3006; República Dominicana con nacionalidad italiana, 46 años, mujer]

Tres de cada cinco entrevistados reconoce que le cuesta mucho pasar el tiempo dentro de la prisión, sea la época que sea. En general, el extranjero encarcelado considera una buena estrategia para pasar más rápido y mejor el tiempo dentro de prisión hacer todo tipo de actividades y cuanto más mejor (la media total de actividades por interno durante el tiempo que se encuentra internado en el ingreso base es de 16,9). Los fines de semana, los veranos y las vacaciones de Navidad y Semana Santa son los periodos donde reconocen que les cuesta más pasar el tiempo.

> *"Bueno mira, todo es cuestión de costumbre, antes se me hacia eterno, ahora por lo menos en la mañana como trabajo, como te dije antes ya el tiempo se me va volando y la tarde, se pasa rápido."* (Tres años en prisión) [8010; Colombia, 53 años, mujer]

> *"Haciendo actividades y saliendo, así como estoy ahora siento que se me pasa rápido. Porque aquí lo que hay que hacer es hacer actividades, trabajar, trabajar, hacer actividades y pasar para que pase el tiempo, porque si uno se está tirado en un patio eso es horrible y el tiempo nunca pasa y la mente está pensando solo tonterías..."* (Cuatro años en prisión) [8030; El Salvador, 43 años, mujer]

> *"...ahora que estoy muy ocupada pues se me pasa volando..."* (Cuatro años en prisión) [8015; Bolivia, 31 años, mujer]

El trabajo[14] es una de las actividades mejor valoradas por los entrevistados. Un 57,9% tiene o ha tenido un contrato mediante el CIRE (Centro de Iniciativas para la Reinserción[15]) según los datos extraídos de los expedientes. Resulta paradójico que les sea más fácil trabajar cuando se encuentran dentro de la prisión que

14 Existe la posibilidad de realizar actividades laborales en el centro penitenciario en diferentes escales de implicación: en primer lugar, existen los destinos (pequeñas ocupaciones remuneradas de actividades de mantenimiento de la prisión). Si el interno cumple con las condiciones pactadas podrá ser propuesto a talleres u otras actividades laborales también remuneradas, que las llevará a cabo a través del ÇIRE. Trabajar de forma continuada (en jornadas de 4/5 horas) le dará acceso a beneficios penitenciarios y a disponer de una parte de los ingresos que reciba. El resto se reservará en una cuenta bancaria a disposición del interno para cuando finalice su cumplimento penitenciario

15 El ÇIRE es una empresa pública del Departamento de Justicia que tiene por objetivo la reinserción de las personas privadas de libertad a través de la formación en oficios y del trabajo productivo. Dispone de cerca de 70 talleres distribuidos en 15 centros de trabajo en el territorio catalán, donde empresas de todos los sectores encargan productos y servicios, contribuyendo así a la reinserción de un colectivo de más de 4.000 internos en riesgo de exclusión social.

fuera, ya que mientras son penados tienen un permiso especial de trabajo (y en la Subdelegación de Gobierno sólo consta un 11,9% que tuvieran permiso de trabajo).

> *"Estoy trabajando en talleres del CIRE, o sea, pero me gustaría más salidas de geriatría o de cocina...//... pero bueno, es lo que hay y hay que seguir adelante...//... Bueno mira que está bien que nos ayuden, que nos quieran ayudar, pero que si las cosas fueran mejor pagadas estaría súper bien, bueno está bien, pero que al menos, buscaran mejor la calidad del sueldo."* (Tres años en prisión) [8010; Colombia, 53 años, mujer]

> *"...Es de permisos, pero se habla mucho de la vida, de la readaptación a la calle, que este mmm... vamos a vivir una vida muy controlada pero en semi-libertad. Pues entonces de todo eso, charlas, charlas de motivación, todo eso lo que me han contado que es ese curso...//...No, ahora es muy difícil entrar a trabajar, porque yo creo que es un centro nuevo, es muy difícil entrar a trabajar. No es como en la modelo, los preventivos ahí sólo esperaban 3 meses y trabajaban en talleres o destinos, pero aquí es muy difícil entrar a trabajar..."* (Dos años en prisión) [2022; México, 25 años]

> *" a mi la oferta... para uno aguantar así está uno entretenido y está tranquilo por lo menos ¿no? no está en ese patio... está ocupado en algo, que así el tiempo suele... se le pasa más deprisa a uno..."* (Seis faltas; lleva 6 años en prisión) [8014; Rep. Dominicana, 33 años]

> *"ahhh, no poco a poco... normal. Ahorita llevo 7 meses y...se me han ido... por las actividades que he tenido, se me han ido un poquito más rápido, pero... ahí..."* (Una falta; lleva un año en prisión) [3027; Ecuador, 24 años]

> *"...Me ofrecieron trabajo pero bueno, no, no lo cogí, no. Hay mucho trabajo ahí. En la primera época sí que estuve trabajando, eh, bueno, eh. Cuando estuve en "la modelo" estuve en talleres, en el CIRE y* (no se entiende) *muy bien... pagaban poco pero bueno, ese dinero me alcanzaba para mis gastos y... hay gente que manda dinero a su país, pues eso, lo veo bien, yo creo... estaba aprendiendo inglés, ahora lo recordé. Otro tipo de idiomas, hacía lo que podía, sí...//...Pues me costaba mucho, pues claro si uno cuando está privado de libertad, pues es normal que te cueste, ¿no?"* (Una falta; lleva 8 años en prisión) [4013; Argentina, 44 años]

> *"...pues me mantengo más ocupada en la cocina, en el reparto de la comida, por las mañanas en talleres y en las tardes me voy a informática, aprovecho toda la tarde para aprender un poco de informática..."* (Cuatro años en prisión) [8015; Bolivia, 31 años, mujer]

> *"...eso me parece muy bien cursos de formación porque aquí hay muchas... habemos muchas que no sabemos ni escribir... ni leer... tenemos que buscar otra gente que nos haga unas cartas..." (Tres años en prisión) [3006; República Dominicana con nacionalidad italiana, 46 años, mujer]*

3.3. Demandas, preocupaciones y expectativas del extranjero encarcelado

Tampoco respecto a estas cuestiones hemos apreciado diferencias en los discursos de los reclusos según su área geográfica de procedencia, de modo que las conclusiones son aplicables a todos ellos. Nuevamente, sin embargo, para ilustrar las conclusiones hemos seleccionado fragmentos de discurso de reclusos latinoamericanos.

Las principales ocupaciones de los talleres son el montaje industrial, la confección, lavandería, carpintería e imprenta. Dentro de los centros los internos no solamente trabajan en talleres productivos, sino que también se forman y trabajan como cocineros, jardineros peluqueros y servicios de limpieza. El servicio de tienda es otro taller de formación y ocupación de internos que trabajan como gestores de stock, carreteros de almacén y auxiliares de tienda en el interior de los centros. También se ha creado una marca propia Made in Cire que comercializa los productos elaborados íntegramente en los centros penitenciarios catalanes.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

La principal preocupación de las personas extranjeras encarceladas es su salida de la prisión y lo que pasará en ese momento.

Respecto a la preparación para la salida, poco menos de la mitad de los extranjeros encarcelados (el 45,5%) cree que le están ayudando a prepararla.

> *"O sea, cuando me sacan de programada*[16]*, me imagino que es para que yo me vaya, como decir, asociando a la vida de fuera, salgo todos los días a trabajar, y eso, como decir, dándome un... ¿cómo te diría? un hábito de vida fuera, saber levantarme, ir al trabajo, regresar, como hacer una vida normal, por esa parte, eso es lo bueno que esté aquí, que me estoy reinsertando, que es como dicen."* (Tres años en prisión) [8010; Colombia, 53 años, mujer]

Muy pocos entrevistados reconocen recibir ayuda por parte de alguna ONG (17%), pese a que dos de cada tres tiene la esperanza de que estas organizaciones lo ayuden al salir.

> *"El padre Jesús, es el que por ejemplo, él me manda el dinero a mi país y eso. Sólo él, nada más...//...Se puede decir que es una ayuda ¿no? porque el que me lo mande y eso, sí, porque yo no puedo mandarlo...//...Mmm... no sé. Hemos hablado de que vaya a la iglesia y eso cuando salga, pero no... Ah y también viene una señora que también es... ella es evangélica. Viene a hablarnos de la palabra de Dios y eso, pero nunca me ha hablado... mi amiga sí, mi amiga sí. Ya tengo la dirección de su casa, el teléfono y todo, de su trabajo de su marido y de su trabajo de ella y todo. Ella sí, me ha dicho que cuando yo salga... es más, he hablado con mi asistenta para ver si me deja ir a su casa... Y que ella se hace cargo de mí, que ella responde y todo esto. Viene a traerme al centro, a dejarme y lo que haga falta."* (Cuatro años en prisión) [8030; El Salvador, 43 años, mujer].

La expulsión y repatriación no es una opción de futuro para dos de cada tres extranjeros encarcelados. En cambio, hay aproximadamente una cuarta parte que aceptaría irse sin ninguna condición. Otro 9,4% aceptaría volver a su país de origen si se le garantizase el acompañamiento para conseguir un trabajo y soporte económico. Y un 4,7% lo haría si pudiera retornar con su familia.

Respecto a la preparación para la salida y su reinserción social, ya hemos comentado que se produce una importante incongruencia en el ámbito del empleo: es más sencillo poder trabajar mientras se está cumpliendo una condena penal que cuando ésta se acaba. A la salida de prisión la obtención o renovación de documentación con antecedentes penales será aún más difícil que antes de entrar (ya hemos dicho que sólo un 4,8% tenía permiso de trabajo antes del ingreso a prisión). Previsiblemente, las situaciones irregulares se mantendrán o se ampliarán. La legislación prevé que con antecedentes penales es muy difícil obtener la renovación de los permisos de estancia en nuestro país, dado que es una condición objetiva marcada en la ley para excluir la posibilidad de renovación. En los casos en que sea la primera vez que se pida el permiso de residencia, si existen antecedentes penales las opciones aún son mucho más escasas. Esto quiere decir que con la Ley de Extranjería vigente en España, la mayoría de los extranjeros que salgan de prisión quedarán en situación irregular al salir.

16 Está hablando de las salidas programadas que se realizan en los centros penitenciarios con finalidades educativas y re-socializadoras para preparar su futura vida en libertad. El Reglamento penitenciario de 1996 recoge esta herramienta como una alternativa de acercamiento al exterior básica para lograr los objetivos de rehabilitación de la institución penitenciaria. Por otro lado, este instrumento se ha incorporando en múltiples programas de rehabilitación con el objetivo de hacer un acercamiento al exterior con una mayor supervisión y control, y por lo tanto, como paso previo a la aprobación de otras figuras jurídicas como los permisos de salida.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

> *"Que me... ayudaran... o sea más, más, con los papeles, ¿me entiendes? porque esa es una buena ayuda para el emigrante porque le da facilidades en todas las cosas, en préstamos de bancos, que te pueden hacer un préstamo y... inviertes en algo para... poder producir, o alquilar o yo que sé, comprar un piso, pero teniendo papeles, pero sin tener papeles, es más difícil, ¿me entiendes? bueno yo...este yo los papeles es lo de menos porque miren, yo tengo a mi hermano que me puede hacer los contratos, las ofertas, pero siempre me los niegan por los antecedentes."*
> (Una falta; lleva un año en prisión) [3027; Ecuador, 24 años].

A pesar de estas perspectivas, conocidas por los implicados, la mitad de los extranjeros encarcelados creen que ha valido la pena haber emigrado, pese a la situación de encarcelamiento en la que se encuentran. Un 84% manifiesta, como principal deseo al salir, el hecho de poder disfrutar de una vida normalizada y hacerlo en España. Precisamente esta es la misma proporción, 8 de cada 10, que manifiesta que se quedará a vivir en España una vez termine la condena. En el expediente del 92,1% de los condenados no consta ninguna demanda de los sujetos respecto a que quieran sustituir la condena de prisión por la expulsión del país. Sólo el 7,9% lo aceptaría. Y solo un 3,5% aceptaría cumplir la pena de prisión en su país. Prácticamente en la totalidad de los casos (98,9%), en el expediente jurídico del extranjero encarcelado no consta que tenga pendiente una expulsión administrativa. Tampoco constan antecedentes de expulsiones administrativas anteriores (97,4%), ni que tengan órdenes de extradición pendientes de ejecutar (97,8%).

3.4. Una historia de vida específica: el caso 8030

Una vez vistas las experiencias en primera persona de diversos internos, parece relevante exponer como ejemplo y de manera íntegra el caso concreto de una persona de origen latinoamericano encarcelada, para entender mejor su proceso migratorio, cómo llegó a su situación actual y sus expectativas de futuro. Por nacionalidades la única persona de nacionalidad salvadoreña entrevistada fue el caso 8030. Como hemos dicho en el apartado de metodología las únicas condiciones de selección eran que quisiera participar voluntariamente y se pudiera recoger el máximo número de realidades nacionales posibles. No puede hablarse por tanto, que el caso sea representativo del resto de la población, dado que hay un sesgo en la selección muestral (intencionado). La selección para este artículo de la persona salvadoreña entrevistada, nos ha parecido oportuna para el interés de los lectores de la revista.

Nacionalidad: El Salvador
Edad en el primer ingreso conocido en prisión: 39 años
Edad entrevista: 43 años
Delito: *contra la salud pública*
Tiempo de condena: 3,650 días (10 años)
NIE[17]: no tiene
Faltas disciplinarias: ninguna

Proyecto migratorio: fue una casualidad que viniera aquí

En su país, El Salvador, el caso 8030 *"trabajaba como ejecutiva de ventas... trabajaba con los salones de belleza y eso... Yo soy peluquera y todo esto. Pero el problema es que no tenía un sueldo fijo, yo tenía por ejemplo una comisión por ventas..."*.

Su situación económica era mala y aceptó traer droga a España: *"...me dijeron... lleva esta maleta y esto... Y me ofrecieron un dinero y por la necesidad, que estaba*

17 NIE: es el Número de Identificación de Extranjeros. Lo asigna la Delegación del Gobierno de España a cualquier extranjero cuando tiene que hacer algún trámite administrativo. Es único e intransferible.

pasando hambre con mi familia en mi país... la situación que soy madre soltera y tenía que luchar para darle de comer a mi familia".

En el año 2004 llega sola a Cataluña y la detuvieron en el mismo aeropuerto, desde donde ingresa directamente en prisión.

No obtuvo ninguna ayuda al llegar, ya que no conocía a nadie. No ha vivido en libertad en Cataluña y la única documentación que obtuvo fue el empadronamiento y la tarjeta sanitaria gracias a una amiga a la que conoce en prisión. La obtención de esta documentación era necesaria como requisito para disfrutar permisos de salida. Si disponía de esa documentación y además conseguía algún voluntario que la acogiera temporalmente, podría solicitar permisos de fines de semana y quién sabe si la progresión hacia medidas de semi libertad hasta el cumplimiento final de la condena. No conocía la cultura catalana y no entendía el catalán, aunque mostraba interés por aprenderlo "*Voy a estudiar catalán porque es muy importante, me gusta... y veo también que cuando uno sale a la calle, la gente habla en catalán y uno allí se queda tonto, entonces ¿no? quiero saber un poquito más"*.

Los cambios que ha sufrido en su manera de comportarse son los propios de tener privada la libertad. Ha encontrado algunas diferencias en la manera de ser de la gente. *"Bueno, aquí la gente es muy liberal ¿sabe? Y en mi país como que somos como más... no sé... nosotros hasta para pedir una cosa y eso, por ejemplo, yo... a mí no me gusta pedir..."*

Capital social: pobreza/marginación

Toda su familia está en su país y saben que se encuentra en prisión. Ella les envía dinero cada mes. *"Estoy viendo a ver si me traigo a mi hijo menor, pero tendría que salir primero de permiso y eso"*. Dice que *"aquí sólo tengo a mi amiga y a mi novio... que estamos en plan de que nos vamos a casar, a ver si todo nos sale bien"*.

Su pareja es española y hace dos años que están juntos. Por lo tanto, se han conocido mientras cumplía condena. También da mucha importancia a la amistad que entabló en prisión.

"Y estando aquí conocí a una amiga, que ella estuvo un tiempo, pero ella salió absuelta, ella es española... y siempre viene a comunicarse conmigo y de vez en cuando me pone un paquete... o sea, ella está pendiente de mí, para mí es como... como parte de mi familia se puede decir, que es todo prácticamente lo que tengo aquí".

Piensa que algunos españoles rechazan a los extranjeros: "*Porque casi siempre nos dicen que somos extranjeras y nos insultan, que les venimos a robar todo aquí y que les quitamos, yo que sé... el dinero... bueno, todo, nos insultan, nos dicen de todo. Que nos gritan, perra, váyanse a su país... bueno, si a mí me dan mi papel de que diga libertad, yo me voy"*.

En el ámbito personal, tiene buena salud y no consume drogas.

Perfil criminológico: primaria en el delito en Cataluña

Reconoce el delito que cometió sola, con 39 años y por motivos de necesidad económica familiar. Fue acusada "*de haber traído una maleta con droga. Por tráfico de droga...//... yo he asumido el delito y lo voy a pagar ¿sabe?".*

No tiene antecedentes penitenciarios aquí y dice que nunca se ha encontrado en situaciones violentas que pudieran haberla llevado a prisión.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

En el centro penitenciario cree que es aceptada por las internas, aunque percibe el ambiente tenso y amenazante: *"¿Las relaciones? Uff... pues aquí es muy difícil convivir, porque... muchas veces a mi me ha tocado vivir con 9 personas en una celda ¿sabes lo qué es eso? es fatal... porque todas somos diferentes...//... Y es muy difícil, pero bueno, hay que adaptarse a ello, porque... por llevar un buen informe... porque muchas veces aquí se tiene que tragar uno todo ¿eh? todo lo que le dicen, lo que le insultan... y todo, para poder pasar y para poder llegar hasta aquí donde estoy yo. Porque aquí es uno de los módulos, y usted sabe, de los que se puede decir de los mejores de lo que es de mujeres. Porque aquí estamos solo las que salimos a trabajar a la calle y las de permiso. Pero yo he pasado de todo, he estado, se puede decir, con la peor gente ¿no? No la peor o la peor en el sentido de que... para discriminarlas, no. Porque hay muchas personas que me dan mucho pesar, porque yo las he visto que consumen y eso... incluso yo les he hablado que esto y les he dado algunos consejos y eso... y me ha dado mucho pesar y por esa razón me arrepiento de eso que he hecho ¿sabe? porque he visto la gente como sufre, por culpa de... ¿sabe? Y... pienso que he vivido con ellas, que a veces a media noche se levantan a comer o que fuman y que... una vez por poco me quemo en una celda, porque había una que fumaba... fumaba y se dormía... y se ponía de todo ahí ¿no? Yo tenía que estar pendiente de despertarme y quitarle para que no cogiera... cogió fuego la almohada, casi nos quemamos todas ahí... es que... yo he pasado de todo."*

Considera que la oferta laboral y de formación es buena. Ha realizado cursos anteriormente, pero ahora no los puede seguir porque trabaja 8 horas al día fuera del centro: *"Sí, aquí hay talleres, pero yo salgo afuera a trabajar...//...Bueno, estuve como le digo, todos los cursos que he hecho, he hecho peluquería, he hecho esto de geriatría, que estaba haciendo, he hecho este... ¿cómo que se llama? muchas actividades y que así le ayudan mucho a uno."*

Con los funcionarios tiene una relación de respeto: *"Pienso que ellos hacen su trabajo... porque ellos tratan de darnos confianza ¿sabe? y si no la aprovechamos o no la sabemos valorar..."*. Pero cree que se puede tener más confianza en los educadores sociales, y que la normativa del centro es demasiado estricta.

Piensa que los profesionales de la prisión le están ayudando a preparar la salida en libertad. Principalmente, es su amiga la que se ocupa de sus asuntos de fuera, aunque también recibe ayuda de religiosos que vienen de fuera: *"El padre Jesús, que es el que por ejemplo, él me manda el dinero a mi país y eso..."*.

Su salud física no ha cambiado por el hecho de estar en prisión y se ha sentido triste por su situación: *"...me he sentido muy triste pero a la vez yo misma he reflexionado y he dicho que no, que tengo que echarle ganas, que la vida sigue y que tengo a mis hijos que me esperan"*.

Perspectivas de futuro: contradictoria entre el regreso a su país o quedarse en España

El caso 8030 considera que no ha valido la pena emigrar con todo lo que le ha pasado. Regresaría a su país a cambio de la libertad o con dinero prestado, pero no quiere cumplir la condena allí porque las condiciones penitenciarias dice que son muy malas en su país: "*No, prefiero pagarla aquí...//...Porque según dice, o sea, me han comentado personas de allá que saben que yo estoy aquí ahora... me dicen de que allá es horrible pagar la prisión. Prefiero mejor pagarla aquí porque sé que aquí hay beneficios y que puedo salir a trabajar y ahorrar algún dinero y cuando ya termine con la total pues entonces yo ya me puedo ir ¿no? Pero no quiero pagarla allá, prefiero aquí...//...Me iría si viniera un papel y que me digan que estoy libre y que me voy a mi país...//...¿y si no? Me quedaré en España cuando salga porque tengo mi amiga que me ha ayudado mucho. Y también tengo un novio que es español, es de aquí".*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

En cambio, en otro momento de la entrevista le preguntamos qué piensa hacer cuando salga de prisión, dice que irá a vivir a *"...San Salvador, allá en mi país... Porque allá tengo mi familia"*.

"...bueno, yo estoy en la cárcel, pero la cárcel no está en mi, o sea, yo el día que salga tengo planes de futuro para mis hijos, para estar con ellos y poner un negocio... yo qué sé, tantas cosas...//...porque yo quiero hacer algo ¿sabe? no sólo llegar derrotada, como dicen con una mano atrás y... no, no, no, no es así..."

Sus expectativas respecto al futuro son contradictorias. Por una parte, dice que quiere regresar a su país, pero por otra, dice que en la primera oportunidad que tenga traerá a su hijo pequeño aquí.

Por otro lado, dice que quiere casarse con su pareja actual, pero en su discurso no parece que sea ninguna referencia positiva para ella ni que se sienta reconfortada con visitas u otras manifestaciones. Todo ello nos hace pensar en un posible cambio de estrategia, ya que todavía le queda pendiente una parte de la condena y busca una manera de mitigar el sufrimiento que esto supone.

Situación posterior a la entrevista y hasta la fecha de control, 1 de febrero de 2013

Entre 2008 y 2009 se le aplicó el artículo 100.2 del *Reglamento Penitenciario Español*, que establece para qué actividades puede realizar salidas como si estuviera en régimen abierto. Lo hizo para ir a actividades laborales del CIRE en el año 2008 y de otra entidad, en el año 2009. Justo ese año la trasladan a la sección abierta del Centro Penitenciario (CP) de Mujeres de Barcelona. A partir de 2008 empieza a disfrutar de permisos ordinarios de salida. Un total de veinte sin ningún tipo de incidencias. También disfruta de salidas programadas de tipo cultural. A partir del momento en que es trasladada a la sección abierta del CP de Mujeres, disfruta del régimen abierto (volver solo a dormir de lunes a viernes a la prisión) y finalmente se le aplica el artículo 86.4 del *Reglamento penitenciario* (que implica llevar una pulsera electrónica y permanecer en el domicilio personal durante unas horas concretas por la noche). No ha tenido ningún expediente disciplinario durante toda la condena.

Salió en libertad definitiva en marzo de 2011, tras haber cumplido la totalidad de la condena. No constan más incidencias en el SIPC (Sistema Informático Penitenciario Catalán) hasta la actualidad. No tenemos constancia de su situación en España a nivel de documentación ni de si ha permanecido aquí o ha vuelto a su país.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

Centraremos las conclusiones en dar respuesta al objetivo general de la investigación: reconocer las diferentes trayectorias de vida de las personas extranjeras encarceladas en las prisiones catalanas, averiguar sus puntos fuertes y sus puntos débiles e identificar las dificultades y las oportunidades que tendrán para conseguir un proyecto de integración en nuestro país alejado del delito o para regresar a su país.

Conclusión 1: la distancia entre lo que quieren y lo que pueden tener como eje clave

La distancia que hay entre las *expectativas de futuro de los extranjeros encarcelados* y las *posibilidades reales de cumplirlas* es el elemento clave para poder definir unas

perspectivas de futuro como pesimistas, inciertas u optimistas. Esta distancia viene matizada por dos cuestiones fundamentales muy interrelacionadas:

- Los planteamientos más o menos claros que tienen respecto a las dificultades que se encontrarán y los caminos para superarlas. Por ejemplo, puede haber distancias muy grandes entre lo que se quiere conseguir y la situación actual, pero perspectivas realistas de cuáles son las dificultades que hay que superar y cómo afrontarlas; o, por el contrario, puede haber distancias menos amplias pero con un discurso nada claro sobre los pasos que hay que seguir para llegar a los objetivos que se expresan.

- La afirmación de las personas extranjeras encarceladas de querer dejar de delinquir aparece en todos los casos, pero sólo en algunos viene acompañada de los planteamientos concretos o de las estrategias realistas que podrían contribuir a un verdadero desistimiento.

Las perspectivas de futuro más pesimistas las tienen los extranjeros encarcelados para los que la distancia entre lo que quieren tener y hacer cuando salgan de la prisión y las posibilidades reales de conseguirlo de manera legal es muy grande. Además, su voluntad de no volver a delinquir es muy frágil, ya que no expresan estrategias claras y realistas para afrontar las dificultades que se pueden encontrar por el camino en su intento de conseguirlo.

Las perspectivas más optimistas las tienen aquellos para quienes la distancia entre lo que quieren tener y hacer a la salida de prisión es muy ajustada a sus posibilidades de conseguirlo, a la vez que muestran una voluntad férrea de hacerlo sin delinquir, expresando estrategias alternativas.

Entre las perspectivas inciertas, se encuentran aquellos discursos en los que o bien hay mucha distancia entre lo que quieren y lo que pueden alcanzar pero muestran una voluntad férrea de conseguirlo sin delinquir, o bien la distancia es corta y realista pero su voluntad es frágil y no se conecta con unas estrategias alternativas claras.

Conclusión 2: las demás variables que definen las perspectivas pesimistas

Cuando analizamos el grupo de extranjeros encarcelados para los que hemos valorado unas perspectivas pesimistas de futuro, mayoritariamente vemos que no han tenido un proyecto migratorio previo o que éste ha sido ajeno (normalmente de los padres). No han venido aquí porque voluntariamente lo hayan decidido o pensado previamente.

Respecto al capital social, no tienen a nadie que les apoye en el territorio de acogida y llevan poco tiempo aquí. Su entorno familiar y social es muy pobre y se han mantenido al margen de cualquier entorno sociabilizador. Podemos definir sus estrategias de aculturación como marginales.

Una parte de este grupo presenta un perfil criminológico duro, con multiplicidad de ingresos penitenciarios previos (tres o más) y condenas largas o causas pendientes de ser juzgadas que ampliarán el período de encarcelamiento que estaban cumpliendo en el momento de la entrevista. En cambio, otra parte del grupo de sujetos con perspectivas pesimistas son primarios en el ingreso penitenciario, al menos aquí en Cataluña.

Una vez acabado el análisis del pronóstico de los sujetos de la muestra por parte de los investigadores se contrastó con la situación real en la que se encontraba cada uno de ellos. En este sentido, el grado de acierto en el pronóstico pesimista

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

de inserción que habíamos hecho de este grupo ha sido muy alto en los casos que hemos podido seguir tres años después de la entrevista a partir de los datos del SIPC: la mayoría se han evadido, han protagonizado un nuevo ingreso penitenciario o cumplen todavía la condena en segundo grado y sin permisos de salida. Solo en un caso consta una libertad definitiva, sin más información sobre el sujeto que, no obstante, cumplió la pena de manera íntegra y salió en libertad estando clasificado en segundo grado (sin hacer una progresión que permitiera trabajar mejor su excarcelación).

Conclusión 3: las demás variables que definen las perspectivas optimistas

Cuando analizamos el grupo de extranjeros encarcelados para quienes hemos valorado unas perspectivas optimistas de futuro, vemos que mayoritariamente tenían claro un proyecto migratorio previo para venir a Cataluña o que son sujetos cuyo proyecto migratorio es regresar a su país.

Respecto al capital social, tienen familia que les da apoyo. Este apoyo procede mayoritariamente de la pareja que tenían antes de ingresar en prisión o de una nueva pareja. El papel de esta pareja es primordial en todo el proceso de inserción, porque les facilita vivienda y estabilidad afectiva. Pocos extranjeros de este grupo tienen cargas familiares añadidas aquí, al menos que dependan de ellos. Su apoyo social es desigual. Algunos se relacionan sólo con sus paisanos (separación) y otros sólo lo hacen con los autóctonos (asimilación).

La mayoría tiene la documentación administrativa resuelta con permisos permanentes, de modo que la documentación no suele ser el principal problema por resolver. Por otra parte, es el grupo en el que observamos que los sujetos cuidan más el mantenimiento de la documentación administrativa en regla.

Su perfil criminológico es poco conflictivo. Son primarios en el ingreso penitenciario, tienen pocos problemas en prisión, pocos cambios de ubicación y ningún expediente disciplinario. Progresan de grado y acceden al régimen abierto.

El grado de acierto en el pronóstico optimista de inserción hecho de este grupo ha sido muy alto en los casos que ya han cumplido condena en los tres años posteriores a la entrevista. La mayoría ha salido en libertad condicional antes del cumplimiento de la libertad definitiva y no les constan nuevas incidencias en el SIPC. No obstante, también encontramos dentro del grupo a personas con largas condenas, que siguen cumpliendo en la misma situación que tenían en el momento de la entrevista, si bien han progresado a tercer grado y siguen cumpliéndolas sin incidencias en el centro penitenciario.

Conclusión 4: las demás variables que definen las perspectivas inciertas

En cuanto al grupo de personas extranjeras encarceladas para las que se valoraron unas perspectivas de futuro inciertas encontramos que, por una parte, forman parte del mismo sujeto con *voluntades frágiles* que, no obstante, tienen situaciones familiares y sociales sostenidas y con un cierto apoyo personal; y, por otra parte, encontramos sujetos con *voluntades férreas* que quieren quedarse aquí pero con situaciones precarias, sin apoyo, con ausencia de capital social y en situaciones administrativas muy complicadas de regularizar.

Una parte de las personas a las que ubicamos en el grupo de quienes tienen perspectivas inciertas minimizan en exceso el conjunto de dificultades a las que se deberán enfrentar a la hora de salir de prisión: no dispondrán de recursos personales para encontrar trabajo, no tienen capital social aquí, no dispondrán de

documentación ni de posibilidad de obtenerla a corto plazo, aunque demuestran una voluntad férrea de vencer las dificultades que esto les plantea y en su discurso se muestran convencidas de poder conseguirlo sin delinquir. El reto principal será hacerles conscientes de estas dificultades sin que caigan en el desánimo.

Hay otra parte del grupo con perspectivas inciertas que manifiesta una voluntad *frágil* de no delinquir y en sus discursos atribuyen a factores externos a ellos la posibilidad de volverlo a hacer o no (la suerte, la ayuda de las administraciones, tener papeles, tener un buen trabajo, etc.). En la vida cotidiana en prisión, esta parte del grupo se caracteriza por no participar en actividades formativas, por no pedir trabajos ni destinos, por tener valoraciones flojas o malas en el SAM por tener bastantes cambios de ubicación de celda dentro del centro, por acumular algunos expedientes disciplinarios o por relacionarse sólo con sus paisanos en el contexto de la prisión. La problemática de la drogadicción está presente de manera más evidente en este colectivo, aunque no en exclusividad.

Respecto a este grupo se vio una tendencia a encontrar salidas de prisión, aunque la mayoría todavía sigue cumpliendo la pena dentro.

Conclusión 5: la falta de información y la toma de decisiones derivada

La última conclusión que querríamos destacar hace referencia a la falta de información que rodea a los usuarios extranjeros respecto a las especificidades de su condición de extranjeros y a las perspectivas de futuro de las que acabamos de hablar.

En muchos de los discursos de los extranjeros encarcelados quedó patente su falta de información respecto a todos los procesos en los que se encuentran inmersos, tanto en lo que respecta a su situación en prisión como, en general, a su situación en nuestro país y cómo esto afecta sus posibilidades a su salida. Los extranjeros se encuentran muy desorientados y no saben a qué atenerse.

En buena parte, como consecuencia de ello, toman decisiones poco adecuadas a sus oportunidades o dejan de tomarlas por falta de orientación. Las respuestas que dan a las preguntas sobre intereses y expectativas muestran muchas veces desorientación respecto a lo que esperan en el futuro, inconsciencia en las actuaciones que emprenden respecto a lo que piden o resignación pesimista ante las posibilidades de conseguirlo. Esta toma errónea de decisiones puede agravar todavía más su situación en el momento de la salida y hacer inviable su reinserción social.

Por otra parte, un trabajo riguroso de acompañamiento del extranjero encarcelado conducido por los profesionales de tratamiento puede invertir de manera clara y con éxito esta tendencia.

4.2. Recomendaciones

En este apartado se formulan algunas recomendaciones para las instituciones penitenciarias catalanas respecto a las propuestas de mejora en el trabajo con la población reclusa extranjera. Se presentaron también al Consejo de Europa y algunas de ellas fueron integradas en las *Recomendaciones* del Consejo de Europa a sus países miembros.

Se hicieron un total de 29 sugerencias, agrupadas en 7 grandes bloques temáticos que a su vez se convierten en objetivos estratégicos. Algunas de estas sugerencias se han incluido en la *Circular 1/2011 sobre extranjería en los centros penitenciarios de Catalunya* creada e implementada por la Dirección General de Servicios Penitenciarios catalanes.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

A continuación se exponen las 7 grandes recomendaciones y su contenido:

1. **Conveniencia de dictar una circular con directrices específicas** sobre la atención a los internos extranjeros. La circular debería clarificar temas como: a) la dotación de personal, formación, organización y especialización profesional; b) aspectos específicos de regulación de la convivencia, condiciones de vida e instalaciones; c) información a dar a los extranjeros y proceso de acogida; d) peculiaridades de los objetivos de trabajo con los internos extranjeros para su reinserción (gestión de documentación, expulsiones, contactos consulares, etc.); e) criterios respecto al contacto con el exterior, actividades de reintegración y salidas de la institución; f) otros aspectos relevantes que se expresan en las siguientes recomendaciones.

2. **Mejorar la dotación de personal, así como su formación, organización y especialización**. Sería recomendable fijar criterios de prioridad en la información y la atención a los internos y en la organización general del trabajo de los profesionales considerando, entre otros aspectos ya existentes, el tema de extranjería. Debe ampliarse la formación de los profesionales y voluntarios de los centros penitenciarios para que conozcan el fenómeno de la inmigración, aprendan a trabajar en contextos culturalmente diversos, evitando actitudes y comportamientos xenófobos. Posibilidad de crear equipos multidisciplinares de profesionales especializados en materia de extranjería. Sería recomendable homogeneizar el trabajo, de manera que un traslado de centro penitenciario, un cambio de módulo dentro del mismo centro o un cambio de personal en la junta de tratamiento no incidan en los procesos de los internos.

3. **Favorecer un buen clima de convivencia y prevenir conflictos**. Se deben mantener y promocionar las relaciones interculturales para fomentar el conocimiento mutuo, la tolerancia y los valores socializadores, y para evitar guetos que puedan dar lugar a subculturas jerárquicas o violentas no deseables.

4. **Mejorar la información a los internos extranjeros (en calidad y frecuencia) y la construcción de una perspectiva de futuro realista.**

   Cuidar el proceso de acogida para que los extranjeros tengan un conocimiento exhaustivo del funcionamiento del centro penitenciario y de las normas que lo regulan (derechos y deberes, organización de actividades, rol de los profesionales, procedimientos de queja, contactos con los consulados, etc.). Sería conveniente que facilitaran esta información por escrito en los idiomas más habituales.

   Se debe proporcionar información suficiente (sobre su situación legal en el país y su documentación) y apoyo para la construcción de un proyecto de futuro realista. También sería recomendable que los profesionales de tratamiento concretasen en el PIT (Proyecto Individualizado de Tratamiento[18]) una planificación de programas de rehabilitación concretos y la preparación para la puesta en libertad, sea en el país de origen o en España. Se tiene que incrementar la colaboración entre los

18 El Programa Individual de Tratamiento (PIT), para los internos penados, o el Modelo Individual de Tratamiento (MIT), para los preventivos, es el instrumento de trabajo en el que se diseñan las pautas de intervención que cada uno de los internos del centro penitenciario tiene que seguir para desarrollar el itinerario curricular previsto para lograr los objetivos genéricos de la rehabilitación. Este instrumento tiene que permitir vehiculizar, a lo largo de la estancia del interno en el centro penitenciario, el trabajo coordinado de internos y profesionales para lograr las mejoras deseadas en el proceso esperado.

El PIT materializa de forma práctica el eje principal del Programa Marco de Atención Individualizada (PAI) vigente en los centros penitenciarios catalanes desde el año 2002, que establece que "la atención individualizada es el proceso de orientación, de ayuda y de apoyo al interno para que lleve a cabo su programa de tratamiento de acuerdo y en función de las necesidades e intereses de cada momento"

profesionales del centro y las instituciones colaboradoras que interactúan con los internos extranjeros.

5. **Ampliar las posibilidades de formación, trabajo y educación dentro y fuera del centro penitenciario**, que respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo. Favorecer el aprendizaje del catalán y del español, así como de otros idiomas.

6. **Favorecer la conexión del preso extranjero con el exterior para reducir su aislamiento social**, promoviendo un régimen de visitas más flexible, con más duración para los familiares que vienen de lejos, hacer llamadas telefónicas en horas distintas de las estipuladas en la normativa en virtud de diferencias horarias con los países de origen, integrar Internet, videoconferencias, correo electrónico... como herramientas de comunicación. Sería recomendable fomentar convenios con organizaciones de voluntariado para que visitaran a los presos extranjeros que no tienen red social en Cataluña, contribuyendo así a reducir su aislamiento social.

   Es recomendable evitar que el preso promueva la venida de su familia -especialmente sus hijos menores de edad- de manera irregular y precaria. En la pretensión de evitar su propio aislamiento social, el interno no mide el coste de exclusión social que esto puede suponer para sus familiares.

7. **Favorecer los permisos penitenciarios y el acceso al tercer grado y la libertad condicional.** El hecho de *no disponer de documentación o la ausencia de capital social* son variables que parecen determinantes en la denegación de permisos de salida o de un régimen de vida más abierto por la dificultad de alojamiento y riesgo de no retorno que se asocia. Las autoridades penitenciarias deberían mantener y potenciar convenios con entidades que puedan articular de forma estable y evaluable una red de albergues, pisos y residencias asistidas que hagan posible tanto la concesión de permisos penitenciarios con garantías, así como la preparación de la salida de los internos sin red social ni domicilio. Se debería intentar que los ayuntamientos asuman aquellos trámites administrativos que faciliten la inserción social de los internos extranjeros.

A partir de la implementación de estas mejoras puede crearse un sistema de evaluación y control que garantice su ejecución efectiva. Al mismo tiempo es recomendable incentivar la participación de los expertos de las universidades catalanas en el asesoramiento y diseño técnico de estos proyectos de innovación.

Finalmente se quiere incidir en la necesidad de acumular e informatizar los datos relevantes sobre los internos de manera sistemática para facilitar el trabajo y la coordinación de los profesionales, así como los procesos de evaluación y mejora del sistema.

Para una especificación más concreta de cualquier punto se puede consultar el informe completo:
http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/part_iSC_1_082_10cast.pdf

En esta primera parte del informe se analiza el perfil de las personas extranjeras encarceladas, desde el punto de vista cuantitativo. Se realizan diversos análisis estadísticos y se concluye en la existencia de 4 perfiles bien diferenciados. Estos perfiles serán la base para el trabajo de la segunda parte del informe.
http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Home/Àmbits/Formació,%20recerca%20i%20docum/Recerca/Catàleg%20d'investigacions/Per%20ordre%20cronològic/2011/SC-1_088_11_cast.pdf

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

En este segundo informe se ha entrevistado a un número importante de encarcelados de todas las nacionalidades y de todas las áreas geográficas y se les pregunta exhaustivamente sobre 4 ámbitos biográficos de su vida actual: su proyecto migratorio previo, su llegada al país de destino y su adaptación, su vida en prisión y finalmente sus perspectivas de futuro.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

Referencias bibliográficas

Libros

1. Aja, E. y Nadal, M. (dirs.). (2004). *La immigració a Catalunya avui*. *Anuari 2003*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Editorial Mediterrània (Col. Políticas, 41)

2. Aparicio, R., Tornos, A. (2005). *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

3. VVAA. (2012). *Extranjeros en centros penitenciarios*. Barcelona: CEJFE. Colección Justicia y Sociedad 35.

4. Larios, M.J., Nadal, M (dirs.). (2008) *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2007*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill. Editorial Mediterrània

Revistas

1. Leganés,S. (2006) "Extranjeros en prisión" dentro de *La ley penal* núm.30 (pág 32-64). Septiembre. 2006. Editorial La ley

2. Van Kalmthout, A., Hofstee-Van der Meulen, F., Dünkel, F. (2007) "Comparative overview, conclusions and recommentacions" dentro de *Foreigners in European Prisons*, volumen I, pág. 7-90

Informes, documentos oficiales y otros

1. Aparicio, R., Tornos, A. (2003). *Buenas prácticas de integración de los inmigrantes. Estudio exploratorio en las comunidades de Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad de Murcia*. Madrid: IMSERSO (publicación electrónica) http://www.seg-social.es/imserso/investigacion/estud2004/bpintinmig.pdf [consultado: 7 de agosto de 2008]

2. Capdevila M., Ferrer, M. (2009) *Taxa de reincidència penitenciaria 2008*. Barcelona: CEJFE. Informe en pdf. http://www.gencat.cat/justicia/cejfe

3. Departament de Justícia. *Informació estadística bàsica* núm. 11 diciembre 2009; núm.10 julio 2009; núm.8 julio 2008; núm.1 marzo 2005. Generalitat de Catalunya. www.gencat.cat/justicia [consultado 27/10/08 y 29/09/09 y 10/03/10]

4. Departament de Justícia. *Estrangers, descriptors estadístics.* Àrea de Planificació i Projectes Estratègics. Diciembre 2007. Núm.12. p.62. Generalitat de Catalunya. www.gencat.cat/justicia [consultado 27/10/08]

5. Instituto Nacional de Estadística (INE). http://www.ine.es/inebase/cgi/axi [consultado: 2 de setiembre de 2009]

6. Naciones Unidas (1984b). *Acuerdo Modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros*. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 63-91

Intervención jurídica y socioeducativa con las menores infractoras en centros de internamiento. Una revisión preliminar*

Ana Guirao González
Facultad de Educación,
Universidad de Murcia, España
ana@codigomultimedia.com

Encarnación Bas Peña
Facultad de Educación,
Universidad de Murcia, España
ebas@um.es

Recibido: mayo 7 de 2013
Aceptado: julio 11de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 93-129]

Resumen:

La delincuencia cometida por mujeres ha experimentado en los últimos años significativas variaciones. El reducido número de mujeres menores de edad que cometen infracciones penales ha originado una escasa atención social y científica, aunque nos encontramos ante un colectivo muy vulnerable que, a menudo, ha sido ignorado en el ámbito académico e institucional. Tras realizar una breve mención histórica de algunas de las intervenciones que han pretendido corregir la conducta de aquellas que se apartaban del papel que social y culturalmente les estaba asignado, se describirá la situación de las menores infractoras españolas en la actualidad, examinando la implementación de la ley de responsabilidad penal del menor, destacando las problemáticas más relevantes y las discriminaciones por razón de género que se aprecian cuando se aplican medidas sancionadoras en contextos de encierro; así como qué actuaciones socioeducativas sería conveniente realizar para contribuir a su eliminación.

Palabras clave:

Género, educación, menores infractoras, privación de libertad, centros de internamiento.

* Artículo académico original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública".

Judicial and Socio-Educational Intervention in Young Offenders At Detention Centers. A Preliminary Overview*

Ana Guirao González
Facultad de Educación,
Universidad de Murcia, España
ana@codigomultimedia.com

Encarnación Bas Peña
Facultad de Educación,
Universidad de Murcia, España
ebas@um.es

Received: May 7, 2013
Accepted: July 11, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 93-129]

Abstract:

Crime committed by women has experienced significant variations in recent years. It is a small number of women minors who commit offenses that lead to a prison-sentence, and so, they have generated very little social or scientific attention. Nevertheless, this is a very vulnerable population, often overlooked in the academic and institutional spheres. After brief historical mention of some of the interventions that have sought to correct the conduct of these women who deviated from the socially and culturally assigned role, we describe the present-day situation of young offenders of Spain. We examine the implementation of the law of criminal responsibility of minors, noting the most relevant issues and gender-related discrimination that becomes evident when –in contexts of the prison and in socio-educational performance– there are sanctions that it would be appropriate to eliminate.

Key words:

Gender, education, young offenders, deprived of liberty, detention centers.

* Original academic article presented to the Scientific Investigation Center (CINC-ANSP) for publication in the journal "Police and Public Security".

Introducción:

Esta aproximación al estudio de las menores infractoras privadas de libertad se ha planteado con una visión tanto sincrónica como diacrónica, a fin de realizar un recorrido que nos permita comprender la evolución, las características y las intervenciones que se están realizando actualmente en España, tras la aprobación de la ley de responsabilidad penal del menor.

La criminalización de los sectores más vulnerables y desprotegidos se ha expandido en los últimos años con el incremento de las políticas punitivas, y el sistema de justicia juvenil español también ha sucumbido a esta corrientes. Los centros de internamiento concentran, aíslan y ocultan el resultado del fracaso de la sociedad actual, y además las problemáticas de las mujeres recluidas, menores y adultas continúan pasando desapercibidas, resultando bastante dificultoso la obtención de datos, el hallazgo de estudios empíricos específicos y de proyectos de intervención que tengan en cuenta las singularidades de las menores infractoras recluidas.

1. Reseña histórica de la intervención con menores infractoras: entre la corrección y el castigo.

A lo largo de la historia de la humanidad una de las cuestiones discutidas, y que aún hoy se siguen debatiendo, es la de determinar a qué edad una persona se puede considerar responsable de un delito[1].

Cabe reseñar que ya en Roma, la Ley de las XII Tablas, establecieron límites fijos de edad con criterios fisiológicos, determinando que la capacidad penal se adquiría con la pubertad. Se atribuye a Justiniano lo que Cámara (2011a) considera "el primer estatuto jurídico del menor", en el que se establece diferencias en relación a la fijación de la edad de responsabilidad penal de mujeres y hombres. Así, hasta los 7 años seguían siendo inimputables, es decir se les consideraba exentos de responsabilidad penal; al impúber (hasta los 12 años en las mujeres y los 14 en los hombres, fecha en la que se consideraba el comienzo de la pubertad), se le podía imponer una pena atenuada si su razón estaba lo suficientemente desarrollada para tener conciencia de la criminalidad del hecho. A partir de esa edad, se producía la plena responsabilidad penal, con ciertas prerrogativas en la atenuación de la dureza de las penas. Tanto la legislación canónica como las Partidas del rey Alfonso X "El Sabio" dieron continuidad a los criterios romanos[2].

La unificación de la edad de responsabilidad penal para ambos será, por tanto, un producto legislativo relativamente reciente que se va a producir con el positivismo normativo. Los pocos preceptos legislativos existentes sobre menores delincuentes originaban que, en la mayoría de casos, fueran tratados como personas adultas.

1 Cámara Arroyo, S. (2011a) El menor para el derecho punitivo no ha existido hasta fechas recientes, por ello no se establecía un trato especial para los infractores en la normativa de las primeras civilizaciones humanas. "El menor carecía, así, de un trato especial ante la primitiva ley penal, pues la aplicación de la misma sobre él venía definida por la herencia de su propia tribu o grupo familiar. No existía, por tanto, un periodo de inimputabilidad con base en la edad, puesto que la responsabilidad por el delito no era atribuida a un solo individuo, sino al conjunto familiar" (p.30). Al respecto puede consultarse la Nota preliminar a la interpretación histórica de la minoría de edad penal (p. 27-39), de esta obra.

2 "Si este fuere menor de diez años y medio no se le debe dar "ninguna pena"; si fuera mayor de dicha edad pero menor de diecisiete deben los jueces "menguar la pena que darían a los otros mayores por tal yerro" (Partida VII, Título XXXI, Ley VIII); algunos autores señalan que era común constituir el límite de edad en los nueve y medio para las mujeres. López, G. Glosa a la Partida VII, Titulo I, Ley IX, recogido por Tomás y Valiente, F: El Derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII, XVIII). cit. Cámara Arroyo, S. (2011b, p.42).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

Además, como destacaba Canteras (1990, p.15-16), "La exclusión de la mujer de la esfera pública ha dejado también su huella -por omisión- en una lamentable ausencia de estudios que sirvan como referencia a un análisis histórico de su comportamiento criminal" a lo que se une que hasta 1885 no existía en España una "cierta elaboración estadística capaz de servir a una descripción cuantitativa de la criminalidad femenina y su evolución".

Las mujeres han sido castigadas por el incumplimiento de lo que se consideraban sus obligaciones domésticas y familiares. "Las promiscuas o quienes se lucraban de su cuerpo, las mendigas o vagabundas, las que ejercían cualquier profesión que les estaba prohibida, eran vistas indistintamente como delincuentes, pecadoras, peligrosas o viciosas" (Juliano, 2011, p.27). Manteniéndose la confusión entre pecado y delito, lo que facilitó que instituciones inicialmente diseñadas para pecadoras se convirtieran en establecimientos penitenciarios Almeda (2002). A la "feminización de la pobreza, las mujeres responden con "la feminización de la supervivencia" y una de las opciones de las mujeres pobres ha sido tradicionalmente la prostitución[3].

Una cuestión relevante es la de la separación de mujeres y hombres menores de edad en establecimientos diferentes, que se sitúa en las cárceles de custodia en las que van a convivir mujeres menores y adultas sin que exista ninguna diferenciación por razón de la edad[4]. Desde el siglo XVI existían preceptos que establecían la separación por sexos en el interior de las instituciones de reclusión, aunque no se cumplían, incluso vamos a encontrar en épocas posteriores algunas prisiones donde hombres y mujeres convivían conjuntamente; el argumento utilizado era el mismo que se esgrime hoy, el alto coste económico que supone la creación de centros de internamiento para tan pocas mujeres.

Hasta prácticamente el siglo XIX, las y los menores delincuentes serán encerrados con huérfanos, pobres, mendigos, y desamparados. Mencionaremos dos instituciones pioneras: El Padre de Huérfanos[5] y Los Toribios de Sevilla[6]. Si bien, para las menores infractoras se van a crear unas instituciones específicas, era frecuente que las mujeres menores de edad, pobres, o huérfanas fueran recluidas en colegios o institutos gestionados generalmente por congregaciones religiosas bien para rescatarlas de la calle o por vía de la corrección paterna" Cámara (2011b, 343).

3 Sassen, S. (2007) citada por Juliano, D. (2001, p.31).

4 Al respecto la Cárcel de Sevilla (1588) es un ejemplo renombrado entre otros por Miguel de Cervantes y Salillas. Cámara Arroyo, S. (2011a, p.98)

5 En 1337 Pedro IV ("El Ceremonioso"), Rey de Aragón, Cataluña y Valencia, crea el "Padre y Juez de Huérfanos", conocida como "Pare d'Orfens", en Valencia, y en valenciano, la palabra "orfans" incluye además de los huérfanos a todos aquellos que están necesitados de protección; también conocida como Padre de Bordecillos, ya que se dedicaba a la recogida de "niños abandonados en los bordes de los caminos y en los quicios de las puertas" (De Rody, 1946); posteriormente se extenderá a Aragón y Navarra, llegando hasta Castilla en el S.XVII con el nombre de "Padre General de Menores". Se considera el primer antecedente de lo que más tarde se denominarían tribunales de Menores, si bien con diferencias sustanciales, entre otras se ha destacado que tenía pleno poder para detener y poner "cepos a los huérfanos" a través de un proceso caracterizado por la ausencia de garantías legales.Cámara Arroyo, S. (2011a, p.101-108).

6 En 1725, Toribio de Velasco Alonso funda en Sevilla la que se ha considerado primera escuela europea de reforma para menores, precursora de los tratamientos no carcelarios de jóvenes delincuentes varones. "El hermano Toribio enseñaba doctrina cristiana a los niños y vendía libros piadosos por las calles de Sevilla; al percatarse de la presencia de maleantes y ladronzuelos, escogió, de entre ellos, a los más necesitados de reforma a fin de darles cobijo en una habitación de la calle Peral. Desde allí se lanzó a la construcción del primer reformatorio, que llegó a convertirse en un centro docente para ciento cincuenta asilados". Guallart López de Goicoechea, J. (1925), El derecho penal de menores. Los Tribunales para niños. Zaragoza, "La Académica"; citado por Ríos Martín, J.C. (1993, p.92).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

En un primer momento, el encierro constituye un medio para asegurar la presencia del reo en el acto del juicio, así en los siglos XV y XVI la cárcel sólo servía para retener, los delitos graves se castigaban con la muerte para hombres y mujeres sin distinción, sin embargo, en los menos graves a las mujeres se les solía imponer solo azotes, vergüenza pública y destierro[7]; ese diferente trato justificó que se pidiera para ellas casas de trabajo, por eso durante el Antiguo Régimen la prisión se utilizó fundamentalmente como lugar de tortura, si bien tenía un sentido diferente para hombres y mujeres, para éstas constituyó además un lugar de adiestramiento moral (Martínez Galindo. 2002).

Las Casas de Misericordia, pensadas para solucionar el problema de pobres y vagabundos de ambos sexos, de todas las edades, van a cumplir funciones asistenciales, de recogida y acogida de necesitados, pero también económicas y políticas pues servirá para amortiguar los conflictos sociales del siglo XVI. Desde su creación, hasta inicios del siglo XIX, representaron la institución más importante de reclusión y asistencia de las mujeres "desviadas", y aunque no priorizaban la condición de ser mujer para su ingreso, las personas acogidas eran mayoritariamente mujeres a las que se solía enseñar diversas "tareas de servir" para que cuando abandonaran la institución se convirtieran en criadas, además solían trabajar en diversas manufacturas y actividades productivas (hilar lana, estopa, esparto, hacer encajes, medias, etc.) que servían tanto para autoconsumo como para el mantenimiento de la institución; a los varones jóvenes se les enseñaban diversos oficios y a las personas mayores les servía de casa de acogida.

A partir del siglo XVI, en muchas ciudades europeas se crearon "casas de corrección para pobres y ociosos", instituciones que son consideradas como el precedente de la prisión actual, contemplándose la privación de libertad como una pena en sí misma. Entre las más conocidas están las casas de hilanderas de Holanda "Spinhuis" (Casa de las hilanderas)[8] y las "Galeras de mujeres" en España.

Según Canteras (1990, p.17), en el antiguo régimen, especialmente en los siglos XVI y XVII, la criminalidad femenina ha de interpretarse en relación a dos parámetros, por un lado "*la absoluta dependencia de la unidad familiar* -y por tanto del marido, en una sociedad patriarcal- y la *fuerte presión de la moral social religiosa*"[9]. La crisis económica y social del siglo XVII, junto a las graves epidemias, van a generar la aparición de una criminalidad femenina, hasta entonces irrelevante. "La necesidad de reprimir drásticamente un sinfín de conductas femeninas marginales, nacidas de las precarias condiciones de vida y el vagabunderío, dará a luz una sistema correccional autónomo, como el de la Galera, cuya reglamentación nos ofrece un extraordinario marco de referencia, como luego veremos" Canteras (1990, p.19).

Algunas autoras destacan la diferencia de la sanción penal cuando el sujeto activo del delito era una mujer[10]; según Almeda (2005), durante el Antiguo Régimen, el

7 A partir del S. XVI, los reos serán condenados a galeras ("servir a remo y sin sueldo en las galeras del rey") extracción de mercurio, fortificación de las plazas militares, etc. Alejandre, J.A. (1978)

8 "El espíritu ideológico de la institución queda reflejado en su fachada, imponente, de carácter disuasorio y moralizante, pudiendo leerse, como ejemplo de ello, en el pórtico del Spinhuis: "No temas. No vengo el delito, solo te obligo a que seas bueno. Dura es mi mano, pero piadoso es mi espíritu". Cámara Arroyo, S (2011a, p.115)

9 Las frases en cursiva son copia literal de las realizadas por el autor citado.

10 En la evolución histórica de las penas privativas de libertad Neuman (1984) distingue cuatro etapas: el periodo anterior a la sanción privativa de libertad (el encierro solo era un medio para asegurar la presencia del reo en el acto del juicio), y después, a partir del siglo XVI, se inicia el periodo de explotación por

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

objetivo y el tipo de castigo era diferente, estos efectos eran mucho más intensos cuando eran las mujeres las que habían vulnerado tanto la ley como las normas sociales ya que a éstas se las consideraba como "una desviada y depravada moralmente" y "sólo corrigiéndolas moralmente se podría encarrilar en el camino de la normalidad..."; "Por tanto, la mujer señalada como indeseable por transgredir aquello dictado por los hombres, se le aplicaba toda la severidad de la ley y era recluida, en muchas ocasiones, en instituciones con una historia, filosofía y lógica de funcionamiento propia, porque, a lo largo de los siglos, ha habido una forma diferente de castigar a hombres y mujeres pues el objetivo que se pretendía conseguir era bien distinto" Cercós (2009, p.57).

Sor Magdalena de San Jerónimo[11] creó, alrededor del año 1604, en Valladolid la Casa de Probación, lo que originó la aparición de las denominadas "Galeras de Mujeres" como prisiones de *"mujeres vagantes, ladronas, alcahuetas y otros delitos"*, donde se les rasuraba el pelo, se les alimentaba con pan y agua y se les aplicaban duros castigos; su nombre fue tomado del castigo a remar en las galeras a las que fueron destinados muchos hombres mientras la Armada Real se sirvió de estos barcos. Pretendía su creadora establecer una institución de encierro que igualara la mujer al hombre en lo que respecta a la imposición del castigo y su forma de cumplirlo[12].

Sor Magdalena deja claro en la introducción de su obra que la galera es un centro de reclusión solamente para "malas mujeres" que naturalmente son muy diferentes de *"otras"* mujeres, *"las honestas y buenas" de las que hay muchas en ciudades y villas del país"*. Distingue entre las mujeres jóvenes, huérfanas, desamparadas o "candidatas" a ser malas mujeres en el futuro a las que se les realizará una especie de intervención preventiva, encerrándolas en un colegio donde les enseñen buenas maneras y virtudes cristianas, mientras que para las mujeres ya "caídas", ya sean jóvenes o mayores, se les aplicará el mayor rigor o castigo ingresándolas en las casas-galera. La disciplina y la vigilancia regían el funcionamiento de la casa galera, a través del trabajo, de las enseñanzas religiosas y de la sumisión a las normas de la institución se conseguiría "domesticar a la fiera", y una vez convertidas en "mujeres virtuosas" les estaban reservados dos caminos: ser una perfecta esposa o dedicarse a las tareas de servir.

Según Almeda (2005, p.77-78), los pilares básicos en los que se fundamentaba esta institución eran la vigilancia y la disciplina para enderezar a las "malas mujeres" transformándolas en "mujeres virtuosas", por lo que tenían una finalidad moralizante y su intervención era de carácter represiva.

---

parte del Estado de la fuerza de trabajo de los presos; desde el siglo XVIII y XIX el periodo correccionalista y moralizador, y posteriormente en el siglo XX el periodo de readaptación social o resocializador, basado en la individualización penal y en distintos tratamientos penitenciarios y post-penitenciarios. Esta clasificación puede resultar útil para entender cómo las penas se han aplicado a los varones, pero no sirve para explicar lo que ha sucedido con las mujeres, que no solo habían transgredido las leyes penales, sino también habían vulnerado las normas sociales que establecían lo que debía ser su condición femenina y los preceptos religiosos.

11 Referencias a esta religiosa, que vivió durante el reinado de Felipe III y a su obra, publicada en 1608, se pueden encontrar en Canteras Murillo, A. (1990, p.21-27) y en Martínez Galindo, G. (2002).

12 La regulación de estos centros estaba en la denominada popularmente "Obrecilla" de Sor Magdalena, que en realidad se titulaba "Razón y forma de la Galera y casa Real que el Rey nuestro Señor manda hacer en estos Reynos para castigo de las mujeres vagantes, ladronas, alcahuetas y otros semejantes" (1608). Se trata de una obra de referencia obligada para conocer las motivaciones y peculiaridades de la delincuencia femenina de la época. Existió un ejemplar en la sección de incunables de la Biblioteca Nacional de Madrid que desapareció durante la República. Citado por Canteras Murillo, A. (1990, p.23).

Las mujeres recluidas en la Galera habían infringido la norma penal (robando, blasfemando, rebelándose contra sus amos, prostituyéndose, etc.), y además habían transgredido la norma social, al desviarse del rol de mujer que les había sido asignado y por ello debían ser corregidas esas conductas reprobables. Además, la mujer necesitaba protección y tutela ya que tanto su estatus social como el moral se equiparaba al de los menores de edad.

En esta institución estaban mezcladas jóvenes y adultas "la galera o prisión especial de mujeres, pronto se vio que no daba el resultado deseado para reformar a las jóvenes descarriadas porque estaban en ellas mezcladas con las adultas y pervertidas" (Lasala,1959); sin embargo las normas aplicadas a las internas en las casas-galera serán las que definirán la ideología penitenciaria aplicada a las mujeres internas jóvenes y adultas hasta el siglo XIX en España, mediante los conceptos de pecado y pecadora y por tanto la menor delincuente se considerará una "joven extraviada". Suponen una excepción a la privación de libertad como mera custodia procesal imperante en la época.

Durante los siglos XVI y XVII existen beaterios, casas de arrepentidas y galeras conducidas por órdenes religiosas para las "mujeres impuras" debido, entre otros factores, a los movimientos migratorios de mujeres desposeídas por la caída del feudalismo y a la expansión del moralismo que pretende corregir todo tipo de actos impuros (Canteras,1990).

A mediados del siglo XVIII, como las galeras no consiguen la finalidad reformadora y moralizante que pretendía con las "jóvenes descarriadas", por su convivencia con las condenadas por delitos más graves, aparecen las primeras casas de recogida u hospicios, entre las que destaca la Casa de Corrección de San Fernando del Jarama creada en 1776, cuyas condiciones de cumplimiento (separación, alimentación, asistencia médica, personal, trabajo...), permite que se la considere precursora de los centros de internamiento.

Según Salillas (1919, p.117) "La ideología de la corrección, con una vinculación muy especial a la idiosincrasia católica, impregnará el encierro de las mujeres y especialmente de las jóvenes, hasta la reforma penitenciaria decimonónica"

Otra de las instituciones religiosas que servían de alternativas al encierro de menores en las casas-galera es la Real Casa de Santa María Magdalena, conocida también por "La Penitencia" o "Las Recogidas"; se trata de una institución privada fundada en Madrid, que tenía por objeto la reclusión de mujeres en general; se dedicaba "a recoger a las mujeres criminales e indóciles, sujetas a corrección por parte de los padres o maridos, y bajo la acción judicial o gubernativa (De la Fuente)"[13]. En 1792 se creó una sección separada para jóvenes a fin de evitar el "contagio criminal" de las adultas (Cámara, 2011b, p.346)[14].

Además, como antecedentes de los centros de internamiento de los menores se citan los Hospicios, institución que se encuentra a medio camino entre un hogar de beneficencia y una casa de corrección, desde el siglo XVI pero sobre todo a partir del XVIII se producen los primeros ejemplos de diferenciación del régimen de vida

13 De la Fuente, V. Las Adoratrices. Noticia del origen de este instituto para la rehabilitación de las jóvenes extraviadas (1880, p.10) Cit. por Cámara (2011b, p.346).

14 Las normas que regían esta sección, aprobadas por el Consejo de Castilla en 1792, se elaboraron por Joaquín de Murcia, y se consideran uno de los primeros reglamentos específicos acerca del régimen de menores internas en España.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

de menores internados de ambos sexos; en 1780, durante el reinado de Carlos III, se establece la separación de los internos de los hospicios, tanto por razón de sexo como por edades y se regula un régimen completo y específico para las niñas; "Instrucción y destino de las niñas de los hospicios desde la más temprana edad".

Durante el antiguo régimen tanto el tipo de castigo como el objetivo que se pretendía conseguir era muy diferente si se trataba de hombres o de mujeres que habían vulnerado las normas sociales. La reclusión era el castigo que se aplicaba mayoritariamente a las mujeres y su finalidad no era únicamente la corrección de su conducta, pues las mujeres que vulneraban la ley eran consideradas depravadas, por lo que el castigo no solamente tenía que ser físico y corporal sino que debía recibir una sanción moral y espiritual.

"En este sentido, se podría rebatir, en cierta manera la tesis de Foucault, según la cual el castigo que mayoritariamente se aplicaba en el Antiguo Régimen a las personas infractoras de leyes y normas penales era un castigo corporal. Efectivamente, no es hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX que, con el surgimiento de las ideas correccionales, el castigo se convierte en un castigo moral del alma y la voluntad. Sin embargo este argumento sólo es válido en el caso de los hombres infractores y no lo es en el caso de las mujeres. Tal vez Foucault, en su análisis histórico de las cárceles, no tuviera en cuenta la situación de las mujeres encarceladas, una circunstancia habitual, por otra parte de los estudiosos del tema, aunque ello no implica que sea justificable (Almeda, 2005, p. 81).

No será hasta el siglo XVIII con el advenimiento de los postulados de la Ilustración y el triunfo de la Revolución Francesa, cuando se empiece a considerar la prisión como una pena autónoma. La gran transformación que sufre la prisión a partir del siglo XVIII es más evidente para los hombres que para las mujeres porque los objetivos de penitencia, trabajo y disciplina ya venían cumpliéndose en las galeras y casas de misericordia, introduciéndose, si bien tímidamente, la separación entre hombres y mujeres en los establecimientos de reclusión, en la mayoría de países ambos sexos convivían juntos.

La preocupación por la moral pública se va haciendo cada vez mayor y en el siglo XVIII, se considera como algo perjudicial para la sociedad la permisividad de determinados locales y actitudes de mujeres. "Se trata de controlar el sector marginal, en el que todo se confunde y se entremezcla: no hay mucha diferencia entre decir vagabunda y ladrona, vagabunda y prostituta, prostituta y ladrona, pues una actividad puede conducir a la otra y una situación deslizar a las demás" (Valverde, 1992).

Hasta mediados del siglo XIX no tiene lugar en España una verdadera transformación, con la implantación del correccionalismo, cuya base teórica se va a sustentar en las obras de Becaria y Bentham, se abandona esta orientación moralista, creándose en 1846 las Casas de Corrección de mujeres, se suprimen las galeras y se centraliza en la Dirección General de Presidios, dependiente del Ministerio de la Gobernación, la administración de todos los correccionales de mujeres[15].

Las Casas de corrección de mujeres fueron reguladas en el Código Penal español de 1822 que las definía como la pena que debía aplicarse en el caso de las mujeres

15 En los correccionales de mujeres colaboraron órdenes religiosas como las Adoratrices, Oblatas del Santísimo Redentor, Religiosas de la Caridad de S. Vicente de Paul y asociaciones de damas que visiban a las presas para darles instrucción religiosa y moral, asistencia social, ropa y enseres. El Reglamento para las casas de corrección del Reino de 9 de junio de 1847, unifica el régimen y la disciplina; supone el inicio de la reglamentación propiamente penitenciaria para el cumplimiento de la prisión.

y los menores de edad[16]. Unas y otros estaban juntos, pues el estatus de la mujer se equiparaba al de los menores y ambos colectivos debían recibir el mismo castigo si infringían la ley. Estos establecimientos se ubican en antiguos conventos o en centros de reclusión que ya existían a los que se les cambió el nombre. Su finalidad era la misma que la de las Casas de Misericordia y las Galeras, custodiar y separar a las mujeres desviadas y corregirlas mediante el trabajo, la instrucción y las prácticas religiosas. Se encontraban a medio camino entre los establecimientos penitenciarios y los asistenciales o benéficos[17].

El Código Penal de 1928 acabó con el sistema del discernimiento y elevó a los 16 años el límite de la inimputabilidad, se produce "en este momento histórico el tránsito en España a la denominada fórmula biológica pura, que prescinde de las referencias al discernimiento e inaugura una opción legislativa que habría de gozar de muy larga vida". Esta regulación se mantuvo en el Código Penal republicano de 1932 que consolidó la fórmula biológica con la que pretendía ganar en seguridad jurídica y el Código Penal franquista de 1944 se mantuvo en la misma línea (Landrove, 2001) [18].

Desde el siglo XIX hasta la II República, en estas instituciones abundaban las celdas de aislamiento, los grillos y cepos, según Canteras Murillo (1990 los conflictos eran muy numerosos debido a las precarias condiciones de vida, la masificación, la falta de ocupación de las internas y el desorden y caos de la organización.

Hay que destacar por su papel precursor a Concepción Arenal, su actividad como visitadora de presos y como inspectora de las Casas de corrección de mujeres, le permitió escribir una extensa obra crítica hacia las prisiones de la época propugnando la mejora de las condiciones penitenciarias, y poniendo de manifiesto su preocupación por las mayores dificultades de reinserción de las mujeres reclusas con relación a los varones[19].

La mayor parte de los Reformatorios que fueron fundados a mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, continuaban ubicados en conventos gestionados por órdenes religiosas.

El reglamento de 25 de agosto de 1847 regulaba la separación entre jóvenes y adultas en nuestras cárceles, estableciendo que el departamento de mujeres en

16 Establecía los tres periodos básicos del derecho romano, por debajo de los 7 años el menor no era responsable penalmente, de los 7 a los 17 se determinaba en base al discernimiento y malicia del infractor y a partir de esa edad hasta los dieciocho, era plenamente responsable, si bien se podía atenuar la pena en relación a las circunstancias especiales de su personalidad. El Código Penal de 1848 establece la minoría de edad en nueve años, hasta los quince años se utiliza el criterio del discernimiento para determinar la imputabilidad y a partir de esta edad hasta los dieciocho se aplica una atenuación obligatoria de la pena. Cámara Arroyo, S. (2011a, p. 36)

17 "La religión era omnipresente en las cárceles, pero principalmente en las cárceles femeninas, ya que se las obligaba, con mucha más insistencia que a los hombres, a rezar constantemente, a arrepentirse de su conducta y a escuchar sermones morales para transformar su "inmoral" condición". Almeda (2005, p.85).

18 "En el Código Dictatorial de 1928 se intentó, al menos, una revisión de los criterios hasta entonces tradicionales en nuestro país. Su anulación por Decreto del Gobierno provisional de la República el 15 de abril de 1931, con restablecimiento del Texto de 1870, y la provisionalidad de alguna de sus normas en la materia examinada, minimizan su trascendencia para la vida jurídica nacional". Landrove, G. (2001, p.30). Entre las causas de inimputabilidad del artículo 56, declara irresponsable al menor de 16 años que era sometido a la jurisdicción especial del Tribunal Tutelar de Niños. Al mayor de 16 y menor de 18 años se le aplicaba una circunstancia atenuante de la pena, que permitía, excepcionalmente imponer al culpable la pena inmediatamente inferior (art. 154) p. 31.

19 Concepción Arenal Ponte, publicó su Manual del visitador del preso (1862), traducido a casi todos los idiomas europeos. En 1863 fue nombrada visitadora de prisiones de mujeres y en 1868 inspectora de casas de corrección de mujeres.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

las cárceles de capital de provincia se subdividiría en secciones: de acusadas, de sentenciadas (unas y otras separadas por delitos leves y graves), de incomunicadas y de jóvenes menores de 12 años, si bien, en la práctica las menores se seguían rigiendo por las mismas normas que las reclusas adultas.

La ley de Prisiones de 26 de julio de 1849, introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico español una clasificación por edades, separando a la mujeres adultas de las que no han cumplido 15 años, pero la escasez de recursos y de instalaciones, hacen inviable que se lleve a cabo, por lo que las menores siguen cumpliendo sus penas en conventos y casas de arrepentidas.

A mediados del siglo XIX, la vizcondesa de Jorbalán, que luego será conocida como la madre Sacramento, creará Las Adoratrices, para dar cobijo y corregir a jóvenes inmorales y extraviadas[20]. El régimen de vida era más suave que una cárcel o una casa-galera y el régimen disciplinario menos estricto. El encierro de las jóvenes podía ser voluntario o forzoso y podían permanecer en él tres o más años hasta que decidieran ingresar en un convento, o fueran colocadas[21].

En 1882, las casas de corrección van desapareciendo, y se unifican las mujeres reclusas con penas más graves en la antigua galera de Alcalá de Henares, que pasa a ser el único centro específico de mujeres de España, pero el Reglamento de 31 de enero de 1882 no contiene ni un solo artículo referido a las jóvenes internadas; el Real Decreto de 11 de agosto de 1888 destinará este establecimiento a los varones menores de 20 años, excluyendo a las infractoras (Martinez Galindo. 2002, p. 23).

En 1901, se crea la Escuela de Reforma de Alcalá, convirtiéndose en la única institución de carácter público de internamiento de menores delincuentes en España; y aunque estableció en la edificación dos secciones separadas una para chicos de 9 a 15 años y otra para chicas hasta los 12 años, no se llegó a realizar por lo que seguían mezcladas reclusas jóvenes y adultas en las casas de corrección y si la situación de los menores infractores varones era mala, la de las menores era pésima.

Tal y como estaba la situación, las únicas opciones a principios del pasado siglo para las menores infractoras eran la concentración con el resto de mujeres adultas en la prisión complutense, ubicada en un antiguo convento, bajo la dirección de las Hijas de la Caridad o el internamiento en casas de recogida y en las instituciones reformadoras antes mencionadas.

El Real Decreto de 5 de mayo de 1913, cierra y abre un ciclo de la historia penitenciaria, establece oficialmente las prisiones de mujeres y unifica la regulación para condenados de ambos sexos, regula el sistema progresivo de cumplimiento de penas. Además, permite a las mujeres que convivan con sus hijos hasta los 3 años y excepcionalmente hasta 7, lo que se ha mantenido desde entonces con algunas variaciones en la edad. Al año siguiente se aprueba la Ley de libertad condicional.

El aumento de la delincuencia juvenil y las condiciones de cumplimiento de las penas por los menores hizo necesaria la elaboración de una Ley de justicia juvenil.

20 Entre los requisitos para el ingreso se encontraba tener 14 años y no pasar de 25. Existía una división interna entre las menores según el talento, la instrucción y la educación que hubieran recibido y adoptaban el nombre de Micaelas y Filomenas

21 Las Adoratrices. Noticia del origen de este instituto para la rehabilitación de las jóvenes extraviadas. (1880). La Ley de Asociaciones de 1887 favorecerá la fundación de su propia casa de arrepentidas que realizará la doble tarea de protección y de reforma. La institución era benéfica, gratuita y privada.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

Tras varios proyectos se aprobó la Ley presentada por Montero Ríos (1918) que introduce en España "los Tribunales para Niños". El primero de estos Tribunales se creó en Bilbao en el año 1920.

Entre sus características más relevantes se encuentran las siguientes: se trataba de un Tribunal colegiado no remunerado que ejercía funciones reformadoras, represivas y protectoras pues tenían competencia para juzgar los delitos y faltas cometidos por menores de 15 años y se encargaban de la protección de los menores abandonados o en peligro para un educación integral; el juez no tenía que someterse a ninguna regla procesal, las sesiones carecían de solemnidad y las medidas que se les imponían eran de carácter educativo y moral; el Tribunal podía dejar al menor al cuidado de su familia, de otra persona o sociedad tutelar o decretar el ingreso en un establecimiento benéfico particular o del Estado, esto último solo podía decretarse cuando el menor hubiese ejecutado un acto punible con discernimiento, para ello era necesario que "el Tribunal hubiese adquirido el convencimiento pleno de la evidente "perversidad del menor" (Landrove, 2001, p. 65)[22].

Hasta la Segunda República, las condiciones penitenciarias eran muy duras por la estricta disciplina y elevada masificación de la población reclusa española[23]. En 1931 se expulsó a las religiosas de las prisiones femeninas, y Victoria Kent Siano[24], como Directora General de Prisiones, inició una serie de reformas humanitarias con especial incidencia en el colectivo femenino entre las que destacan las siguientes: aumento los derechos de los reclusos y reclusas; mejoró las condiciones de vida de los establecimientos de reclusión; intentó depurar al personal penitenciario por corrupto e incompetente y sustituirlo por profesionales formados para estas funciones, creando un cuerpo facultativo de profesionales penitenciarios, para lo que fundó el "Instituto de Estudios Penales"; fue defensora de la escuela científica de criminología en el tratamiento y evaluación del delincuente; y creía en "la misión educadora de la prisión", defendía la pedagogía frente al castigo y el carácter educador y reformador de la pena.

Una de sus prioridades fue la situación de las mujeres presas, tal y como ella misma relata: "la mujer delincuente delinque poco, pero sufre un castigo mil veces más duro que el hombre. Yo he visto cárceles de mujeres que son un espectáculo de horror. Primero arreglar las cárceles para mujeres, no por ser mujeres; mi criterio es de absoluta igualdad"; por eso pondrá en funcionamiento la cárcel de mujeres de las Ventas en Madrid y creará una sección femenina del cuerpo auxiliar de prisiones suprimiendo a las religiosas que se encargaban de las presas.

Al igual que Concepción Arenal, fue víctima del androcentrismo político y cultural, y permaneció en su cargo solamente ocho meses en los que efectuó profundas e

22 La Ley Montero Ríos, facilitará la creación de las Sociedades Tutelares, que tenían carácter privado y se regían por sus propios estatutos y la fundación de los Reformatorios.

23 Bugallo Sánchez (1932), que fue delegado del Tribunal de Menores de Madrid, manifestaba: "... es imprescindible la necesidad de creación de algún reformatorio para niñas... Para la organización de estos reformatorios, aun cuando sea muy semejante al de los hombres, deberán tenerse en cuenta las diferencias fisiológicas y psíquicas que existen entre unos y otras, así por ejemplo, los trabajos serán menos penosos, en la enseñanza, aparte de la industrial y agrícola, que también debe darse a todas, se atenderá con preferencia a las labores domésticas, adiestrándolas para ser buenas amas de casa y acostumbrándolas a la vida en familia". cit. por Cámara Arroyo, S. (2011b, p.357).

24 Victoria Kent fue una española pionera en muchos aspectos, la primera en obtener un título en Derecho con la tesis "La Reforma de las prisiones" (1924), primera diputada en Cortes junto a Clara Campoamor y Margarita Nelken, la primera que desempeñó un cargo público como directora de prisiones.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

intensas reformas; a consecuencia de la depuración de personal que pretendía realizar para crear el nuevo cuerpo de prisiones, el Ministro de Justicia, que pertenecía a su partido no la apoyó y se vio forzada a dimitir. El brillo fugaz de Victoria Kent y su labor reformadora, no reconocida, cayó en el olvido después de la II República, aunque durante su exilio en México continuó luchando por sus ideales y creó una escuela de formación para el personal de prisiones. (Telo, 1995).

Tras la guerra civil, además de numerosas deficiencias materiales, se va a impregnar de la influencia de la moral católica ultra-tradicional impuesta por la dictadura del General Franco, siendo auxiliadas las funcionarias por comunidades religiosas especializadas en la regeneración de mujeres. El aumento de la prostitución en la postguerra, provocó la creación en 1941 de "centros específicos para mujeres de mala reputación" con el fin de separarlas de las presas políticas que no llevaran una vida deshonrosa. Durante este periodo se incorporaron algunas novedades relevantes como que la mujer pudiera obtener redención de penas por lactancia.

La Ley Montero Ríos sufrió varias modificaciones[25], se cambió su nombre y se definieron los establecimientos auxiliares, como las Casas de Observación y las Casas de Familia. Bajo la influencia de las corrientes filosófico-positivista y correccionalista, la doctrina jurídica favorece la instauración de un sistema de justicia de menores mediante la Ley de los Tribunales Tutelares de Menores, (Texto Refundido aprobado por Decreto de 11 de junio de 1948).

El Texto refundido, aprobado por Decreto de 11 de junio de1948, está inspirado en la Ley de Bases de 1918, contiene una fuerte carga paternalista, moralista y política, propia de la ideología imperante de su época. El ordenamiento tutelar, al estar inspirado en el pensamiento correccional positivista, consideraba a las y los menores infractores como un enfermo a curar, no como un culpable a castigar.

Este modelo protector, que tuvo una importante influencia en España durante prácticamente todo el siglo XX, se caracterizaba por lo siguiente:

a. El punto de vista se desplaza del delito al delincuente. La intervención penal ya no se produce como reacción frente a un acto que viola la norma, sino frente a un individuo distinto. Se niega la existencia del libre albedrío, la voluntad de las y los "criminales" está determinada por factores biológicos, psicológicos o sociales que los hace no libres.

b. La responsabilidad individual es sustituida por la peligrosidad como fundamento de la reacción social; la sociedad tiene el derecho y el deber de defenderse frente a unos sujetos considerados como anormales.

c. La reacción social, cobra así un carácter terapéutico, una función curativa y no represiva. La pena es sustituida por las medidas orientadas a la prevención especial.

25 Modificaciones de la Ley Montero Ríos: Real Decreto-Ley de 15/7/25 (Tribunales Tutelares de Menores): ampliación a 16 años; Decreto-Ley de 3 de febrero de 1929. Decreto de 2 de diciembre de 1932 (Juez único de menores especializado, asesorado por especialistas y retribuido); Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 13 de diciembre de 1940 (reorganización).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

d. No hay un criterio de proporcionalidad frente al daño cometido y la culpabilidad del sujeto, sino que la duración de las medidas es indeterminada hasta su curación.

Por otro lado, el correccionalismo alemán introdujo en el ordenamiento tutelar el principio de que el fin de la pena no podría ser la retribución, sino la reeducación del delincuente para restablecer en él la voluntad justa. El resultado de unir el pensamiento positivista y las corrientes correccionalistas fue la concepción de un derecho penal no sancionador, que veía a las y los infractores como "seres anormales", necesitados y con derecho a recibir una pena, que ya no sería vista como un castigo sino como un tratamiento. Así pues, la intervención de los Tribunales Tutelares no tenía por finalidad la declaración de la comisión del delito, sino el pronunciamiento acerca de la situación moral en la que se encontraba el sujeto que lo había cometido[26].

Con este modelo, el tribunal concentra todo el poder y actúa sin sujetarse a las reglas procesales vigentes en las demás jurisdicciones. Era un régimen procesal excesivamente libre, aunque coherente con la concepción del menor como incapaz y con la ideología tutelar imperante, no tenía derecho a ninguna garantía jurídica ya que los principios que regían eran protectores, asistenciales y curativos.

En el último tercio del siglo XX se produce en España un cambio social y político de gran trascendencia, aprobándose la Constitución de 1978. La posibilidad de que las y los menores pudieran ser criminalizados en virtud de fórmulas tan vagas como el ser *"prostituido(a), licencioso(a), vago(a) o vagabundo(a)"* era una gravísima quiebra del principio de legalidad y la configuración de los Tribunales Tutelares de Menores chocaba frontalmente con la configuración y requisitos de un poder judicial en un Estado democrático.

La ausencia de un proceso contradictorio, la falta de publicidad de las sesiones de los tribunales, y el no tener que probar los hechos que se imputaban a los menores, quebrantaba las garantías constitucionales esenciales del art. 24 de la Constitución y la indeterminación de la medida impuesta contravenía el principio de seguridad jurídica del art. 25 de dicho texto[27]. La ideología protectora condujo

26 La Ley de Tribunales Tutelares de Menores establece que "Dicha medida se adoptará prescindiendo del alcance y gravedad de los hechos cometidos y atenderá exclusivamente a las "condiciones morales y sociales en que los menores los hayan ejecutado" (art. 16) y "Dado su carácter, la duración de la medida será siempre indeterminada. Con la única limitación de la mayoría de edad civil" (art. 18).

27 El artículo 24 de la Constitución española de 1978 establece: 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos. Y el artículo 25. 1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. 2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

a un callejón sin salida, se privaba a los menores de las garantías constitucionales que les amparan, sin que esta pérdida de garantías supusiera una mejora en cuanto a la calidad de la atención educativa que recibían.

Ante este estado de cosas, los Tribunales Tutelares de Menores serán sustituidos en sus funciones por los Juzgados de Menores, creados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, encontrándose estos nuevos órganos judiciales con una legislación y una práctica judicial anquilosada que era indiferente a todos los cambios sociales, culturales y políticos que se habían ido produciendo. Se aplicaban sanciones, muchas de ellas muy graves, que afectaban seriamente a los derechos del menor; no asegurándose, por otro lado, que en la imposición de las mismas respetaran los principios de legalidad, defensa, culpabilidad, proporcionalidad etcétera.

Tampoco se hallaba garantizado que el fin resocializador de las medidas impuestas, se hiciera en los términos establecidos por la ley en el marco del respeto al libre desarrollo de la personalidad. Esta regulación, vulneraba en numerosos aspectos la Constitución Española y la normativa internacional suscrita por España; por ello, la Fiscalía General del Estado, en la memoria que elevó al Gobierno en el año 1979, se refería a este fenómeno en los siguientes términos: "La legislación española sobre protección de menores está fundamentada en principios paternalistas, imbuidos de un carácter benéfico-asistencial totalmente desfasado. Se desconoce la personalidad del menor, se influye sobre él muy poco científicamente y se le aplican tratamientos realmente absurdos".

Por otro lado, la aprobación por la Asamblea de las Naciones Unidas de las Reglas de Beijing el 29 de noviembre (1985) constituyó un principio general y una práctica satisfactoria para la administración de la Justicia de Menores. Las reglas presentan las condiciones mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para el tratamiento de los delincuentes juveniles y la Recomendación nº R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa viene a reforzar la necesidad de una reforma de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores que los recién creados Juzgados de Menores tenían que aplicar. La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por el Estado Español el 26 de enero de 1990[28], viene a culminar el proceso de la reforma.

Ante este panorama legislativo, la mayoría de los Juzgados de Menores actuaban "de facto" teniendo en cuenta las Reglas de Beijing, las Recomendaciones del Consejo de Europa y la Convención de los Derechos del Niño, pero seguía haciendo falta una legislación adecuada a esta práctica, pues el desfase entre el marco legal que regula la reforma de menores y otras normas publicadas en la etapa democrática, supuso que en 1989 se plantearan varias cuestiones de inconstitucionalidad que fueron resueltas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de

penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad. 3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

28 Publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 313 del 31.12.90. Se puede consultar en ww.boe.es.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

febrero, (RTC 1991/36), declarando inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, estimando muy necesaria la regulación de un proceso ante los Juzgados de Menores que dispusiera de todas las garantías derivadas del ordenamiento constitucional.

Este pronunciamiento dio lugar a la aprobación con carácter urgente de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio de 1992[29], que representó un adelanto en lo que debía de ser una respuesta a la delincuencia juvenil en un ordenamiento democrático, no obstante, aún seguía participando de la finalidad correctora y protectora anteriormente expuesta, por lo que hasta el comienzo del presente siglo no se aprobó la Ley Orgánica 5/2000, 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, implantando un nuevo modelo en justicia juvenil.

2. La realidad actual de la delincuencia de menores en España. Datos más relevantes

El conocimiento de las cifras de delincuencia de las menores infractoras nos enfrenta a un primer reto, determinar el instrumento utilizado para la medición del delito a fin de que nos facilite averiguar el número de los ilícitos penales cometidos por éstas en los últimos años en territorio español.

Son numerosos los obstáculos que encontramos para determinar la extensión de este fenómeno; inicialmente debemos señalar la existencia de infracciones penales que nunca llegan a formar parte de las estadísticas oficiales, esto es lo que se conoce como "cifra negra", cuya importancia en el ámbito de la delincuencia juvenil no es desdeñable pues en muchas ocasiones no se denuncia por el carácter leve de las infracciones y por las dificultades de muchas de las víctimas, frecuentemente menores de edad que tienen mayores dificultades para denunciar (Serrano Tárraga. 2009, p.355-270).

Se estima, por la mayoría de especialistas en el estudio de la criminalidad, que únicamente se conoce un 10% de hechos ilícitos, por ello y para aproximarnos al conocimiento de la criminalidad real debemos averiguar cuál es la Criminalidad oficial o registrada así como la Criminalidad auto informada. Los datos de criminalidad oficial en delincuencia juvenil se obtienen en España principalmente de las siguientes fuentes:

a. Las estadísticas policiales que reflejan los datos de las actuaciones policiales. Estos son extraídos del Programa Estadístico de Seguridad, regulados por la Orden de 27 de febrero de 1985 del Ministerio del Interior, que recaban información procedente principalmente de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, si bien excepcionalmente y con ciertas dificultades, se incorporan los de las policías autonómicas vasca, catalana y navarra y se han reflejado, hasta el año 2006, en los anuarios estadísticos.

b. Las memorias anuales de la Fiscalía General del Estado recogen, en una sección específica, la evolución de los expedientes de reforma incoados a menores en todo el territorio nacional, pues a diferencia de lo que ocurre con la población adulta, en materia de instrucción penal la competencia está atribuida al Ministerio Fiscal[30].

29 Ley Orgánica n°4/1992, de 6 de junio, Boletín Oficial del Estado n° 140 (11.6.1992) p. 19.794 y siguientes.se puede consultar en www.boe.es.

30 El art. 16,1 de la L.O. 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los me-

c. El Instituto Nacional de Estadística que recaba periódicamente, a partir de la información obtenida del Registro de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores, titularidad del Ministerio de Justicia, información sobre menores condenados, infracciones penales, medidas impuestas, sexo, edad, nacionalidad del infractor, fecha de comisión de la infracción y lugar de la condena, relativa a las sentencias condenatorias firmes impuestas por los Juzgados de Menores.

d. La atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en la ejecución de las medidas sancionadoras que hayan sido impuestas a las y los menores infractores judicialmente[31], origina, que la estadística sea elaborada por cada una de ellas, si bien, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del actual Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad, recopila desde el año 2001 esa información en un Boletín Estadístico.

Ante esta diversidad de fuentes, en España, son múltiples los problemas que hemos encontrado para recopilar y analizar los datos referidos a delincuencia de menores en general y a la femenina en particular; entre otros citaremos los siguientes: ausencia de una estadística policial a nivel nacional del Estado español; serios problemas de fiabilidad y generalizaciones en los datos policiales del territorio del Ministerio del Interior y de las policías autonómicas; publicación de uso restringido y dificultad de acceso; retraso en la publicación de las estadísticas judiciales de condena de menores; discrepancia entre las cifras de las distintas fuentes oficiales; dificultades para realizar estudios comparativos con otros países y entre comunidades autónomas; falta de datos desagregados por sexos en algunas de ellas, etcétera.

En cuanto a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, referidos al año 2010, en relación a menores condenados, mencionaremos los siguientes:

- Sexo: fueron condenados 18.238 menores de los cuales 2.901 (15,9%) eran mujeres y 15.337 (84,1%) hombres, esto supuso un incremento a nivel nacional de un 3,8%, respecto al año anterior.

- Edad: el número de infracciones cometidas aumenta con la misma, las realizadas a los 17 años (33,8%) eran más del doble que las practicadas a los 14 años

- Nacionalidad: tres de cada cuatro menores condenados en 2010 era de nacionalidad española. El 74,8% fueron cometidas por españoles y el 25,2% por extranjeros.

- El número de infracciones penales por cada 1.000 habitantes de 14-17 años fue de 17,40% (16,42% en 2009).

- Tipología: dos tercios de las infracciones penales cometidas por menores fueron delitos 64,7% y el 35,3% faltas. Entre los delitos tuvieron mayor incidencia los robos 39,2%, seguidos de lesiones 11,8% y delitos contra la

nores establece que "Corresponde al Ministerio Fiscal la instrucción de los procedimientos por los hechos a los que se refiere el art. 1 de esta Ley".

31 A diferencia de lo que ocurre con la población adulta reclusa cuya competencia administrativa nacional, salvo Cataluña, se atribuye a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el art. 45, 1 de la L.O. 5/2000, prescribe que, "La ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes es competencia de las Comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla."

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

seguridad vial 11,2%. Entre las faltas, las más frecuentes fueron las realizadas contra las personas 62,3% y contra el patrimonio 32,6%.

- Los varones cometieron el 89,0% de los delitos y el 78,9% de las faltas y en consecuencia las menores el 11% de los delitos y el 21,1% de las faltas.

- Medidas adoptadas: en el año 2010 se acordaron por los Juzgados de Menores 25.087 medidas, lo que supuso un incremento del 3% respecto del año anterior. La libertad vigilada 34,7%, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad 21,1% y la realización de tareas socioeducativas 12,5% fueron las medidas más impuestas. En cuanto a la medida de internamiento en régimen cerrado se observa que recae con más frecuencia en extranjeros 6% que en españoles 1,4%, igual sucede con el internamiento en régimen semiabierto 14,6% en extranjeros y 10,5% en españoles.

Según el Boletín estadístico (Datos 2010) de la Dirección General de Servicios para la familia y la infancia, la ratio más elevada hombre/mujer (15,1 en hombres por cada mujer) se produce en el internamiento en régimen cerrado, seguida del internamiento terapéutico y de la privación del permiso de conducir.

Serrano Tárraga (2009), al analizar la evolución de la delincuencia juvenil en España durante los años 2000 a 2007, destacó que en las detenciones de esos años se podía observar que se habían producido cambios significativos a nivel cuantitativo, como un ligero aumento en las tasas femeninas a partir del año 2002[32], y cualitativo, aumento de los delitos de robo con violencia e intimidación, hurto y lesiones[33]; a pesar de que las diferencias siguen siendo importantes, "la tendencia que muestran las estadísticas oficiales es que cada año las detenciones de los chicos disminuyen mientras que aumentan la de las chicas" Serrano Tárraga (2009, p.262), lo cual puede ser un indicador de las modificaciones que se están produciendo en la delincuencia juvenil en general y en la de las chicas en particular. Esta autora, atribuye esos cambios a las variaciones en los modelos educativos que han ido acompañadas de una disminución del control informal para las chicas y el consiguiente incremento de las oportunidades para cometer delitos.

En el estudio realizado en el Centro de Investigación en Criminología de la Universidad de Castilla La Mancha, al comparar las detenciones en los años 1998 y 2007, de menores de ambos sexos; también observan que se ha producido un incremento en las detenciones de las menores, experimentando una variación de un 8,5% en 1998 a un 12,2% en 2007 pasando la ratio por 100.000 habitantes de chicas delincuentes de un 5,2 a un 6,4 (Fernández et. al, (2009, p.19) .

32 Serrano Tárraga, M.D. (2009, p.259-262). Las detenciones de chicas y chicos se incrementaron en los años 2001 y 2002. En el 2001 la de las chicas representa el 0,23% de la población juvenil femenina, y los chicos un 2,35%, en el 2002 es del 0,26% para ellas y 2,41 para ellos, disminuyendo en el 2003 al 0,24% chicas, 2,23% chicos. A partir de ese año la tendencia de las tasas en criminalidad masculina y femenina cambia, pues desciende la de los chicos en los años siguientes llegando a representar el 1,85% en 2007; las menores siguen la tendencia contraria, es decir se produce un ligero aumento en el número de detenciones (0,28% y 0,27%), lo que indica un cambio importante con una tendencia inversa a la masculina, a pesar de que ese incremento no es muy relevante, si que nos alerta del cambio que se está produciendo.

33 (Óp. Cit. p.268-269) En cuanto a la tipología delictiva, se observa que se han producido cambios significativos pues la realización de los delitos contra el patrimonio por las menores representan más de la mitad del total de las detenciones efectuadas, observándose un aumento constante, especialmente en los delitos de robo con violencia e intimidación y de hurto; a diferencia de lo que ocurre con los chicos que desciende. También aumentan las detenciones por delitos contra las personas, sobre todo en el delito de lesiones. "Estos datos ponen de manifiesto los cambios cualitativos tan importantes que se han producido en los comportamientos delictivos de las chicas, con un aumento de la comisión de delitos violentos".

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

Respecto a las condenas por los Juzgados de Menores, también aprecian un aumento de la delincuencia femenina siendo las chicas más jóvenes las que más delinquen, si bien los delitos que cometen éstas en relación a los varones son en general de la misma intensidad, aunque destacan que "cometen proporcionalmente más delitos violentos" Fernández, et al (2009 p.20). Con relación a las medidas impuestas, señalan que "la respuesta que reciben por parte del Juzgado es más benévola" para las chicas, por ello la imposición de una medida de internamiento se produce en escasas ocasiones, especialmente para el internamiento en régimen cerrado, si bien en la medida de internamiento terapéutico la presencia de las menores es muy alta, un 75% chicas frente al 25% de los chicos (p.21).

Las estadísticas oficiales nos permiten realizar un recorrido por los datos conocidos de la delincuencia juvenil, si bien, para aproximarnos a la cifra real se utilizaron otros instrumentos como los informes de autodenuncia o autoinformes (self-reportstudies) y las encuestas de victimización[34]. Tanto las estadísticas oficiales como los autoinformes españoles nos indican que el número de mujeres menores que comenten infracciones penales es reducido, lo que ha motivado que tradicionalmente se haya prestado escasa atención a las mismas por parte de las instituciones oficiales, al considerar el delito un fenómeno esencialmente masculino. El sexo es una variable que correlaciona de forma sólida con la criminalidad, por ello, además del reducido número de infracciones cometidos por las chicas, su actividad delictiva tiene unas peculiares características como la limitación de la comisión a determinados ilícitos penales, y una menor utilización de la violencia.

En España, los trabajos de carácter empírico sobre la delincuencia juvenil femenina no son muy numerosos, y todavía resultan más escasos los realizados a escala nacional. Además, hay que destacar que, a pesar del avance experimentado, se continúa trabajando con la idea tradicional de que el delito femenino responde a los mismos modelos que el masculino, aún a sabiendas de las diferencias que existen entre ambos sexos.

En este sentido, Rutter, Giller y Hagell (2000)[35] señalan cuatro rasgos que diferencian los patrones de delincuencia entre varones y mujeres:

1) Mayor predominio masculino en la edad adulta.
2) Más marcado en las infracciones que comportan el uso de la fuerza física.
3) Las mujeres tienen menos probabilidades de ser reincidentes.
4) Las carreras delictivas de las mujeres duran un periodo más corto de tiempo.

Con relación a los autoinformes españoles en el ámbito de las conductas antisociales y delictivas cometidas por menores y jóvenes de ambos sexos destacaremos varios

34 Canteras Murillo, A (1991). La encuesta social en la medición del delito: victimización y autodenuncia. Los autoinformes son cuestionarios que sirven para describir la realidad delictiva, mediante la obtención de datos acerca de las infracciones que han podido cometer las personas encuestadas; mientras que las encuestas de victimización se utilizan para averiguar qué personas y de qué manera han sido víctimas de los delitos. Ambos instrumentos nos permiten aproximarnos al conocimiento de la situación real de las conductas pre-delictivas, antisociales y delictivas para desvelar "esa cifra negra", y resultan idóneas para contrastar y complementar las fuentes oficiales y abordar aspectos etiológicos que son difícilmente explorables. Además la investigación empírica ha demostrado que ciertas conductas antisociales realizadas en la etapa infantil y adolescente son buenas predictoras de conductas delictivas posteriores.

35 Rutter, M., Giller, H. y Hagell, A. (2000, p.335, 382). . Indican que hay diferencias en cuanto a implicación, carrera delictiva y en los índices de participación entre mujeres y hombres jóvenes. "Ser varón es uno de los indicadores de riesgo mejor documentados para la conducta antisocial".

estudios realizadas por el Centro de Investigación Criminológica de la Universidad de Castilla La Mancha en los que se han utilizado estos instrumentos.

En primer lugar, mencionaremos una investigación realizada a escala internacional, en la que participaron 13 países, sobre delincuencia juvenil utilizando el método del autoinforme (Rechea et al, 1995, p. 11-20). Compararon la comisión de algunos actos delictivos y predelictivos en una muestra de 2.100 sujetos, de 14 a 21 años, residentes en el territorio nacional español, compuesta al 50% por hombres y mujeres, distribuido homogéneamente en cuatro grupos de edad.

Los resultados nos ofrecen las siguientes conclusiones:

En general, el comportamiento problemático de las jóvenes responde a las mismas características que el comportamiento de los jóvenes de su edad: un 89,1% de las chicas han llevado a cabo "alguna vez" al menos, una de las conductas estudiadas. Las conductas con mayor prevalencia son, en ambos sexos, aquéllas que podríamos definir como antisociales o transgresoras, pero que no se pueden calificar estrictamente en todos los casos como ilícitos penales (consumir alcohol, faltar a clase, vandalismo, etc.); siendo la incidencia media, similar en ambos grupos de jóvenes.

El segundo estudio al que nos referiremos es el primer Informe realizado sobre la Jurisdicción de Menores, tras los cinco primeros años de vigencia de la ley de responsabilidad penal del menor, dirigido por Rechea et. al. (2008): "Dado que el sexo y la edad son dos variables muy relacionadas con las CAS[36] y delictivas, el análisis se realizó teniendo en cuenta el sexo de los sujetos y las edades de los mismos" (p.6-7). El 50.7% de la muestra eran chicas y el 49.2% chicos de centros educativos españoles (públicos, privados y concertados) de enseñanza secundaria obligatoria, bachiller y centros formativos Se les preguntó acerca de características demográficas situación socioeconómica, victimización, uso de tiempo libre y relaciones con amigos y acerca de conductas antisociales y delictivas.

Entre las principales conclusiones de este informe destacaremos las siguientes:

La edad de inicio de chicas y chicos en conductas antisociales y delictivas es prácticamente la misma, se sitúa entre los 13 y 14 años (este rango de edad coincide con 2º y 3º de la enseñanza secundaria obligatoria, que es considerada en el ámbito educativo como la de mayor riesgo y conflictividad), sin que apreciaran diferencias significativas, aunque destacaban que aquellas conductas en las que las chicas se inician antes que los chicos son de carácter violento (p.9).[37]

Con relación a la victimización, las diferencias entre mujeres y hombres son significativas, los chicos son más víctimas de amenazas y violencia física que las chicas, mientras que las chicas son atacadas más por sus iguales y son objeto de más robos (p.32). "Las chicas tienen un patrón de conducta muy similar al de los chicos: la prevalencia es semejante, aunque ligeramente inferior, y también lo son el tipo de conductas mayoritarias, la frecuencias con que se hacen CAS y delictivas y la edad de inicio" (p.36). La prevalencia de las conductas antisociales y delictivas aumenta con la edad y alcanza su nivel máximo en torno a los 17 años. A partir de los 18 años aumentan las conductas de consumo de drogas pero el resto se mantiene e incluso desciende.

36 CAS, con estas siglas las autoras del estudio, aluden a las conductas antisociales de las y los menores analizados.

37 Coincide con los hallazgos realizados en Criminología, pues a pesar de que hay menos mujeres menores que varones, cuando éstas se implican en conductas antisociales y delictivas empiezan antes y lo hacen con la misma fuerza que los chicos en conductas violentas (Bartolomé, 2001).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

Los datos mostraron que la participación en conductas antisociales y delictivas es significativamente alta entre los chicos y las chicas que pertenecen a grupos juveniles delictivos y tienden a ser más versátiles que el resto, si bien la mayoría comete conductas antisociales y delictivas como parte de su desarrollo normal y lo abandonan en la madurez. También destacaban que ser emigrante o que los progenitores lo sean no incrementaba el riesgo entre los adolescentes estudiados; bien al contrario, actuaba como factor protector o moderador del riesgo.

Además, detectaban una minoría (5 a 10%) con una alta participación en conductas antisociales y delictivas, que se caracterizaba también por su inicio temprano y escaso desistimiento, conductas de mayor gravedad, mayor variedad y mayor frecuencia. Todo ello hacía que fueran el grupo con mayor riesgo en llegar a desarrollar una carrera delictiva seria y reincidente. En este grupo encontraron importantes diferencias por sexo, de tal forma que los chicos de alto riesgo duplicaban o triplicaban a las chicas.

En tercer lugar, con relación a la evolución y tendencias de la delincuencia juvenil correspondiente al periodo 1992-2006 (Fernández et al, 2009), respecto a la implicación femenina en las conductas antisociales y delictivas, dice "los resultados muestran una tendencia estable en datos de autoinforme y ligeramente al alza en datos oficiales" (p.25). Los datos del autoinforme indican que "la mayor distancia entre chicas y chicos se da en las conductas violentas, las chicas que aparecen en el sistema de justicia de menores lo hacen en mayor medida por este tipo de delitos" (p.26).

En cuarto lugar, en un estudio realizado con 642 adolescentes escolarizados en Albacete por Bartolomé, Montañés, Rechea y Montañés (2009), sobre conducta antisocial y violenta en menores, "intentando explorar las semejanzas y diferencias de comportamiento entre chicos y chicas adolescentes". Se plantearon dos posibles hipótesis para explicar porqué los varones conforman el grupo de riesgo para desarrollar una carrera delictiva seria y violenta: una que las y los menores estén diferencialmente expuestos a los mismos factores de riesgo y de protección, y otra que el efecto de esos factores sea diferente para cada grupo.

Los resultados muestran que las chicas están más expuestas a ciertos factores de protección: están más supervisadas por sus progenitores y muestran mayores vínculos con amistades pro sociales. Además tienen un mayor interés en seguir estudiando. Según las teorías del control social esto explicaría porque las menores realizan menos actos delictivos que los menores, pero no explica su menor tendencia a la violencia. Por otro lado, al contrario de lo esperado, el efecto protector de los factores parece ser mayor en los chicos (Bartolomé et al 2009, p.10-12).

La investigación reciente está poniendo de relieve que es necesario mejorar el conocimiento de las menores infractoras, pero también cambiar su planteamiento (Bartolomé, 2001). Se destaca que hay un importante efecto en las chicas de los factores de protección relacionados con tener objetivos de futuro y planes para seguir estudiando, y estas cuestiones deberían ser tenidas especialmente en cuenta cuando se diseñan programas de intervención y prevención especialmente en los casos de conductas violentas de las menores. En cambio, la búsqueda de apoyo social ante los problemas, no les protege de la conducta antisocial a estas edades, lo que puede estar relacionado con el ámbito de relaciones en el que se desenvuelven que suele ser a esas edades el de los amigos o la pareja, con los que comparten estilos e identidades.

Pozo Gordalina (2012, p.3-4) señala que "el incremento de chicas violentas es más una construcción social, que una realidad empírica. Las chicas no son más

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

violentas, sino que las ganas de prevenir y punir la violencia habrían aumentado enormemente". Pone de manifiesto esta autora, que diversos estudios realizados en el ámbito anglosajón durante los últimos años, destacan que este supuesto incremento obedece a una corriente de *"pánico moral"* (magnificada por los medios de comunicación) que difunden una imagen de pérdida de control de las chicas, con titulares tan llamativos como *"Bad girls go wild"* (Las chicas malas se vuelven salvajes) o la masculinización del estilo de vida de las mujeres jóvenes ("Las chicas también pegan"; "No levantarás la mano contra tu padre" diario El País)[38].

Rubio Castro (2006)[39], realiza una interesante reflexión en relación a *"la nueva feminidad y las chicas malas",* indica que parece que la palabra ha perdido utilidad y valor social, lo que origina que la violencia emerja, las chicas adoptan el modelo masculino de dominio y esto produce la confusión de las adolescentes en búsqueda de una nueva feminidad, la sociedad no les ofrece modelos alternativos de éxito o reconocimiento social y el sistema educativo está más preocupado por el abandono escolar y la falta de éxito de ellos que por reconocer el esfuerzo de ellas, ahora que están consiguiendo los mejores resultados académicos.

3. Intervención jurídica y socioeducativa con las menores infractoras en contextos de encierro en el siglo XXI

Debemos destacar que existe poca bibliografía y no son abundantes los estudios realizados en España acerca de las menores de edad que han vulnerado la ley penal y se encuentran recluidas en instituciones cerradas, con un silencio que connota una evidente "ceguera de género", pues la mayoría de investigaciones en el ámbito social y educativo se han centrado en el varón como objeto de estudio, sin considerar a la población femenina.

En los últimos años la investigación sobre delincuencia juvenil se ha ido interesando por las menores, a esto se le ha denominado en el ámbito anglosajón *"the gender gap"*, es decir la cuestión sexo/género, que manifiesta que existen significativas diferencias entre chicas y chicos en cuanto a la conducta antisocial y delictiva[40].

---

38 Tereixa Constela, "Las chicas también pegan. Agresiones y maltrato motivan la mayoría de ingresos de las menores en Centros de Reforma", Sevilla, 29 de abril de 2007.

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/chicas/pegan/elpepusoc/20070429elpepisoc_2/Tes (consultado febrero, 2013) Barbería, Reportaje, "No levantarás la mano contra tu padre. El maltrato cometido contra los progenitores ha crecido vertiginosamente. Casi la mitad es obra de chicas". 7 de junio de 2009 http://elpais.com/diario/2009/06/07/sociedad/1244325601_850215.html (consultado febrero, 2013)

39 Según Rubio Castro, A. (2009, p.57-59).. siguiendo a Cristina González (Consultora del Fondo de Población de Naciones Unidas para América Latina), realiza una comparación entre las adolescentes y las mujeres políticas o empresarias que ocupan posiciones de poder, destaca que todas adoptan el modelo masculino dominante de liderazgo. "Las conductas violentas de las chicas serían un síntoma de una sociedad marcada por el género y las relaciones de dominio y subordinación, afectan a todas las clases sociales y a todos los tramos de edad", pero ese proceso de cambio "no se limita al empleo de la violencia y a las conductas de riesgo, sino que está ganando autonomía en el amor y en el sexo. Esperar a ser elegidas es cosa del pasado. Ahora son muchas las chicas que toman la iniciativa y adoptan un modelo directo de aproximación sexual que promueven divas como Britney Spears o Christina Aguilera, pero también series de televisión y las revistas para chicas jóvenes. Muchos chicos viven esta nueva feminidad con desconcierto". Por ello resalta que estamos asistiendo a una redefinición de lo femenino y lo masculino y "son las chicas las que más límites y barreras están rompiendo"

40 Romero Mendoza (2003, p.32-41) Los estudios con perspectiva de género han hecho importantes contribuciones en el análisis de esta problemática en la medida que han facilitado la redefinición de conceptos al cuestionarlos y enriquecerlos. "Los conceptos de sexismo y poder patriarcal son inherentes al género. Lo patriarcal y sus privilegios permanecen como parte de la cultura y por ende permean tanto la criminología, como los procesos criminales y de criminalización y la forma en que hombres y mujeres se enfrentan a la ley".

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

Para comprender la criminalidad femenina es importante tener en cuenta como se definen las mujeres a sí mismas, como definen las situaciones y como experimenta cada una de ellas, subjetivamente, la opresión. Nos encontramos en primer lugar, con una persona que comete una infracción penal, que desde el punto de vista socio-educativo, va a presentar una serie de carencias y necesidades específicas debido al fracaso de los ambientes de desarrollo como la familia, la escuela y el entorno social; y en segundo lugar, debemos tener en cuenta el género de quien comete el ilícito penal. La importancia de conocer esas diferencias radica en su utilidad para diseñar programas de intervención con las menores y las jóvenes de manera más efectiva partiendo de aproximaciones sensibles a sus necesidades específicas por cuestión de género, pero desafortunadamente, estos programas son muy escasos.

"La consideración de la mujer delincuente como un ser anormal porque se aparta del rol atribuido socialmente ha impregnado de una falta de objetividad científica estos estudios", si bien, los cambios sociales experimentados de forma significativa por las mujeres en los últimos años han hecho que el estudio de la delincuencia femenina deba plantearse desde una doble perspectiva: por un lado la que la identifica con la delincuencia en general y por otro la que la distancia de ella, Lorenzo Moledo (2002, p.174).

3.1 Fundamentos, principios y garantías jurídicas

Desde la promulgación de la Constitución española en 1978, el desarrollo de la legislación de menores en materia de responsabilidad penal ha tenido como marco de referencia la normativa internacional aprobada en el último tercio del pasado siglo. La aprobación y posterior entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, de 12 de enero de 2001 (en adelante LORRPM), supuso un importante avance en el sistema de justicia juvenil español, abandonando el enfoque correccional positivista imperante durante el pasado siglo, sustituyéndolo por la implantación del modelo de responsabilidad, en el que se refuerza la posición de las y los menores, reconociendo los mismos derechos y garantías que a las personas adultas, articulando unas medidas eminentemente educativas en la que debe primar el interés del menor.

La ley se fundamenta en una serie de principios entre los que destaca el interés superior del menor, así como los de legalidad, culpabilidad, intervención mínima y oportunidad, orientados a la reeducación de las y los menores infractores, teniendo en cuenta las circunstancias personales, familiares y sociales, como se detalla en la exposición de motivos, al hacer hincapié en la "naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad".

Los destinatarios de esta regulación son los mayores de 14 años y (LORRPM art. 1.), están excluidos las y los menores de 14 años a los que no se les exigirá responsabilidad con arreglo a esta ley (LORRPM. art. 2.) y quienes cometan un ilícito penal siendo mayores de 18 años[41].

La LORRPM, pese a ser aprobada por unanimidad por Las Cortes españolas, ha sido modificada en cinco ocasiones[42].Los distintos y abruptos avatares que ha sufrido

41 El Código Penal español actualmente vigente establece que "Los menores de 18 años no serán responsables criminalmente con arreglo a este Código" (art. 19) y "Al mayor de dieciocho y menor de veintiuno que cometa un hecho delictivo, podrán aplicársele las disposiciones de la ley que regule la responsabilidad penal del menor en los casos y con los requisitos que disponga" (art. 69)

42 La Ley Orgánica 5/2000 ha sido modificada por L.O. 7/2000, L.O. 9/2000, L.O. 9/2002, L.O.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

esta ley y su progresivo endurecimiento, han sido cuestionados por numerosos autores, entre otros, Vázquez González (2007), Cano Paños (2011), García-Pérez (2005), Fernández Molina (2008),) poniendo de relieve que responden a una errática política criminal en materia de delincuencia juvenil como único mecanismo de respuesta a algunos hechos graves acaecidos en estos últimos años que han tenido una gran difusión por los medios de comunicación y que en la ley subyacen los nuevos modelos de política criminal norteamericana de tolerancia cero que han sido exportados a otros contextos, entre ellos el europeo, y desarrollado en el ámbito de la justicia juvenil desde comienzos de este siglo en España[43].

La regulación de la ejecución de las medidas se encuentra en el Título VII de la LORRPM y en el capítulo III del Reglamento que la desarrolla. Siguiendo a Serrano Tárraga (2007, p.482), enumeraremos los principios que informan la ejecución de las medidas:

1. El de legalidad: "No podrá ejecutarse ninguna de las medidas establecidas en esta ley sino en virtud de sentencia firme dictada de acuerdo al procedimiento regulado en la misma". "Tampoco podrán ejecutarse dichas medidas sino en otra forma que la prescrita en esta ley y en los reglamentos que la desarrollen" (LORRPM. Art. 43.)[44].

2. El interés superior del menor sobre cualquier otro interés, como rector en la protección y promoción de la infancia[45], que ha de ser valorado con criterios técnicos por equipos profesionales del ámbito de ciencias no jurídicas[46].

3. El de resocialización: El menor internado es sujeto de derecho y continúa siendo parte de la sociedad. Reducción de los efectos negativos del internamiento fomentando la colaboración con progenitores y tutores para garantizar la resocialización y evitar la reincidencia, priorizando las actuaciones en el entorno familiar y social del menor, utilizando preferentemente los recursos del ámbito comunitario (LORRPM. Art. 55)[47].

15/2003 y L.O. 8/2006), dos de ellas incluso antes de finalizar su "vacatio legis" que se estableció por el plazo de un año. Por Real Decreto 1774/2004 de 30 de julio, se aprobó el Reglamento que la desarrolla.

43 Al respecto Vázquez (2006) destaca que "...la influencia de la opinión pública y de los medios de comunicación, resulta decisiva para crear un clima generalizado de inseguridad ciudadana que demanda públicamente "mano dura" contra la delincuencia juvenil." "Podemos pues concluir afirmando que la política española, inglesa y norteamericana en materia de delincuencia juvenil ha operado un cambio sustancial, al pasar de una política criminal basada en la reeducación y reinserción social del menor infractor, a una política más punitiva que sitúa el acento en la represión penal y en la defensa de la seguridad ciudadana. En medio de esta idea de severidad conviene recordar que solo un sistema de justicia humanitario y justo, cuya finalidad principal sea la reeducación y la rehabilitación social del menor infractor, cuyo principio rector sea el interés del menor, tendrá un efecto positivo en los jóvenes delincuentes" (p.499-504).

44 Relevancia en el sistema de justicia juvenil español del principio de legalidad, consagrado con carácter general en el art. 25 de la Constitución Española y en el art. 40 de la Convención de los Derechos del Niño, en las garantías derivadas del mismo criminal, penal, judicial y ejecutiva.

45 Convención de los Derechos del Niño de 1979 establece que: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño" (artículo 3.1)

46 La Exposición de Motivos de la LORRPM (apdo. 7, in fine) señala: "...en el Derecho penal de menores ha de primar como elemento determinante del procedimiento y de las medidas que se adopten, el superior interés del menor. Interés que ha de ser valorado con criterios técnicos y no formalistas por equipos profesionales especializados en el ámbito de las ciencias no jurídicas,..."

47 LORRPM. Art. 55.1.: Toda la actividad de los centros en los que se ejecuten medidas de internamiento estará inspirada por el principio de que el menor internado es sujeto de derecho y continúa

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

4. El respeto al libre desarrollo de la personalidad del menor, adecuando las actuaciones a su edad, personalidad, circunstancias personales y sociales. Aplicación de programas fundamentalmente educativos que fomenten la responsabilidad y el respeto por los derechos de los otros.

5. Interdisciplinariedad en la toma de decisiones que afecten al menor y coordinación de actuaciones y colaboración con otras entidades administrativas que intervengan.

6. Confidencialidad, reserva y ausencia de injerencias innecesarias en la vida privada de menores y familiares.

3.2 Competencia judicial y administrativa

El actual proceso penal de menores español contempla dos finalidades esenciales, por una lado conseguir la rehabilitación y reeducación del menor y por otro solucionar el conflicto existente entre la persona agresora y la víctima, para lograrlo se han redefinido las funciones del Juez y del Ministerio Fiscal, consagrando el principio de oportunidad en la persecución penal, confiriendo la instrucción a este último y se han introducido nuevos operadores jurídicos como los Equipos Técnicos, las entidades públicas de las Comunidades Autónomas, dando cabida incluso a entidades privadas sin ánimo de lucro en la ejecución de las medidas. Además, hay que resaltar la exigencia de que Jueces, Fiscales, Abogados estén formados y especializados en materia de menores (Disposición Final Cuarta de la LORRPM).

Competencia Judicial: Las y los Jueces de Menores que tienen la función principal, según el mandamiento genérico contenido en el artículo 117.1 de la Constitución Española, de "Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", en el procedimiento de menores van a desempeñar diversos papeles como Juez de garantías, Juez sentenciador, Juez ejecutor y Juez civil, si bien la instrucción del procedimiento se va a atribuir al Ministerio Fiscal, a diferencia de lo que ocurre en la jurisdicción de adultos.

En la fase de ejecución de la medida, ésta se realiza bajo el control del Juez de Menores, bien de oficio o bien a instancia del Fiscal o de la defensa del menor, atribuyéndole la ley una serie de funciones que se detallan en el artículo 44,2 de la LORRPM[48]. Además, cuando la medida de internamiento se cumpla en un centro penitenciario, por mayoría de edad del condenado, en virtud de lo establecido en el

formando parte de la sociedad. 2. En consecuencia, la vida en el centro debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos negativos que el internamiento pueda representar para el menor o para su familia, favoreciendo los vínculos sociales, el contacto con los familiares y allegados, y la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas en el proceso de integración social, especialmente de las más próximas geográfica y culturalmente. 3. A tal fin se fijarán reglamentariamente los permisos ordinarios y extraordinarios de los que podrá disfrutar el menor internado, a fin de mantener contactos positivos con el exterior y preparar su futura vida en libertad.

48 Art. 44.2 de la LORRPM: a) Adoptar todas las decisiones que sean necesarias para proceder a la ejecución efectiva de las medidas impuestas. b) Resolver las propuestas de revisión de las medidas. c) Aprobar los programas de ejecución de las medidas. d) Conocer de la evolución de los menores durante el cumplimiento de las medidas a través de los informes de seguimiento de las mismas. e) Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas para la ejecución de las medidas, conforme establece el artículo 52 de esta Ley. f) Acordar lo que proceda en relación a las peticiones o quejas que puedan plantear los menores sancionados sobre el régimen, el tratamiento o cualquier otra circunstancia que pueda afectar a sus derechos fundamentales. g) Realizar regularmente visitas a los centros y entrevistas con los menores. h) Formular a la entidad pública de protección o reforma de menores correspondiente las propuestas y recomendaciones que considere oportunas en relación con la organización y el régimen de ejecución de las medidas. i) Adoptar las resoluciones que, en relación con el régimen disciplinario, les atribuye el artículo 60 de esta Ley.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

art. 14 de la LORRPM, "el Juez de Menores competente para la ejecución conservará la competencia para decidir sobre la pervivencia, modificación o sustitución de la medida en los términos previstos en esta Ley, asumiendo el Juez de Vigilancia Penitenciaria el control de las incidencias de la ejecución de la misma en todas las cuestiones y materias a que se refiere la legislación penitenciaria"(art. 44.3 LORRPM).

Competencia Administrativa: Se regula en el artículo 45 de la LORRPM y en el artículo 8 del Reglamento que la desarrolla. Con carácter general, la competencia para la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes corresponde a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado Sentencia. Si bien el artículo 8.1 del Reglamento detalla que tienen competencia para ejecutar:

a) Las medidas cautelares adoptadas de conformidad con el art. 28 de la Ley.

b) Las medidas impuestas por sentencias firmes previstas en el art. 7.1 a) l) de la Ley (internamiento en régimen cerrado, semiabierto, abierto, terapéutico, tratamiento ambulatorio, asistencia a un centro de día, permanencia de fin de semana, Libertad vigilada, prohibición de aproximación o comunicación con la víctima o con aquellos familiares o personas que determine el Juez, convivencia con otra persona o grupo educativo y prestaciones en beneficio de la comunidad.

c) La ejecución del régimen de Libertad vigilada y actividad socioeducativa adoptados durante la suspensión de la ejecución del fallo (art. 40.2 c).

La LORRPM permite la elaboración de convenios o acuerdos de colaboración con otras entidades públicas o privadas "sin ánimo de lucro", bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de la ejecución (art. 45,3), lo que en la práctica ha supuesto que más de la mitad de los centros de internamientos estén gestionados por entidades privadas, como veremos a continuación, lo que ha sido cuestionado por algunas organizaciones y partidos políticos, planteando incluso alguna proposición de ley en el Congreso de los Diputados que no ha prosperado (Congreso de los Diputados. (2012).

3.3 Intervención socioeducativa en las medidas de privación de libertad.

"Toda persona tiene derecho a la educación" proclama la Declaración de Derechos humanos (Naciones Unidas, 1948) y el art. 28 de la Convención de los Derechos del niño, reconoce el derecho del niño (también de las niñas) a la educación; por tanto, la educación es un derecho fundamental a lo largo de la vida del ser humano que debe ser garantizado, sin discriminaciones ni exclusiones, a todas las personas, incluidas aquellas que se encuentren en contextos de encierro, especialmente en colectivos tradicionalmente marginados como el de mujeres y niñas en donde la discriminación por género se pone en evidencia como un mecanismo que contribuye a perpetuar las desigualdades[49].

49 La Resolución 66/170 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 2011, al proclamar el día internacional de la Niña, reconoce que: " el empoderamiento de las niñas y la inversión en ellas, que son fundamentales para el crecimiento económico, el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, así como la participación significativa de las niñas en las decisiones que las afectan, son clave para romper el ciclo de discriminación y violencia y para promover y proteger el goce pleno y efectivo de sus derechos humanos, y ese empoderamiento requiere su participación activa en los procesos de toma de decisiones y el apoyo y la participación activa de los padres, tutores, familiares y cuidadores, así como de los niños y los hombres y de la comunidad en general".

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

A pesar de que se han producido algunos avances todavía queda mucho por conseguir; en el informe realizado por Muñoz Villalobos (2009, p.28), Relator especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación de las personas privadas de libertad dice; se considera la educación, algo más que una herramienta que facilita la reinserción, es un imperativo en sí y todavía no está garantizado para las personas privadas de libertad, especialmente en los colectivos más desfavorecidos como menores y mujeres por ello, "los planes de estudio y las prácticas docentes en los establecimientos penitenciarios deben tener en cuenta las diferencias de género a fin de hacer efectivo el derecho de las mujeres y las niñas a la educación", además, considera que la privación de libertad debería ser una medida de último recurso, por las consecuencias adversas que entraña a largo plazo la prisión para los reclusos, sus familias y la comunidad en los planos económico, social y psicológico, por lo que se deberían redoblar los esfuerzos por establecer y aplicar medidas sustitutivas de la prisión en lo que respecta tanto a los niños como a los adultos y reitera que las personas condenadas a penas de prisión conservan sus derechos humanos inherentes, incluido el derecho a la educación.

De acuerdo con Lorenzo Molero (2002, p.175), la educación en centros privativos de libertad es un elemento nuclear, debiendo tener en cuenta, por un lado la naturaleza del contexto de intervención, ya que puede condicionar y en algunos casos limitar la acción educativa al estar controlada y mediatizada la conducta de las y los menores sujetos al cumplimiento de estas medidas y por otro, la naturaleza de los parámetros de la intervención, por las características de la población a la que va dirigida (fracaso escolar, bajo nivel formativo, escasa motivación, etc.), abandonando ideas estereotipadas y etiquetamientos acerca de la delincuencia femenina que mediatizan e hipotecan una intervención eficaz.

"Educar" es un concepto complejo y polisémico; por ello una de las acepciones que le atribuye la Real Academia de la Lengua Española es la de "Desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etc." Los cuatro pilares en los que se asienta el proceso educativo contenidos en el Informe Delors (Unesco, 1996), adquieren un especial significado en contextos de reclusión: pues no basta con aprender a conocer (como saber: información y conocimiento) ni con aprender a hacer (saber hacer: habilidades y destrezas) sino que además es esencial aprender a vivir juntos (saber convivir: buen funcionamiento con los otros) y aprender a ser (saber ser y estar: actitudes y valores).

En el art. 7 de la LORRPM se establece un catálogo de 15 medidas autónomas que pueden imponerse al menor responsable de una infracción penal, y se enumeran de mayor a menor gravedad, a fin de permitir elegir al Juez aquella que pueda ser más adecuada al interés del menor; además el Reglamento detalla unas reglas específicas para la ejecución distinguiendo entre las privativas de libertad (art. 23 a 58) y las no privativas de libertad (art. 16 a 22). Las primeras son las más graves y las que más limitan los derechos de los menores, por lo que su intervención se realiza en un contexto cerrado.

Esta norma establece cuatro medidas de internamiento, según sea la mayor o menor restricción de libertad: en régimen cerrado, en régimen semiabierto, en régimen abierto, que son medidas independientes y no grados sucesivos de internamiento, y el internamiento terapéutico. Además la permanencia de fin de semana es una medida privativa de libertad de cumplimiento discontinúo que puede cumplirse en un centro o en el domicilio del menor (Serrano Tárraga, 2007).

El internamiento en régimen cerrado (LORRPM art. 7.1. a y 9.2 y Reglamento art. 24) pretende la adquisición por parte del menor de suficientes recursos de competencia social para permitir un comportamiento responsable con la comunidad, mediante la gestión de control en un ambiente restrictivo y progresivamente autónomo (apartado 16 de la exposición de motivos de la L.O.5/2000). Las personas sometidas a esta medida residirán en el centro y desarrollarán en el mismo las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio. (art. 7.1a). Se caracteriza por ser la medida más grave prevista en la Ley y debe reservarse para los delitos muy graves (cuando en la comisión de los hechos se haya empleado violencia o intimidación en las personas o actuado con grave riesgo para la vida o intimidad física de las personas). Su contenido educativo está dirigido a superar los déficits del menor y prepararlo para la vida en libertad. La medida de internamiento en régimen cerrado sólo podrá ser aplicable cuando:

a) Los hechos estén tipificados como delito grave por el Código Penal o las leyes penales especiales.

b) Tratándose de hechos tipificados como delitos menos grave, en su ejecución se haya empleado violencia o intimidación en las personas o se haya generado grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas.

c) Los hechos tipificados como delito se cometan en grupo o el menor perteneciere o actuare al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades (artículo 9.2 modificado por la L.O. 8/2006).

Se establecen dos limitaciones a la imposición de esta medida: cuando los hechos sean constitutivos de falta y en los casos de comisión imprudente (art. 9.1 y 4). El internamiento en régimen semiabierto (LORRPM. Art.7.1.b) de la L.O. 8/2006) y Reglamento. Art. 25), implica la existencia de un proyecto educativo donde desde el principio los objetivos sustanciales se realizan en contacto con personas e instituciones de la comunidad, teniendo el menor su residencia en el centro, sujeto al programa y régimen interno del mismo (apartado 16 de la exposición de motivos de la L.O. 5/2000).

Las personas sometidas a esta medida residirán en el centro, pero podrán realizar fuera del mismo alguna o algunas de las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio establecidas en el programa individualizado de ejecución de la medida. La realización de actividades fuera del centro quedará condicionada a la evolución de la persona y al cumplimiento de los objetivos previstos en las mismas, pudiendo el Juez de Menores suspenderlas por tiempo determinado, acordando que todas las actividades se lleven a cabo dentro del centro (art. 7.1b).

El internamiento en régimen abierto (LORRPM art. 7.1c y Reglamento art. 26), conlleva que las personas sometidas a esta medida llevarán a cabo todas las actividades del proyecto educativo en los servicios normalizados del entorno, residiendo en el centro como domicilio habitual, con sujeción al programa y régimen interno del mismo.

El internamiento terapéutico (L.O. 8/2006. art.7.1.d y Reglamento art. 27), se prevé para aquellos casos en los que los menores, bien por razón de su adicción al alcohol o a otras drogas, bien por disfunciones significativas en su psiquismo, precisan de un contexto estructurado en el que poder realizar una programación terapéutica, no dándose, ni de una parte, las condiciones en el menor o en su

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

entorno para el tratamiento ambulatorio, ni de otra parte, las condiciones de riesgo que exigirían la aplicación a aquel de un internamiento en régimen cerrado (apartado 16 de la exposición de motivos de la L.O.5/2000). Puede imponerse en la actualidad en régimen cerrado, semiabierto o abierto.

En los centros de esta naturaleza se realizará una atención educativa especializada o tratamiento específico dirigido a personas que padezcan anomalías o alteraciones psíquicas[50], un estado de dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones en la percepción que determinen una alteración grave de la conciencia de la realidad. Esta medida podrá aplicarse sola o como complemento de otra medida prevista en este artículo. Cuando el interesado rechace un tratamiento de deshabituación, el Juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias (art. 7.1d).

Las personas a las que se le imponga una medida de permanencia de fin de semana (LORRPM art. 7.1.g) y Reglamento art. 28), permanecerán en su domicilio o en un centro hasta un máximo de 36 horas, entre la tarde o noche del viernes y la noche del domingo, a excepción, en su caso, del tiempo que deban dedicar a las tareas socio-educativas asignadas por el Juez que deban llevarse a cabo fuera del lugar de permanencia. (art. 7.1g). Es una medida de corta duración y cumplimiento discontinuo. Tiene carácter disuasorio y va destinada principalmente a menores que cometen actos vandálicos o agresiones leves los fines de semana, separándolos del grupo o pandilla para evitar que participen en estas acciones.

Además, el apartado segundo del artículo 7 de la LORRPM, establece que las medidas de internamiento constan de dos períodos: el primero se llevará a cabo en el centro correspondiente y el segundo en régimen de libertad vigilada, en la modalidad elegida por el Juez. La duración total no excederá del tiempo que se expresa en los artículos 9 y 10. El equipo técnico deberá informar respecto del contenido de ambos períodos, y el Juez expresará la duración de cada uno en la sentencia.

El artículo 56 de la LORRPM, regula los derechos de las y los menores internados, reconociendo en el apartado primero el respeto a su propia personalidad, su libertad ideológica y religiosa así como los derechos e intereses legítimos no afectados por el contenido de la condena, especialmente los inherentes a la minoría de edad civil cuando sea el caso. El artículo 56.2 de la LORRPM, enumera los siguientes derechos:

a) Derecho a que velen por su vida, su integridad física y su salud, sin que puedan, ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos de palabra o de obra, ni ser objeto de un rigor arbitrario o innecesario en la aplicación de las normas.

b) Derecho a recibir una educación y formación integral en todos los ámbitos y a la protección específica que por su condición le dispensan las leyes.

c) Derecho a preservar su dignidad e intimidad, a la reserva de su condición de internados frente a terceros, así como a ser designados por su propio nombre.

d) Derecho al ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, religiosos,

50 El concepto "anomalías o alteraciones psíquicas" es un concepto jurídico indeterminado que remite a las causas de exención de responsabilidad que se regulan en el art. 20 del Código Penal vigente (L. O. 10/1995, de 23 de noviembre) "Están exentos de responsabilidad penal: 1° El que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión"

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

económicos y culturales que les correspondan, salvo cuando sean incompatibles con el objeto de la detención o el cumplimiento de la condena.

e) Derecho a estar en el centro más cercano a su domicilio, de acuerdo a su régimen de internamiento, y a no ser trasladados fuera de su Comunidad Autónoma salvo situaciones excepcionales legalmente previstas.

f) Derecho a la asistencia sanitaria gratuita, a recibir la enseñanza básica obligatoria que corresponda a su edad, cualquiera que sea su situación en el centro, y a recibir una formación educativa o profesional adecuada a sus circunstancias.

g) Derecho de los sentenciados a un programa de tratamiento individualizado y de todos los internados a participar en las actividades del centro.

h) Derecho a comunicarse libremente con sus padres, representantes legales, familiares u otras personas, y a disfrutar de salidas y permisos, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y sus normas de desarrollo.

i) Derecho a comunicarse reservadamente con sus letrados, con el Juez de Menores competente, con el Ministerio Fiscal y con los servicios de Inspección de centros de internamiento.

3.4 Los centros de internamiento: especial referencia a la maternidad

Los centros de reeducación de menores son instituciones destinadas al cumplimiento de las medidas judiciales que se ejecutan en un medio cerrado, que tienen por finalidad facilitar la reeducación y la reinserción social del menor internado mediante actividades formativas, terapéuticas, ocupacionales, culturales, recreativas y de cualquier otra índole.

Para regular su funcionamiento y la actividad educativa, cada centro deberá contar con un proyecto educativo definido, que concrete la gestión , así como los objetivos perseguidos y su estructura organizativa; también con un reglamento de régimen interno, en donde se plasme la normativa de funcionamiento que debe regir en cada establecimiento (horarios, normas higiénicas y sanitarias, sobre vestuario y aseo personal, listado de objetos cuya tenencia en el centro se considere prohibida, etc.) y tenga por finalidad conseguir una convivencia ordenada que permita la ejecución de los diferentes programas de intervención educativa y las funciones de custodia, asegurando la igualdad de trato (Reglamento art. 30); una programación de las actividades y una memoria, que suelen elaborarse con una periodicidad anual. Además, el proyecto educativo individualizado deberá elaborarse para cada menor, adaptando las características y situación específica al tipo de medida y a la duración de la misma

Podemos distinguir tres clases de programas educativos individualizados de conformidad con el Reglamento:

1. El programa individualizado de ejecución de la medida se elabora cuando la sentencia es firme. El artículo 10 del Reglamento establece el plazo para elaborarlos y la obligatoriedad de ser aprobado por el Juez de Menores[51].

51 En el artículo 10 del Reglamento se regula el inicio de la ejecución de las medidas acordadas en sentencia firme y en los apartados 4° y 5° se establece el plazo para elaborar los PIEM y la obligatoriedad de ser aprobados por el Juez de Menores. En las medidas de internamiento y en la libertad vigilada, el profesional o el centro designado elaborarán el PIEM en el plazo de 20 días desde el inicio de la misma, prorrogable

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

2. El modelo individualizado de intervención, se realiza cuando la medida es cautelar y también debe ser aprobado por el Juez[52].

3. El programa de tratamiento, cuando la medida impuesta es internamiento terapéutico. Se elaborará un programa de tratamiento por especialistas o facultativos correspondientes que formará parte del programa individualizado de ejecución de la medida (Reglamento art. 27,2).

La LORRPM, en el artículo 49, establece que se deben realizar informes sobre la ejecución de la medida y sus incidencias, y sobre la evolución personal de los menores sometidos a las mismas; si bien remite su regulación a disposiciones reglamentarias[53]. El artículo 53 de la LORRPM, a su vez, dispone que una vez cumplida la medida se realizara un informe final y el Juez de Menores acordará lo que proceda respecto al archivo de la causa[54].

La Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985, Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia con Menores (1985), tras reconocer el trato discriminatorio que suele recibir la menor infractora, es la primera norma internacional en propugnar un trato igualitario y la necesidad de realizar un tratamiento individualizado con ellas, así lo dispone la Regla 26.4: "La delincuente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo".

La LORRPM, en el artículo 54,3, establece que "Los centros estarán divididos en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales de los menores internados..."; aunque no menciona la separación por sexos; si bien, las Reglas europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas, promueven una adecuada separación entre ambos sexos dentro de las instituciones de internamiento para menores infractores, que con carácter general deben estar ingresados en centros separados o unidades distintas dentro de un mismo centro, si bien se les permitirá participar juntos en actividades organizadas (Regla 60) [55]. En España son escasos los centros de internamiento exclusivamente

previa autorización judicial (mencionándose dicho programa en los artículos 24, 25, 26 y 28 del Reglamento en relación con las medidas de internamiento en régimen cerrado, semiabierto, abierto y permanencia de fin de semana). En el resto de medidas, el PIEM, se elaborará previamente a su inicio, en el plazo de 20 días desde la fecha de la designación del profesional, plazo prorrogable previa autorización judicial.

52 El artículo 29 del Reglamento, y respecto al internamiento cautelar, establece que "No obstante para salvaguardar y respetar el principio de presunción de inocencia, el programa individualizado de ejecución de medida se sustituirá por el modelo individualizado de intervención, que deberá contener una planificación de actividades adecuadas a sus características, circunstancias personales, compatible con el régimen de internamiento y su situación procesal. Dicho modelo individualizado de intervención deberá someterse a la aprobación del Juez de Menores..."

53 Durante la ejecución de la medida, cada tres meses se realiza un informe de seguimiento, en el que se evalúa la evolución del menor y la consecución de los objetivos del programa educativo. Además, se podrán elaborar informes de incidentes cuando estos acaezcan y otros sobre la evolución personal del menor siempre que sean requeridos por el Juzgado de Menores, el Ministerio Fiscal, la entidad pública u otras instancias u organismos (artículo13 del Reglamento).

54 Una vez cumplida la medida de internamiento la entidad pública elaborará un informe final dirigido al Juez de Menores y al Ministerio Fiscal, en el que además de indicar dicha circunstancia, se hará una valoración de la situación actual del menor y de los objetivos del programa (artículo13,5 del Reglamento)

55 CM/R(2008)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas europeas Recomendación para infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas Adoptada por el Comité

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

femeninos, es más frecuente que existan módulos o unidades para chicas en centros masculinos[56].

Cámara Arroyo (2011b) resalta tres razones que obstaculizan una total segregación, la primera es de índole económico, la segunda se debe al reducido número de internas en comparación con los varones y la tercera es de carácter rehabilitador, pues se alega que la vida en el centro debe aproximarse a la vida en el exterior en la que la convivencia entre mujeres y hombres introduce una pauta de normalización en el interior del centro. Aunque la separación por sexos, se estime positiva desde el punto de vista organizativo y especialmente en las horas de descanso nocturno, la convivencia diurna y la realización de actividades conjuntas con internos varones se considera necesaria especialmente en el desarrollo normalizado en esta etapa de la vida de las internas.

Según figura en el Boletín Estadístico nº 10 (2011, p.93) que elabora la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, en el año 2010 había 91 centros de internamiento de menores, aunque faltaban por incluir los de Canarias y Extremadura, 46 gestionados por una entidad colaboradora y 33 propios de las Comunidades Autónomas, en él no se detalla si las plazas están destinadas a uno u otro género.

Entre los centros de internamiento que cuentan con secciones femeninas citaremos el de Zaragoza, único existente en la Comunidad Autónoma de Aragón. El número de chicas en este establecimiento se encuentra entre un 9-10% del total de internos, dato que ha permanecido prácticamente estable a lo largo de los últimos años, con una ligera tendencia a aumentar. "Las chicas delinquen menos y el tipo de delito suele ser menos violento que los cometidos por varones, si bien se caracterizan porque que la mayoría de las veces cometen los delitos acompañadas o acompañando a otros adultos. Como el tipo de población es mayoritariamente masculino, a la hora de ubicar a las menores se intenta que coincidan en un mismo módulo con otras internas para que puedan encontrar con más facilidad apoyos afectivos, pues es inevitable que el sector masculino se vea sorprendido cuando ingresa en el centro una chica, por ello, se realiza una cierta discriminación positiva en cuanto a que se sientan especialmente protegidas tanto por el equipo educativo como, si puede ser, por otras compañeras" (La Intervención de los menores en conflicto con la ley penal. 2009, p.132).

En un reciente estudio realizado en este centro por García Prado (2011, p.144, 145), acerca de las vivencias de las menores internadas, se pueden destacar los siguientes aspectos: que el encierro lo viven todas ellas con un gran sentimiento de angustia y de pérdida de tiempo, el pudor y el control sobre su cuerpo y el miedo a la soledad les produce determinadas alteraciones psicológicas como "ansiedad y temor ante la situación de quedarse a solas en su habitación", "el sentimiento perpetúo de vigilancia y temor a ser descubiertas en su cuerpo desnudo" "el encierro es vivido por las mujeres... de un control constante y continuo de los movimientos del cuerpo, no solamente en lo referente a los desplazamientos de un lado a otro sino a casi todas las funciones vitales y ordinarias del día".

Además, este mismo autor pone de relieve que "un alto porcentaje de mujeres llegan al centro de internamiento por medida judicial procedente del sistema de protección de menores, ya sea con intervenciones indirectas o con internamientos previos en

de Ministros el 5 de noviembre de 2008 en la 1040ª reunión de los representantes de los ministros)

56 Entre los centros de internamiento exclusivamente femeninos que hemos podido encontrar, debido a la escasez de información detallada, mencionaremos los siguientes: en Andalucía (Bahía de Cádiz), en Canarias (Centro Hierbabuena) y en Madrid (Casa de convivencia Etrusca, El Madroño y Las Palmeras), todos gestionados por entidades privadas.

centros de acogida. "El bagaje de recorrido de un centro a otro es considerable, lo cual en cierta medida puede favorecer la adaptación al espacio institucional".

Observa, también, una ambivalencia emocional de las menores hacia el equipo educativo, por un lado, "una identificación de la educadoras con la figura materna", mientras que con los educadores se da, en algunos casos, "una erotización de las relaciones que diverge notablemente con la que pueden manifestar los menores varones, los cuales cuando erotizan la relación, suelen ser más intrusivos, desbordando el espacio personal. Este hecho no se detecta en la mujer donde hay un mayor respeto en la intromisión de los espacios".

Además, hay una gran diferencia con los menores varones a la hora de establecer relaciones con el exterior pues "en el caso de las mujeres son prácticamente inexistentes, restringiéndose el carácter de las mismas a las relaciones de tipo platónicas y dirigidas a compañeros de internamiento". Algo similar sucede con las mujeres reclusas en centros penitenciarios que viven muy duramente la separación, pues frecuentemente se produce una ruptura del núcleo familiar cuando ingresan en prisión mientras que los hombres, por el contrario, suelen tener un mayor apoyo familiar del exterior.

Con relación a la maternidad, al igual que la legislación para las penadas adultas, la ley contempla la posibilidad de que una madre con hijas o hijos menores de tres años, pueda cumplir el internamiento acompañada por los mismos, por lo que se debería contar en los centros con dependencias especiales como dormitorios y habitaciones con espacio para el juego, consideración especial a la asistencia pediátrica, alimentación e higiene del niño o niña y la realización de actividades que desarrollen las habilidades como madres de las internas.

El artículo 56.2 n) de la LORRPM reconoce "el derecho de las menores internadas a tener en su compañía a sus hijos menores de tres años, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente" y el artículo 34 del Reglamento, concreta una serie de condiciones: a) que se acredite fehacientemente la filiación; b) que a criterio de la entidad pública, dicha situación no entrañe ningún riesgo para las hijas e hijos y c) que lo autorice el Juzgado de menores.

Si bien, se ha puesto de relieve que resulta incompleta la regulación legal y que debían de haberse realizado las mismas especificaciones que las de la legislación penitenciaria para mujeres adultas, aunque esta se pueda aplicar de forma supletoria, tal y como prevé la Disposición Final primera, "no hay ninguna referencia a unidades de madres con secciones de pediatría, guardería, etc. ni a la posibilidad de establecer un modulo mixto en el que convivan las precoces parejas" (Cámara Arroyo, 2011b, p.373).

Las reglas penitenciarias del Consejo de Europa de 2006 reconocen la obligación de integrar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en las condiciones de detención y el Parlamento Europeo, elaboró en 2008, un informe sobre la situación particular de las mujeres encarceladas[57], que podría aplicarse también

57 Panayotopoulos Cassiotou, M. (2008). Entre estas reglas se encuentran: I) Unas condiciones de detención adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres, integrando la dimensión de igualdad entre ambos géneros en las políticas penitenciarias (al respecto en España se aprobó por la Secretaría de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior un Programa de acciones para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito penitenciario), además de contemplar la situación particular del embarazo para las mujeres privadas de libertad. II) Velar por la conservación de los lazos familiares, implementando medidas para disminuir el impacto negativo del encarcelamiento. Y III) Preparar el futuro, garantizando la reinserción social y profesional de las mujeres encarceladas, disfrutando de las mismas oportunidades que los hombres en materia de educación, formación y empleo, adaptándose a sus necesidades específicas, actuando contra la exclusión social, mediante políticas de inserción activa en la vida social y económica.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

a la situación de las menores privadas de libertad en centros de internamiento[58].

La criminalización de los sectores más vulnerables y desprotegidos se ha extendido en nuestra sociedad, en los últimos años, con el incremento de las políticas punitivas; y las mujeres recluidas, menores y adultas, pueden ser objeto de una triple exclusión, la primaria, pues suelen partir de una serie de desventajas antes de ingresar en estos establecimientos, la secundaria, debido a las consecuencias de su paso por estas instituciones, y, la terciaria se produce con los estigmas y etiquetamientos que conlleva la incorporación a la vida en libertad.

4.- Conclusiones

La delincuencia juvenil de las menores en contextos de encierro constituye un tema de estudio que es preciso visibilizar. Históricamente, las menores infractoras han sido ocultadas en diversas instituciones privadas, mayoritariamente religiosas, muchas veces con mujeres adultas, donde confluían delincuentes y desamparadas, en las que además de la sanción penal operaba un fuerte reproche moral pues se trataba de "descarriadas" que se apartaban del patrón de comportamiento femenino socialmente aceptado y que por ello eran apartadas de la sociedad y fuertemente estigmatizadas.

Tanto los datos oficiales de criminalidad como los autoinformes españoles a los que hemos tenido acceso, nos indican que el número de mujeres menores que se implican en conductas delictivas sigue siendo significativamente menor que el de los varones y menos violento, si bien, en los últimos años se aprecia un cierto cambio, con una leve tendencia al alza. Incluso se apunta que este ligero repunte puede estar propiciado por un incremento en la denuncia, persecución y en la judicialización de los delitos cometidos por las chicas, para mantener el sistema de control de aquellas que se "consideran incorregibles".

Con relación al sistema legal, hay que destacar el endurecimiento que ha experimentado la legislación española que regula la responsabilidad penal del menor, tras las sucesivas reformas que se han ido realizando, que han desvirtuado la orientación educativa y reinsertadora que predominaba en sus orígenes.

Además, se debe resaltar que no existe ninguna mención en la normativa que tenga en cuenta las singularidades de las menores infractoras respecto al régimen de vida y tratamiento educativo en los centros de internamiento, salvo un artículo en la ley y otro en el reglamento referido al tema de la maternidad, con un escaso desarrollo de la regulación española en este tema.

La descentralización y privatización del sistema de ejecución de medidas judiciales de menores en España, depara una gran dificultad para poder obtener datos fiables, acceder, analizar y evaluar con criterios objetivos, además, la diversidad autonómica supone una gran heterogeneidad en el catálogo de recursos y modalidades de actuación en el sistema juvenil español, en función del desarrollo de las competencias atribuidas a cada una de las Comunidades Autónomas.

También hay que poner de relieve que los programas de intervención con menores infractoras que se están implementando, en general, han sido diseñados para perfiles y problemáticas masculinas, lo que conlleva el desconocimiento de

58 Yagüe Olmos, C. (2007). Nos muestra en este artículo un referente de implementación de la perspectiva de género como marco de actuación en el ámbito penitenciario de mujeres adultas en el Centro Penitenciario de Alcalá de Guadaira, Sevilla.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

la situación específica de las menores internas, tanto mientras permanecen ingresadas como a la finalización del internamiento, por lo que sería conveniente establecer programas especializados, basados en sus características, necesidades y demandas, con actividades y recursos específicos en los centros de internamiento para las menores infractoras a fin de evitar en un futuro situaciones exclusión o de consolidación de "carreras delictivas".

Por ello y para desvelar esta realidad resultaría interesante que en un futuro se plantearan líneas de investigación que utilizaran la perspectiva de género en su análisis, lo que nos podría aportar una aproximación más acertada a las realidades, expectativas, creencias, opiniones y valores que tienen las menores.

Ciertos colectivos, entre los que se encuentran las mujeres menores de edad infractoras, son objeto de distintas formas de violencia, ya sea directa, simbólica o institucional; el estigma y la marginación es su resultado, y la cárcel el destino de alguna de ellas, pero una intervención socioeducativa adecuada podría contribuir a corregir este funesto rumbo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 93-129

Bibliografía:

Libros

1. Almeda, E. (2002). "*Corregir y castigar. El ayer y el hoy de las cárceles de mujeres"*. Barcelona. Ediciones Bellatera.

2. Álvarez Garcia, F.J. (2013). "*Código Penal y Ley Penal del Menor"*. Valencia, Tirant lo Blanch.

3. Añanos, F. (Coordinadora) (2011). "*Las mujeres en las prisiones. La educación social en contextos de riesgo y conflicto"*. Barcelona. Gedisa.

4. Bueno Arús, F., Kury, H., Rodríguez Ramos, L., Zaffaroni, E.R. (directores) Guzmán Dálbora, J. L. y Serrano Maíllo, A. (editores). (2007). "*Derecho Penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje a Alfonso Serrano"*. Madrid. Dykinson.

5. Cámara Arroyo, S. (2011a). "*Internamiento de menores y sistema penitenciario. Madrid. Ministerio del Interior".* Secretaria General Técnica.

6. Canteras Murillo, A (1991). "*La encuesta social en la medición del delito: victimización y autodenuncia"*. Delincuencia 3 nº12. Madrid. Universidad Complutense.

7. Canteras Murillo, A. (1990). "*Delincuencia femenina en España"*. Madrid. Ministerio de Justicia. Centro de Publicaciones.

8. Cercós y Raichs, R. (2009). "*Las influencias Krausistas en el pensamiento de Concepción Arenal y Victoria Kent: la lucha por la reforma de las prisiones femeninas"*. XV Coloquio de historia de la Educación. Pamplona, volumen 2, 57-67.

9. Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid. Santillana. Ediciones Unesco.

10. Fernández, E. (2008). "*Balance de los cinco primeros años de vigencia de la L.O. 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores"*. Informe Consejo General del Poder Judicial. Sección de Estudios Sociológicos y Estadísticos.

11. Foucault, Michel (1986). "*Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión"*. Madrid. Siglo XXI.

12. Juliano, D. (2001). "*La criminalización de las mujeres. Estigmatización de las estrategias femeninas para no delinquir* "(p.25-44) en Añanos, F (coordinadora). *Las mujeres en las prisiones. La educación social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona. Gedisa

13. Landrove Díaz, G. (2001). "*Derecho Penal de Menores"*. Valencia. Tirant lo Blanch.

14. Martín Rebolledo, L. (2003)."*Constitución española*." Edición especial. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi.

15. Martínez Galindo, G. (2002). "*Galerianas, corrigendas y presas. Nacimiento y consolidación de las cárceles de mujeres en España" (1608-1913)*. Madrid. Edisofer.

16. Montañés Rodríguez, J., Bartolomé Gutiérrez, R., Latorre Postigo, J.M., Rechea Alberola, C. (1999). "*Delincuencia juvenil femenina y su comparación con la masculina"*. En la obra colectiva *Estudios de criminología II*. Cuenca. Universidad de Castilla La Mancha. P.253-256.

17. Neuman, E. (1984). "*Prisión abierta. Una nueva experiencia penológica".* Buenos Aíres. Ediciones Depalma.

18. Rechea, C. (Directora). Fernández, E. (2008). "*Balance de los cinco primeros años de vigencia de la L.O. 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores".* Informe Consejo General del Poder Judicial. Sección de Estudios Sociológicos y Estadísticos.

19. Ríos Martín, J.C. (1993). "*El menor infractor ante la ley penal*." Granada. Comares.

20. Rutter, M., Giller, H., Hagell, A. (2000). "*La conducta antisocial de los jóvenes"*. Madrid. Cambridge University Press.

21. Salillas, Rafael (1919). "*Evolución penitenciaria en España"*. Tomo I, nueva edición Analecta (Pamplona, 1999), reimpresión facsímil.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

22. Telo, M. (1995). "*Concepción Arenal y Victoria Kent: las prisiones, vida y obra*". Madrid. Instituto de la mujer.

23. Vázquez, C. (2006). "*La influencia de la alarma social en el nuevo rumbo de la justicia penal juvenil en occidente*", en *Derecho Penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano*. Madrid. Dykinson.

24. Vázquez, C. y Serrano, M.D. (edit) (2007). "*Derecho Penal juvenil*". Madrid. Dykinson.

Tesis

1. Bartolomé, R (2001). "*La delincuencia femenina*". Tesis doctoral inédita. Albacete. Universidad de Castilla La Mancha.

Revistas

1. Alejandre, J.A. (1978) "*La función penitenciaria de las galeras*". *Historia 16*, extra VII, 25-27.

2. Almeda, E. (2005). "*Pasado y presente de las cárceles femeninas en España*". *Sociológica*, 6/2005, 75-106.

3. Bartolomé, R., Montañes, M., Rechea, C. y Montañes, J. (2009). "*Los factores de protección frente a la conducta antisocial: ¿Explican las diferencias en violencia entre chicas y chicos?*". *Revista española de investigación criminológica*, artículo 3 nº 7. www.criminología.net

4. Cámara Arroyo, S. (2011b). "*El internamiento de las menores infractoras en España*". *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Alcalá IV, 335-375

5. Fernández, E., Bartolomé, R., Rechea, C. y Megías, A. (2009). "*Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España*". Sociedad Española de Investigación Criminológica, *Revista Española de investigación criminológica*, artículo 8, nº 7. www.criminología.net

6. García Pardo, G. (2011). "*Las vivencias subjetivas de mujeres menores internadas en el Centro de Educación e Internamiento por Medida Judicial de Zaragoza*". *Acciones e Investigaciones*, nº 29 (julio, 2011) p. 131-138.

7. Lorenzo Moledo, M. (2002). "*La delincuencia femenina*". *Psicothema*. Vol 14. Supl.174-180.

8. Pozo Gordaliza, R. (2012). "*La(s) violencia(s) de las mujeres jóvenes que delinquen: ¿violentas o violentadas?*", *Revista de educación social* nº15, www.eduso.net/res

9. Pozo Serrano, F.J.,Jiménez Bautista, F.,M. y Turbi Pinazo, A.M. (2013). "*El tratamiento con mujeres actuación socieducativa y sociolaboral en prisiones*". Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, Nº. 22, p. 54-72 (Ejemplar dedicado a: Educación Social en prisiones) http://www.upo.es/revistas/index.php/pedagogia_social/article/view/424/536

10. Rechea, C., Barberet, R., Montañés, J. y Arroyo, L. (1995). "*La delincuencia juvenil en España. Autoinforme de los jóvenes*". Madrid. Ministerio del Interior. http://www.uclm.es/centro/criminologia.

11. Romero Mendoza, M. (2003). "*¿Por qué delinquen las mujeres?*" Parte II. Vertientes analíticas desde la perspectiva de género. Revista Salud Mental. México. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. http://www.inprf-cd.org.mx/revista_sm/index.html

12. Rubio Castro, A. (2009). "*Los chicos héroes y las chicas malas*". *Revista de estudios de juventud*, nº86 (p.49-63). Madrid. Instituto de la Juventud. www.injuve.es

13. Serrano Tárraga, M. D. (2009). "*Evolución de la delincuencia juvenil en España (2000-2007)*". UNED. *Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª* Época, nº 2, 255-270.

14. Yagüe Olmos, C. (2007). "*Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas*." *Revista Española de Investigación Criminológica*. Artículo 4, número 5. www.criminología.net

Otros

1. Boletín Estadístico nº 10 (2011). Página del Ministerio de Sanidad,

Servicios Sociales e Igualdad: Congreso de los Diputados. Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor para garantizar la gestión pública de la ejecución de las medidas impuestas a menores. Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº49, 1. Serie B: Proposiciones de Ley (3 de febrero de 2012). http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/Infractores_10.pdf

2. Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS). Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón. "*La Intervención de los menores en conflicto con la ley penal*" (2009). www.aragón.es

3. Muñoz Villalobos,V. (2009). "*El Derecho a la educación de las personas privadas de libertad*". Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/11/8 de 2 de abril de 2009). http://132.247.1.49/webRelator/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=14

4. Panayotopoulos Cassiotou, M. (2008) "Informe sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar". Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo. (2007/2116 (INI)).

5. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0033+0+DOC+XML+V0//ES

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.93-129

El Crimen Organizado en las Cárceles: Las Extorsiones desde los Centros Penales en El Salvador (2008-2009)*

Juan Ricardo Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios Estratégicos, El Salvador
ricardogomezhecht@gmail.com

Recibido: abril 24 de 2013
Aceptado: junio 10 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 131-171]

Resumen:

Se explora el delito de extorsión en El Salvador y la manera como la mayoría de estas actividades ilícitas son planificadas, ordenadas y negociadas por grupos de crimen organizado, desde los diversos centros penitenciarios del país a través de sus estructuras reticulares. A partir de una profunda investigación bibliográfica y empírica, el trabajo se centra en analizar las condiciones criminógenas de carácter político-gubernamental, cultural-social y económico que se conjugan en El Salvador para generar que organizaciones criminales desde el interior de los centros penales se dediquen a extorsionar nacional o transnacionalmente. Finalmente se concluye que las estructuras de crimen organizado desde los centros penales constituyen una amenaza a la seguridad del Estado. Las actividades ilegales de estas organizaciones socava la habilidad del Estado para proveer servicios, proteger a las personas y mantener la confianza de la ciudadanía en el gobierno y la democracia.

Palabras clave:

Extorsión, crimen organizado, prisiones, pandillas

* Este trabajo ha sido ampliado y mejorado por el autor para los efectos de requerimientos editoriales inherentes en la revista "Policía y Seguridad Pública".

Organized Crime in the Prisons: Extorsion from the Penitentiaries in El Salvador (2008-2009)*

Juan Ricardo Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios Estratégicos, El Salvador
ricardogomezhecht@gmail.com

Received: April 24, 2013
Accepted: June 10, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 131-171]

Abstract:

This is an exploration of the crime of extortion in El Salvador, and the manner in which these illicit activities are planned, directed, and negotiated by organized criminal groups from inside the different penitentiary facilities around the country, and carried out through their networks. An in-depth study of the literature, matched with empirical research brings to this paper an analysis of the criminogenic conditions of a political, governmental, cultural-social, and economic nature, that come together in El Salvador to generate criminal organizations operating from inside the correctional facilities, dedicated to extortion at the national and trans-national levels. The conclusion is that the structures of organized crime inside the penitentiary centers are a threat to the safety of the State. Illegal activities by these organizations undermine the State's ability to provide services, protect individuals, and maintain the citizens' confidence in the government and the democratic system.

Key words:

Extortion, organized crime, prisons, gangs

* This paper has been expanded and worked on by the author in response to inherent editorial requirement in the "Police and Public Security" journal.

"Según un principio consagrado por el tiempo, el nivel del progreso general o del retroceso- de cualquier sociedad nos está dado por sus prisiones"

Ángela Davis (1972, p.14)

"...si uno no cree que lo que ocurre dentro de las paredes de las prisiones no afecta a la comunidad respetuosa de la ley en el exterior, vuelva a pensarlo"[1]

Oficial de Policía de la Ciudad de Hayward, Ca

Introducción

La extorsión es uno de los mayores problemas que enfrenta la seguridad pública en El Salvador. Entre el año 2008 y 2009 este tipo de delito aumentó en un 172%, llegándose a registrar la cifra de alrededor de 11 casos diarios. La mayoría de estas extorsiones (85%)[2] son ordenadas desde diversos centros penitenciarios, que se han constituido en bases de operaciones desde donde grupos de crimen organizado planifican, negocian y ordenan sus acciones delictivas a través de sus estructuras reticulares.

El sustancial incremento de esta actividad ilegal obedece a una serie de factores criminógenos que se conjugan y coadyuvando a generar un sistema de violencia que es alimentado al enfrentar los facinerosos pocas presiones, encontrar amplias oportunidades y elevados incentivos para participar en esta actividad ilícita.

El presente trabajo de investigación pretende profundizar en el análisis de este fenómeno, que tiene serias implicaciones para la seguridad pública nacional y regional, dada la facilidad con que el mismo se replica en otros Estados o se lleva a cabo transnacionalmente, considerándose en muchos países de la región que los sistemas penitenciarios se han convertido en verdaderas "*universidades del crimen."*

Los centros penitenciarios son recintos en donde los presidiarios han formado organizaciones complejas en su interior. Estas conforman prácticamente una sociedad separada con su propia cultura y dinámica. Desde hace varios años el sistema penitenciario en El Salvador ha venido sufriendo un proceso de descomposición, corrupción y deficiente control, que ha permitido que organizaciones criminales como las llamadas "maras" o "pandillas" (Mara Salvatrucha, MS y Barrio 18, M18) tomen control de los mismos. Esta situación ha generado que desde el interior de los recintos penales, las *"maras"* o "*pandillas"* extiendan sus actividades criminales dentro y fuera de las fronteras nacionales. La actividad delictiva que más impacto tiene en la población es la extorsión, dado que prácticamente cualquiera que utilice un teléfono es proclive a ser extorsionado y propenso a convertirse en víctima de estos delincuentes.

La situación descrita es sumamente preocupante debido a la amenaza que representa para el Estado salvadoreño los elevados niveles de inseguridad y criminalidad que un alto índice de extorsión genera. En el entorno económico se ahuyenta la inversión nacional y extranjera a la vez que se elevan los costos de operación de cualquier negocio; en el medio social se genera, incertidumbre, inseguridad y una gran desconfianza de la población en la capacidad del Estado

1 *Benndetti. Chris. (2003), "Prison gangs reaching through bars", traducción propia. http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4176/is_20030527/ai_n14548906/?tag=rbxcra.2.a.33.*

2 Cuadro Estadistico "Incidencia Anual de Extorsiones, Años 2003-2010, proporcionado por la División de Investigación de Extorsiones Policía Nacional Civil, 03 de marzo 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

para proveerles seguridad; y a nivel político es una seria amenaza al proceso democrático, ya que la población que sufre este flagelo, añora y comienza a apoyar formas autoritarias y represivas, socavando la confianza y credibilidad en los mecanismos democráticos para resolver los problemas.

Lo anterior se agrava al generarse la actividad criminal desde el interior de las cárceles, se pierde cualquier elemento intimidatorio que el Estado pueda oponer a estos criminales. La amenaza de una condena en prisión pierde su impacto disuasivo, para aquellos que consideran la cárcel *"su casa"* o la continuación "*del barrio"*.

Dentro de la problemática planteada el objetivo principal de la investigación se centra en determinar y analizar las condiciones criminógenas de carácter político-gubernamental, cultural-social y económico que se conjugan en El Salvador y que generan que organizaciones criminales desde el interior de los centros penales se dediquen a extorsionar nacional o transnacionalmente a personas particulares, al sector transporte, a la industria y al comercio.

El trabajo de investigación se justifica por la complejidad y carácter multidimensional de las estructuras, eventos y procesos que configuran a las organizaciones criminales que operan desde el interior de los centros penales, y demanda que éstas sean estudiadas y analizadas desde una perspectiva sistémica que tome en cuenta sus causas, efectos y dinámicas.

En este sentido, el trabajo de investigación pretende, limitándose al estudio del delito de extorsión, realizar un análisis de: a) los actores, estructuras y dinámicas de interrelación de las organizaciones criminales que se dedican a dicha actividad ilícita; b) las condiciones criminógenas que han generado su substancial incremento a la vez que han reducido la capacidad de las autoridades para controlar sus actividades ilegales; c) las características y tipos propios de objetivación de las extorsiones en El Salvador y; d) brindar las conclusiones y reflexiones a que se ha llegado producto del análisis del objeto de estudio, que coadyuven a identificar estrategias para que el Estado pueda aumentar su efectividad y capacidad de anticipación para contrarrestar este problema.

En este orden de ideas, la investigación pretende brindar un aporte al estudio y debate de este flagelo, que se puede asegurar, sin temor a equivocación, afecta y se reproduce en la mayoría de los países de la región, dada su alta rentabilidad, bajo riesgo y la poca capacidad intimidatoria y disuasiva que disponen el o los Estados afectados.

En el Capítulo I se abordan la constitución de los Grupos de Crimen Organizado (GCO) en los centros penales, sus actores principales, sus estructuras y dinámica de interrelación. A partir del Capítulo II se estudian las condiciones criminógenas en los ámbitos político-gubernamental, cultural-social y económico que generan o fortalecen el surgimiento de GCO en las prisiones y la expansión del delito de extorsión durante los años 2003 al 2009 en El Salvador. El Capítulo III explora las diferentes formas en que los delitos de extorsión se objetivan en la sociedad salvadoreña. Finalmente, en el Capítulo IV se exponen las conclusiones y reflexiones que el trabajo de investigación ha generado y que se consideran pueden coadyuvar a superar las deficiencias y problemas detectados por cada ámbito investigado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

I. *Grupos de Crimen Organizado (GCO) en los Centros Penales*

Los centros penales deberían constituirse entre el delito y el regreso al derecho y a la virtud, en un *"espacio entre dos mundos"*, un lugar para las trasformaciones individuales que restituirían al Estado los ciudadanos que éste ha perdido (Foucault, 2002). La realidad sin embargo es otra, la historia de las prisiones ha sido un catálogo de buenas intenciones y muy graves frustraciones, que han puesto en la mira del debate público el tratamiento y la idea misma de la readaptación.

El criminólogo Elías Neumann ha escrito *''Quien ingresa a la prisión deja de ser hombre''* (Neumann en García Ramírez, 2004 pg.568), haciendo clara referencia al proceso de deshumanización que enfrentan aquellos que ingresan a los diversos recintos penitenciarios. Este proceso deshumanizante característico de la mayoría de prisiones, se configura en la fuente desde donde emergen los GCO. Ante esta realidad no es de extrañar que los centros penales constituyan una sociedad separada, con sus propias formas de comunicación, cultura, categorías, valores y normas, totalmente indescifrables para aquellos ajenos a la misma (García Ramírez, 2004; Sousa Brandão, 2008).

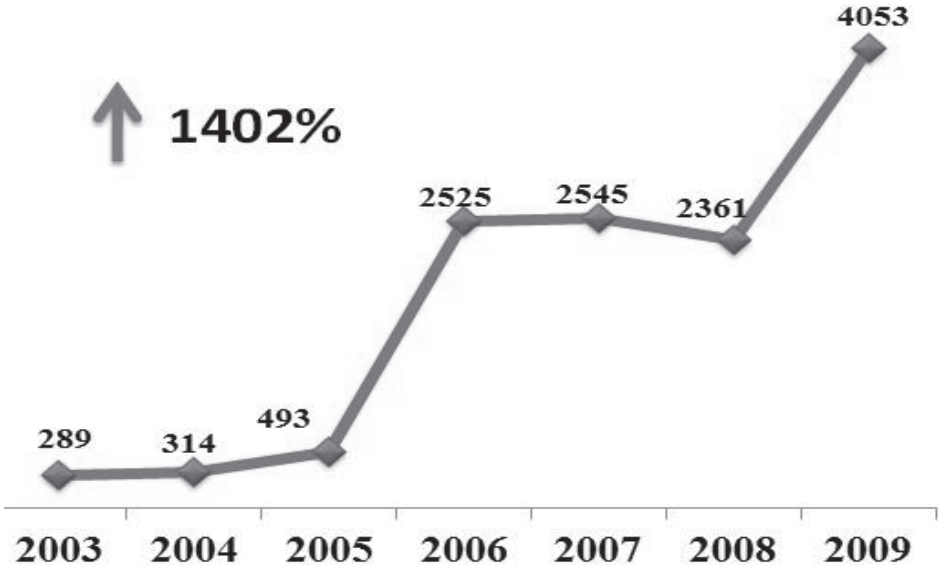
El Estado y la sociedad están generalmente ausentes del *"mundo de sus prisiones"* y entre los *"dos mundos"*, el de la sociedad en general y el de la sociedad de las prisiones, existe un vacío el cual es ocupado por organizaciones criminales. La cárcel, favorece y facilita la aparición de GCO, su entorno no sólo proporciona un mayor control sobre sus miembros sino que también la necesidad de supervivencia da a éstos una motivación adicional para prestar servidumbre al grupo. Asimismo, los centros penitenciarios devienen en centros de logística, reclutamiento y conducción operativa de estos grupos. Las prisiones reúnen a una población homogénea y solidaria, *"una sociedad organizada de criminales"* en que sus miembros se han conocido en prisión y en ella vuelven a reencontrarse (Demoscopía, 2007; Foucault, 2002).

Los recintos carcelarios se han tornado en centros de germinación de GCO, desde *"el resguardo"* de los cuales, sus integrantes con gran impunidad desarrollan sus actividades ilegales. Los GCO, cuya representación más patente son las pandillas, se están permeando, a través de los recintos penales, hacia todos los aspectos de la gran sociedad por medio de negocios ilícitos, el crimen organizado y la degradación social en general. Hay que tomar en cuenta el poder que dentro de los centros penales tienen las pandillas, cuando se calcula que alrededor del 45% de sus miembros se encuentran tras las rejas[3]. El Salvador no es ajeno a esta realidad y desde hace unos años sus prisiones han sido identificadas por las autoridades como fuentes generadoras de crimen organizado desde las cuales, cabecillas de pandillas ordenan extorsiones, secuestros, asesinatos, robo de autos y comercio de droga (El diario de Hoy, 2008). De estos ilícitos, en el que se centra la investigación es en el de las extorsiones, dado su incremento. Desde el 2003 hasta el año 2009 se tuvo un incremento en este tipo de delito de un 1,402% (ver gráfico 1).

3 Entrevista realizada por el autor a Especialista Centro Antipandillas Transnacional, Policía Nacional Civil. Mayo 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Gráfico 1
Incidencia anual de extorsiones en El Salvador, 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Investigación de Extorsiones, Policía Nacional Civil, El Salvador

En el país, ocho de cada diez extorsiones que fueron denunciadas ante la Policía Nacional Civil, PNC, durante 2009 tuvieron su origen en el interior de una celda de alguno de los 19 centros penales del país (Membreño, 2009).

1.1. Actores de los Grupos de Crimen Organizado (GCO) en la Cárceles

Una multiplicidad de actores participa en la red de extorsiones desde las prisiones; desde el que planifica y dirige que se encuentra dentro del recinto, hasta el que hace la exigencia, los que brindan seguridad, quienes reciben el dinero, quienes lo entregan y quien posteriormente lo distribuye. Entre los principales actores que se relacionan en este ilícito podemos señalar:

a) Los pandilleros internos en los diversos centros penales, entre ellos se encuentran los máximos líderes de las pandillas así como los líderes dentro de cada centro penal donde la pandilla tiene presencia (Membreño, 2009). Los líderes del GCO o pandilla conforman una élite dentro del centro penal en que se encuentran; se comportan como piezas claves en los movimientos criminales y como individuos son capaces de movilizar y organizar efectivamente a sus militantes. Estos personajes actúan racionalmente en sus selecciones y acciones, pues calculan sus posibles resultados y las utilidades esperadas. Ellos hacen las reglas y hacen cumplir las normas dentro de la cárcel (Sousa Brandão, 2008). También giran órdenes y directrices a los pandilleros en libertad a efecto de que éstos a su vez realicen las respectivas coordinaciones y giren las indicaciones pertinentes a los colaboradores y familiares de los pandilleros. Entre los pandilleros internos existe

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

una distribución de funciones de acuerdo al rango o categoría que se tenga dentro de la pandilla y es desde dentro de las cárceles que éstos llevan a cabo la mayor parte de las negociaciones con las víctimas vía telefonía celular.

b) Los pandilleros libres, este grupo está conformado por aquellos que han logrado superar todos los *"rituales"* y demás condiciones establecidas como reglas dentro de una pandilla para pertenecer a ella. Estos individuos conocen los signos, símbolos y formas particulares de comunicación del grupo, gozan de la credibilidad del resto de miembros y son respetados en la medida en que demuestran su lealtad y fidelidad para con la pandilla, siendo la máxima prueba el llegar a asesinar en nombre o bajo las órdenes de la pandilla. El vínculo principal que une a todos los pandilleros sea que estén *"internos"* o *"libres"* es su completa identificación con la pandilla sus fines y objetivos

c) Los colaboradores, estas son personas que simpatizan con las pandillas, pero no pertenecen directamente a éstas, pues no han pasado por los *"ritos"* de iniciación. Su principal vinculación con la pandilla se debe al beneficio económico o de otro tipo que obtiene al apoyar a la pandilla, ya sea como vigías, en labores de encubrimiento, selección de víctimas o tareas menores de tipo logístico;

d) Los familiares, muchos familiares de los pandilleros dependen para su sustento económico del aporte que reciben de la actividad ilegal que se genera desde las cárceles. En este sentido, se involucran directamente en varias fases de la operatividad de la extorsión, actividad que se ha convertido en su *"modus vivendi"*, en el *"negocio"* familiar;

e) Los Custodios, junto con los internos, constituyen los grupos más importantes en la administración penitenciaria. Una circunstancia que muchas veces se pasa por alto es que los custodios al compartir diariamente las vicisitudes, condiciones y penas de los internos, tienden a acercarse, a forjar empatía e identificarse con estos últimos. Esta circunstancia aunada a los bajos salarios que perciben los tornan vulnerables a la corrupción y;

f) Las Víctimas, prácticamente cualquier persona con posibilidades de proporcionar dinero, de la cual los pandilleros obtengan información, es una posible víctima a ser extorsionada. Asimismo existen tipos de negocios que son más propensos a ser victimizados por su alta vulnerabilidad, entre éstos se destacan tiendas, vehículos comerciales, vendedores ambulantes y sobretodo el transporte público.

1.2. Estructura de los Grupos de Crimen Organizado (GCO) en la Cárceles

Obviamente no existe el crimen organizado sin criminales organizados y éstos son producto de su ambiente social. El espacio cerrado de los centros penales, favorece y facilita un mayor control sobre los miembros de los GCO que pululan en su interior. Esta situación ha contribuido o a que estos grupos desarrollen estructuras más cerradas, verticales, y con un mayor nivel de cohesión social. Las prisiones definitivamente favorecen la organización o consolidación de internos en grupos criminales, solidarios entre sí, jerarquizados y dispuestos a todo tipo de complicidades futuras (Demoscopia, 2007; Von Lampe, 2003; Foucault, 2002).

Las características de estos GCO en los centros penales no son diferentes a las de otras redes criminales. Entre éstas se destacan: a) gran capacidad de adaptación y flexibilidad; b) extremada resistencia a ser desbaratadas y una significativa

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

capacidad para reconstituirse, en caso de ser intervenidas; c) considerable capacidad para expandirse, inclusive transnacionalmente; d) tendencia a expandir su influencia en el *"mundo superior"* (en contraposición con el *"bajo mundo"* criminal), y reclutar a políticos burócratas, jueces y agentes de autoridad a través de la corrupción y la coerción y; e) desarrollan salvaguardas contra las infiltraciones y la provocación de daños a la organización (Williams & Goodson, 2002).

Una característica muy propia de los GCO o pandillas en los reclusorios, es que éstas tienen una existencia propia, independientemente de los miembros que la conforman. La pandilla es el marco en el cual su membrecía fluye, frecuentemente a través de generaciones y en la cual prevalece su propio conjunto de convenciones y reglas. Entre éstas podemos contar con una estilizada y secreta historia de la pandilla, ritos de iniciación, sistema de clasificación, ritos de pasaje, reglas de conducta y rituales para honrar y despedir a los miembros muertos. La lealtad a la pandilla y sus miembros es el máximo valor del pandillero. La pandilla se torna para éste en su familia y su fuente primaria de identidad, se constituyen en comunidades emotivas que cubren una serie de necesidades afectivas de sus miembros, proporcionándoles identidades que les permiten dar sentido a sus vidas en contextos de marginación en que sus opciones de vida y de desarrollo son sumamente limitadas. Los beneficios que se obtienen de pertenecer a la organización incluyen una mezcla de consideraciones económicas como de seguridad personal: mayor credibilidad para delinquir, mayor protección, la eliminación física de rivales y el acceso a una extensa red de contactos. La capacidad articuladora y aglutinadora de estos grupos es impresionante, consiguiendo construir redes de interrelaciones y conformar fuerzas activas y organizadas que controlan un mercado criminal, que para el caso que nos atiende es el de las extorsiones. (Bailey & Taylor, 2009; Demoscopia, 2007; Sousa Brandão, 2008; UNODC, 2007).

En El Salvador son dos las GCO que controlan desde los centros penales el ilícito de las extorsiones: la Mara Salvatrucha (MS13) y el Barrio 18. El poder que tienen estas pandillas en las cárceles puede inferirse del dato que para el año 2009 el 34% de todos los internos del sistema penitenciario eran pandilleros[4].

La estructura de las pandillas es jerarquizada, dividiéndose esta prácticamente en tres niveles principales:

a) En su ápice se encuentra el *liderazgo,* el cual como ya se señaló están recluidos en los centros penales. Estos líderes poseen altos atributos y cualidades que les permiten liderar y comandar a los demás miembros;

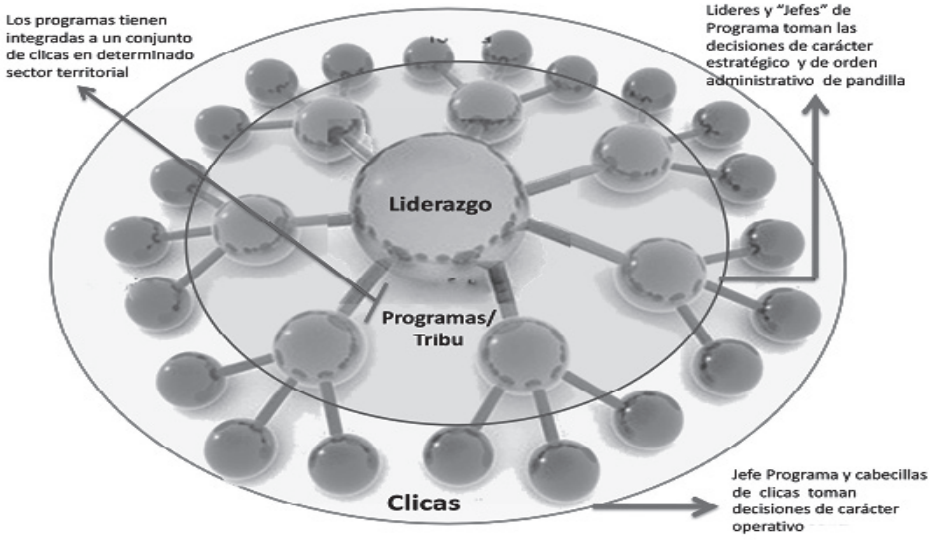
b) *los Programas* para la MS o *las Tribus* para la M18, son sistemas de organización bajo los cuales se aglutinan varias *"clicas"* que operan en determinada área o zona geográfica;

c) el próximo nivel de organización lo constituyen *las Clicas,* que son grupos de pandilleros afiliados a una zona y/o identidad adquirida (ver Figura 1).

4 Estadísticas provistas por la Dirección General de Centros Penales, julio 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 1
Estructura de las pandillas



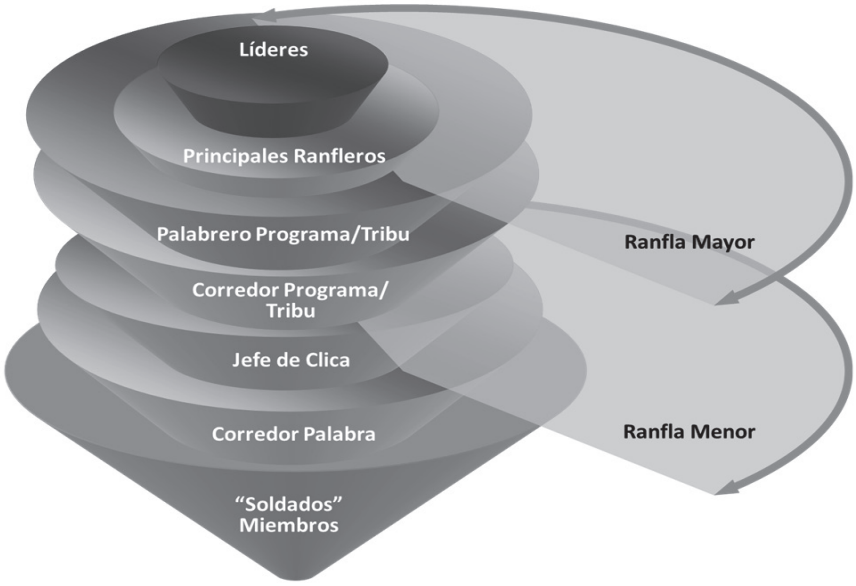
Fuente: Elaboración propia con información del Centro Antipandillas Transnacional

Los *"Programas"* o *"Tribus"* son liderados por los *"Ranfler*os", quienes en su mayor parte también se encuentran recluidos en prisión. Éstos controlan una determinada zona geográfica y las *"clicas"* que en ella se encuentran. También cada *"Programa o Tribu"* tiene su *"Palabrero"* o jefe directo.

En el proceso de toma de decisiones de las pandillas, prevalece una *"democracia pandilleril"* en la cual las principales decisiones que afectan a las mismas se toman con la participación de los jefes de los diferentes niveles. Entre liderazgo y los principales *"Ranfleros"* se lleva a cabo el principal tipo de asamblea denominado *"Ranfla Mayor"*, donde se toman las decisiones de carácter estratégico y de orden administrativo de la pandilla. Las órdenes, directrices y decisiones que se toman en estas asambleas o que están relacionadas directamente con determinado *"programa"* o *"tribu"* son trasladadas a través de los *"corredores del Programa/ Tribu",* quienes a su vez están encargados de velar por la ejecución de éstas. El siguiente nivel de decisión se toma en las asambleas que los *"Ranfleros"* sostienen con los Jefes de sus clicas *("Palabrero de Clica")*, denominadas *"Ranfla Menor",* en éstas se adoptan aquellas decisiones de tipo táctico-operativo. Estas decisiones son trasladadas a los miembros o *"soldados"* en la calle por los *"Corredores de la Palabra"* (ver Figura 2). Existe un nivel de reunión que lo constituyen los *"mirin"* que son las reuniones que sostienen los Jefes de las clicas con los miembros individuales que la conforman.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 2
Estructura del proceso de toma de decisiones de las pandillas



Fuente: Elaboración propia con información del Centro Antipandillas Transnacional

Es importante destacar que dentro de la estructura de las pandillas las características que denotan rango son el haber estado en la cárcel, su experiencia y las responsabilidades que ha asumido dentro de la pandilla, la provisión de inteligencia, el trato con los demás miembros, su sacrificio y empeño por mantener la seguridad de la pandilla y su territorio. También los pandilleros que vienen de los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) gozan de un prestigio especial al ser sujetos de consulta y planificación, referentes del origen o fundación de la pandilla y colaboran como informantes de nuevas acciones y de lo que sucede en otros países (Demoscopia, 2007).

1.3 Dinámica de Interrelación

Las pandillas constituyen una subcultura criminal con sus propios valores, percepciones, creencias, ritualidades y símbolos. La base de ésta radica en los mecanismos de lealtad, confianza y el establecimiento de lazos afectivos entre sus miembros. La celosa salvaguarda de su propia identidad, así como la protección de su territorio, de *"su comunidad"* y de su base económica son los elementos esenciales que rigen su dinámica de interrelación.

Entre los diversos niveles de las pandillas dentro y fuera de prisión, como con sus colaboradores y familiares existe una sofisticada e intricada red de comunicación. El uso del *"argot"* y el sistema de símbolos y signos propio de los pandilleros son utilizados para hacer las comunicaciones entre ellos, ininteligibles para aquellos fuera de la organización, así como les permite llevar a cabo sus transacciones en privado, inclusive cuando se encuentran bajo permanente vigilancia. Este sistema de comunicación propio brinda cohesión al grupo dentro de la prisión y ayuda a

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

la segregación y exclusión de los otros internos. Este sistema de comunicación es el centro neurálgico de la pandilla sin el cual no sería posible su existencia. (Macaluso, 2010; Sousa Brandão, 2008).

Es a través de canales de comunicación que van desde la de tipo personal durante las visitas, la telefónica, envió de mensajes en video, en chips o micro-memorias, cartas y cualquier otra forma imaginable en que se pueda trasladar un mensaje que los líderes y *"ranfleros"* utilizan para comunicar sus órdenes y directrices desde los centros penales a los pandilleros en libertad, colaboradores y familiares. Asimismo, éstos establecen desde los centros penales las normas y reglas que rigen a la pandilla, así como también las sanciones a aquellos que las trasgreden. La violencia es dentro del grupo, el instrumento de control de la conducta de sus miembros.

Los pandilleros en libertad cumplen con una serie de diversas tareas desde la identificación de las potenciales víctimas a extorsionar, el brindar seguridad a la persona designada para efectuar la colecta, hasta la ejecución de la amenaza externada por el no pago de la cantidad exigida. Los colaboradores, así como también los familiares se ocupan de igual forma en la ubicación de potenciales víctimas, sirven de vigías, llevan a cabo la recolección del dinero, trasladan mensajes o introducen objetos no permitidos a los centros penales.

Utilizando la corrupción o la coerción los pandilleros internos, en el sistema penitenciario, logran adquirir la colaboración o complicidad de aquellos que han sido designados para su custodia. El involucramiento de los *custodios* en la dinámica de interrelación entre todos los demás actores que se ven inmersos en las redes criminales es esencial, dado que juegan un rol protagónico en el ingreso a los diversos centros penales de objetos prohibidos (teléfonos celulares, chips, memorias, mensajes, dinero, drogas, etc.), así como también asienten y facilitan la comunicación entre ellos. El soborno y la corrupción son una realidad ineludible de las prisiones, son el medio por el cual se mantiene una fluida comunicación y traslado de objetos desde y hacia los recintos penales.

Interesante resulta analizar la dinámica de relaciones entre las pandillas y los diversos agentes del Estado. En esta dinámica, las pandillas como otros GCO, coexisten con los agentes estatales en un inestable equilibrio. Las pandillas van a tender a ajustar su conducta y actividades en función de sus objetivos y recursos, la cooperación o conflicto con otras pandillas o grupos rivales, la dinámica propia de sus actividades ilícitas y la implementación de las políticas públicas. El Estado va a orientar su comportamiento de acuerdo a las cambiantes percepciones de obtención de beneficios, las amenazas a que se enfrenta, las dinámicas electorales, las expectativas de otros Estados y las estrategias adoptadas por los GCO. En la medida que los gobiernos tienden a controlar o reprimir las actividades criminales de las pandillas, éstas utilizarán varias medidas, dependiendo de la situación, que van desde la evasión, la corrupción, hasta la confrontación abierta con las autoridades. La regla general es que en la medida de lo posible las pandillas como cualquier otro GCO van a evitar la confrontación. Ésta siempre resulta costosa y tiende a perturbar sus negocios ilícitos. El Estado, por su parte va a ejercer su control sobre la actividad criminal en la medida que esté afectando la seguridad y el orden, utilizando tácticas de coexistencia, de disrupción o de eliminación (Bailey & Taylor, 2009).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

II. *Condiciones Criminógenas que Fomentan el Fenómeno*

Las condiciones criminógenas son definidas como desacoplamientos estructurales, incongruencias e inequidades en las esferas de la política, la cultura, la economía y la ley, que generan o fortalecen la demanda de bienes y servicios ilegales, producen incentivos para que ciertos actores participen en las transacciones ilícitas y reducen la capacidad de las autoridades para controlar este tipo de actividades (Passas, 2000). Estas condiciones se categorizan en político/gubernamentales, cultural/sociales o económicas. A continuación se exponen aquellas condiciones criminógenas que más inciden en la generación de las extorsiones desde los centros penales en El Salvador, por cada una de estas categorías.

2.1. Condiciones Criminógenas de Carácter Político-Gubernamental

Existen en El Salvador problemas endémicos que están relacionadas con temas de gobernabilidad y de decisión política que inciden en la capacidad estatal para dar respuesta al problema objeto de estudio: la baja capacidad para satisfacer las crecientes demandas populares, el deterioro o estancamiento de algunas instituciones democráticas, la corrupción, la urbanización desordenada, el deficiente control de armas y su extensa proliferación, la errónea y prevaleciente percepción de los Derechos Humanos como derechos que asisten al delincuente, una legislación inadecuada, un lento e ineficiente sistema judicial y la fragmentación de los partidos políticos. Todos estos factores facilitan el surgimiento del problema, sin embargo, las principales condiciones criminógenas que están generando que el fenómeno se reproduzca son: la deficiente seguridad y control penitenciario, la baja capacidad coercitiva y de provisión de seguridad por parte del Estado y la implementación en el pasado de planes represivos orientados a la detención indiscriminada de sospechosos y el continuo flujo de las deportaciones masivas.

2.1.1. Deficiente Seguridad y Control Penitenciario

> *[El]...sistema penal que es el reflejo de lo que somos... es una especie de civitas diavoli elaborada y administrada por el hombre con la esperanza de gobernarla. Pero a veces -lo sabemos perfectamente- el sistema opera por su cuenta y el aprendiz de brujo se convierte en una de sus primeras víctimas... (García Ramírez, 2004, p.550)*

Esta observación tiene una gran vigencia al describir la situación de muchas de las cárceles latinoamericanas, sin exceptuar las de El Salvador. La deficiente seguridad y control penitenciario se refleja en los siguientes datos: para agosto de 2009 se encontraban tras las rejas 3,567, internos extorsionistas y 1,300 extorsiones habían sido ordenadas desde el interior de un penal (La Prensa Gráfica, 2009).

En el país el sistema penitenciario está conformado por 19 recintos, 2 centros abiertos y 2 pabellones hospitalarios. Todo el sistema está administrado por la Dirección General de Centros Penales, que a su vez depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Los problemas de seguridad y control penitenciario comienzan desde su concepción: de acuerdo al funcionario de la mencionada Dirección entrevistado, ninguno de estos centros penales fue diseñado para tal fin, *"...inclusive recibimos como centro penal un ex beneficio de café..."*[5].

5 Entrevista realizada por el autor a funcionario de la Dirección General de Centros Penales. julio 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

El severo hacinamiento, la ausencia de programas efectivos de rehabilitación, el mantenimiento de personas en estado de detención preventiva con criminales convictos y de condiciones carcelarias indignas, aunado a la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad y derechos de los internos son algunos de los graves problemas que aquejan el sistema. En las prisiones generalmente se brinda prioridad a la seguridad, en detrimento de otros aspectos relacionados con el tratamiento, la salud y la administración. A todos estos problemas hay que sumarle que en su mayor parte los sistemas penitenciarios no disponen de presupuestos adecuados para cumplir con su función. En El Salvador, no obstante el marcado aumento de la población reclusa, el presupuesto sólo se vio incrementado en el período 2005-2007 en un 30%, en tanto que el personal responsable de la custodia, tratamiento y administración de los centros se disminuyó en un 8.1% en el mismo período (Dammert y Zuñiga, 2008; Gutiérrez, 2008).

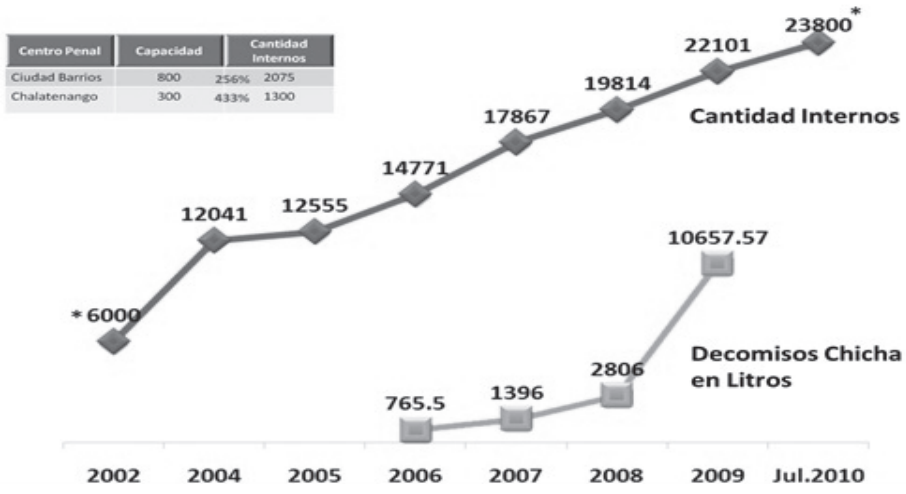
El uso generalizado de la prisión como pena y como medida cautelar, tornando la libertad una excepción a la norma, ha sido uno de los factores que han contribuido al hacinamiento existente en las prisiones en el país.

> *El hacinamiento ha propiciado situaciones dramáticas en los centros de reclusión, condiciones inhumanas y de insalubridad; baños que son usados como dormitorios, socavones estrechos y sin ventilación donde duerme un gran número de reclusos, utilización del suelo como catre, entre muchas circunstancias. Estos escenarios conllevan inevitablemente a la vulneración de distintos derechos de los reclusos tales como el derecho a la vida, a la dignidad, a no sufrir tratos ni penas crueles humanas o degradantes, entre otros* (FESPAD. 2007, p.3).

La población de internos en El Salvador se ha casi cuadruplicado en los últimos ocho años (2002 a julio 2010) de 6,000 a 23,800. En algunos centros penales como el de Ciudad Barrios y el de Chalatenango, la población interna sobrepasa en un 256% y en un 433%, respectivamente, la capacidad para la cual dichos centros fueron diseñados. El descontrol que estas condiciones generan se refleja en los cada vez mayores decomisos de aguardiente *"chicha"* que se realizan en las cárceles. Entre el año 2006 al 2009 estos se han incrementado de 765.5 litros a 10,657.57 litros (Ver Gráfico 2).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Gráfico 2
Cantidad de internos en Centro Penales. Año y decomisos de chicha (en litros), 2004-2009



Fuente: Elaboración propia con datos provistos por la Dirección General de Centros Penales.

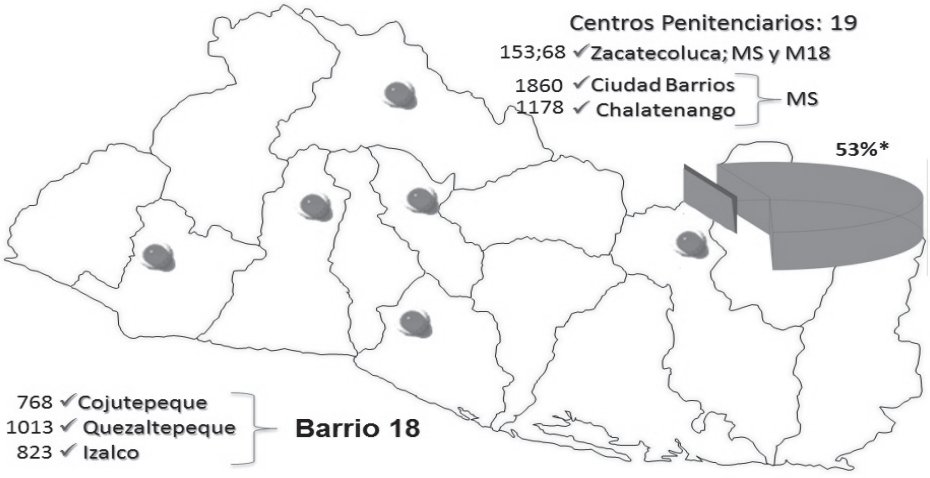
Nota: La cantidad de internos para el año 2006 se tomó de Hume, en Jütersonke et. al, (2009), p. 382. La cantidad de internos "julio 2010" se obtuvo de La Prensa Gráfica, 13 de julio de 2010.

Estas tremendas condiciones de hacinamiento aunadas a la inadecuada infraestructura de la mayoría de las instalaciones, no solo afectan las funciones básicas del sistema penitenciario sino que van aparejadas de otros males carcelarios como lo son la desgracia cualitativa y la deficiente calidad de vida de sus internos. La complejidad del problema del hacinamiento se expresa en la prolongada detención preventiva de los internos, la insalubridad, la escasa promoción de medidas alternativas a la privación de libertad, la falta de capacitación de los funcionarios encargados de su custodia y en la insuficiencia de los programas de rehabilitación y reinserción social. La sobrepoblación carcelaria pone en riesgo la seguridad, tanto de los internos como de sus custodios, facilita el cometimiento de abusos y dificulta la vigilancia. También promueve la generación de un ámbito de degradación de derechos, de corrupción en su administración y el desarrollo de GCO (Dammert y Zuñiga, 2008; García Ramírez, 2004).

Otro factor que incide en la deficiente seguridad y control penitenciario es que algunos de los centros penales están practicamente bajo el control de las pandillas. El sistema penitenciario albergaba en el año 2009 a 7,555 pandilleros que permanecían internos en seis cárceles o centros penales del país, (Zacatecoluca, Ciudad Barrios, Chalatenango, Cojutepeque, Quezaltepeque e Izalco) desde donde se generan el 85% de las extorsiones. Entre los centros penales problemáticos, se destaca el de Ciudad Barrios el cual alberga 1,860 pandilleros de la MS y se calcula que desde su interior se gesta el 53% de este tipo de ilícito (ver Figura 3).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 3
Los Centros Penitenciarios que albergan pandilleros; la pertenencia y cantidad de los mismos



Fuente: Dirección General de Centros Penales
*División de Investigación de Extorsiones

Esta concentración de pandilleros les permite obtener fácilmente el dominio y control del resto de internos y por ende de la prisión misma. Al momento que la administración penitenciaria no pueda asegurar que los centros penales sean seguros y ordenados, este vacío será rápidamente llenado por las pandillas, quienes dictarán sus propias normas y reglas dentro del recinto.

Dentro del sistema penitenciario el contrabando es poder (Danitz, 1988) y como se ha señalado un elemento esencial para permitir que este fenómeno se repoduzca dentro de las cárceles lo constituyen los funcionarios de seguridad o *"custodios"*. Evidentemente a mayor cantidad de estos funcionarios y más rigurososos procedimientos de seguridad se tiende a prevenir el contrabando y la violencia dentro de los penales (Gaes y otros, 2001). En El Salvador para el año 2007 se reportaban 840 *"custodios"* en la Dirección de Centros Penales (Cámara de Comercio, 2010) muy por debajo de los 1,800 requeridos actualmente de acuerdo a las autoridades penitenciarias, para garantizar la seguridad y el orden en los penales. Además los bajos salarios de estos funcionarios, sumados a su escasa formación especializada los torna altamente vulnerables a caer en la corrupción. Alrededor de 70 "*custodios"* han sido depurados por sospechas de corrupción, también se han depurado, por razones similares, a personal de los consejos criminológicos, y hasta directores de cárceles (La Prensa Gráfica, 2010b). El nivel de contrabando en las prisiones es alto, entre enero de 2009 y el 9 de abril de 2010 un total de 447 personas han sido detenidas por introducir celulares, chips, cargadores, drogas y hasta armas de fuego al sistema penitenciario (El Diario de Hoy, 2010b).

Uno de los principales factores que facilitan la generación de GCO en los centros penales es la falta de separación entre los internos, circunstancia que posibilita un tipo de *"contaminación criminal"* donde los internos con menos experiencia

aprenden de los más avanzados. Igualmente al facilitar contactos entre pandilleros y aquellos que no lo son y al permitir la relación entre pandilleros de distintas "*clicas*" refuerzan la cohesión social de estos GCO obligados a sobrevivir en el entorno hostil de las cárceles. (Dammert y Zuñiga, 2008; Demoscopia, 2007). Es importante entender que bajo estos *"vicios"*, más prisiones no van a disminuir la criminalidad sino por el contrario, ésta va a tender a incrementarse.

Después de haber salido de prisión se tienen más probabilidades de regresar a ella. Los centros penales se configuran en *"fábricas"* de delincuentes y criminales, debido al tipo de existencia que hace llevar a los internos. Idealmente las prisiones debieran aplicar las leyes y enseñar a respetarlas sin embargo todo su funcionamiento se desarrolla sobre el abuso de poder.

> *"El sentimiento de la injusticia que un preso experimenta es una de las causas que más pueden hacer indomable su carácter. Cuando se ve así expuesto a sufrimientos que la ley no ha ordenado ni aun previsto, cae en un estado habitual de cólera contra todo lo que lo rodea; no ve sino verdugos en todos los agentes de la autoridad; no cree ya haber sido culpable: acusa a la propia justicia. (Foucault, 2002)".*

2.1.2. Baja capacidad coercitiva y de provisión de seguridad por parte del Estado

La capacidad del Estado es un concepto de dos facetas: a) la habilidad del Estado para garantizar el respeto a la ley, la seguridad y el orden público y b) su efectividad en términos de la eficacia en sus funciones distributivas. En este sentido, la baja capacidad de los Estados se mide en términos de sus funciones coercitivas y distributivas. La capacidad coercitiva se mide contra la habilidad del Estado de hacer cumplir la ley. El porcentaje de criminales que gozan de impunidad es un indicador representativo de la medida de eficiencia en el mantenimiento de la seguridad y orden público. Este indicador se complementa con un análisis del sistema judicial y la tasa de agentes de policía/habitante. La función distributiva de un Estado se mide por el nivel de la inversión social, incluyendo reducción de la pobreza, educación y servicios de salud. Las capacidades en estas dos áreas son fundamentales para alcanzar la gobernabilidad (Richani, 2007). En este apartado se abordará lo relativo a la baja capacidad coercitiva del Estado, dejando para el apartado 2.2.3 lo relativo a su capacidad distributiva.

La obligación básica del Estado es la de asegurar la seguridad de su ciudadanía. Cuando el estado falla en satisfacer esta función esencial muchos ciudadanos cesarán de tomar la democracia seriamente. El fracaso en proveer seguridad por parte del Estado es particularmente peligroso en las jóvenes democracias. Las personas con frecuencia interpretan que elevados índices de crimen evidencian que las protecciones constitucionales han sido demasiado extendidas. La percepción de desorden puede provocar nostalgia por el retorno de regímenes autoritarios. La percepción que el crimen se encuentra fuera de control a menudo conlleva a la apreciación de que la policía es incompetente con lo que se mina la confianza pública en el gobierno como un todo. Lo que es peor aún es que en un ámbito desprovisto de protección policial, las personas recurrirán a un "*patrón*" o *"capo"* por ayuda o inevitablemente van a buscar la asistencia de los GCO o o de las mismas pandillas.

En un país donde reina el crimen y la corrupción, se pervierte a la economía, el Estado no tiene más el monopolio del uso de la fuerza y sus ciudadanos no confían más en sus líderes e instituciones públicas. Por ese motivo, el contrato social se hace

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

jirones y la gente toma la ley en sus propias manos ya sea para defenderse o cometer ofensas. Igual problema presenta el sistema judicial, meses de trabajo de la policía se pueden borrar, cuando las cortes fallan en administrar justicia. La efectividad de los tribunales es seriamente impedida cuando los fiscales y jueces pueden ser intimidados por el crimen organizado (Mehlum, et. al., 2002; UNODC, 2007).

El alto nivel de impunidad en El Salvador se hace patente en cifras como las siguientes: solo el 4% de los homicidios cometidos son resueltos (El Diario de Hoy, 2010c), eso a pesar que en entre los años 2005 al 2009 se han contabilizado 18,771 homicidios[6] y se alcanzó una tasa de los mismos de 72 por cada cien mil habitantes (El Faro, 2009). Este alto nivel de impunidad se apareja a otro elemento importante que exacerba el crimen, el hecho de que la prisión deja de ser un elemento disuasivo. Muchos de los pandilleros entrevistados en un estudio manifestaron encontrar la vida fuera de la cárcel más difícil que la vida dentro de ella (Richani, 2007).

Al no existir una provisión de niveles aceptables de seguridad por parte del Estado se desencadenan dos fenómenos: la proliferación de armas entre la población y la multiplicación de los servicios privados de seguridad. En El Salvador se estima que hay actualmente 450,000 armas pequeñas y livianas, suficientes para que uno de cada cuatro habitantes ande armado. Asimismo más del 60% de éstas en circulación son ilegales. Frente a estos datos no es de extrañar que más del 76% de todos los homicidios en el país se cometan con armas de fuego (FLACSO, 2006; UNODC, 2007). En lo concerniente a los servicios privados de seguridad, su incremento propicia: a) la inequidad en la distribución de la seguridad, en la cual las comunidades afluentes son patrulladas preventivamente por los miembros de los agencias de seguridad privada y la policía y las comunidades pobres son patrulladas represivamente por la policía; b) la seguridad deviene en una mercancía la cual responde al mercado y no a los intereses más elevados de la sociedad y; c) las agencias de seguridad privada se convierten en verdaderos ejércitos privados, los cuales en la mayoría de casos supera en efectivos a las policías de la región. Últimamente en el país han estado proliferando los servicios de seguridad ilegales o de protección, algunos de los cuales son provistos por los mismos pandilleros.

2.1.3. Implementación de Planes Represivos orientados a la Detención Indiscriminada de Sospechosos y Deportaciones Masivas.-

Entre los objetivos de seguridad pública de cualquier nación están el mantener el orden, la tranquilidad y la integridad física y de los bienes de todas las personas dentro del territorio nacional. Estos objetivos son de difícil cumplimiento cuando los GCO atentan contra el monopolio estatal del uso de la fuerza y ejercen el suficiente control territorial para exigir el pago de extorsiones. Un gobierno que no dé pronta respuesta a esta problemática rápidamente comienza a perder la confianza de sus gobernados con la consiguiente merma de legitimidad. Frente a esta situación, desafortunadamente las medidas que se han implementado inmediatamente son el *"endurecimiento"* de las leyes y de planes represivos, las cuales al final resultan contraproducentes. Las primeras porque al no ser producto de una planificación estratégica, sino más bien de reacciones al problema, terminan complicando más un ya abarrotado marco legal y afectan la integralidad que debieran mantener con la constitución y la legislación secundaria. Las últimas porque no sólo desgastan a las

6 http://noticias.terra.es/2010/mundo/0102/actualidad/el-salvador-registro-4365-homicidios-en-2009-la-cifra-mas-alta-en-diez-anos.aspx

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

autoridades realizando detenciones masivas para poner al poco tiempo en libertad a los detenidos sino también al ser una medida de tipo confrontativo que genera una reacción de confrontación de aquellos a quienes va dirigida sino que aumenta su alienación. También hay que tener en cuenta que las pandillas, dado su grado de institucionalización son prácticamente invulnerables a la represión. No sólo son actores protagónicos dentro de la comunidades que controlan sino todo su accionar gira en el mantenimiento y preservación de su organización (Hagedorn, 2008).

Ante la amenaza que representaban las pandillas y el clamor de acción por parte de la ciudadanía el gobierno de El Salvador optó por adoptar como política de seguridad la implementación durante los años 2003 y 2004 de los Planes Mano Dura y Súper Mano Dura, cuya finalidad era el desmantelar dichos GCO por medio de detenciones masivas de sus integrantes. Producto de la ejecución de estos planes fue la detención de miles de pandilleros. Entre el 23 de julio de 2003 al 05 de junio de 2004 se detuvieron en las Regiones Central y Metropolitana a 16,132 pandilleros[7]. De éstas detenciones 13,551 se resolvieron en los tribunales con sobreseimiento definitivo (84%), 1,129 (7%) con sobreseimiento provisional, 807 (5%) con instrucción con detención y 645 (4%) estaban pendiente de audiencia a fecha 05 de junio de 2004.

Estos planes que en un inicio se percibieron como un éxito tanto por la ciudadanía como por las autoridades y con los cuales se logró fichar a la mayoría de los pandilleros, tuvo al final una serie de efectos contraproducentes. En primer lugar, propició una recomposición de la estructura, organización interna, sistema de normas y valores, fines y objetivos de las pandillas. En este sentido, éstas se tornaron en organizaciones más complejas y profesionales, transformando su imagen y adoptando nuevas formas de identificación, a manera de dificultar su captura y garantizar una mayor clandestinidad en su accionar. Ante la persecución estatal implacable, las pandillas tuvieron que abandonar sus territorios tradicionales, lo que aumentó su movilidad e introducción en nuevos espacios, a la vez que se fortaleció su cohesión interna, solidaridad y unidad grupal. También ante la amenaza gubernamental, se tornaron más sofisticadas en su operatividad, utilizando vehículos, medios de comunicación y armas de fabricación industrial, algunas inclusive de uso privativo de las fuerzas armadas.

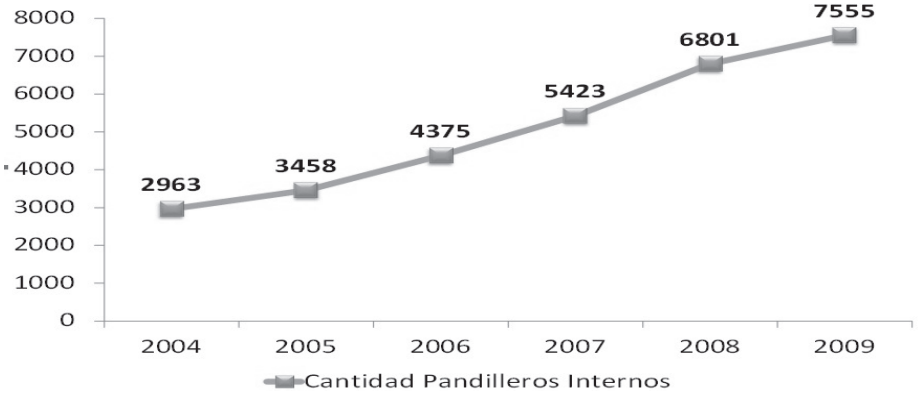
En segundo lugar, las detenciones masivas y el despliegue por parte de la Policía Nacional Civil de unidades especializadas[8] contra las diferentes modalidades de delito y las mismas pandillas, saturaron los centros penales. Entre los años de 2004 al 2009 se incrementó la presencia de pandilleros en el sistema penitenciario de 2,963 a 7,555 (Ver Gráfico 3). Ante los problemas que éstos ocasionaban y el peligro que representaban para el resto de reos comunes, se optó por la segregación de los internos en función de su pertenencia a determinada pandilla, situación que generó que su liderazgo se estructurará a nivel nacional, se cohesionará y consolidará la identidad de estos GCO, a la vez que se fortalecieron sus lazos de lealtad y compromiso y se tomaran las pandillas prácticamente el control de las prisiones (Aguilar Villamariona, 2008).

7 Fuente: PNC, 2004. Informe Comparativo de Actividad Plan Mano Dura Regiones Metropolitana y Central De éstos 8,906 pertenecían a la MS, 6,519 al Barrio 18, 126 Mao Mao, 58 La Máquina y 523 a otras pandillas.

8 Algunas de las unidades especializadas desplegadas fueron: la División de Investigación de Homicidios, la Fuerza de Tarea Antiextorsiones (hoy División de Investigación de Extorsiones), Centro Antipandillas Transnacional y Grupo de Operaciones Especiales.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

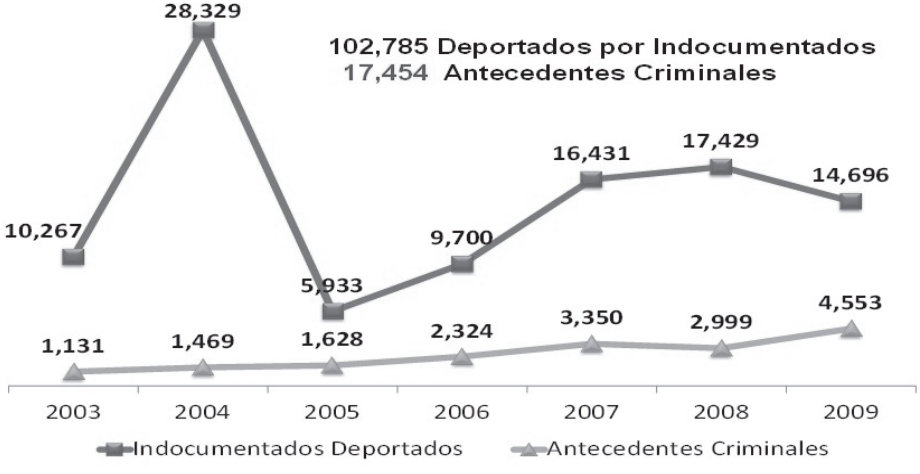
Gráfico 3
Pandilleros internos por año, 2004-2009



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Centros Penales

Otro factor que ha contribuido a desencadenar la existencia de GCO en los centros penales son las deportaciones masivas desde los EEUU. Entre los años de 2003 y 2009 se han recibido en El Salvador 102,875 personas indocumentadas y 17,454 personas con antecedentes criminales (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4
Deportaciones de indocumentados y personas con antecedentes criminales, años 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Fronteras de la Policía Nacional Civil

Estas deportaciones no sólo han venido a sobrecargar el ya frágil soporte social estatal, sino también ha posibilitado el intercambio de experiencias entre aquellos que han vivenciado la cultura pandilleril y la vida en los centros penales de los EEUU. Esta situación ha propiciado a su vez la transnacionalización de las pandillas y la importación de nuevas formas de organización y de operación más sofisticadas, así

como también ha favorecido el contacto con otras organizaciones criminales de mayor peso que las pandillas y dedicadas a actividades ilícitas más rentables que la extorsión. Además ha generado un círculo vicioso en que muchos de los criminales deportados, luego de su estadía en El Salvador regresan ilegalmente a los EEUU, extendiendo sus actividades y cultura en el área geográfica por la cual transitan en su trayecto.

2.2. Condiciones Criminógenas de Carácter Cultural-Social

El Salvador ha sufrido varios cambios de carácter social y cultural que han propiciado la aparición de GCO. Entre los primeros se destaca el paso de una sociedad rural a una sociedad urbanizada y los bajos niveles de control social[9]. Entre los últimos sobresale la conformación en el país de un sistema de violencia.

El país ha estado en un continuo proceso de urbanización. En 1980 la población urbana constituía un 40% de la población total, para 1990 era el 47% y en el año 2007 se constituía en el segmento mayoritario, al alcanzar el 62.7% (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2008; PNUD, 2003). Este proceso de urbanización ha ido acompañado de una población "flotante" que se concentra en los márgenes de las grandes ciudades y pertenecen a las escalas económicamente más vulnerables de la sociedad. Estas comunidades viven en una situación precaria, plagada de una severa penuria, violencia, alcohol, drogas, prostitución y promiscuidad. Circunstancias que los tornan en fácil presa de los GCO que los utilizan como colaboradores o perpetradores para cometer sus fechorías y sus comunidades se convierten en lugares idóneos para buscar refugio. Una estadística resulta reveladora sobre el efecto de las ciudades en el crimen, un hogar en una ciudad de más de 1 millón de habitantes tiene el doble de probabilidad de ser victimizado que un hogar en una ciudad con menos de 20,000 habitantes (Brennan-Galvin, 2002; Cuadra, 2003).

Agravando el problema de la urbanización, la sociedad salvadoreña desde finales del siglo pasado ha venido presentando bajos niveles de control social, los cuales se expresan en redes sociales débiles y de baja calidad, poca cohesión social intra y entre las comunidades, poca participación comunitaria, altos niveles de desintegración familiar y elevados niveles de "estrés" socio económico. Además en el país, la violencia se ha enquistado; su constante exposición en la comunidad tiende a tornarla en una manera legítima para la resolución de conflictos, sobre todo cuando se perciben que los mecanismos estatales son incompetentes, corruptos o prejuiciados. A pesar de lo expuesto tres condiciones criminógenas se destacan en este ámbito: la prevalencia de una elevada percepción de inseguridad, la amplificación de dicho fenómeno por parte de los medios de comunicación social y la compensación del débil o nulo soporte social estatal y déficits de gobernabilidad por parte de los GCO.

2.2.1. Elevada Percepción de Inseguridad

La elevada percepción de inseguridad es una de las características que más destaca en la actual sociedad salvadoreña. La misma es producto directo del incremento de la criminalidad y delincuencia, así como del descontento, desconfianza y violencia presentes en el colectivo social. La inseguridad transforma las relaciones fundamentales de poder, afecta las economías de mercado, la legitimidad de las instituciones políticas y las bases del orden social y la sicología de la vida cotidiana de las personas (Davis, 2006). La inseguridad deviene en un elemento

9 El control social entendido como el conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades (Jary & Jary, 1991).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

subjetivo que se refleja en un temor generalizado por ser víctima de algún tipo de delito o de cualquier otro acto de violencia dada las condiciones generalizadas del entorno en que se habita. Muchas veces esta percepción suele ser superior a la verdadera situación del crimen o delincuencia en determinada sociedad. Esta situación empeora si la población pierde la confianza en las instituciones estatales que deben velar por su seguridad y bienestar.

La inseguridad ha generado también dentro de los ámbitos urbanos el surgimiento de una *"arquitectura de miedo"*, al buscar las personas refugio bajo comunidades y casas amuralladas, situación que ha fragmentado el espacio público, engendrando nuevas formas de segregación espacial e discriminación social (Jütersonke, Muggah & Rodgers, 2009).

El que existan en El Salvador elevados niveles de inseguridad facilita la labor de los extorsionistas, dado que la mayoría de las personas están conscientes de su vulnerabilidad (real o percibida), de que fácilmente puede ser víctima de las amenazas que se le hacen. En este sentido, perciben que quienes los están extorsionando, sobre todo si se identifican como pandilleros, tienen la capacidad y la intención de infligir el daño amenazado. Además tienen poca o ninguna confianza en la efectividad de las autoridades para librarlas de este flagelo, por lo que en muchos de los casos terminan por pagar la cantidad de dinero extorsionada. Las víctimas rápidamente calculan el costo pecuniario de pagar la extorsión al costo del daño que pueden ser sujetos, situación que los extorsionistas hábilmente manipulan a su favor, tomando en cuenta la angustia y temor de sus víctimas.

2.2.2. Amplificación del fenómeno por los Medios de Comunicación Social.-

Los medios de comunicación social (MCS), escrito, televisivo, video y servicios de internet, juegan un importante rol en establecer entre la ciudadanía el debate, el discurso, las percepciones del carácter y significado de la violencia y el crimen. El Salvador es una sociedad mediatizada en la cual la principal información sobre el crimen es provista por los diversos MCS. Estos medios están en su mayoría orientados a especular con la violencia, generan en la población una percepción de inseguridad mayor a la que en realidad existe, propiciando a su vez una mayor desconfianza de la población en sus autoridades. Los MCS tienden a vender el concepto en el cual los pandilleros están presentes por doquier y son por doquier temibles, perteneciendo a un mundo totalmente distinto, sin relación a la existencia cotidiana y familiar. Al estigmatizar a los pandilleros como *"el otro", "el ajeno"*, no importa a la población que éstos languidezcan en los centros penales. También la población espantada por la ola de crimen, es presa de políticos, quienes tratando de superar a sus oponentes por votos, buscan aplacar el miedo público, prometiendo mayores condenas de prisión para los delincuentes, agravando al implementarse éstas, la situación en el sistema penitenciario. (UNODC, 2007; Focault, 2002; Richards, Newbold, & Ross, 2009).

Especial influencia han tenido los MCS en establecer la infame reputación de las pandillas, centrándose en ellos como los principales responsables de la ola de criminalidad que vive el país. En respuesta a este tipo de cobertura, que en parte es alimentada por las autoridades, la presión sobre las instrucciones de seguridad pública es el de enfocar sus esfuerzos en estos GCO. La concentración de titulares en aquellos casos más sangrientos y dantescos genera una gran incertidumbre, miedo, desinformación y especulación en la población, propiciando a su vez que

ésta requiera la implementación de medidas draconianas para contrarrestar la amenaza. En este orden de ideas, los MCS exageran y sensacionalizan el crimen en su búsqueda por incrementar su porción del mercado. Esta situación ha sido reconocida por el mismo Presidente de la República, Mauricio Funes, periodista de profesión, quien expresamente, luego del terrible incidente de la quema de un autobús, por parte de los pandilleros, en que fallecieron 15 personas, se dirigió a los MCS de la siguiente manera:

> *"...hay algunos medios de comunicación electrónicos que llevan a cabo una clara campaña psicológica con el fin de desestabilizar y crear pánico en la población. Quiero pedirles a los medios masivos tradicionales, periódicos, radios y televisoras y al resto de los medios, que no se hagan eco de esas campañas desestabilizadoras. Quiero pedirles que no sean cómplices de quienes quieren llevarnos al caos para atacar a las instituciones de la democracia".*

2.2.3. Grupos de Crimen Organizado compensan débil o nulo soporte social estatal y déficits de gobernabilidad.-

Como se ha señalado la otra función con que se mide la capacidad estatal es la función distributiva, su capacidad de inversión social, de reducir la pobreza, mejorar la educación y servicios de salud. La capacidad estatal en este ámbito se ve seriamente comprometida por elevados índices de criminalidad y delincuencia. El crimen erosiona el capital humano y social, destruye las relaciones de confianza en que la sociedad se basa y degrada la calidad de vida. También obstaculiza la educación y la provisión de los servicios de salud, obliga a la inmigración de los trabajadores hábiles hacia el extranjero, a la vez la inseguridad y la victimización interfieren con el desarrollo de aquellos que se quedan en el país. Un alto nivel de criminalidad es nocivo para el comercio, los inversionistas lo interpretan como una señal de inestabilidad social a la vez que eleva el costo de hacer negocios (UNODC, 2007).

En El Salvador la urbanización descontrolada ha generado el aparecimiento de una serie de comunidades marginales, difíciles de controlar y donde pulula la actividad criminal y la expansión de las pandillas. Las grandes concentraciones de personas que habitan en las mismas, inevitablemente provoca la competencia por recursos limitados, expandiendo el estrés y la anomia social. Estas comunidades abandonadas se destacan por una débil presencia del Estado, situación que se refleja en sus pésimas condiciones sanitarias, falta de acceso a agua potable, calles en mal estado, pocas opciones de entretenimiento para sus habitantes, especialmente la juventud y un alto nivel de desempleo y subempleo. Este vacío institucional y socio-económico es rápidamente cubierto por las pandillas u otros GCO, quienes a cambio de disponer de un refugio seguro, buscan compensar a sus pobladores, brindándoles un mecanismo de apoyo y subsistencia ante estas condiciones desfavorables (Hagedorn, 2008; Richani, 2007). El que las pandillas y otros GCO brinden consistentemente un soporte social, económico y de protección a estas comunidades les granjea cierto nivel de legitimidad para su organización, a la vez que establece la lealtad de sus subordinados.

Igual situación se da dentro de los centros penales, donde las precarias condiciones de vida de los presos y el nulo soporte social estatal, buscan ser compensados por las pandillas. Ante su vulnerabilidad dentro de la cárcel los individuos tenderán a ser atraídos por los beneficios que le son proveídos por las redes criminales que operan en su seno. Al permitir que estos GCO prosperen la mayoría de sus

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

miembros se involucrarán en las actividades ílicitas que permiten que éstos grupos puedan proveer el soporte social que el estado no brinda (Colvin, 2007).

2.3. Carácter Económico

El término extorsión designa la presión o las amenazas que una persona recibe para hacer o dejar de hacer algo a cambio de no sufrir daños en su persona, sus bienes o los de sus familiares (Azaola, 2008). Quizás el factor más importante para que el fenómeno de las extorsiones desde los centros penales se esté multiplicando y extendiendo es que resulta una actividad ilegal, que comparada a otros delitos, requiere de poca sofisticación logística y operativa, así como resulta altamente rentable. En lo que respecta a las pandillas se ha convertido en una de las principales actividades a que dedican sus esfuerzos y el medio por el cual mantienen a sus familias.

2.3.1. La Extorsión: Actividad ilegal de elevadas ganancias y bajos riesgos.-

De acuerdo a declaraciones realizadas por el entonces Director General de la Policía Nacional Civil, Comisionado Carlos Ascencio Girón los internos de pandillas en los centros penales reciben entre 700 a 800 mil dólares mensuales procedentes de la extorsión (El Diario de Hoy, 2010d). Dicha suma, según la Prensa Gráfica del 9 de enero del 2010 representa un ingreso de 9.6 millones de dólares anuales, cantidad que supera

> *...los $6.5 millones de presupuesto anual asignado a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), e incluso está arriba de los $7.5 millones otorgados el año anterior por el Ministerio de Salud a los hospitales para el refuerzo en la compra de medicamentos....*

Los pandilleros al igual que otros actores racionales, calculan el riesgo de ser capturados y el castigo al que se exponen y lo comprarán con los beneficios que obtienen de la extorsión. Si se toma en cuenta que, como ya se señaló, la prisión no es ningún disuasivo para aquellos quienes todos sus compañeros se encuentran internos y que el riesgo primero de denuncia y luego de captura es bastante reducido, es obvio que la opción por la extorsión se torna bastante atractiva. Las alternativas al crimen también son evaluadas por el ingreso promedio obtenido por el crimen versus el salario mínimo, niveles de desempleo, sub-empleo y los niveles promedio de educación de las poblaciones criminales. Un pandillero fácilmente puede estar generando entre 600 a 1,000 dólares mensuales extorsionando, con lo que excede con creces el salario mínimo de los sectores: comercio ($207.68), industria ($203.10), textil ($173.78) y agro ($97.20) (Revista Summa, 15 de junio 2010). Esta situación aparejada al elevado nivel de desempleo y subempleo, el cual de acuerdo a un estudio alcanza el 50% (PNUD, 2008), sumado al poco nivel de escolaridad de los pandilleros, torna la extorsión en una alternativa viable para generarse ingresos.

El costo de las extorsiones para el comercio es sustancial, según reportes del Cuerpo de Agentes Metropolitanos, los empresarios de la zona llegan a pagar hasta $15,000 dólares mensuales a extorsionistas que operan en el centro de la ciudad y muchas compañías salvadoreñas reportan que aproximadamente el 27% de todos los crímenes que se perpetraron contra ellos eran producto de extosiones por parte de las pandillas (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, 2010; Millet y Shannon, 2008).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

La existencia de un creciente mercado informal en el país, el cual para el año 2005 proveía el 49.8% de todos los empleos (FUNDE, 2005), tiene también sus efectos nocivos. La existencia de *"mercados negros"* siempre ha estado aparejada con la existencia de las GCO o mafias. Estos mercados informales no recurren a los mecanismos legales establecidos para saldar sus cuentas y deudas, sino que éstas son tramitadas a través del accionar de las GCO o mafias. Esta función del crimen organizado de funcionar como estructura de gobernanza de estos mercados muchas veces pasa desapercibida, reduciéndose los esfuerzos de las autoridades a contrarrestar su provisión de bienes y servicios ilícitos (Fiorentini, 1999). La existencia de esta estructura de gobernanza es de tal importancia y generadora de poder para los GCO que algunos autores, inclusive, han llegado hacer la analogía de los pagos de extorsión con los impuestos que cobra el Estado (Grossman y Gambeta en Fiorentini, 1999). También es de hacer notar que las cuantiosas cantidades de dinero que son generadas por las actividades criminales tienen que ser canalizadas tarde o temprano en el mercado formal. Consecuentemente, existe una relación positiva entre el volumen de transacciones en los mercados ilegales y la influencia de los GCO en los mercados legales (Fiorentini, 1999). La reinversión de fondos recaudados por medio de las actividades ilegales en compañías legales socava la economía legítima y genera transtornos en el equilibrio natural del mercado.

2.3.2. Masificación en el uso de la telefonía celular

El crimen organizado ha existido dentro de las prisiones desde la aparición de éstas en el Siglo XIX. En 1845 A. de Tocqueville al referirse al sistema penitenciario en Estados Unidos señalaba que

> *Existe en este momento entre nosotros una sociedad organizada de criminales... Forman una pequeña nación en el seno de la grande. Casi todos esos hombres se han conocido en las prisiones, en las que vuelven a encontrarse. Es esa sociedad cuyos miembros se trata hoy de dispersar (Foucault, 2002, p.239).*

Las pandillas en las prisiones, sin embargo, sobre todo las de origen hispano aparecieron a mediados del siglo XX. La Mafia Mexicana (EME) tiene su origen en 1957 en el Instituto Vocacional de Deuel en Tracy, California. La pandilla Nuestra Familia se organiza como rival de la EME en 1967 en la prisión estatal de Soledad en California. Ambas como otras pandillas de prisión de origen étnico (La Hermandad Aria, La Familia Guerrillera Negra y el Sindicato de Texas) rápidamente establecieron su presencia fuera de los confines de las prisiones (Mallory, 2011). La circunstancia que ha convertido a éstos y otros grupos criminales que operan desde las prisiones en una amenaza más presente y peligrosa a la sociedad actual, ha sido la evolución tecnológica en las comunicaciones.

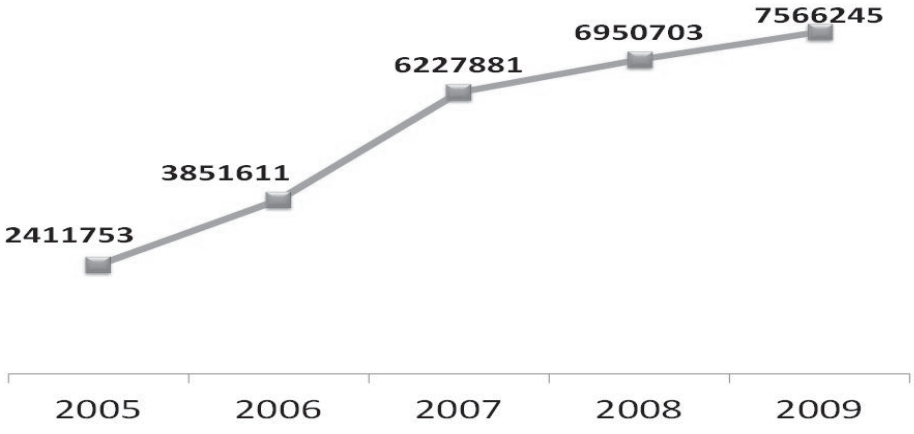
La innovación más influyente en el campo antes referido ha sido sin duda alguna, a la par de la computadora y la telefonía celular. El elemento más importante para que pueda existir una organización y ser eficiente es la comunicación. Los teléfonos celulares han proveído a los GCO en las cárceles de un medio de comunicación barato y fácil. También la evolución tecnológica de los *"chips"* y micro memorias, los SD también han facilitado y tornado más confiables las comunicaciones entre los miembros de los GCO. Estos últimos son extremadamente valiosos porque permiten a los líderes trasladar directamente, en video, sus órdenes, directrices o mensajes a sus subalternos. El valor del uso de esta tecnología de comunicación para los GCO resulta incuestionable si se considera que más del 75% de los casos de homicidio agravados, extorsiones y secuestros, que se ventilaron en 2009 en los juzgados contra

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

el crimen organizado y que han ido a juicio, fueron ordenados y ejecutados por medio de la telefonía (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, 2010; López, 2010).

En El Salvador el uso de la telefonía celular se ha extendido a través de toda su población. Entre los años del 2005 al 2009, se pasó de tener alrededor de 2.5 millones de líneas móviles a 7.5 millones, un aumento en cuatro años de alrededor de un 300% (Gráfico 5) y se calcula que cada seis meses entran en servicio 500,000 nuevas líneas móviles. Esta situación posibilita la disposición de una inmensa cantidad de víctimas.

Gráfico 5
Líneas móviles en El Salvador, 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la SIGET, 2009. Boletín estadístico informativo.

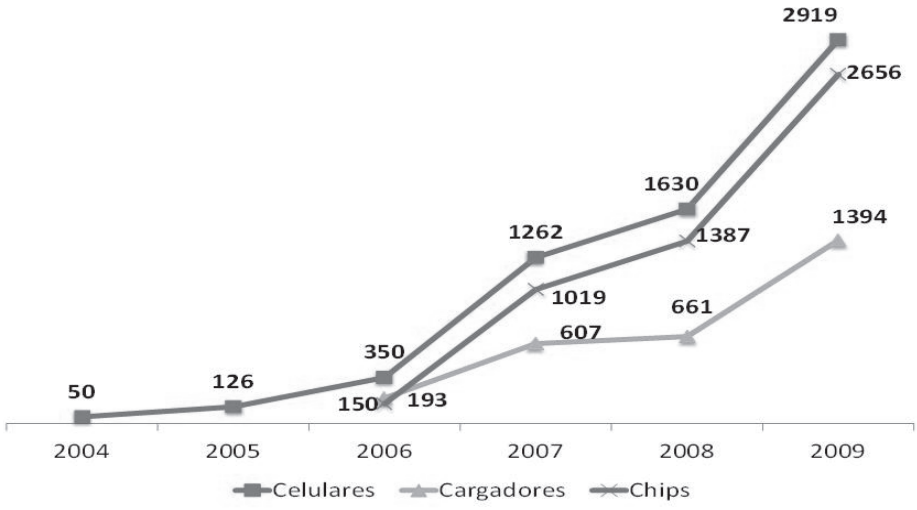
El valor de un teléfono celular, de un chip o memoria dentro de un centro penal está proporcionalmente relacionado con la dificultad que representa el ingresarlos. En el Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca el costo de un teléfono celular puede rondar los tres mil dólares y un chip o Memoria SD puede costar alrededor de 5 mil dólares. En el resto de centros penales el valor de un teléfono celular es de 300 a 500 dólares[10]. Las maneras que los internos se ingenian para ingresar estos aparatos a los reclusorios son diversas. En el mes de junio de 2010 se incautaron 115 teléfonos que iban escondidos en bandejas de comidad de la empresa que provee la alimentación al penal de Ciudad Barrios, para realizar esta acción se interceptó y retuvo al personal que transportaba y servía el alimento. Este tipo de operaciones revela el nivel de complejidad y organización de las pandillas para poder coordinar y ejecutar las mismas (El Diario de Hoy, 2010a).

A pesar de los esfuerzos de las autoridades el ingreso de teléfonos celulares, chips y memorias SD a las prisiones resulta imparable. Las siguientes cifras reflejan la dimensión de este problema, en el año 2004 se reportó el requiso de 50 telefónos celulares y 150 chips, durante el año 2009 esta cifra aumentó substancialmente habiéndose requisado 2,919 teléfonos celulares y 1,394 chips (Gráfico 6).

10 Entrevista realizada por el autor a Experto Centro Antipandillas Transnacional Policía Nacional Civil. 01 de julio 2010

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Gráfico 6
Celulares, cargadores y chips requisados en Centros Penales 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Centros Penales

Últimamente para impedir el uso de celulares en los centros penales ha entrado en vigencia una nueva ley de intervención de las comunicaciones en la cual se prohíbe la tenencia de números privados y se establecen mayores controles para aquellas líneas telefónicas que funcionan con el sistema de prepago. También se han instalado bloqueadores de teléfonos y se ha desplegado a la Fuerza Armada para que extienda un cordón de seguridad alrededor de los penales que inhiba el contrabando de estos aparatos y otros objetos no permitidos.

III. *Características de los Tipos de Extorsiones desde las Cárceles en El Salvador*[11]

Las extorsiones en general siguen un patrón que se puede dividir en 4 etapas: a) selección de la víctima b) la negociación, c) la entrega de dinero y d) la distribución del producto de la extorsión. En cada una de estas etapas participan varios actores pertenecientes a los GCO o relacionados con éstos.

La selección de la víctima es llevada a cabo por parte de pandilleros que se encuentran en libertad, colaboradores o familiares de los pandilleros. El criterio que prevalece en la selección es la capacidad de pago de la víctima o alguna característica o circunstancia que la torne valiosa para la pandilla. En esta fase lo que se procura es conseguir la mayor cantidad de información personal de la víctima, sus familiares o negocio, la cual será de gran utilidad en convencer a ésta de su estado de vulnerabilidad frente a los extorsionistas.

11 La información recabada en este capítulo es producto de entrevistas realizadas por el suscrito con expertos de la División de Investigación de Extorsiones y del Centro Antipandillas Transnacional de la Policía Nacional Civil, en los mese de junio y julio de 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

La negociación es la etapa en que se contacta a la víctima, generalmente es llevada a cabo por los pandilleros que se encuentran internos en los diversos centros penales. Este contacto se lleva a cabo la mayoría de veces vía telefónica (87% de los casos) por medio de anónimos o contacto directo con la víctima.

Durante la negociación, aprovechando la angustia y temor de la víctima, se hace la exigencia, la cual es determinada de acuerdo a la capacidad y comportamiento de la víctima durante este proceso. Esta exigencia no solamente puede ser el pago de una determinada cantidad de dinero sino también en tarjetas pre-pago de teléfono, chips para celulares, productos diversos o favores. Asimismo se acuerda la fecha y forma de entrega y se externa la amenaza, la cual puede ser de muerte o a la integridad física de la víctima o sus familiares, de daños a su propiedad y bienes o de secuestro. En el país se dan dos modalidades de extorsión: a) la *"extorsión única"* en la cual se exige un solo pago a la víctima. La mayoría de estas son personas particulares y en estos casos los extorsionistas suelen no manejar mucha información relacionada con ésta y; b) *"extorsión periódica"*, en la cual la víctima hace pagos periódicamente por lo general diarios o semanales. En estos casos los extorsionistas manejan una gran cantidad de información sobre las víctimas.

La entrega de dinero es la etapa, más vulnerable para el extorsionador, en ella se involucran una serie de actores, los que van hacer la recepción, los vígias y los que les bridan seguridad. Los lugares que se escogen para recibir el pago, son aquellos que garanticen la menor exposición para los extorsionistas: sectores de dominio territorial de las pandillas, rutas de transporte, paradas de autobuses y mercados. También a veces se exige que los pagos se hagan en forma de depósitos a varias cuentas bancarias nacionales o en el extranjero.

La distribución del producto de la extorsión se lleva a cabo entre todos los que participaron en la misma, en la cual cada actor recibe *"la tajada"* preacordada. En las pandillas se ha establecido un sistema por medio del cual sus miembros pagan cuotas periódicas que alimentan un fondo común. Este dinero luego es utilizado para casos de emergencia, la compra de munición y armas, pago de abogados, sobornos y para dar soporte económico a los pandilleros y sus familias.

Las extorsiones son clasificadas de acuerdo a su peligrosidad hacia el sujeto a que se dirigen y complejidad en su ejecución, en:

Peligrosidad y complejidad baja

Este tipo de extorsión se dirige primordialmente a personas particulares. En este tipo de extorsión, como ya se mencionó el extorsionista maneja poca información sobre la víctima, el peligro de que la amenaza sea ejecutada por parte del extorsionista es baja y el nivel de complejidad requerido para llevar a cabo la misma es mínimo. La mayor parte de estos casos se tratan de extorsiones únicas.

Peligrosidad y complejidad media

Estas extorsiones se identifican como de proximidad, se caracterizan por ser cometidas por personas que tienen algún tipo de vínculo con la víctima, la conocen bien. En estos casos la vulnerabilidad de la víctima es mayor dado que está constantemente vigilada por el extorsionador y conoce sus debilidades. La complejidad de ejecutar la extorsión se dificulta medianamente por el vínculo cercano del extorsionador con la víctima, la cual en cualquier momento puede llegar a reconocerlo o a descubrirlo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Peligrosidad y complejidad alta

En este tipo de extorsiones se necesita de una mayor organización y se coordinan una serie de acciones para poder ejecutarlas exitosamente. Entre ellas se destacan tres tipos:

1) De carácter transnacional; son ejecutadas por GCO con gran capacidad de planificación, coordinación y ejecución. En estos casos la actividad delictiva traspasa las fronteras nacionales, involucrando dos o más Estados. En una reciente red de extorsión que se desmanteló en el país, ésta operaba desde varios de los centros penales del país, desde donde se realizaban extorsiones a personas residentes en los EEUU a quienes se exigía que realizaran sus pagos en forma de encomiendas o remesas hacia determinadas personas en El Salvador. En la red participaban 50 miembros, 14 de los cuales residían en los estados de Nueva York y Virginia, apoyados por 20 personas más, entre las cuales se encontraban madres, esposas, novias y amigos de los delincuentes. Durante el tiempo que operaron realizaron alrededor de 90 extorsiones (La Prensa Gráfica, 2010d). Dado su nivel de organización su peligrosidad resulta evidente;

2) Las que se dirigen a la industria y el comercio, estos sectores generalmente son víctimas de la extorsión periódica. En muchos de los casos están involucrados empleados de las empresas, ya sea como cómplices directos o que aprovechan la ocasión para exigir más de lo que en realidad les están exigiendo, apropiándose de este excedente. También a estos negocios les pueden exigir dinero en concepto de brindarles servicios de protección. El problema que afecta a estas empresas es serio, ya que evidentemente les eleva sus costos. A manera de ejemplo de acuerdo a la Cámara de Comercio e Industria de San Miguel, el 80% de sus miembros son víctimas de extorsionistas, algunos de los que se ven obligados a pagar entre 1,200 y 1,400 dólares mensuales (UNDOC, 2007). También la peligrosidad que representa para la integridad de aquellos empresarios que no pagan, sus familiares, conocidos y bienes es elevada, debido a que este tipo de extorsión es ejecutada por una GCO bien organizada con la capacidad de llevar a cabo sus amenazas. Estas extorsiones son de una ejecución compleja que demanda planificación, coordinación y redes de cobro.

3) Las dirigidas al sector transporte, este sector es sin duda alguna el más afectado y envuelto en una espiral de violencia, debido a que muchos pandilleros trabajan o han trabajado en el sector como motoristas o cobradores y por lo tanto conocen a fondo la industria. También la vulnerabilidad de las unidades de transporte público es obvia, sobre todo aquellas que circulan en los sectores de dominio territorial de las pandillas. A muchas unidades de transporte les es exigido el pago de entre tres a cinco dólares diarios para que se les permita operar con seguridad o el pago semanal de 20 a 50 dólares semanales por unidad. El nivel de peligrosidad a que está expuesto este sector se refleja en el hecho de que entre el año 2006 a junio de 2010, 510 personas relacionadas al transporte han sido asesinadas (Diario de Hoy , 2010e).

IV. *Conclusiones y Reflexiones Finales*

El crimen organizado desde los centros penales se constituye en una amenaza a la seguridad del Estado de El Salvador. La actividad ilegal de estas organizaciones criminales socava la habilidad del Estado para proveer servicios, proteger a las

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

personas y mantener la confianza de la ciudadanía en el gobierno y la democracia. Asimismo generan nuevas formas de violencia, amenaza la soberanía, debilita las instituciones y afecta el mantenimiento de los valores públicos.

Las autoridades estatales deben abordar el fenómeno de las extorsiones estratégicamente y no reactivamente. Una aproximación estratégica se enfoca en cómo pensar, entender cómo se puede desarrollar una perspectiva para definir y seleccionar las opciones alternativas en una incrementalmente compleja y dinámica realidad. También implica el dilucidar cómo articular opciones que puedan ser comprendidas e implementadas. La estrategia a todos los niveles implica el cálculo de objetivos, conceptos y recursos dentro de límites aceptables de riesgo a efecto de generar resultados más favorables que los que pudieran existir al azar o en las manos de otros.

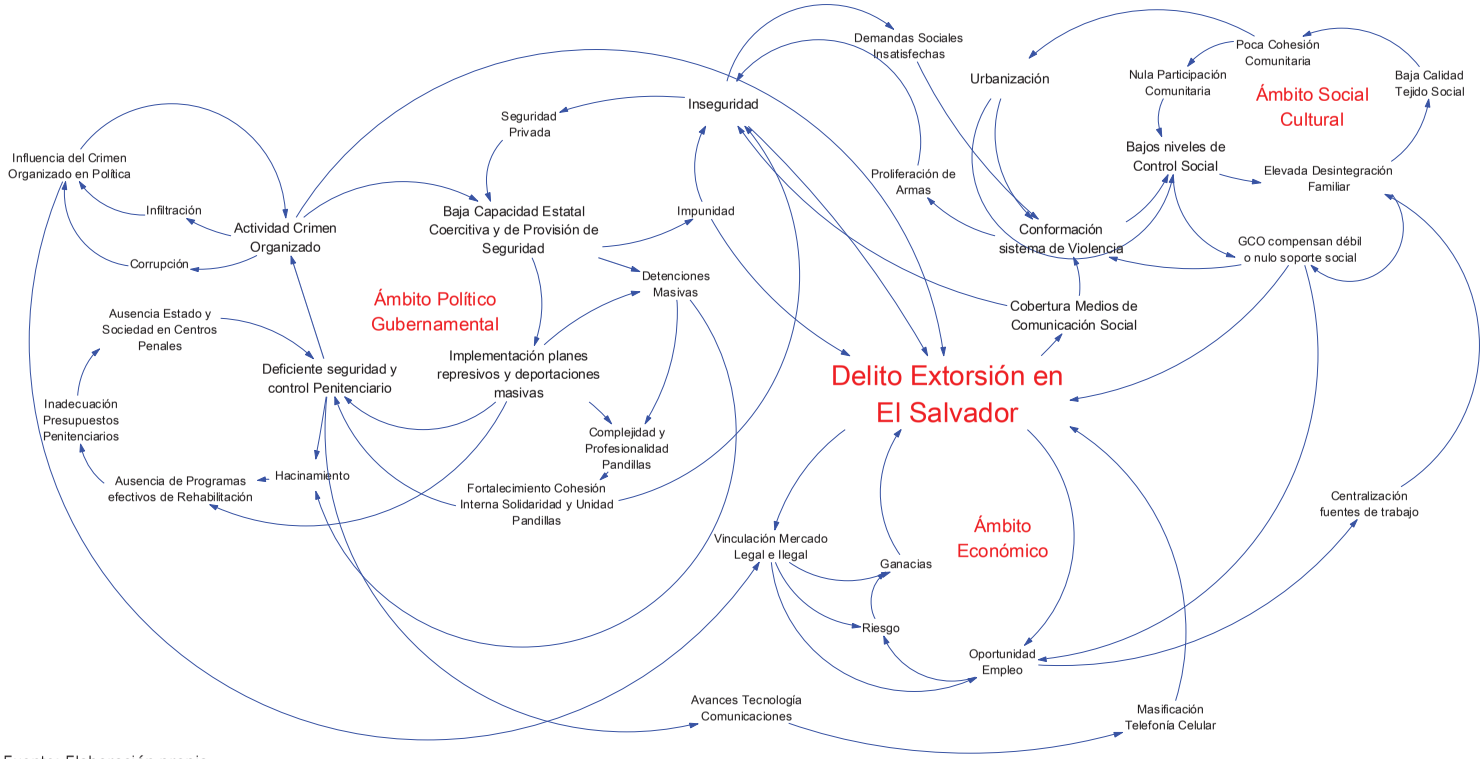
La complejidad de la dinámica del fenómeno de la extorsión en El Salvador se puede apreciar a partir del modelo sistémico que se elaboró para llevar a cabo la aproximación al análisis y comprensión de éste y los factores criminógenos que se conjugan para fomentarlo (Figura 4).

El modelo resulta de gran utilidad para identificar los ciclos de retroalimentación y el balance entre ellos. Asimismo sirve como un instrumento para el desarrollo de la estrategia al permitir un análisis de las opciones de intervención desde una perspectiva sistémica a partir de la identificación de sus centros de gravedad.

La simple vista del modelo nos señala el hecho de que la mayor cantidad de ciclos de retroalimentación (CR) que inciden en el fenómeno de las extorsiones en El Salvador se dan dentro del ámbito político gubernamental. Esta situación resulta favorable en la búsqueda de la solución al problema en el sentido de que muchas de las variables que conforman los CR dependen de la misma actividad estatal y por lo tanto se requiere de la voluntad política y el abordaje estratégico de éstos para lograr incidir positivamente en su dinámica (Figura 5).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

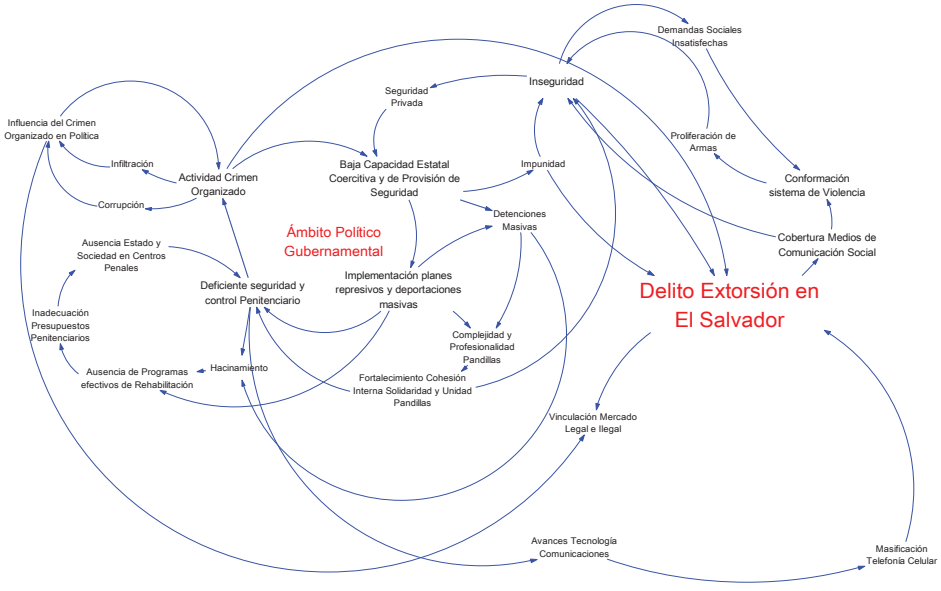
Figura 4
Modelo Sistémico de la extorsión en El Salvador



Fuente: Elaboración propia

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 5
Dinámica de la Extorsión en El Salvador Ámbito Político Gubernamental



Fuente: Elaboración propia

Ámbito Político Gubernamental

Del análisis de la parte del modelo que corresponde al ámbito político gubernamental (Figura 5) se identifican los siguientes centros de gravedad que afectan todas las variables en este ámbito: a) la deficiente seguridad y control penitenciario b) la baja capacidad estatal coercitiva y de provisión de seguridad; c) la implementación de planes represivos y las deportaciones masivas; y d) la actividad de grupos de crimen organizado dentro y fuera de las prisiones.

Ante lo expuesto, las medidas que se podrían adoptar deben estar orientadas a influir en estos centros de gravedad a fin de que incidan positivamente en la dinámica de los CR. En este sentido, se recomienda:

Implementar políticas de Estado consistentes y duraderas que conlleven a la superación del problema. En este orden de ideas se debe:

a) Mejorar la seguridad y control penitenciario. El Estado debe procurar administrar el hacinamiento en los centros penales dado que la relación de esta variable con la seguridad y control de los mismos es proporcionalmente inversa. A mayor hacinamiento se ejerce menor control y disminuye la seguridad dentro de los centros penales. Una medida que inmediatamente afectaría el nivel de hacinamiento es la de evitar el hacer detenciones masivas, cuyo único propósito es el demostrar que el gobierno está implementando medidas draconianas para solventar el problema de la criminalidad y sobretodo de las extorsiones.

   Otra medida importante a implementar sería el de reestructurar el sistema penitenciario a fin de que brinde un trato que dignifique a los internos y les

provea una verdadera oportunidad de reinserción social. El ocio es uno de los grandes problemas que se enfrentan dentro de las prisiones. Un grupo de internos a los cuáles no se provean actividades alternas, rápidamente va a decantar sus esfuerzos en pensar cómo y de qué manera ejecutar actividades ilícitas desde las prisiones.

También las autoridades penitenciarias deben garantizar la seguridad y derechos de los internos. En este sentido, debe equilibrar su prioridad a la seguridad al brindar el debido tratamiento, velar por la salud y la correcta administración de los internos. Obviamente una buena administración de los centros penales transita por el hecho que se le asigne un presupuesto adecuado para cumplir su compleja misión.

La construcción de centros penales modernos cuyas instalaciones faciliten el control y seguridad de los internos, que permita la segregación de éstos por su nivel de peligrosidad, así como faciliten los programas de reinserción y rehabilitación sería un paso correcto en la solución de problemas. Sin embargo hay que considerar que esta opción es la que presenta los mayores costos.

Finalmente bajo este rubro se debe procurar el aumentar tanto la presencia del Estado en los niveles de control, seguridad y bienestar de los centros penales como la presencia de la sociedad civil en los aspectos relativos a la rehabilitación y reinserción social. En las prisiones no deben existir vacíos que puedan ser cubiertos por los GCO. El control del contrabando de teléfonos celulares, chips, drogas, armas, etc. hacia dentro de las prisiones debe ser una prioridad. En esta actividad de interdicción se debe dar paso a la utilización de técnicas y medios de registro menos intrusivas que no vulneren la dignidad tanto de los internos como de aquellas personas que los visitan. También el Estado debe mejorar la selección, la preparación y soporte de los agentes penitenciarios haciendo especial hincapié en su formación deontológica. La implementación de la Política Penitenciaria "*Carreteras de Oportunidad con Justicia y Seguridad",* por parte de la Dirección General de Centros Penales, el fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria y mejoras en el proceso de selección y capacitación de los agentes penitenciarios se considera son pasos en el rumbo correcto.

b) Tomar medidas que permitan elevar la capacidad estatal coercitiva y de provisión de seguridad. En lo concerniente a la capacidad coercitiva el Estado lo importante radica en que pueda ser efectivo con su cometido de hacer cumplir la ley. Esta situación implica mejorar la efectividad y eficiencia de la Policía Nacional Civil, promoviendo avances en las áreas de inteligencia, investigación y de prevención, más que en su capacidad represiva. También se debe mejorar el sistema de justicia que permita la aplicación de la ley de manera equitativa, pronta y justa. En esta área es importante la capacitación de jueces y colaboradores jurídicos, así como también tomar las medidas que garanticen su seguridad.

El logro de avances en los campos referidos incidirá en que se reduzca en el país la impunidad. El elevar los riesgos para los actores ilegales que se dedican a lo ilícito tendrá un impacto positivo en la seguridad de la población. Al ir mejorando la seguridad objetiva y subjetiva de la población el gobierno no sólo gana legitimidad al satisfacer esta demanda, sino también inhibe a que las

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

personas quieran hacer justicia con sus *"propias manos"*. Esta situación tendrá un impacto positivo en debilitar la conformación de un sistema de violencia, lo que a su vez disminuirá la proliferación de armas legales e ilegales. El menor número de armas en circulación y mejores controles sobre las mismas y quienes las portan redundará en una reducción de los niveles de inseguridad.

c) Uno de los primeros indicadores con que los gobiernos están abordando la extorsión estratégicamente, va a ser el cese de la implementación de planes represivos como la principal medida para la resolución del problema. Las detenciones masivas que han resultado de la ejecución de los referidos planes, han generado efectos contraproducentes no sólo porque han agravado la situación de hacinamiento en los centros penales sino porque también han propiciado un mayor grado de complejidad y profesionalización de los GCO. Esta última circunstancia ha sido producto de la recomposición de la estructura de los GCO que operan dentro y fuera de los penales, brindándoles mayor cohesión, unidad, resiliencia, solidaridad y sentido de pertenencia.

d) El Estado de El Salvador deben coordinar políticas y esfuerzos sobre todo con los EEUU para evitar las deportaciones masivas. Ambos Estados deben comprender que esta medida no es favorable al largo plazo para ninguno de ellos. Las deportaciones afectan al Estado salvadoreño sobrecargando el soporte social estatal y su capacidad para recibir y administrar a los deportados, en especial aquellos con antecedentes criminales. Las deportaciones van en detrimento de los intereses de ambas naciones al propiciar las condiciones que han facilitado su transnacionalización y la propagación de la cultura pandilleril y su actividad criminal en toda la ruta hacia el norte.

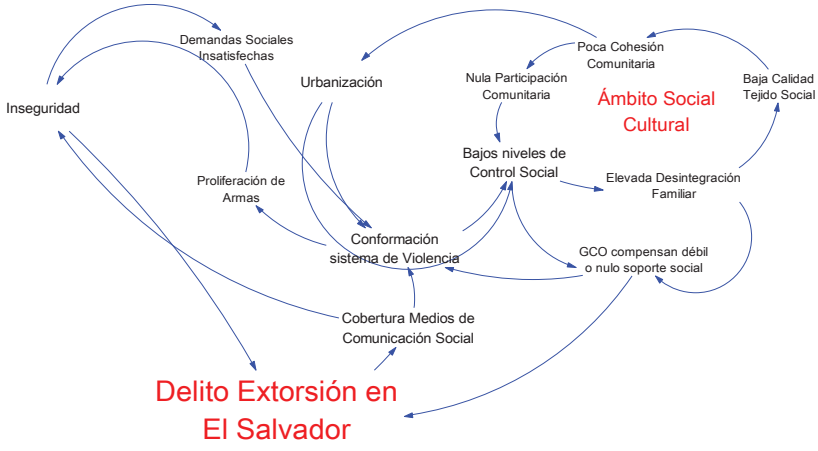
e) El Estado debe interferir y desarticular la actividad de grupos de crimen organizado dentro y fuera de las prisiones no sobre la base de la fuerza sino con trabajo de inteligencia e investigación. Un componente esencial en el combate a estos grupos que pasa inadvertido es el trabajo de depuración y control interno de todas las instituciones encargadas de la aplicación de la ley y el sistema judicial. El esfuerzo en esta vía debe ir dirigido a evitar la corrupción e infiltración de los GCO en estas instituciones y a la depuración de aquellos elementos corruptos o infiltrados dentro de sus filas.

Ámbito Cultural Social

El punto de partida en este ámbito debe ser el reconocimiento que una exitosa intervención estatal en la esfera social-cultural va a requerir de un esfuerzo continuado por lo menos de dos a tres generaciones. La circunstancia anterior obliga a que el abordaje de la problemática desde este ámbito sea a través de la implementación de políticas de Estado que trasciendan la alternancia o cambios de gobierno. Los principales centros de gravedad que se identifican para la superación del problema de las extorsiones en el país son (Figura 6): el mejorar los niveles de control social; la desarticulación de la dinámica que está generando el sistema de violencia actualmente; el reducir la percepción de inseguridad dentro de la población y; el ampliar el soporte social estatal y la presencia del Estado en todas las comunidades sobre todo en aquellas menos favorecidas.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 6
Dinámica de la Extorsión en El Salvador Ámbito Social Político



Fuente: Elaboración propia

En este ámbito el Estado debe:

a) Dirigir todos sus esfuerzos en la reconstrucción del tejido social del país. La mejora de los niveles de control social, dada su importancia y carácter vertebrador de otra serie de variables que dependen de ello, debe ser un objetivo nacional de carácter permanente. Consecuentemente, debe darse prioridad a medidas que fomenten el fortalecimiento de la familia así como la cohesión comunitaria y eleven el nivel de participación de sus miembros en la resolución de sus problemas. Una comunidad sólida, unida, cohesionada, solidaria y participativa se conforma en un bastión impugnable para todo tipo de crimen y delincuencia. Esta participación comunitaria debe incluir y no excluir a los pandilleros. No sólo merecen reconocimiento como personas sino que también son parte de las redes comunitarias. Además no hay que olvidar que la causa primordial de muchos tipos de violencia tienen en sus génesis la exclusión o la marginalización de ciertos colectivos sociales.

b) El desarticular la dinámica que genera un sistema de violencia implica también un esfuerzo a largo plazo y de vital importancia estatal ya que está en juego su monopolio sobre el uso de la fuerza. El Estado debe promover a nivel educativo la cultura de paz. Debe enseñarse a la comunidad a rechazar la fuerza y el dominio como recursos para la resolución de los conflictos por la vía de la imposición. La prioridad en la resolución de problemas entre personas y comunidades debe centrarse en la razón, la comprensión, la comunicación y la capacidad de ceder en aras del beneficio de todos. Igualmente es necesario regular la transmisión de ciertas películas, programas de televisión, comerciales y música que alientan la violencia sobre todo en la juventud y romantizan la figura del bandido, el *"capo"* o el *"narco"*. A su vez es importante fomentar la enseñanza de valores como: la tolerancia, la cívica, la disciplina, el trabajo y la honestidad entre otros. También el Estado debe hacer efectivos e eficientes sus mecanismos de resolución de conflictos a fin de que recupere

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

la confianza de la ciudadanía y está ya no se vea obligada a recurrir a tomar justicia por sus "*propias manos*".

c) El Estado debe detener la urbanización desmedida, no planificada y buscar que los complejos habitacionales que se desarrollen no sólo llenen las expectativas de lucro de los empresarios sino las necesidades de espacio, esparcimiento y dignidad que permitan el desarrollo de las personas. Hay que recordar que el hacinamiento habitacional y las condiciones inadecuadas de vivienda influyen en generar conductas violentas en quienes la sufren.

d) Todos los esfuerzos del Estado salvadoreño deben encaminarse a generar las condiciones objetivas y subjetivas para mejorar la seguridad de la población. El éxito en este cometido no sólo generará elevados niveles de legitimidad sino también va a disminuir considerablemente el delito de extorsión. En la medida que las personas se sientan más seguras van a ser menos proclives a ser víctimas de la extorsión. En este campo se debe dar prioridad, como ya se ha señalado, a la prevención, inteligencia e investigación así como al fortalecimiento de las redes de control social comunitarias. En lo que respecta a la percepción de seguridad se debe hacer conciencia en los medios de comunicación social del daño que ocasionan las noticias *"amarillistas"* y sensacionalistas. Estos medios tienen la obligación y el deber patriótico de reportar la noticia pero no de magnificarla en el afán de lucrarse de ella.

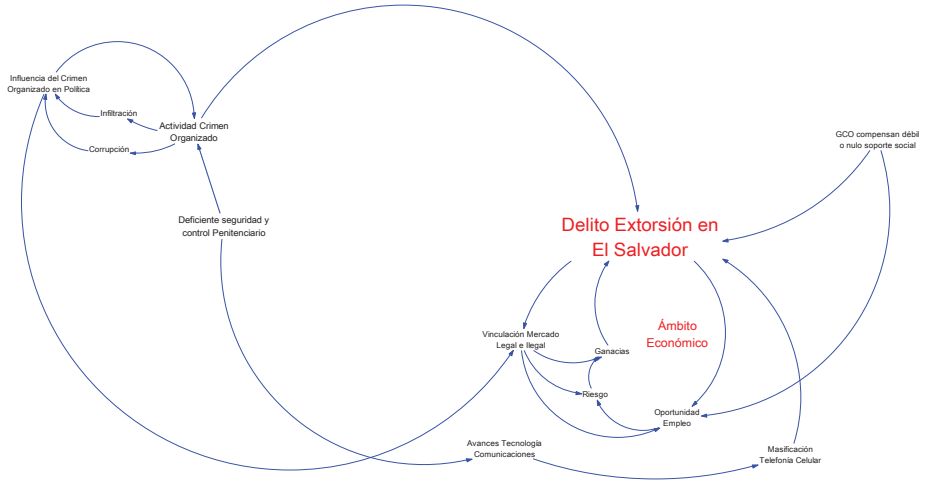
e) El Estado debe elevar su presencia y mecanismos de soporte social en todas las comunidades sobre todo en aquellas menos favorecidas. Consecuentemente no sólo debe tener presencia de las instituciones de aplicación de la ley, sino también en las áreas de salud, educación, cultura, deporte y otras que tienen un impacto en la mejora de la calidad de vida. Siempre hay que tener presente que todo vacío que deje el Estado en este rubro rápidamente va ser cubierto por los GCO a cambio de obtener lealtad y protección de las comunidades a las cuales beneficia.

Ámbito Económico

Al analizar la parte del modelo que versa sobre el ámbito económico (Figura 7) se puede apreciar que la dinámica de las variables que tiene influencia y fomentan el fenómeno de la extorsión se pueden sintetizar en: que es una actividad ilícita de alta rentabilidad y bajo riesgo; que la extorsión se configura en una alternativa viable de empleo provista por GCO para miembros de comunidades con débil o nulo soporte social; que esta actividad depredatoria es favorecida por el nexo que se forja entre los mercados ilegales y legales en la medida que la actividad de las GCO incrementan sus actividades ilícitas e influencia política y; la extorsión es facilitada por los avances tecnológicos en las comunicaciones y la masificación de la telefonía celular. Por tanto en este ámbito el Estado debe:

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Figura 7
Dinámica de la Extorsión en El Salvador Ámbito Económico



Fuente: Elaboración propia

a) Tomar medidas para hacer de la extorsión una actividad menos rentable y de mayor riesgo. Obviamente el factor de la rentabilidad de las extorsiones va a ser difícil que pueda ser controlada por el Estado, sin embargo sí puede incidir en hacer que esta práctica sea de mayor riesgo para los extorsionistas. Algunas medidas que se pueden implementar son: promover la denuncia entre la población, mejorar la seguridad en las comunidades y sectores comerciales e incrementar las capacidades de investigación e inteligencia. Todas las medidas señaladas van dirigidas a disminuir los niveles de impunidad que hacen que la extorsión sea una actividad atractiva para los GCO sobre todo de aquellos que operan desde los centros penales.

b) Generar alternativas de empleo tanto para los internos de los centros penales como para sus familiares para que reduzcan la dependencia de los ingresos provenientes de la extorsión. Esta opción es de difícil implementación dada la rentabilidad que genera esta actividad ilícita, la cual difícilmente puede ser sustituida por ingresos provenientes de empleos legales sobre todo de jóvenes con poca educación y preparación. La enseñanza de oficios, la conformación de cooperativas o cualquier otra opción en que se pueda utilizar las estructuras organizativas de estos GCO pueden ser algunas medidas que se pudieran implementar en este ámbito. También debe favorecerse la descentralización de las fuentes de trabajo, dando prioridad para la instalación de las mismas cerca de aquellas comunidades vulnerables y con altos índices de desempleo. Estas medidas no solo permitirán que las personas puedan trabajar cerca de lugares donde moran, facilitando que pasen más tiempo con su familia sino también va a brindar una alternativa para el trabajo ilícito.

c) Controlar el aumento de los mercados informales a efecto de administrar el poder que los GCO ejercen sobre éstos y evitar que las ganancias que generan

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

pasen al mercado legal. También el Estado debe mejorar su control sobre los flujos de dinero en la economía formal y fiscalizar muy de cerca todas sus actividades. Otra medida que se puede implementar en este campo es el de evitar las regulaciones innecesarias dado que en muchas ocasiones los aumentos de precios que éstas ocasionan en el mercado legal, hacen que muchos de sus productos y servicios se trasladen a la economía informal. En lo que respecta a la influencia política de los GCO se debe tomar medidas tales como, trasparentar los fondos de financiamiento de campañas electorales, para el control de la corrupción e infiltración de políticos

d) Establecer mayores controles sobre la telefonía celular que permitan ayudar en la identificación de los perpetradores de las extorsiones. Asimismo hay que tomar en cuenta que los avances de la tecnología en comunicaciones deben contrarrestarse también con la adquisición de tecnología para el bloqueo de llamadas desde los centros penales y otras que aumenten la capacidad de las autoridades para poder rastrear e intervenir las comunicaciones, guardandóse el debido respeto de todas las garantías constitucionales.

Finalmente en todos los ámbitos se debe buscar e incluir la ayuda y cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales en el trato del fenómeno. El compartir experiencias y recursos permitirá el encontrar soluciones viables y sustentables al problema de las extorsiones en el país.

A manera de conclusión ante todo se debe considerar que en lo que respecta a las prisiones no sólo se confinan cuerpos sino seres humanos, que sienten y piensan. La única forma de lograr su rehabilitación es tratándolos dignamente y con justicia. Caso contrario siempre prevalecerán espíritus y actitudes desafiantes ante el Estado por parte de los internos. Lo anterior lo reflejó bien, Huey P. Newton de las Panteras Negras, cuando cuestionó *¿Prisión donde está tu victoria?*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

Bibliografía

Libros e informes

1. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (2010). *"Propuestas para el Combate Integral de la Delincuencia en el Salvador"*, febrero 2010.

2. Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (2008). "*La cárcel: problemas y desafíos para las Américas"*, FLACSO Chile.

3. Davis, Ángela (1972). "*La rebelión de Attica"*, en id. Et al., "Si llegan por ti en la mañana...vendrán por nosotros en la noche", México, Siglo XXI Editores, 1972.

4. Demoscopía (2007). *"Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica*". ASDI, Guatemala. http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2012/ma_pandillas.pdf

5. Dirección General de Estadísticas y Censos (2008). *"VI Censo de Población y V de Vivienda 2007"*. San Salvador: Ministerio de Economía, El Salvador

6. FESPAD (2007). "*Más cárcel como política de estado"*. Año II, N° 26. Mayo 2007.

7. Fiorentini, G. (1999). "*Organized Crime and Illegal Markets"*. Dipartimento di Scienze, Economiche, Università di Bologna, http://encyclo.findlaw.com/8400book.pdf.

8. FLACSO, IEPADES (2006). "*Informe Subregional Centroamérica y Panamá: Armas Pequeñas y Ligeras"*. San José, Costa Rica.

9. Foucault. Michel (2002) *"Vigilar y Castigar",* Siglo XXI, Editores Argentina

10. Fundación Nacional para el Desarrollo [FUNDE] (2005). *"Área Macroeconomía y Desarrollo. Desempeño económico y del mercado de trabajo de El Salvador 2004-2005",* San Salvador, Global Policy Network.

11. Gaes, Gerald G., Susan Wallace, Evan Gilman, Jody Klein-Saffran, y Sharon Suppa (2001), *"The Influence of Prison Gang Affiliation on Violence and Other Prison Misconduct*", en The Prison Journal, vol. 82 no. 3, p. 359-385, recuperado de: http://tpj.sagepub.com/content/82/3/359.abstract

12. Gutirrez, Ral (2008). "*El Salvador: Murder of Inmates Reveals Insecurity of Prisons"*. Global Information Network.Retrieved November 20, 2009, from Research Library. (Document ID: 1447864721). Mar.17 2008.

13. Hagedorn, J. M. (2008). "*World of Gangs"*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

14. Jary, D., & Jary, J. (1991). "*Diccionario de Sociología"*. New York: Harpers Collins.

15. Macaluso, Mike, (2010). *"Argot."* Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities. 2004. SAGE Publications. 9 Apr. 2010.

16. Mallory, Stepehn L. (2011). *"Understanding Organized Crime"*, Jones & Bartlett Publishers, Ontario, Canada.

17. Passas, Nikos. (2000). *"Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors, Upperworld and Underworld in Cross-border Crime"*. Petrus C. van Duyne, Klaus von Lampe, Nikos Passas (Eds.).Published by Wolf Legal Publishers (WLP).

18. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2005). "*Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003"*. San Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1a. ed.

19. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2008). *"El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del Mundo: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008"*, San

Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

20. Richani, Nazih. (2007). *"Systems of Violence and their Political Economy in Post-Conflict Situations"*. Kean Univesity, http://siteresources.worldbank.org/INTCONFLICT/Resources/RichaniRvsd2007.doc

21. United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2007). "*Crime and development in Central America".* United Nations Publication http://www.agora-parl.org/sites/default/files/crime_and_development_in_central_america_2007.pdf

22. Von Lampe, Klaus (2003). "*The Use of Models in the Study of Organized Crime Paper presented at the 2003 conference of the European Consortium for Political Research (ECPR)".* Marburg, Germany, 19 September 2003.

23. Williams Phil & Roy Godson (2002). *"Anticipating Organized and Transnational Crime, Crime, Law and Social Change",* Jun 2002, 37, 4; Kluwer Academic Publishers.

Revistas

1. Aguilar Villamariona, Jeannette (2008). "*Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura"*, Quórum, Revista de Pensamiento Iberoamericano, Invierno, No. 016, Universidad de Alcalá, Madrid, España.

2. Azaola, Elena (2008). "*El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México"*. Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 115-122, FLACSO, Ecuador.

3. Bailey, John and Matthew M. Taylor (2009). "*Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico"*. Journal of Politics in Latin America 2/2009: 3-29.

4. Brennan-Galvin, Ellen (2002). "*Crime and violence in an urbanizing world"*, Journal of International Affairs; Fall, 2002; 56, 1; ABI/INFORM Global.

5. Colvin, Mark (2007). "*Applying Differential Coercion and Social Support Theory to Prison Organizations: The Case of the Penitentiary of New Mexico"*. The Prison Journal 2007; 87; 367. DOI: 10.1177/0032885507304774

6. Cuadra, Sergio (2003). "*Globalization and the capacity of violence to transform social spaces: Some Critical points of the Latin America Debate"*. Crime, Law and Social Change; Mar 2003; 39, 2; ABI/INFORM Global. Pp 163-173.

7. Danitz, Tiffany (1998). *"The gangs behind bars*"

8. http://findarticles.com/p/articles/mi_m1571/is_n36_v14/ai_21161641/

9. Davis, Diane E. (2006). "*The age of insecurity: violence and social disorder in the new Latin America",* Latin American Research Review; 2006; 41, 1; ABI/INFORM Global.

10. García Ramírez, Sergio. (2004). *"Crimen y prisión en el nuevo milenio".* Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N°. 110, 2004, pags. 547-595

11. Jütersonke, Oliver, Robert Muggah and Dennis Rodgers (2009). "*Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America"*, Security Dialogue 2009; 40; 373.

12. Mehlum, Halvor, Karl Ove Moene & Ragnar, Torvik (2002). "*Plunder & Protection Inc*.", Journal of Peace Research 2002; 39; 447 DOI: 0.1177/0022343302039004005

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

13. Millett Richard y Thomas Shannon Stiles (2008), "*Peace Without Security: Central America in the 21st Century*", Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, VOL 9; NUMB 1, pages 31-42.

14. Richards, Stephen C., Greg Newbold, & Jeffrey Ian Ross (2009). *"Convict Criminology."* 21st Century Criminology: A Reference Handbook. 2009. SAGE Publications. 9 Apr. 2010.

http://www.sage-ereference.com/criminology/Article_n41.html.

15. Sousa Brandão, Thadeu (2008). "*Organizações Criminosas no Brasil: uma Análise a partir Dateoria das Elites e da Teoria da Ação Coletiva*". Revista Eletrônica Inter-Legere – Número 03 (Jul/Dez 2008).

Periódicos y páginas web

1. Dirección General de Centros Penales http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=140

2. Discurso del Sr. Presidente de la República Mauricio Funes Cartagena, en Cadena Nacional de Radio y Televisión, 23 de junio 2010, http://www.presidencia.gob.sv/discurso/2010/06/disc2301.php

3. Diario de Hoy (2008), **"***Han decomisado 794 celulares y 618 chips. Hampa sigue operando tras las rejas".* 17 agosto 2008.

4. El Diario de Hoy (2010a), *"115 celulares iban ocultos en comida",* 8 de junio 2010.

5. El Diario de Hoy (2010b), "*Deficiente control para frenar tráfico de celulares en penales*", 10 de mayo 2010 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa asp?idCat=6358&idArt=4777043·

6. El Diario de Hoy (2010c), "*Funes culpa a medios del clima de impunidad",* 30 de mayo 2010. http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completaasp?idCat=6351&idArt=4833133

7. El Diario de Hoy (2010d), *"Maras reciben $9.6 MIls. por extorsión",* 10 junio 2010.

8. Diario de Hoy (2010e), *"A 66 suben asesinatos de empleados de transporte público",* 2 de junio 2010.

9. El Faro **(**2010), *2009 el año más violento desde 1992.* http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/

10. Fundación Nacional para el Desarrollo (2005), "*Desempeño económico y del mercado de trabajo de El Salvador 2004/2005",* Global Policy Network.

http://noticias.terra.es/2010/mundo/0102/actualidad/el-salvador-registro-4365-homicidios-en-2009-la-cifra-mas-alta-en-diez-anos.aspx

11. La Prensa Gráfica (2009), "*Extorsiones desde cárceles aumentan más de 100%*". http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/52657--extorsiones-desde-carceles-aumentan-mas-de-100.html 12 agosto 2009.

12. La Prensa Gráfica (2010a), *"Cárceles dejan de recibir Reos",* 13 julio 2010.

13. La Prensa Gráfica (2010b). "*Deuda originada en centros penales*," 03 junio 2010. http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/122158--deuda-originada-en-centros-penales.html.

14. La Prensa Gráfica (2010c). "*Ingresan a cárceles $8.4 millones por extorsiones",* 09 de enero 2010.

15. La Prensa Gráfica (2010d). "*Reos dirigían red de extorsión El Salvador-EUA",* 10 de junio de 2010.

16. López, Jaime (2010), *"EE.UU. ofrece un millón para el Centro de Intervención"*, El Diario de Hoy, 12 de enero de 2010.

17. Mance, Henry (2009). *"Dentro de las cárceles de los Maras"* http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso150753-dentro-de-carceles-de-los-maras 14 Jul 2009.

18. Membreño, Tania. (2010) *"Extorsiones desde penales aumentan 600%*, La Prensa Gráfica, 18 de enero.

19. Revista Summa (2010). *"16% de empleados privados en El Salvador gana menos que el salario mínimo"*,15 junio 2010.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.131-171

"El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad"*

Juan Carlos
Morales Peña

Centro de Investigación Científica
(CINC-ANSP), El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Recibido: marzo 13 de 2013
Aceptado: agosto 19 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 173-273]

Resumen:

El tipo de policía y su relación con los escenarios de incertidumbre proclives a la violencia constituye un esfuerzo principal de este estudio. Al ser la policía uno de los grupos estratégicos más visibles y tradicionales de la estatalidad, se discute acerca de si ha tenido las competencias y capacidades necesarias para construir Estado desde abajo. Pero más importante aún, se ha examinado el perfil del policía que se requiere para gestionar las crisis, que ejerza adecuadamente su autoridad y cuente con la capacidad de tratamiento de otros eventos extraordinarios que pueden plantear serios desafíos a la gobernabilidad; por ejemplo, la probabilidad de conversión de grandes concentraciones urbanas en zonas caóticas, en las cuales la soberanía del Estado no sólo se erosionaría y sería retada, sino además estimularía la tendencia a la desintegración social y la desarticulación nacional. Para ello el prototipo policial tendría que estar dotado de una preparación basada en la versatilidad estratégica, la adopción de metodologías de trabajo anticipativo y el procesamiento inteligente del riesgo. Todo lo anterior como competencias indispensables para transitar de una mentalidad y formación profesional fundada en la realidad del mundo periférico a otra de connotación global.

Palabras clave:

Policía estratégico, escenario futuro, sociedad post conflicto, Estado fallido, versatilidad estratégica, trabajo anticipativo, procesamiento del riesgo, gestión de crisis, evento extraordinario.

* Dossier completo de Estudio Estratégico original del Centro de Investigación Científica para la revista "Policía y Seguridad Pública"

"Strategic Police Facing Future Crisis and the Paradoxes of the State in the Reconstruction of Its Authority"*

Juan Carlos
Morales Peña

Centro de Investigación Científica
(CINC-ANSP), El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Received: March 13, 2013
Accepted: August 19, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 173-273]

Abstract:

The police prototype and its relation to scenarios of uncertainty that are susceptible to violence are the main focus of this study. As the police are traditionally one of the State's most visible and strategic groups, discussion centers around whether the required competencies and capacities have been in place to construct the State from the bottom up. More importantly, it examines the profile of the police that is required to manage crisis, adequately exert authority and other extraordinary events that can pose serious challenges to governance; such as, the probability of large urban concentrations becoming chaotic areas, where the sovereignty of the State has not only become eroded, but openly challenged, where the tendency toward social desintegration and national fragmentation would be fostered. To this end, the prototype police would need to be provided with preparation based on strategic versatility, proactive work methodologies, and intelligent processing of risk. These are all indispensible competencies to move from a mentality based on the fringe context to another with global connotations.

Key words:

Strategic police, future scenarios, post-conflict society, failed State, strategic versatility, proactive work, risk processing, crisis management, extraordinary event.

* Complete dossier of original Strategic Studies from the Scientific Investigation Center for the journal "Police and Public Security"

I. *Introducción*[1]

En la estructura del presente estudio estratégico se han analizado aspectos de mucha complejidad del mundo globalizado, aspectos que inevitablemente imponen efectos perniciosos que plantean desafíos transnacionales a los Estados y estimularían nuevas y crecientes competencias profesionales a los cuerpos de policía. Por ello se han examinado contextos proclives a la violencia extrema y la desarticulación nacional, sus impactos en las ideas de seguridad que se asumen desde lo local, y más aún su desenvolvimiento y papel en el deterioro constante de la gobernabilidad. Algunos académicos las plantean como zonas de limitada autoridad del Estado (Maihold, 2012), que no necesariamente conciernen a regiones aisladas, enclavadas en fronteras difíciles; sino más bien –y para efectos de este estudio– en zonas de ausencia o imposibilidad de la autoridad pública para realizarse jurisdiccionalmente, mostrando en el proceso el deterioro de sus competencias y proyectándose hacia grandes conglomerados de población. Pero son los aspectos dinámicos, la incertidumbre de los escenarios y su relación con una tipología policial lo que constituye el esfuerzo principal de este trabajo; y para ello una reflexión transversal ha sido la idea del policía como uno de los grupos estratégicos más visibles y tradicionales de la estatalidad; se plantea el hecho acerca de si este ha tenido las competencias y capacidades necesarias para construir Estado desde abajo. Este asunto incluyó otras aristas y dimensiones de análisis que se desarrollaron en preguntas clave complementarias. A fin de cuentas, se recogen en el planteamiento problemático, en el cual se exponen variables relevantes de la posguerra salvadoreña y las formas de cómo el Estado construyó una sociedad pos conflicto sin una participación contundente de esta última. De cómo la reproducción social y estatal se enfrentaría a impactos no esperados y qué capacidades de aprendizaje serían eficazmente aprovechados y re asimilados.

Se trata de un estudio estratégico apoyado en fundamento científico disciplinar y no de un artículo académico clásico; es decir que no adopta la fórmula IMRD[2]; pero expone una metodología congruente con la evaluación estratégica y el desempeño de los operadores de seguridad. No es un estudio dirigido a público académico; sino a decisores y planificadores, propósito que es conducente al aporte en torno al diagnóstico de necesidades, revisión de modos de operación y análisis de los saldos de algunas experiencias históricas. A partir de las mismas se han elaborado hipótesis de evolución probable de los problemas apuntados y se han elaborado las sub conclusiones más relevantes para alimentación de los casos de estudio que se incluyeron; aspectos claves en la comprensión de dinámicas referidas a la construcción de Estado desde abajo.

Se inició como primer contenido con una discusión que implicó una revisión crítica del contexto de posguerra salvadoreña, presentando algunas regularidades y aspectos generales de tipo conceptual. Toma como punto de partida el examen de tres grandes factores referidos a las situaciones siguientes:

1. La brecha existente entre discurso político, debate público en general y la concepción de tipología policial para la etapa de postguerra.

2. La creencia incompleta que identifica que la transformación inconclusa del

1 El suscrito agradece a los cinco evaluadores y especialistas que participaron en la etapa de arbitraje y revisión de este estudio, haciendo importantes observaciones y recomendaciones.

2 (I) Introducción, (M) Metodología, (R) Resultados y (D) Discusión, que adoptan los artículos científicos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

policía al perfil civil ha sido el resultado de la instalación progresiva de formatos autoritarios en los estilos de conducción de la corporación policial.

3. La ausencia de evaluación estratégica del desempeño policial desde el marco organizacional que se asumió para orientar sus acciones en la posguerra.

Se incluye en este mismo apartado el desarrollo del concepto de policía estratégico y el perfil profesional que tendría asociado; y que constituye el principal eje transversal de este estudio. Para ello el análisis se apoyó en tres dimensiones fundamentales. Una referida a los grandes contextos situacionales que deben guiar la preparación del policía; un segundo concerniente a las competencias claves de carácter transversal en todos los procesos de formación, no centradas estas en temáticas meta, sino en habilidades para la atención de las tendencias y demandas en materia de seguridad y su trascendencia internacional; y en tercer lugar, una tipología muy somera sobre los perfiles relevantes que deben ordenar la especialización de la organización policial, en sus niveles intermedios y superiores; y que se convertiría en un consistente recurso primario de gestión avanzada del talento humano.

La tercera sección condujo el análisis hacia una base teórico-conceptual para la discusión en donde se reflexiona críticamente los conceptos de "Estado fallido", "zonas de limitada autoridad del Estado" y retos de gobernabilidad; mostrándolas como condiciones situacionales con umbrales específicos de materialización, pero sobre todo como zonas críticas de operación para elementos policiales, en las cuales las dinámicas globales supondrían la apertura de coyunturas probables en las que policías de países periféricos pudiesen participar. Si eso se produjese, cabría preguntarse: ¿La corporación policial sería un actor idóneo? ¿Qué tipo de experiencia apropiada aportaría sobre el escenario?

Un cuarto segmento del documento describe una aproximación a los aspectos metodológicos empleados como plataforma de tratamiento del problema, mediante el desarrollo de un ejercicio de aplicación que se apoyó en dos recursos analíticos, uno de ellos, el uso de casos de estudio de la historia reciente del país, seleccionados y atendiendo cuatro criterios concernientes a: 1. La relevancia y factor de impacto en la seguridad. 2. Influencia en la población. 3. Potencial de erosión de la gobernabilidad. 4. Coyunturas críticas en las que se desenvolvieron. El otro recurso fue la elaboración de escenarios hipotéticos de futuro probable para advertir tendencias y reflexionar sobre sus desafíos en materia de seguridad, la mayoría de estas en una lógica de continuidad de los casos de estudio previos, más otros agregados que se estimaron pertinentes.

Un quinto contenido desarrolló casos para estudio, derivados desde fines de la década de los ochenta hasta la coyuntura actual, plataformas para extraer lecciones, dimensionar déficit y desafíos y estimar el grado de evolución negativa que pudieran tener en los años venideros.

Una sexta sección incluyó la descripción de la situación estratégica global, a manera de recurso de introducción para las hipótesis de futuro probables, para la claridad del contexto en el que se desenvolvería el Estado y por lo tanto los retos que se le impondrían a los cuerpos de policía.

Finalmente, un componente de conclusiones y recomendaciones. El estudio no pretende presentar conceptos acabados, sino, por el contrario, únicamente contribuir con nuevas ideas e insumos para la discusión de la seguridad, propiciar la necesidad de una revisión estratégica del desempeño y estimular para que los

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

esfuerzos fragmentados en este rubro converjan a una política de Estado. No es objeto tampoco ser exhaustivo en el dimensionamiento estructural, funcional y doctrinario de un policía estratégico que implicaría propuestas de formación, diseños educativos, planes de estudio; y posiblemente normativas y pautas institucionales nuevas. Todas ellas corresponderían a un segundo esfuerzo de investigación que merecería ser desarrollado para los efectos de proporcionar un documento de trabajo oportuno para los imperativos de modernización policial y las consideraciones estratégicas institucionales que pudieran mediar.

Este estudio no obstante interpreta asuntos críticos y expone problemas de alta sensibilidad pública y política, no pretende bajo ninguna circunstancia censurar la formación policial que actualmente se imparte en las academias de policía de la región centroamericana incluida la salvadoreña , ni siquiera ha sido objeto de estudio las transformaciones actuales que se ha sucedido. El análisis y la evaluación se desarrollan atendiendo las siguientes condiciones y normativas:

1. Apelando a la libertad académica, porque sin esta prerrogativa todo esfuerzo intelectual se inhibiría de la creatividad necesaria para los efectos de ser minucioso y contundente. Además se apoya en la política 5.3 referida al área de investigación y docencia de la revista "Policía y Seguridad Pública" y que literalmente reza así: "Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo".

2. Teniendo claridad, que la única forma de contar con insumos nuevos y vanguardistas para la discusión pública sobre seguridad; es atreviéndose a pensar distinto, observando una buena dosis de racionalidad, efectuando una crítica profunda y a la vez proponiendo nuevas pautas y abordajes analíticos; sobre todo allí en esas áreas grises que nadie observa, atiende, ni procesa o incluso en las formas de cómo se aprecian.

3. Entendiendo que un académico no puede ser rehén de lo políticamente correcto e incorrecto, porque en esas plataformas también existen opciones y posturas que no necesariamente comulgan con el interés nacional y el bien común de la ciudadanía; y porque además no pueden asumirse como criterios absolutos de verdad, porque su esencia es relativa y el grado de legitimidad en el que se apoyan cuentan también con brechas y déficit.

4. Finalmente este estudio estratégico se inscribe en un esfuerzo de producción intelectual desde una visión de Estado, por lo tanto es éste su receptor prioritario. La plataforma institucional desde donde se piensa y elabora concierne a una expresión del poder público, los recursos de análisis se sitúan desde las metodologías de planificación y análisis estratégico de algunas instituciones especializadas de la estatalidad. De tal suerte que el lector y posiblemente el crítico no encontrará acá un procesamiento de las preocupaciones de otros actores no estatales y sí por el contrario un planteamiento estatalista que sin embargo ha confrontado su simiente como un imperativo para crecer en acervo y renovarse para la acción.

II. A*proximación* analítica al problema de posguerra

El problema fundamental que se desarrolla concierne a la pregunta clave: ¿Tienen los policías la formación, las competencias y la experiencia necesaria para construir

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Estado desde abajo[3]? Y la misma se relaciona con otras complementarias: ¿Cuál es la experiencia policial[4] acumulada en torno a la gestión de acontecimientos de masas? ¿Cómo han empleado sus capacidades para el tratamiento de eventos críticos extraordinarios? Preguntas válidas si se piensa en escenarios de presencia limitada del Estado que no implican únicamente cuadros situacionales de raigambre nacional, sino también otros referidos a escenarios geográficos distantes, cuyas dinámicas de inestabilidad o desestructuración incluye Estados fallidos; espacios que generan repercusiones globales y vecinales de distinto alcance en materia de seguridad y que han estimulado operaciones lideradas por Naciones Unidas en diversos formatos: "construcción de la paz", "nation-buildings" y otras. Este es un contexto en el cual una vertiente muy prolífica en la etapa posterior al fin de la confrontación este–oeste y en el contexto de la post guerra fría ha sido la demanda de personal militar y policial de países subdesarrollados –generalmente de sociedades posconflicto– surgidos de un proceso de transición o de paz exitoso, con amplia experiencia en la construcción de nuevas instituciones, incluso de seguridad pública, en donde acontecieron: cese de fuego, separación de fuerzas beligerantes e implementación de protocolos calendarizados de desarme y desmovilización de bandos contendientes. Destaca acá el caso salvadoreño, con una posguerra muy complicada, rica en experiencias, dinámica en soluciones ad hoc e insertada incluso en el marco de ingenierías institucionales, cambios paradigmáticos y diseño de metodologías nuevas y propias para efectos de sustento de una función policial renovada.

De este aporte al ámbito internacional, que podría parecer prematuro, surgen las preguntas: ¿Cuál es la experiencia acumulada en materia de gestión policial en misiones de mantenimiento de paz? ¿Poseen la logística y plataformas de despliegue de personal para escenarios geográficos distantes y complicados? ¿Poseen el bagaje cultural y tecnológico adecuado para la interacción con las poblaciones nativas? De tal manera que sobre la base del caso salvadoreño se

3 Significa que desde los escenarios geográficos más locales en donde se asientan comunidades humanas, pueda verificarse la existencia de relaciones de autoridad, expresiones manifiestas de la estatalidad a través de sus distintos referentes especializados. Se trata de espacios de base desde donde el Estado fija su soberanía y esta se convierte en competencias facultativas para movilizar decisiones y acciones de los operadores en el terreno apoyados en la legalidad. Así también de jurisdicción que delimita un ámbito de acumulación de legitimidad e incluso hasta donde se apropia de los límites a la posibilidad de actuación total en un nodo territorial y de incidencia social específica y determinada, hacia los cuales dirigiría sus productos políticos. Hacia donde es capaz de restaurar reglas y pautas de relación, hacerlas funcionar para la reconstitución de la autoridad y resolver las paradojas que se generan entre las demandas de la población y las capacidades reales y potenciales de los operarios del Estado para atenderlas, tratarlas y resolverlas.

4 Porque como parte de una práctica cultural e institucional generalizada, se acude a los policías para lidiar con los efectos sociales y los complejos cuadros situacionales de violencia; que son los que el Estado ha procesado y atendido en términos de demandas sociales. Un contexto en el cual han operado instituciones públicas de base territorial sin los recursos indispensables para la proyección autoritaria requerida y sin las herramientas necesarias para intervenir. Se trata de que todas aquellas funciones especializadas del Estado, diseñadas organizativa y facultativamente para prevenir el conflicto social y que han fallado en su cometido, han sido desplazadas inevitablemente hacia otros ámbitos y entidades detentadoras de diseños reactivos que se desenvuelven o entran en escena cuando los problemas están instalados y son de compleja resolución. Siendo en definitiva el policía el único referente capaz de establecer una relación imperativa con la población local y por lo tanto una condición de orden público indispensable para normalizar lo cotidiano y consubstancial por lo tanto para abrir el espacio público a la intervención de otras entidades especializadas de base territorial como educación y salud; cuyas funciones reconstituyen tejido social pero no disuaden a operarios del crimen en su determinación de secuestrar el orden en el escenario. La reducción de riesgos sociales y vulnerabilidades en el entorno, mediante la garantía del factor presencial de la policía, le provee de legitimidad y legalidad a las iniciativas; pero ello debe transferir experiencias y capacidades a los líderes locales para emprender proyectos futuros de interés común.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

analizan rasgos generales de una sociedad pos conflicto y las particularidades de gestión y procesamiento inteligente de riesgos. En el caso de El Salvador, se encuentra implícito un efecto ejemplarizante, porque se trata de una sociedad pos conflicto que logra blindarse contra el resurgimiento de la guerra (Azpuru, 1998); en este sentido, es un resultado que ha estimulado al estudio de su experiencia, pero insuficiente para explicar la complejidad y situación problemáticas de otras realidades como la actividad criminal y delictiva en la posguerra, dinámicas que no solo han comprometido la gobernabilidad, sino que la han vuelto deficitaria.

En todo este razonamiento explicativo, se arriba al asunto del policía y el perfil que este debería tener para su óptimo desenvolvimiento en un tipo de sociedad como la salvadoreña, constantemente amenazada con su desestructuración y sus respectivos impactos institucionales.

Tres son los factores que en materia de formación policial y de investigación en seguridad han resultado irresolubles y continúan generando impedimentos para que el policía se configure como un constructor de institucionalidad. Es decir, barreras que impiden que el agente sea capaz de plantar en lo social arquitecturas suficientes de autoridad pública, revestidas de competencias que se legitimen en el desarrollo de su cumplimiento y de jurisdicción y cuyo alcance sea capaz de realizarse en el ámbito espacial que se requiere y asume legalmente.

El primer factor es la brecha que el discurso y debate público generó en torno a la tipología policial. Un énfasis significativo en un policía civil que distanciara al nuevo cuerpo policial de la vieja naturaleza militar, lo diferenciara en cuanto al dispositivo disciplinario y lo convirtiera en un colectivo cercano a la gente, es decir, entrelazado con la población misma. Pero más aún como un propugnador de valores comunes y compartidos para los menesteres de la convivencia social. Este planteamiento muy influyente aún no ha convencido a los grandes públicos[5] por dos razones fundamentales:

a) Porque está basado originalmente en la capitalización de un estado de ánimo nacional de la postguerra temprana, basado en el reconocimiento de prácticas

5 Los grandes públicos son la población del país. Fue evidente que en los primeros años de post guerra tanto la institución militar como la policial mostraban similares niveles de confianza, 3.99 (Fuerza Armada) y 4.52 (PNC) de una escala de siete (7.0). En estos primeros estudios se advirtió de un ascenso progresivo de la credibilidad de la institución castrense, mientras la PNC se mantuvo estable (Córdova, 1996, p. 20). En la actualidad otros estudios más recientes han mostrado que la credibilidad en la institución militar se encuentra en su mejor cota (67.45% de confianza) y por su parte la policial se muestra estancada (54% de confianza); datos relevantes que muestran los niveles de legitimidad que tienen estas instituciones y a las cuales se les relaciona con el ámbito de seguridad (Córdova et al, 2013, p. 157). Además ha sido común en la opinión de importantes segmentos de la población, posturas favorables a las políticas duras de seguridad, así como también han adversado las posturas flexibles contra la delincuencia e incluso a la que ha mostrado reserva y rechazo a la tregua de las pandillas (IUDOP, 2013). Algunos estudios de ciencia política sobre participación electoral en Centroamérica identifican la presencia histórica de importantes e influyentes electorados y públicos conservadores en el istmo (Artiga, 2000, p. 146); tan solo en países como Guatemala en el período comprendido entre 1982 y 1997 el "centro" político acumuló porcentajes de votos de entre el 58.8% (1985) de máximo rendimiento a 12.9% (1995) de mínimo. Mientras que la derecha acumuló porcentajes de votos situados en un mínimo de 12.6% (1985) a un máximo de 62% (1995) y la izquierda representó a penas un 7.7% de la preferencia electoral. En El Salvador la situación no ha sido muy distinta, mientras el centro político acumuló para el mismo período valores máximos de 52.4% (1985) para luego descender a un 8.4% en 1997. En el caso de la derecha esta acumuló un máximo histórico de 57.9% de los votos (1989) y luego mantenerse estable en un mínimo de 44.1% (1997) fecha en la que coincide el ascenso de la izquierda en la cantidad de votos válidos acumulados y que se situó en un 36.5% (1997). Lo anterior podría contribuir a la explicación de las actitudes de la población respecto a temáticas sensibles relacionadas al orden público y a la contundencia policial, claro está, que dicha inferencia tiene sus límites.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

ilegales por parte de los antiguos cuerpos, arbitrariedades contra la población y su rechazo al fenómeno del terrorismo de Estado. También estuvo muy presente el cansancio y rechazo general en relación a la posibilidad de que continuase el conflicto armado. La transformación geopolítica mundial y su premisa de desmontaje de la guerra fría; condujo además al convencimiento por parte de los negociadores, acerca de que la construcción y diseño de un nuevo instrumento policial constituiría un asunto decisivo para desligar el ámbito de la seguridad pública del de defensa, expresaría en su justa dimensión las correlaciones de fuerza en el orden político. Esta legitimidad se erosionó al desarrollarse situaciones graves de delincuencia que debieron enfrentarse en un contexto en el cual las funciones de control social y territorial estaban siendo desmontadas[6]. La idea de un policía con un palo y una pistola en una zona convulsa de operación de bandas armadas con experiencias de combate y armas de guerra planteó serios inconvenientes, entre estos el hecho de si el nuevo prototipo policial se situaba correlativamente a la necesidad emergente de seguridad.

b) Hubo un análisis insuficiente para determinar qué tipo de despliegue se requería para la pos guerra, asunto que incluía: la cantidad de policías a formar, su distribución territorial y su ineficaz incidencia en el tejido comunitario. Esto último porque al no cumplirse la función de constructor de Estado desde abajo, este ámbito institucional comenzó a ser ocupado por actores no estatales como el crimen organizado y las pandillas, presentando un cuadro prematuro de cooptación de tejido social.

El segundo factor consiste en que se asume que la transformación inconclusa del policía al perfil civil, es un resultado exclusivo de la implantación de formas autoritarias que mediaron y se instalaron progresivamente en los estilos de conducción y en la preparación transversal de la corporación policial; situación que remite de nuevo a los híbridos organizacionales inestables pero no por la fisonomía y formato disciplinario que adoptan, sino por la coincidencia de metodologías, mecanismos y dispositivos distintos que la complejizan, le erosionan capacidades, impactan su rendimiento, despoja a sus miembros de un verdadero sentido de misión y les hace arribar a estados de salida irresolubles .

Todo lo anterior ocurrió en medio de la transición del aparataje policial, la complejización de la violencia y la inseguridad de postguerra además de la hegemonía de consideraciones políticas e ideológicas[7] sobre otras vitales de

6 De acuerdo a la teoría de planificación de la seguridad nacional, la existencia de organizaciones armadas en los años setenta, fue definido e identificado como un período en el cual su nivel de desarrollo organizativo se caracterizó por la expansión de sus actividades contra el gobierno en ámbitos urbanos. Por ello la respuesta estatal estuvo basada en los cuerpos de seguridad de entonces, puesto que eran sus ámbitos de responsabilidad. Mientras en los años ochenta el desarrollo cualitativo de las agrupaciones clandestinas a ejércitos guerrilleros con dimensiones regulares; convenció a los planificadores militares que el ámbito de la seguridad pública había sido sobrepasado, que las estructuras policiales no pudieron contrarrestar el fenómeno y que por lo tanto el asunto debía pasar al ámbito de competencias de la Fuerza Armada; debe tenerse claro que en los años setenta el fenómeno fue conceptualizado como un problema de seguridad pública, mientras que en los ochenta pasó a advertirse como amenaza a la seguridad nacional. De acuerdo a la lógica anterior se explicaría el desplazamiento del esfuerzo y responsabilidad principal de policías a militares.

7 Dos fueron las fundamentales, una referida a la insistencia de una parte de la izquierda que interpretó como inconveniente el uso excesivo de fuerza; aun cuando el entorno de seguridad se volvió complejo y la respuesta institucional técnicamente refería a fórmulas mayores que el mero acto de presencia policial para prevenir el conflicto. Así también la responsabilidad de los liderazgos de la PNC (Policía Nacional Civil) y la ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública) de los dos primeros gobiernos de ARENA para

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

índole técnica y estratégica en los aspectos concernientes a despliegue territorial, dominio geográfico y control social[8].

Además el factor referido a "transformaciones inconclusas" que es un término aplicado acá para el objetivo de identificar independientemente del diseño organizativo policial por el que se optara o accediera entre fórmulas distintas en una escala; conllevó en cuanto proceso a la descripción síntesis de un problema crítico de postguerra que concerniría a las cuestiones ¿De cómo avanzar? y ¿Hacia dónde avanzar? ¿Cómo saber si se trata de la dirección correcta? Entre otras diversas preocupaciones inherentes en toda la dinámica de construcción de una experiencia inédita. Sin embargo, el arribo de modelos de policía a escenarios deseables planteados desde las concepciones imperantes no sólo tuvo relación con la doctrina, el comportamiento y desenvolvimiento no previsto. Sino también hicieron mella la falta de innovación educativa, una condición atrofiante que restó creatividad a la policía de postguerra en las tareas de orden cotidiano, ampliando la brecha entre la preparación y los requerimientos en el terreno. Limitó además la idea de avance y agotó prematuramente la búsqueda por la instalación inteligente de formas de trabajos funcionales y de alto rendimiento.

Así también el asunto de la movilidad de los miembros de la organización estropeó el imperativo de relevos ordenados, la sistematización de regímenes meritocráticos, el desarrollo de sistemas de incentivos morales que fortaleciera el principio de vocación sobre el de empleo.

La transformación inconclusa también se situó en un enorme déficit de inteligencia estratégica sin el conocimiento anticipado para la decisión, se propiciaron impactos limitados; no se avanzó en materia de seguridad pública, ni en el concepto de comunidad de inteligencia, ni en su profesionalización, debilitando por lo tanto al Estado en sus empeños para propiciar condiciones aceptables de seguridad.

La policía de postguerra nunca planteó metas razonables para estados de salida posible al problema de la delincuencia y la criminalidad, estuvo desprovista de un concepto de victoria social, sin ello la batalla por el orden público careció de dirección y el escepticismo entre los operadores se extendió entre las filas de la organización. Finalmente se careció del diseño de una estrategia general de recuperación del control social y territorial, desmantelado en la etapa de transición entre los antiguos cuerpos de seguridad al nuevo. No presentó conceptos de adhesión de apoyos, mecanismos de cooperación con las poblaciones, ni mucho menos inventarios fidedignos de los actores criminales a partir de sistemas de recolección de información eficientes.

El tercer factor ha sido la ausencia de evaluación estratégica del desempeño policial desde la plataforma filosófica, a partir de la cual se ha intentado orientar acciones durante el período de posguerra. La restricción acá ha sido que la doctrina policial ha estado inmersa en un debate inconcluso que ha fluctuado entre los formatos

garantizar despliegues basados en consideraciones estratégicas de rigor; iniciativas que priorizaron antiguas áreas de control y presencia guerrillera en un fallido intento de erosión de su capital social y en donde se registraban índices delictivos sumamente insignificantes.

8 Otra limitante es que ingresaron a escena otros actores competidores, que comprometieron el principio de monopolio de la fuerza del Estado, tales como pandillas, grupos armados ilegales y fuerzas de exterminio social. El problema de factibilidad del modelo policial en construcción con esta compleja realidad, generó también la oportunidad para una privatización de facto de los servicios de seguridad, sin dejar de tenerse en cuenta claro está, que se trata de un fenómeno global y que tiene otras diversas y amplias motivaciones.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

militarizados[9] a otros civiles de proyección comunitaria[10]. Esto sin que ambos se hayan desarrollado de forma completa, que hayan generado registros sistemáticos de éxitos y fracasos o incluso se hayan desenvuelto en plazos razonables de tiempo como para que los gabinetes de seguridad hayan tenido la certeza de mantenerlos, modificarlos o desecharlos.

El formato militar nunca fue completo[11]. Es claro que nunca adoptó esas formas en estricto sentido, su funcionalidad y éxitos sólo podrían verificarse con un estudio pormenorizado del rendimiento de los antiguos cuerpos de seguridad pública en los años setenta y ochenta. Ineficaces en sus metas contra insurgentes pero relativamente eficientes en el control de la actividad delictiva; constituiría una brecha por analizar y sería muy oportuno generar una investigación con esa retrospectiva. Su práctica cohabitó con el debate de sus detractores y con sus propios segmentos internos que no lo aceptaron. El entorno legal que requirió para dotar de condiciones su umbral de desempeño fue atenuado en numerosas ocasiones que limitaron sus metodologías[12]. Cabe a estas alturas plantear que

9 El modelo militar, ha perdido su base constitucional que le dio sustento en el pasado y que le permitió al ámbito de defensa, adscribir la seguridad pública y la función de inteligencia. Fue legal y legítimo en el marco del anterior orden político, surgido tras una Asamblea Constituyente en 1982 y robustecido por eventos electorales sucesivos basados en las reglas de juego de la institucionalidad establecida. Lo fundamental acá se refiere a sus recursos metodológicos y si los mismos fueron efectivos para procurar determinadas condiciones de seguridad. El orden constitucional que rige a Estados y sociedades son dinámicos y se adecuan a los imperativos de la realidad social, generalmente se anclan a prototipos políticos con cierta legitimidad global y consenso mayoritario; pero que en términos de ciencia política constituye un determinismo que no lo diferencia de otros como la desaparición del Estado o el fin de la historia.

10 Este último por ser incipiente, posee un ensayo parcial en el actual período presidencial y aún no se ha sistematizado una primera evaluación estratégica para verificar sus resultados. Al igual que el modelo militar se trata acá de identificar cómo se han generado mejores rendimientos para la resolución de problemas de inseguridad, más allá de la influencia que ejerce lo políticamente correcto.

11 Recuérdese que a pesar de todas las críticas acertadas que pudieron generarse en torno a tendencias regresivas en el nuevo cuerpo de seguridad, el fenómeno difícilmente alcanzó las características de los años de la guerra. Aspectos parciales que pudieron desarrollarse distaron mucho de la idea de un formato hasta entonces denunciado, pero que en esencia tiene sus propios atributos y contenidos estratégicos para funcionar y articular una lógica de trabajo y comportamiento. Esto requiere que se encuentre extendida entre sus miembros y aceptada plenamente, independientemente del mecanismo empleado para su implantación y consolidación.

12 La Ley Anti Maras, que en su momento presentó la administración del presidente Francisco Flores como una normativa para combatir a las pandillas, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en el año 2004. En un extenso documento de 144 páginas, los magistrados expusieron que muchos de los artículos e incisos reñían con una serie de principios y disposiciones constitucionales. Por ejemplo, se explicó que contravenía el principio de culpabilidad, en donde se estarían penalizando apariencias y aspectos, figura presente en sus artículos 1, 6, 8 y 29. Este argumento de la penalización, también de acuerdo a los magistrados, estaría presente respecto a las acciones de las maras, específicamente los artículos 6 y 25, lo que violentaría la seguridad jurídica. De esta forma continúa diciendo que el artículo 2 permitiría el juzgamiento de menores de 18 años, distanciándolos de otras normativas cuyas jurisdicciones existen para regular eso; o el artículo 30 que violaría las competencias de la Fiscalía General de la República (FGR) para ejercer la acción penal.

Todo lo anterior, sin embargo, no resolvió las cuestiones relativas a la naturaleza de las pandillas, en cuanto a estructura delictiva, de amplia presencia territorial, de dimensiones organizativas transnacionales. Debe dejarse claro que toda comunidad de crimen organizado, transnacional o local; derivan de situaciones sociales peculiares que generan un entorno subcultural de lo ilícito, en el cual median lealtades, tradiciones familiares, ritos de iniciación, códigos de honor y sistemas específicos de reclutamiento entre otras formas de adherencia coercitiva. Lo anterior no los hace una estructura delictiva menos peligrosa. En el caso de las pandillas salvadoreñas, se trata de organizaciones criminales cuyos rendimientos económicos ilícitos evolucionan hacia características de mayor complejización y en donde las capacidades de asocio o federación les concede bases para la consolidación de emporios y otras plataformas de expansión de su estructura.

El debate sobre sus orígenes sociales, como aspectos motivantes de su surgimiento se antepone a los retos de seguridad que su veloz complejización como organización criminal sigue planteando a las

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

planes como el Mano Dura y Súper Mano Dura fueron etiquetas partidizadas con las que se identificaron a los planes operativos normales de la corporación policial[13]. ¿A caso la voluntad del Estado por imponerse a los actores delincuenciales que han retado su autoridad se resquebrajó por su faccionalización interna[14]? ¿Qué ha sucedido con la dinámica al interior de la comunidad de seguridad pública? ¿Cómo caracterizar los formatos institucionales de todos los gabinetes de seguridad pública que se han sucedido en la posguerra? Las explicaciones simples no son suficientes ni desde la calificación de militarización, que desconocería el auge de la filosofía de policía comunitaria que no se ha evaluado exhaustivamente. Sobre todo, cuando un argumento incompleto pero muy dominante parece ser el de un policía comunitario que comprende la realidad y es capaz de resolver problemas sociales que no le competen por su especialización sistémica. Esto se refiere al conjunto de instituciones cuyas competencias están diseñadas para atenuar, resolver y prevenir problemas más complejos que tocará resolver en su fase final posterior al policía. Es decir, ha sido queja frecuente de los operadores policiales de muchos países que los problemas sociales postergados o atendidos en formas insuficientes e inadecuadas dieron origen a muchas crisis sociales graves y sus correlatos de actividad criminal y delincuencial. Que esas omisiones comprometieron la gobernabilidad y cuya complejidad se convirtió en materia a resolver para los policías que no estaban preparados para hacerlo. Existe una cuestión imperativa que no debe soslayarse en un análisis especializado de las instituciones públicas y se refiere a que en asuntos de sistemas sociales, pero específicamente políticos, una organización policial está diseñada y especializada para la procuración de la paz social y el resguardo del orden público. Esto significa que las pautas de actuación se sitúan en los ámbitos de efectos sociales y no causas. La discusión en torno a ser preventivo

policías de la región. El debate público aún no ha resuelto los asuntos prioritarios sobre una adecuada definición de este actor ilícito, ello seguirá impidiendo que la política pública de seguridad deje de estar fragmentada y se consolide como un esfuerzo estatal. El simplismo de minimizar su comportamiento, por el hecho de suponer que no presenta el nivel de un cartel dedicado al tráfico de estupefacientes, constituye una postura no técnica ni estratégica, lo que inevitablemente acarreará problemas para el diseño de políticas y estrategias coherentes. No obstante en la sentencia se estableció que la ley antimaras era contraria al Programa Nacional de Política Criminal establecida en la Constitución de la República. Lo cierto es que las formulaciones de políticas hechas por los gobiernos de postguerra, no han logrado los consensos necesarios para que se conviertan en estrategias de Estado. En definitiva no está demostrado sí la Política Criminal que se recoge en la Constitución es la adecuada para atender la complejidad de la violencia y la inseguridad del período de posguerra y cabría señalar además sí la brecha entre la misma y las propuestas de cada gobierno no estaría determinado por la complicada evolución de los problemas de seguridad pública o hayan carecido de las interpretaciones necesarias y concretas que se han mostrado insuficientes o ausentes. Cada época tiene sus cuerpos legales pero ellos siempre están expuestos a ser sobrepasados por la realidad social.

Para efectos comparativos también en la región calabresa del sur de Italia, existe abandono del Estado, los gobiernos locales resienten la vigilancia de los gobiernos regionales más centralizados y sus operaciones económicas criminales están basadas en tradiciones familiares, en donde todos sus miembros cumplen un rol importante, compartimentalizado dentro de la N'Dranguetta y observa sus propios códigos de ética y honor (Rodríguez, 2010a).

13 Afirmación de un jefe policial que se ha desempeñado en distintas áreas de gran responsabilidad dentro de la PNC; quien hizo esas reflexiones en el marco de un seminario estratégico, realizado en 2009 sobre seguridad pública, y en el que se plantearon por cuestiones metodológicas reglas de mantenimiento de reserva por parte de los distintos participantes.

14 "... De cómo por la maquinaria estatal fluyen intereses diversos que asumen segmentos importantes de la burocracia pública, reproducen maneras de hacer las cosas e incluso se movilizan al apoyo o veto de toda iniciativa conducente a transformar la estructura y la complejidad de su entramado. Se incluye acá esta captura por parte de grupos fácticos pertenecientes a la sociedad formal e incluso criminal, de aquellos ámbitos claves o relevantes del Estado, para estimularlo hacia la concreción de intervenciones ampliadas hacia escenarios y materias que se han juzgado pertinentes..." (Morales Peña, 2012, p. 232)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

y asertivo para los problemas sociales en sus fases de agravamiento constituye una arista de intervención propia de otras instituciones públicas especializadas, de las que se demanda inversión social y trabajo territorial. Su inclusión en el menú de preparación del policía es beneficiosa, pero para el largo plazo será de alcance parcial, sobre todo si no se desarrollan formas conjuntas cualitativas para la intervención social. De tal suerte que no se trata de una academización del policía, sino de formar a un líder estratégico que emplee métodos anticipativos para prevenir la crisis aún en contextos de deterioro social constante, se muestre versátil en su empeño de adaptación y gestione el riesgo de una forma inteligente; es decir, para el largo plazo, y con intervenciones creativas y factibles para luego diseñar rutas estratégicas de donde deriven repercusiones positivas y oportunas.

A. Perfil del policía estratégico

La construcción de un perfil sugiere un ejercicio de distinta profundidad para concebir atributos y competencias con las que se organizarían planes de estudio, entrenamiento, burocracia especializada, oferta educativa y otros aspectos. Pero el perfil profesional no puede ser algo pretendido, sino que debe partir de la lectura de la realidad, del examen minucioso de variables estructurales y coyunturales. Es decir, mediante el reconocimiento de que los procesos de violencia y auges delincuenciales tienen muchas vertientes en la exclusión económica, en el atrofiado mundo laboral, en la imposibilidad de los ciudadanos para acceder a los servicios públicos, a mejores ingresos y por lo tanto a la poca factibilidad para constituirse como consumidores. Asimismo que el Estado ha omitido diseños más avanzados en políticas públicas, donde los esfuerzos institucionales para la procuración del empleo, la política fiscal, social y la económica; poco han coincidido con las tendencias emergentes en el ámbito de la seguridad pública. Al no existir suficientes oportunidades de empleo, crece el ocio y la desocupación; surge la actividad informal u otras de índole ilícitas. La política fiscal no ha sido un instrumento para solventar con inversión social las necesidades crecientes, mucho menos para dotar de recursos suficientes al aparato policial y las dificultades inherentes a la seguridad. La política social ha tenido una correlación con la disponibilidad de recursos financieros y su óptima gestión; pero no es fácil desmontar o focalizar estructuras de subsidios en contextos de crisis económica y esto no puede ser subestimado en los análisis de seguridad. Cuando han acontecido ciclos de repliegue institucional orientados a la desarticulación de las coberturas y la protección social, han emergido y se han instalado con fuerza el deterioro y la merma de la calidad de vida; el malestar se ha procesado en mecanismos reguladores como la migración, la informalidad o las conductas del riesgo, muchas de ellas basadas en la vida fácil. El Estado, en el pasado, también redujo el poder ciudadano, al convertir en clientes a los segmentos de población que eran destinatarios de los servicios públicos y que fueron concesionados a los grupos empresariales.

Esta es la dimensión de realidad que debe trabajar y analizar un policía que aspire a perfiles estratégicos de identidad, pero el conocimiento del entorno no debe ser sólo periférico sino global, la complejidad de los problemas traspasa fronteras y la necesidad de integrarse en red a otras policías y Estados implicará aprender de distintas metodologías, homologar pautas de intervención o admitir que los problemas que se gestan en el entorno vecinal próximo repercutirán o generarán consecuencias diversas en el plano nacional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Para los propósitos del presente estudio, se expone un planteamiento de respaldo a manera de acervo y concepto acerca de cómo un policía estratégico puede ser preparado para seis grandes contextos, sobre los cuales deben gravitar los contenidos educativos del nivel de posgrado y las fases mayoritarias de su formación.

En primer lugar el policía estratégico debe ser formado para que sea capaz de construir Estado desde abajo, su desenvolvimiento orientado a la institucionalidad debe contribuir de tal forma que pueda ser apreciado como un actor expresivo de la estatalidad para los imperativos y esfuerzos colectivos de la cohesión social. Significa que sea identificado como un interlocutor válido o legítimo para arbitrar en medio de las dinámicas de la conflictividad social. Se trata más bien de un habilitante de institucionalidad, de un tejedor de reglas y pautas de autoridad; dispensación de un servicio que cree coaliciones de apoyo local de todos aquellos que rechazan la presencia de organizaciones criminales. Implica la garantía de extender en el tiempo y en el nodo territorial un factor presencial disuasivo que inhiba a otros actores ilícitos en sus intentos por ocupar o llenar los vacíos de autoridad.

Significa que las condiciones que se propician sean irreversibles, genere correlaciones sociales favorables y abran el camino a otros miembros de la burocracia especializada del Estado y que tienen base territorial. Este esfuerzo incluye el desmantelamiento de las redes de apoyo comunitario de las estructuras delictivas, implicando además el ataque a sus redes de informantes y colaboradores. Conlleva al fomento del liderazgo en los operaros de la seguridad y el empoderamiento de la población para tomar responsabilidad sobre sus propios asuntos. Esto va más allá del policía comunitario que enfatiza la construcción de puentes con el ciudadano, y que también es necesario, pero no se plantea cómo recuperarlo definitivamente para la legalidad o cómo extraerlo del secuestro social o cooptación por grupos que han prevalecido con reglas de la paz criminal o estimulado la no observancia a las que dispensa el Estado.

En segundo lugar, el policía estratégico debe ser preparado tomando en cuenta la experiencia acumulada para la gestión inteligente de acontecimientos desbordantes de masas. El manejo de multitudes y la prevención de desórdenes públicos o violencia callejera es quizá el factor más demandante para el profesionalismo policial y su tecnicismo: de cómo resuelva y dé tratamiento al fenómeno dependerán aspectos como la confianza, el prestigio, la influencia y la credibilidad, puesto que serían escenarios límites y los atributos mencionados no se sostendrían únicamente con la relación pacífica que se practique con la ciudadanía y sus comunidades. Requiere una comprensión real de las demandas.

En tercer lugar, el policía estratégico debe estar preparado para ser un líder en medio de las crisis ocasionadas por eventos naturales extraordinarios y que planteen coyunturas críticas al orden social; crisis en donde se requiere el procesamiento sobrio de situaciones de calamidad, implique una intensa identificación con la población afectada y en donde el desempeño y la eficacia se desplacen desde la atención oportuna de la emergencia hasta la recuperación de la normalidad y la propiciación de la cotidianidad social.

En cuarto lugar, un policía estratégico deber obtener una formación para superar las visiones periféricas estrechas, lo que implica trascender de lo local a lo global[15].

15 La formación de este tipo no puede circunscribirse sólo a la cúspide de la estructura, debe

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Debe entender que en un mundo complejo e interdependiente, de amenazas transnacionales, de intereses comunes y compartidos, puede demandarse su participación en escenarios críticos de su entorno vecinal, regional, hemisférico e incluso otros más distantes de tipo extra continental. Las hipótesis de Estados fallidos, nation-building, peacebuilding, intervenciones bélicas humanitarias, cambios de régimen u otras susceptibles de generar zonas caóticas, pueden constituir desafíos a las competencias y formación con la que son preparados los policías. Sin embargo, esto no debe emplearse para legitimar planes de ocupación, ni desmantelamiento de naciones independientes, que ha sido una práctica reciente de las grandes potencias. La participación debe estar regulada por la ley internacional, e incluso esta no debe derivar de correlaciones especiales de fuerza al interior del Consejo de Seguridad para dotar de marco legal a sanciones u otras actividades militares ilegítimas. Por ello debe recuperarse la gran tradición del solidarismo hacia aquellos países que son amenazados o atacados, esto debe incluir la posibilidad de asistir al agredido en todas las formas posibles, incluso las de índole de defensa. Por supuesto que cada escenario tiene sus consideraciones técnicas, estratégicas, políticas y morales, pero fluyen como circunstancias que pueden extenderse también a la de Estados degradados (Estado de la Región, 2011) por eventos extraordinarios como huracanes, terremotos, tsunamis y otros; situaciones que no deben ser aprovechadas para ocupaciones sorpresivas.

En quinto lugar, un policía estratégico debe ser formado -en relación con el contexto anterior- para competencias amplias que le proporcionen bagaje transcultural e intercultural y tener así conocimiento pleno de estas poblaciones nativas, lo que significa experticia antropológica, histórica, lingüística-idiomática. Participar en un escenario distante donde no se cuenta al menos con las competencias comunicativas de una segunda lengua extranjera como el inglés, genera una desventaja relevante y excluye de la posibilidad para aprender y acumular experiencia y por lo tanto estropea el enriquecimiento del propio acervo.

En sexto lugar, un policía estratégico debe tener garantizada una preparación que lo capacite para contar con el bagaje tecnológico, informático y logístico necesario para desenvolverse en la crisis, en el marco de despliegues prolongados. Necesario es entonces que forme competencias para el ciberespacio y el mundo virtual, donde ha migrado una inmensa mayoría de interacciones humanas, o por imperativos de desempeño en escenarios de escasez de recursos, de limitado apoyo o incluso de hostilidad ambiental.

Asimismo, un policía estratégico debe contar con tres competencias clave, de carácter integral y transversal. La primera se refiere a la versatilidad estratégica, es decir que el grueso de su trabajo trascienda lo inmediato, diseñe para los largos plazos, sea sumamente creativo en las soluciones que proponga, y más importante aún, es que sepa cómo hacer las cosas, cómo resolver problemas de gran complejidad. El policía debe ser competente en las formas de cómo implementará una solución que se haya concebido; la versatilidad acá es entendida como una capacidad de

---

permear las jerarquías y grados; pues el desplazamiento a un teatro distante no es asunto que concierne exclusivamente a mandos, sino que quienes participan incluye también niveles básicos, los cuales dispondrían de un servicio educativo ad hoc y entrenamiento especializado. En el caso de los militares, los miembros de baja jerarquía han sido adiestrados en la misión, en los aspectos de seguridad del contingente y tareas específicas por cumplir en el terreno. Los mandos por sí solos no pueden operar, sino se apoyan en jerarquías de base, con las cuales se construye la experiencia y se transfiere el conocimiento adecuado sobre el entorno internacional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

adaptación constante, con la celeridad y sentido práctico indispensables para desempeñarse en diversas funciones. Este concepto, sin embargo, no debe invitar a su desnaturalización, sino por el contrario, a su especialización sistemática, que se refiere a constituirse como garante de tranquilidad ciudadana y el orden público, que es una expresión fundamental de la gobernabilidad. La versatilidad es necesaria porque plantearía un espacio relevante para la transdisciplinariedad; además, una significativa cantidad de militares y policías que han participado en sociedades pos conflicto o contextos de Estados fallidos o frágiles han tenido que desempeñar funciones diversas, aprender sobre el terreno e interactuar de formas más amplias y en múltiples materias (salud, construcción de viviendas, organización civil, levantamiento de censos, habilitación de infraestructura, capacitaciones, transferencia de conocimientos[16], adaptaciones de la experiencia propia). Este imperativo de realidad le ha significado un aprendizaje y ello ha tenido y tendrá sus impactos en las necesidades de formación y en las demandas de modernización de la oferta educativa.

La segunda competencia concierne a la adopción de metodologías de trabajo anticipativas. En este sentido, apoyándose en una lógica desburocratizante, que no reditúa para el desempeño y resultados. Se trata de la presencia significativa de una lógica preventiva, que supere el rezago de la cultura de lo reactivo, que estimule la innovación en la forma de hacer las cosas. Este esfuerzo debe invitar a la revisión crítica de los modelos organizacionales, sus estructuras y funcionamiento. Más allá del marco institucional, se deben estimular también los desempeños económicos y sociales de la corporación policial, los impactos de sus políticas públicas, puesto que habrá problemas sociales e internacionales muy complejos, que generarán crisis de distinta intensidad y que podrán ser regulados por políticas públicas consistentes; lo serán también de naturaleza más complicada por su expresión sorpresiva, transnacional y de efectos prolongados que demandarán que el policía haya ensayado muchas rutas y pautas de tratamiento. Solo metodologías avanzadas de preparación pueden proporcionar eso.

La tercera competencia transversal es la habilidad para el procesamiento inteligente del riesgo que constituiría otra arista complementaria en el perfil de un policía estratégico. En este sentido, se propugnaría por competencias para prevenir escenarios volátiles y crisis potenciales, pero también para lidiar con las mismas. Los imperativos de especialización en materia de seguridad no deben erosionar el requisito vital consistente en que los policías conozcan la dinámica administrativa, técnica y operativa de su estructura; sino también, la del resto de instituciones del Estado a las que suele acompañar, a las que apoya para resolver problemas específicos de sus ámbitos institucionales.

Debe tener claro que el déficit de muchas políticas públicas de esas instituciones del Estado, o el desempeño de las mismas, podrían generar efectos adversos en el área de seguridad pública; por ejemplo: las políticas sociales, las de índole económica, las fiscales, de alimentos y otras. El riesgo se conceptualiza como la condición progresiva y degradativa del entorno social o natural, que lleva un potencial de desastre, deterioro o calamidad de amplio impacto público, el

16 Recientemente, en declaraciones del Jefe policial de la División Antipandillas, Pedro González, se anunció el inicio de una coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública para brindar una capacitación sobre el lenguaje y modos de comunicación de las pandillas. Esta iniciativa va dirigida a personal policial de Centroamérica.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

cual se puede propiciar desde la actividad humana o desde las manifestaciones extraordinarias de la naturaleza. De allí que el formato educativo se plantearía como una competencia basada en el procesamiento inteligente, que supone dos objetivos estratégicos: uno referido a la especialización para la inteligencia[17] cultural, financiera, policial, entre otras, porque es base para la información o para generarla como recurso para alimentar la toma de decisiones; imperativa por el fortalecimiento de la cultura de inteligencia pues todo miembro de la estructura es un recurso clave para la información. El otro contenido concierne al procesamiento que implica no solo su sistematización, sino más importante, su asimilación para el aprendizaje, la actuación y el diseño innovador.

Finalmente, otro componente de análisis necesario de exponer para la comprensión del perfil estratégico del policía se relaciona a las tipologías o perfiles de salida para sus distintos niveles jerárquicos. Uno de ellos concierne al perfil "planificador", capaz de diseñar políticas públicas y ajustarlas a la normativa nacional, a los valores nacionales y de la organización, con atención importante a la gestión económica y propiciadora de evaluación específica, medición de impactos y re asimilación de experiencias.

Un segundo perfil plantea al "estratega" de seguridad, capaz de dimensionar las maneras del qué hacer, cómo llevarlo a cabo, dónde y cuándo, con un procesamiento efectivo de cortos, medianos y largos plazos, materializador de prácticas avanzadas de coordinaciones interinstitucionales, interdisciplinarias e intersectoriales; congruentes para los ámbitos decisionales en sus dimensiones operativas, tácticas, estratégicas y político-estratégicas e incluso multinacionales.

El tercer perfil es más conducente al tipo "analistas", especializado en la ingeniería de la decisión, la estadística y la prospectiva. Se requiere no solo para generar diagnósticos de calidad, sino para que desarrollen también índices cualitativos claves para el estudio y seguimiento de tendencias de seguridad en sus características actuales y potenciales. Para ello será precisa también la familiarización con modelos de elección racional y otros recursos metodológicos y parámetros para abordaje de emociones, personalidades, etc.

Una cuarta tipología se denominaría "asesor", perfil que podría recoger aspectos complementarios de especialidades anteriormente expuestas. Este es el imperativo de consejero de seguridad competente para proporcionar tratamiento a las necesidades de asesoramiento del mando policial e incluso al funcionamiento de las comunidades de seguridad pública (jueces, fiscales, procuradores, ministros, diputados, diplomáticos, líderes militares, líderes empresariales). Puede significar

17 De nuevo, la inteligencia no puede reducirse a un mero esfuerzo educativo normado de especialización, aunque lo incluye; sino que implica una preparación transversal en la que intervienen los distintos niveles de formación; todo miembro de una organización pública especializada para la seguridad, debe y es un sujeto potencial para las tareas de recolección de información y su procesamiento para la decisión. Una formación que no cree estas capacidades desde los niveles iniciales impactará negativamente el rendimiento futuro de la estructura policial. Significa pues, legitimar el principio básico con el que se reitera cada año la formación y transferencia de competencias, propio de los contenidos estratégicos transversales de los sistemas de educación pública y todo su espectro. A manera de ejemplo se compara con la preparación para enfrentar eventos naturales, que lleva implícita una estimulación formativa temprana y vital; que no puede ni debe demorarse hasta los grados superiores de secundaria o universitario. Por ello plantea diseños ad hoc escalonados, pero que garantiza el tratamiento permanente para el moldeo de experticias, y la inteligencia en este caso no es la excepción.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

una cultura del asesoramiento que atienda cuestiones idiosincráticas, movilice el capital de la experiencia, genere sinergias de acervos culturales y profesionales y se guíe por el conocimiento de la historia del país y de la organización, mostrándose funcional para el relevo generacional ordenado.

B. Competencias especiales para el policía estratégico

Al respecto, algunos autores han trabajado el concepto de soldado estratégico (Stinger, 2010) y la forma de cómo debe ser educado; desarrollan un planteamiento en el que se examina la naturaleza de los problemas emergentes referidos a seguridad y por ende proponen nuevos perfiles para adecuar a los militares a los escenarios en donde se desenvolverán.

Para el caso de este estudio se entenderá como policía estratégico al agente de cambio social en evolución constante, en ejercicio permanente de adecuación de su estructura a las circunstancias y coyunturas de seguridad. Sobre todo debe erigirse como actor que gestiona inteligentemente una cultura de anticipación a los problemas y una inherente capacidad para desempeñarse en la crisis y los escenarios extremos[18] (Morales Peña, 2008).

Para ello debe participar en el diseño de un nuevo perfil profesional de carácter avanzado, que implique a su vez un proceso de descentramiento de lo local y su anclaje geográfico como ámbito de actuación restringido. En contraparte a lo tradicional que plantea lo esperable, lo obvio y lo inevitable, que lo estimule o conduzca para asumir y explorar nuevas situaciones límite de riesgo social que pueden en un momento dado sobre exigir sus capacidades.

Es clave por lo tanto, intervenir en la formación y educación policial, puesto que los planes de estudios bajo un enfoque de modernización deben incluir nuevos conocimientos especializados, para un policía estratégico con perfil de participación en misiones en el extranjero, en escenarios postconflicto o de construcción de la paz y preparado para gestionar crisis extraordinarias o desbordantes en sus propias sociedades. Estos estudios especializados deben referirse al aprovechamiento de distintas condiciones y áreas de conocimiento como las que a continuación se plantean.

Primero, constituye una ventaja para los cuerpos de policía el hecho de provenir de sociedades cuya composición y diversidad étnica, cultural y social; se procesan y aseguran para la unidad y no para la división. Asimilando el aporte creativo filosófico, sociológico y antropológico para el sistema educativo policial, lo que otros asumen como sistemas de inteligencia etno-humana. De cómo estos cuerpos, representados desde la diversidad apuntada, pudiesen portar los atributos para enfrentar la resistencia de algunas poblaciones nativas en sociedades post conflicto y en algunos estados fallidos. El policía, como agente individual, no debe crear animadversión a donde se le ha enviado, está obligado a parecerse lo más posible a la comunidad o sociedad donde se le destaca. Cuando existe afinidad histórica o lazos étnicos e identificaciones mutuamente coincidentes en torno a lo económico y lo cultural, la gestión de convivencia social incrementa su umbral para el éxito y con ello se contribuye a la condición de seguridad.

Sin embargo, el policía asume que se encuentra limitado para resolver problemas (Policía Nacional Civil, 2010). Esto es así por la influencia de diagnósticos maniqueos que no solamente son deficientes en lo exhaustivo del análisis de la realidad social, sino además inhiben para servir, anulan la posibilidad del valor agregado y en

18 El imperativo acá es la claridad sobre su perfil profesional. Una condición indispensable es que haya resuelto el porqué de optar por una determinada fisonomía preparatoria.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

consecuencia se obtiene un prototipo policial experto para lidiar con los efectos. En este nivel, únicamente intervienen en forma omnipresente las soluciones superficiales y fáciles, descartándose en el proceso diseños creativos e ingenierías conceptuales promedio que renueven el pensamiento y el liderazgo de los policías.

Segundo, es necesaria la inclusión y desarrollo sistemático de la inteligencia cultural, lo que supondría un esfuerzo consciente de auto reconocimiento de los límites del paradigma lógico racional de origen occidental que ha inundado durante mucho tiempo los conjuntos de percepciones de los miembros de las corporaciones policiales. América Latina no ha escapado a ello[19]. Esta especialidad también demandará psicología e inteligencia emocional, plataformas con equipos multidisciplinarios estimuladores de prácticas permanentes, de gestiones avanzadas de múltiples personalidades y habilidades, en donde se garantice la complementariedad de rendimiento, innovación, facultades creativas, planteos de orden y sistematización y recursos coadyuvantes para la cohesión. Todos ellos como partes indispensables para el moldeo de un diseño interesante de convergencia de sensibilidades inherentes al talento humano, a fin de que sean la base para el potencial de un colectivo. Pero más importante aún, el policía enviado a escenarios geográficos distantes de crisis[20] debe conocer la cultura nativa, preferiblemente dominar la lengua local o hacerlo con una lengua de uso y aceptación universal para efectos de mejora en las coordinaciones de trabajo con otros participantes internacionales. Debe además saberse conducir con los civiles, tener claridad de la idiosincrasia que está de por medio, las maneras de resolver, los conceptos de tiempo, las nociones de espacio, los imaginarios y utopías de los otros.

El ciudadano, por desconocimiento de la cultura y metodologías de trabajo de las instituciones estatales con dispositivos jerárquicos y disciplinarios sumamente amplios, suele obviar que las mentalidades prevalecientes[21] (Linz, 1996) en cuerpos militares y policiales median omnipresentes encuadramientos estratégicos de misión, que el espacio de la deliberación es limitado y que ello es necesario que así sea so pena de perder eficacia e impactar en la cohesión de los agrupamientos internos.

El estudio de las maneras de resolver constituye una arista de mucha importancia. Una corporación puede ser eficaz, pero desde una plataforma muy burocrática que puede comprometer las iniciativas organizacionales en el mediano plazo, y propiciar una repercusión negativa en contextos de gestión de eventos decisivos.

La noción del tiempo posee una clave cultural: la prontitud no necesariamente coincide con respuestas prudentes y por ende no se relaciona a la generación de resultados deseables. Los extremos de tiempo que medien en la formulación de una respuesta moldean una capacidad de procesamiento de una demanda, pero la

---

19 Implica un esfuerzo consciente de auto reconocimiento y estudio exhaustivo de la propia práctica cultural y de cómo esta ha impactado favorable o desfavorablemente en el desarrollo institucional y su desenvolvimiento social, un énfasis por determinar el peso de formas no lógicas ni racionales, sino emocionales y deliberadas, podría esclarecer su influencia en el asunto de analizar si acaso han sido las adecuadas para lidiar con las realidades sociales de América Latina y su tipología de problemas de seguridad pública. Examinar la incidencia de las escuelas occidentales en la formación policial es necesario para encontrar brechas y perfiles divorciados de los entornos de seguridad de estos países.

20 Referidos a sociedades postconflicto, de construcción de la paz y otras tipologías con distintas situaciones degradativas de la autoridad del Estado.

21 Las mentalidades prevalecientes constituyen una categoría de análisis con las que Linz define y tipifica un régimen; en ellas se encuentran instaladas las visiones de mundo dominantes, la base de las articulaciones ideológicas en las que se sustenta un régimen y que impregna también los mundos de la cultura y economía (si se plantea en clave analítica de Habermas). Estas reproducciones ideológicas, que llevan implícita la idea de estabilidad y de dirigirse a los gobernados, también impregnan a las organizaciones estatales como la policía y los militares, generando interacciones complejas también ya conocidas como las adherencias a concepciones que asumen la representación histórica y exclusiva de la república.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

forma de cómo se asume responde con el sentido de prioridad o acumulación de energía de reserva para que la organización continúe con iniciativas posteriores.

Mientras tanto, en la categoría espacio, se está consciente de que existe en términos de posibilidades, ventajas, hostilidad, riesgo y otros. Se desenvuelven aspectos muy dinámicos y los conceptos de seguridad pasan por la mimetización, por la habilidad de transformar desventajas en oportunidades para el desempeño basado en creatividad, innovación e iniciativas constantes.

En cuanto a los imaginarios, las variables son aún más sofisticadas porque gestionan el sentido de pertenencia, moldean las lealtades, el sentido del deber y la fuerza de la distinción (Bourdieu, 2012) para prevalecer, resistir o sobrevivir. Se asume el resguardo de la continuidad del colectivo como un reconocimiento a su vocación para seguir existiendo; por lo tanto, despliega sus propios conceptos de trascendencia moral, histórica, cultural o espiritual.

En lo concerniente a la utopía, se recoge el conjunto de la estructura de causa, umbrales de expectativas, estados ideales de llegada; plantea el forzamiento de los estados reales de situación a otros posibles y deseables, y en el proceso emerge la voluntad, capacidades de búsqueda e interiorización del auto sacrificio. Los especialistas militares de las naciones avanzadas lo consideran un aspecto fundamental para entender a quién identifican como enemigo (Vlahos, 2008).

Tercero, el dominio de inglés u otras lenguas extranjeras se vuelve fundamental. Para efectos de validar interlocutores, comprensión de los universos, idearios e imaginarios colectivos de otras naciones. Nada es más importante que el lenguaje, puesto que el contenido idiomático trae instalado la visión de mundo de aquellos a quienes debe proponérseles la paz; en este sentido, es la forma más inteligente de no estar ausente, es el recurso clave para ingresar al circuito de la comunicación de esa sociedad determinada. Recuérdese que el idioma es una expresión de dominio y es comprensible que de parte de los receptores de la acción policial se asuma un asocio artificial y mecánico entre toda la violencia estructural y el portavoz de una política en fase de implementación.

Cuarto, el dominio de tecnologías de vanguardia[22] implica situarse en la dinámica de la sociedad del conocimiento, que obliga inevitablemente a la búsqueda de nueva información y al análisis minucioso de los parámetros intervinientes en el conflicto social. El uso de la tecnología plantea adicionalmente y en paralelo la cohabitación con la sociedad del riesgo, lo que conlleva a que el policía estratégico se forme entre lo antiguo y lo moderno, por la inequívoca razón de que viejas y nuevas formas de lo ilícito prorrumpen en fórmulas sofisticadas, erosionando a su paso todo alcance de la ley.

Quinto, la gestión de crisis y la prevención de conflicto constituyen escenarios per sé necesarios para la formación avanzada del policía estratégico, en el caso de la

22 No se trata solamente del dominio de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), sino que plantea un esfuerzo cualitativo para reducir la brecha digital, de asequibilidad a una mayor alfabetización cibernética, no son deseables perfiles de operarios que digitan sus informes en un Word, del que conocen sólo un 30% de sus funciones; sino que por el contrario, existan competencias para un uso de herramientas avanzadas y de otro software especializado que sobrepase el umbral de la familia del Office. Pero la relación de los policías estratégicos con las tecnologías de vanguardia, debe extenderse a la logística e infraestructura que les provee soporte, la experiencia ad hoc que generan las mismas, sus aplicaciones prácticas y potenciales, el dominio sobre redes distribuidas, tecnología satelital, fotografía avanzada, GPS entre otros aspectos. El desarrollo y propiciación de condiciones bajo la lógica del formador de formadores de personal especializado en apoyos tecnológicos orientados a competencias inherentes a la seguridad informática, ciberestrategia y contraespionaje electrónico.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

crisis, no obstante su conceptualización sea complicada o no consensuada (Torres Grau, 2008). Un cuerpo policial sin problemas se convierte en un ente público que no podrá probar sus destrezas, simplemente no podrá medir su desempeño en tiempo real y por lo tanto será incapaz de establecer su umbral para sobre exigirse. En cuanto a la prevención de conflicto se trata de una condición en donde el policía estratégico sea lo suficientemente previsor para advertir peligros futuros y factores generadores de algún tipo de inestabilidad. Induce a invertir la ecuación clásica de la jerga en seguridad pública en donde se sostiene que la delincuencia en general se encuentra dos pasos delante de la autoridad pública. Acá es importante la innovación en la seguridad pública, en la capacidad de recrear fases posibles de evolución de lo ilícito, al incremento de ese esfuerzo por gestionar los efectos críticos del tiempo futuro; se traduce en el tratamiento de las causas de los mismos en tiempo presente. De tal suerte que el policía estratégico requerirá de nuevos códigos de comunicación para blindarse y garantizar con ello su posibilidad periódica de auto corrección institucional.

III. Paradojas de la gobernabilidad y autoridad estatal limitada

El concepto de "zona limitada de autoridad del Estado" se desprende de un planteamiento básico, que se refiere al hecho de que la procuración de seguridad y la provisión de otros servicios que derivan de la presencia de autoridad pública son proporcionados por otros actores –no estatales en este caso–y que emergen como aquellos a los que recurre la población local. Lo anterior se ha generado por un acumulado de desatención progresiva hacia la ciudadanía que ha ido erosionando gradualmente todo el tejido de institucionalidad. Es decir que el Estado se ha desenvuelto en ciclos recurrentes de degradación que han incluido su deslegitimación, la prolongación de su ausencia y el débil procesamiento de los efectos de sus omisiones de política; en una lógica proporcional al aumento de poder de aquellos actores, tales como las organizaciones criminales.

Sin embargo, el concepto es insuficiente porque implícitamente sugeriría que también existen zonas de autoridad ilimitada para el Estado, que resultarían imposibles de identificar y definir por cuestiones de realidad inherentes a la era global caracterizada por lo virtual, instantáneo e interdependiente. En todo caso, para el Estado en la periferia el desarrollo histórico, muestra que aún no ha logrado colonizar soberanamente todos sus espacios y que por lo tanto enfrentaría actores con vocación sustitutiva e incluso usurpadora de la autoridad.

Pero más allá de los retos que pueden significar para un país el logro de una condición de control sobre sus espacios, importante es saber cómo las demandas sociales en expansión y de creciente diferenciación se enfrentan con aparatos gubernamentales con pocos recursos económicos, autoridad restringida tanto en ámbitos geográficos como de competencias especializadas y rendimientos institucionales muy deficitarios en estructura, funcionamiento y cobertura jurisdiccional[23] (Crozzier, 1975).

23 Esta es una adaptación de una de las principales conclusiones de Crozzier, Huntington y Watanuki sobre los problemas y retos que enfrentaban las democracias capitalistas avanzadas en el contexto de mediados de los años setenta. Se estimó procedente su aplicación para el caso de El Salvador, no sólo porque dejó de ser una economía eminentemente agrícola, terciarizándose con la hegemonía de los servicios financieros, sino además porque desde 2007 es clasificado, no obstante todas las consideraciones políticas y técnicas deficitarias que mediaron, como un país de renta media.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

En este sentido, la discusión sobre este punto conduce a la exploración de la brecha de inserción efectiva de países periféricos a la globalización y cómo la distancia con los grandes contenidos meta de logro de info riqueza han producido sismas con los problemas estructurales históricos, mostrando una condición de incapacidad general del Estado para resolver, abordarla o reducirla.

Los desafíos acá se ubican en la posibilidad de intervención que un Estado puede materializar a través de uno de sus entes especializados: la policía, en contextos en el cual no se detenta el monopolio de la fuerza y en donde existen distintos actores legales[24] e ilegales[25] que buscan acomodar poder e influencia e implementar sus metodologías lícitas e ilícitas.

Para ello, es necesario apuntar que el riesgo mayor de fractura de la gobernabilidad no se contiene procurando en exclusivo un buen gobierno, que lo reduciría a una cuestión de rendimiento, muy de administración pública, centrado en demasía en la política pública como producto político cuyo diseño prevendría la crisis y distanciaría a la sociedad del caos; siendo el mayor riesgo de afectación de la gobernabilidad el que estriba en la fuerza que ejerce la desintegración social y la desarticulación nacional y su implícita incapacidad para reconstitución de la autoridad, cuyos impactos se extenderían más allá del ámbito local y podría circunscribirlo a inevitables connotaciones globales. En las palabras de algunos especialistas de la gobernabilidad, el asunto tendría la siguiente dimensión:

> *"Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651 en el cual la vida humana sin un Estado efectivo capaz de preservar el orden 'es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta'" [Prats i Catalá, 2001, p. 109].*

De la reflexión se desprende que el Estado habría ido demasiado lejos en sus esfuerzos por asimilar la transición hacia la aldea global. Puede agregarse como un elemento de discusión que una tendencia prolífica y desagregada habría surgido, en la cual el Estado periférico habría generado su propio entorno adverso de riesgo y amenaza potenciados por prácticas sucesivas de acciones equivocadas y omisiones de gran repercusión (Morales Peña, 2012). En esta lógica, el Estado periférico propició una fórmula de inserción a lo global, auto mutilándose, mediante una intensa desburocratización, desregulación de su entorno. Un desmantelamiento de las redes de cobertura social que terminaría modificando su relación con la economía y los agentes empresariales que en ella se desenvuelven. Este refuerzo de una nueva relación de carácter asimétrica ocupó todos los espacios institucionales con reservorios de autoridad y lo dejó finalmente enfrentado a sus propios padecimientos históricos como la corrupción y la omnipresente y atrofiada cultura organizacional, además de otras potenciadas por la hegemonía económica y la difundida liberalización política de las fuerzas del cambio global, que estimularon su faccionalización en agrupamientos al interior de su burocracia y la infiltración de agentes corruptores y cooptadores (Morales Peña, 2012).

24 Principalmente militares y empresas de seguridad privada.

25 Crimen organizado, cárteles, pandillas, fuerzas de exterminio y grupos armados ilegales.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Al respecto, Joan Prats apuntaba de nuevo:

> *"Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones [...] (2) porque la incapacidad de muchos Estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno-global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal o corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento anti-hegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo..." [Prats i Catalá, 2001, p. 110]*

Pero sostiene en su análisis que también ha sido la incapacidad y negligencia deliberada por parte de los ganadores de la globalización (naciones info ricas) para incluir o procurar factores decisivos para la estabilidad y la sostenibilidad del desarrollo, además de la imposibilidad de estos para adaptarse en un mundo que tiende a la limitación de los "bienes públicos globales".

De ese análisis pueden extraerse también algunos elementos que pueden contrastarse con ejemplos recientes tales como los referidos a cambios de régimen practicados en países como Afganistán, Irak[26] y Libia, fórmula presente con mucha intensidad y desarrollo en el actual conflicto civil en Siria. Esta práctica plantea una metodología de remoción de un gobierno y todo lo que representa por el sólo hecho de ser hostil al occidente o supuestamente amenazar los intereses de las naciones como Estados Unidos y Europa. Por cuestiones de contenido, interesa acá para el caso que nos ocupa, el hecho de cómo las naciones info ricas crean por su acción, más que por su omisión, islotes de inestabilidad, prototipos de Estados débiles sumergidos en cuadros situacionales de compleja violencia, que irradian refugiados a sus vecinos[27], generándoles presiones adicionales y que requieren

---

26 En cuanto a la cifra real del número de víctimas mortales en Irak, desde la invasión militar estadounidense de 2003; no existe consenso al respecto. Un informe del Ministerio de Sanidad Iraquí con fecha de 2006, cifraba el número de muertos en 150,000 sin especificar si se trataba solo de civiles. El volumen de la cifra depende de la metodología de conteo que se asuma como práctica para dicha tarea; así por ejemplo el grupo independiente "Body Count" conformado por científicos e investigadores situaban la cifra en 162,333 hasta 2011. Siendo la mayoría iraquíes con un total de 157,531; mientras el personal militar de la coalición habría perdido unos 4,802 entre el período 2003-2011. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS); aproximadamente 7 de cada 10 heridos por la violencia muere en los hospitales, lo que plantea para los efectos del conteo metodológico el imperativo de cruce e intersección entre estadísticas del Ministerio de Sanidad y los de Seguridad. El Pentágono por su parte divulga un balance de 110,000 víctimas mortales y en 2006 la revista científica británica "The Lancet" presentó una cifra de estudios que daba cuenta de 600,000 víctimas mortales. Si se toma de referencia el año 2007, uno de los más violentos los muertos fluctuaban en cantidades de entre 1,500 a 1,600, alcanzando casi los 10,000 sólo en los primeros cinco meses del año

27 Tan sólo en el Irak ocupado se habla de más de 600,000 muertes de civiles iraquíes desde que inició la ocupación estadounidense. Unos dos millones se habrían refugiado en el exterior, principalmente en Siria (1,400,000), Jordania (750,000), Egipto (100,000), Arabia Saudita (200,000), Irán (54,000) y Líbano (40,000); mientras los desplazados internos alcanzarían los 2,000,000 también (Mesa, 2010). En el caso del primero, también padece una guerra civil azuzada desde el exterior por algunas potencias occidentales. Además, el país estaría padeciendo los efectos ambientales y de salud pública de mucha población como la de Al Faluya, en donde se habría usado munición portadora de uranio empobrecido, el entierro de miles de minas sin explotar derivadas de las bombas de racimo empleadas durante la invasión militar, y finalmente la zozobra de toda una sociedad por la inseguridad y las espirales de violencia, en donde el terrorismo suicida dejaría un saldo importante de bajas civiles. Todo en su conjunto apostado en un enorme costo para sobrellevar un estrés postraumático complejo e incalculable. El ocupante además registra sus propias bajas, cifrada en casi 5,000 muertes de soldados y más de 18,000 heridos con lesiones incapacitantes, es decir, que les impedirían volver al frente de combate. Las dimensiones de este grupo estarían cargando los presupuestos de salud, deteriorando los servicios y complicando la situación familiar en términos económicos y psicosociales.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

décadas de ayuda internacional para construir de nuevo institucionalidad, servicios públicos y políticas, nuevas burocracias y otros; así como también requieren de presencias militares prolongadas, que han tendido cada vez más a apoyarse en contratistas privados, lo que ha significado que emerjan nuevas dinámicas. Se trataría de una especie de Estados rectores irresponsables que estarían ocupando la institucionalidad internacional para provocar escenarios caóticos de amplia repercusión en la gobernabilidad global y que se supone serían insumos importantes para satisfacer perspectivas particulares de seguridad[28].

Puesto que no es objeto de este estudio discutir sobre las distinciones cualitativas y prácticas en torno a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, es necesario apuntar algunas acotaciones: para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gobernanza sería "... El marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" [Elena Martínez en Prats i Catalá, 2001, p. 114].

Al respecto los estudios científicos sobre mortalidad en Irak, específicamente los publicados en el portal de investigaciones biomédicas The Lancet, destacaron dos en particular, uno con fecha 2004 que analizó la mortalidad del período de tiempo comprendido entre los 14.6 meses (enero 2002) previos a la invasión angloamericana (marzo de 2003) hasta 17.8 meses posteriores a la invasión, concretamente septiembre de 2004. En este se encontró que la mayor causa de muertes antes de la invasión fue el infarto de miocardio, accidentes cerebro vasculares y otros desordenes crónicos diversos.

Posterior a la invasión, la violencia se convertiría en la primera causa de muerte. Otro hallazgo importante es el caso de la ciudad de Falluja, emblemática por los eventos de violencia registrados en el marco del control y disputa de la misma y por el desproporcionado empleo de armamentos contaminantes por parte de la coalición. La violencia y la mortalidad allí fue tal, que su caso se utiliza como parámetro de análisis comparativo tanto para agregar como desagregar datos globales.

Los especialistas del estudio lo presentaron así en el sumario del documento:

"The risk of death was estimated to be 2-5 fold (95% CI 1. 6-4.2) higher after the invasion when compared with the preinvasion period. Two-thirds of all violent deaths were reported in one cluster in the city of Falluja. If we exclude the Falluja data, the risk of death is 1.5-fold (1.1-2.3) higher after the invasion. We estimate that 98 000 more deaths than expected (8 000 - 194 000) happened after the invasion outside of Falluja and far more if the outlier Falluja cluster in included. The major causes of death before the invasion were myocardial infarction, cerebrovascular accidents, and other chronic disorders whereas after the invasion violence was the primary causes of death. Violent deaths were widespread, reported in 15 of 33 clusters, and were mainly attributed to coalition forces.

Most individuals reportedly killed by coalition forces were women and children. The risk of death from violence in the period after the invasion was 58 times higher (95% CI 8. 1-419) than in the period before the war" [Roberts et. al, 2004].

Otro estudio sobre mortalidad con fecha octubre de 2006, dio cuenta de la relación de muertes por cada 1,000 nacidos vivos, registrando está incrementos alarmantes de un 5.5% en el período previo a la invasión a un 13.3% en los 40 meses posteriores a la invasión; partiendo de los clúster analizados y la metodología empleada, para mediados de 2006 la cifra de muertes se estimó en 654, 965; los especialistas del estudio lo explicaron así:

"Three misattributed cluster were excluded from the final analysis; data from 1849 households that contained 12 801 individuals in 47 clusters was gathered. 1474 births and 629 deaths were reported during the observation period. Pre-invasion mortality rates were 5.5 per 1000 people per year (95% CI 4.3-7.1), compared with 13.3 per 1000 people per year (10.9-16.1) in the 40 months post-invasion. We estimate that as of July, 2006, there have been 654 965 (392 979 -942 636) excess Iraqi deaths as a consequence of the war, which corresponds to 2.5% of the population in the study area.

Of post-invasion deaths, 601 027 (426 369 - 793 663) were due to violence, the most common cause being gunfire" [Burnham et. al 2006]

28 Al respecto, Noam Chomsky sostendría que el comportamiento de una superpotencia global estaría basado en buena medida en la idea de arrogarse el derecho de remodelar naciones; que esa práctica continua desmantelaría en el proceso la condición mítica de auto identificarse como árbitro mundial de los asuntos internacionales, en donde también las políticas imprudentes en exceso acarrearían inestabilidad en múltiples materias que conciernen a la seguridad global. Chomsky remataría en ese contexto que esa conducta irresponsable operaría mientras se sufre una grave crisis de sus propias instituciones.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Se advierten como ingredientes de estabilidad a las reglas, las instituciones y las prácticas establecidas. Si se vuelve a la discusión del cambio de régimen, se identificaría un desmantelamiento de los tres conjuntos por la acción exterior de las potencias extranjeras; el problema de posguerra se agrava porque sigue persistiendo la violencia, legítima forma de resistencia contra los sistemas de ocupación que se implantan; contextos que se agravan también porque en el marco de los regímenes anteriores no existían oposiciones legales y las existentes encontraron un espacio para hacerse del control del Estado, pero en una condición en donde son muy fragmentadas y la institucionalidad debe rehacerse, porque la guerra no sólo ha destruido la infraestructura estratégica, sino que ha desarticulado burocracias especializadas; sobre todo ha eliminado total o parcialmente la memoria pública, con el saqueo y destrucción de documentos públicos. Sin un Estado fuerte y funcionando debidamente, reconstruir la economía formal y procurar la cohesión social se presentarán como tareas imposibles.

En el caso de la gobernabilidad, expone una condición por medio de la cual entre mayor sea la eficacia adaptativa a las fórmulas establecidas de arreglo institucional por parte de los actores estratégicos, para dirimir sus conflictos en una forma pacífica, más duraderas serían en cuanto a los procedimientos que genera (Prats, 2001).

De acá se desprende un reto fundamental para una corporación policial: si desde lo nacional se invierten fuerzas significativas para que los actores y su diversidad de intereses ingresen en la lógica del arreglo institucional y legal, se encontrará que será imperativo que los mismos sean capaces de resolver o que se encuentren muy constituidos y consolidados. Se trata además de que el policía de perfil estratégico sea capaz de trabajar cuando esta condición haya sido erosionada o desmantelada por distintas causas. El orden es necesario para la construcción de desarrollo, pero también para la evolución y orientación de políticas (Prats, 2001).

Por ello toda iniciativa de modernización formativa policial debe atender la complejidad y la dinámica del mundo global. Una comprensión del entorno tecnológico y económico puede permitir un mejor entendimiento de las relaciones de interdependencia entre factores y por lo tanto advertir las tendencias del cambio y su grado de afectación en los ámbitos sociales, ambientales y culturales. Las fuerzas transformadoras globales implican que la seguridad no puede estarse pensando para un ámbito nacional y que las variantes que las mismas pudiesen gestar en el entorno plantearían amenazas nuevas y oportunidades que impactarían ejerciendo formas distintas de exigencia al rendimiento de las instituciones; y los policías no serían la excepción.

En materia de orden público, y al margen del debate de donde surge la inquietud acerca de si el cumplimiento de las decisiones de autoridad por parte de los actores estratégicos sería una exigencia clave de la gobernabilidad, se ha dispuesto para efectos de este manuscrito asumir que esa premisa es válida y fundamental. En países periféricos como los centroamericanos, y El Salvador en particular, existen demasiadas variables estructurales de índole económica, social y ambiental, cuyos desarrollos externos no solo podrían comprometer la capacidad del Estado para contenerlos, sino que amenazarían incluso con desarticular gravemente el tejido social y el institucional; "para alguien de la clase media en El Salvador, sería cuestión de un par de días convertirse en pobre o incluso refugiado ambiental. Bastaría que fuese asaltado y despojado de su automóvil, que fuese cesado de su empleo formal, con lo que dejaría de percibir ingresos y que perdiese su vivienda como resultado de un

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

sismo[29]". Los reguladores de estos deterioros son principalmente sociales; es decir, o se migra –lo que arrastra consigo otra serie de problemas, tanto para países receptores como expulsores de población– o se ingresa al subempleo como modo de vida o existe incorporación al mundo delictivo y sus distintos referentes organizativos que se nutren de la frustración social, ofreciendo salidas fáciles a la desesperanza individual.

De allí que en contextos de muchos competidores en seguridad (pandillas, empresas privadas de seguridad, crimen organizado, militares, policías, grupos armados ilegales, fuerzas de exterminio), la necesidad de repensar la seguridad pasa por solventar la etapa de reconstituirla como un atributo funcional de Estado, –porque ello no ha ocurrido en el pos conflicto–, para luego plantearla en diseños con dimensiones regionales, hemisféricas e incluso globales. Uno de los factores de mucho potencial para generar crisis de gobernabilidad, es la imposibilidad para asegurar el orden, la tranquilidad y el cumplimiento de la ley por parte de los actores estratégicos como el Estado. El desafío de fondo acá sería completar y avanzar hacia el formato de Estado, construyendo institucionalidad capaz de regenerar tejidos sociales y productivos y como una facultad imperativa para prevenir el caos y el espectro de la desarticulación nacional.

A. Sociedades post conflicto

En este ambiente de condiciones es en donde se producen esfuerzos conducentes a la reconstitución de la normalidad social y que se porta implícita y principalmente como misión, siendo los participantes internacionales clave tales como: militares, policías o civiles[30] de recurrencia vital en sociedades en donde formalmente ha surgido un acuerdo político y se ha estimulado un proceso de paz. En las sociedades post conflicto no se ha anulado la violencia, este último recurso sigue estando presente durante muchos años y décadas, pues ha sido un factor de gestión del conflicto social muy arraigado y que ha desarrollado numerosas formas inadecuadas de intermediación entre los grupos sociales. Los clivajes[31] históricos de índole económica, étnico, religioso o de clase siguen intactos, porque el proceso de paz funciona como un elemento de dotación permanente de nuevas formas de convivencia e intervención estructural y que si estos no gestionan causas, los estados de guerra en todas sus dimensiones conocidas emergen con fuerza posteriormente y reciclan nuevas pautas de acción social[32].

En realidad, la referencia está dirigida a la extracción de lecciones de muchos procesos de paz quebrantada y de complicada reconstitución, tales como Angola o Israel·Palestina, interrumpidos por crisis recurrentes cada vez que puntos

29 El entrecomillado es del suscrito.

30 La entonces Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) trajo entre sus filas a muchos policías y militares oriundos de México, Perú, Estados Unidos, Francia, España y otros.

31 Se refiere a brechas o fracturas que se han configurado social e históricamente y que repercuten en las relaciones e interacciones de los segmentos poblacionales de una comunidad nacional, generando la reproducción de subordinación, conflicto, cooptación o cooperación.

32 Uno de los casos que presentó esta compleja situación fue Angola, no obstante el quebrantamiento del cese fuego y las dificultades iniciales del proceso de paz. Lo cierto es que los angoleños descubren en el recurso estratégico del petróleo un instrumento dinamizador de la política y que paradójicamente estimularía determinadas pautas para el intervencionismo extranjero. Algunos investigadores lo explican así: "In Angola, the political class resides onshore but is anchored financially offshore. Its power depends on its partnership with oil corporations and the technical, financial, diplomatic and military resources they provide directly or effectively guarantee" (Sogge, 2009). Durante mucho tiempo, el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) financió sus necesidades de defensa en el marco de la guerra interna con el petróleo; mientras las otras facciones armadas irregulares como el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) lo hicieron con el tráfico ilícito de diamantes.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

neurálgicos de negociación que demandaban amplias concesiones quedaban expuestos. También se hace alusión a otros que se caracterizaron por alcances parciales como el caso camboyano, en donde el proceso de paz no incluyó por auto exclusión a un actor fundamental del sistema político, el Khmer Rouge en este caso, o el de Afganistán[33] posterior a la ocupación soviética.

Deben señalarse dos tipologías más: la de sociedades pos conflicto, producto de amplias e intensas intervenciones militares extranjeras, que han permitido la invención de nuevos Estados o la contención de la guerra, como el caso de las naciones balcánicas[34]; además de otras de reciente intervención bajo la lógica del cambio de régimen como Afganistán, Irak y Libia que presentan situaciones nacionales complicadas, con inestabilidad política y sumamente deficitarias en materia de gobernabilidad en su área de seguridad; simplemente el monopolio de la fuerza, asido por un Estado central de jurisdicción nacional y ejercicio soberano, es aún precario.

La policía es un actor incrustado en el entramado institucional del Estado, pero sus miembros han surgido de la sociedad, no constituyen un islote corporativo. Son agentes coproductores de seguridad. En el caso particular de las sociedades pos conflicto se perciben como deficitarios en materia de confianza del público (Azpuru, 2007). Resulta complicado resolver la idea de un rol renovado y necesario, sobre todo cuando se ha sido parte del conflicto civil. Sin embargo, el imperativo de orden y la contribución en esa dirección es por sí solo un enorme espacio de exploración social. La rehabilitación de la función policial es de lo más complejo, puesto que la credibilidad en un colectivo de este tipo se encuentra influida por las interacciones entre el Estado y la sociedad, y la policía pertenece a los dos ámbitos imaginados. Es decir, que en el caso de sociedades centroamericanas, sin excluir a El Salvador, se ha evolucionado de un modelo de islote corporativo

33 Si bien en Afganistán nunca hubo un proceso de paz en donde hubiese una mediación internacional, el final de la guerra fría profundizó la guerra interna que libraban múltiples facciones afganas, desde las más moderadas a otras más radicalizadas. Estas últimas dispuestas a liquidar el régimen de Najibullah cercano a los soviéticos y al que consideraban como ateo y encarnación de las visiones seculares decadentes del occidente. En 1992, tras la desintegración de la Unión Soviética, el gobierno logra sostenerse durante tres meses; en adelante reinaría el caos mientras las facciones lideradas por Burhanuddin Rabbani y Ahmed Shah Massoud se hicieron del control de la capital Kabul, otras más radicalizadas como las comandadas por Gulbudim Hekmatyar lograron constituir verdaderos feudos en el interior del país y asediaron la ciudad tomada por su rivales durante mucho tiempo (Rashid, 2006). Es decir, Afganistán salió de una sangrienta guerra civil de connotaciones geopolíticas importantes, para luego ingresar a otra entre las facciones que se habían enfrentado a los soviéticos en los años ochenta.

34 Al respecto, algunos estudiosos advertían que ni la presencia militar extranjera y los enormes y significativos volúmenes de ayuda económica han logrado construir la plataforma básica de la estatalidad. Sin esta, también el diseño económico se ha visto truncado y por lo tanto, sin crecimiento se ha impactado la esperanza del desarrollo sostenible. Proliferan además muchas fuerzas paralelas en el territorio que comprometen la unicidad de un gobierno central, entre clanes con sus respectivos feudos o minorías étnicas que no están dispuestas a ser asimiladas. La especialista Lucía Montanaro lo ha calificado como un agujero negro en la ayuda internacional, describiéndolo así: *"Las estrategias aplicadas no han logrado fomentar el crecimiento económico. Los países europeos han contribuido con un total de 1.8 millones de euros desde 1999 hasta 2006, lo cual hace que Kosovo se convierta en el mayor receptor mundial de ayuda de la Unión Europea (UE). Sin embargo, estas enormes cantidades de dinero no han garantizado un desarrollo sostenible".* (Montanaro, 2009). No obstante en esta cita textual se reproduce íntegramente la cifra original de 1.8 millones según lo expone la autora; la cantidad no coincide con la magnitud de problemas y desafíos encontrados para la construcción del Estado de Kosovo, el sexenio al que se hace alusión, habría acumulado recursos financieros insuficientes para generar una economía nacional. En definitiva debe tenerse en cuenta que construir Estado desde arriba, lleva consigo una significativa inversión en el sistema del ocupante para gestionar lo mejor posible la post guerra; condición que muchas veces es el inicio de otra más prolongada y compleja por los anticuerpos que portan las tropas invasoras. Y que aún lográndose imponer una paz precaria para que las instituciones, el tejido social y productivo empresarial se reconstituyan y funcionen requerirán años de aportaciones financieras del exterior para conducirlas a capacidades de producción, exportación, recaudación de impuestos, inversión pública y social, habilitación de economía pública en otros aspectos y materias fundamentales.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

que tomó distancia de la sociedad porque la asumió como enemiga, y recreó un ambiente organizativo policial o castrense (Morales Peña, 2004), que reeducó a sus miembros para la lealtad hacia la institución, proclive al Estado y por lo tanto distinta del ámbito hacia donde se ejerce la autoridad (Bustamante en Rial, 1992). Mientras que en las etapas de pos guerra la orientación doctrinaria preliminar fue para la instalación del Estado en la comunidad a través de sus agentes, proceso trunco por imponerse metodologías de despliegue, desmovilización, reclutamiento y asimilación deficitarias e inadecuadas; que generó alcances e impactos parciales en la sostenibilidad de la seguridad pública durante esa fase de transición, muy contraproducente en definitiva para los imperativos de procuración del orden público y la paz social.

En las sociedades post conflicto existe un elemento de orden fundamental como recurso de garantía para la reconstitución de la cohesión nacional. Este se refiere a la reconciliación (Kumar, 1997 en Azpuru, 2007) y debe en teoría acompañar las iniciativas de construcción política. Es natural y a la vez previsible que la conflictividad continúe, pero se estarían desechando las prácticas violentas para resolver diferencias clave (Mosser, 2008). La pregunta que cabe hacerse es ¿cómo puede ser apreciado el policía para el esfuerzo colectivo de la cohesión social? El policía representa doctrinariamente a la sociedad, pero al mismo tiempo es una expresión coercitiva del Estado. En la práctica se ha decantado por la defensa de intereses de élites tradicionales, confundiéndolos con los propios. ¿Cómo se encuentra a un árbitro genuino del conflicto social en la policía? La generación de esa auto definición y de una auto ubicación busca su fuente en la educación recibida y en las mentalidades prevalecientes que han permeado sus percepciones y valoraciones en torno a lo social, incentivándolo a ciertos marcos de actuación en la realidad.

Anteriormente, y para el caso particular de las sociedades centroamericanas, los cuerpos de seguridad fueron formados en una lógica militar: su práctica, su disciplina organizativa e incluso sus armas de fuego eran propias para un contexto de guerra. Pero más aún, la idea de asociar la crisis social a una manipulación ideológica azuzada desde el exterior no solo les dotó de un diagnóstico reduccionista, sino que les impidió una comprensión del mismo, y al no entenderse el problema se formularon soluciones no razonables ni avanzadas. Un planteamiento prevaleciente fue el asumir todo desafío o demanda al Estado como un reto para su propia estructura, en cuanto la misma era la esencia de la estabilidad y la base histórica de la República.

B. Estado fallido como frontera extrema

¿Deben los policías operar en el contexto de un Estado fallido[35] u otro escenario de autoridad deteriorada? La respuesta es sí, pero la realidad es que no cuentan con el entrenamiento adecuado. En países periféricos, los límites de recursos y la

35 Existen pocos Estados fallidos en el mundo y muchos escenarios de autoridad deteriorada, la participación en los mismos por parte de policías con perfil estratégico debe partir de algunas consideraciones estratégicas relevantes. Primero, que sea parte de una estrategia de acompañamiento a otras naciones participantes que cuentan con el aval y cobertura legal de las Naciones Unidas. Segundo, que haya una oportunidad potencial para estimular la pacificación y transferir capacidades conducentes a la reconstitución autoritaria de tejido social y economía civil local. Y tercero, que parta de un planificación estratégica en la cual se asuma responsablemente plazos razonables, conceptualizando estados de salida y definiendo qué tipo de recursos transportar pero sobre todo qué tipo de experiencias, personal y capacidades comprometer.

Los parámetros para determinar si existe o no un Estado fallido son inexactos, no presentan regularidad, se prestan a interpretaciones sub valorativas o sobre estimativas; pero más importante aún puede generarse ahí donde una potencia decida intervenir y desmantelar a un gobierno legítimamente constituido y por lo tanto generar espacios de inestabilidad con impacto vecinal, regional e incluso global.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

atrofia institucional consumen las mejores pautas que desarrollan las policías en materia de desempeño; generalmente prevalece la idea aldeanizada de que las crisis sociales que se registran son suficientes para demandar toda la capacidad instalada de una estructura de seguridad. Pero la experiencia que se acumula es un capital intangible que permite enriquecer los recursos de actuación e intervención policial y sus ensayos en otros contextos podrían ser de utilidad. Por ello se han expuesto las características que debieran estar presentes en la construcción de perfiles estratégicos de los policías.

Las hipótesis de Estados fallidos no son lejanas ni distantes, y si bien no son los casos de los países centroamericanos; los umbrales de posibilidad podrían estar planteados en distintos escenarios. Nadie preveía en 2009 que la polarización política en Honduras se resolvería mediante un golpe de Estado, patrocinado por el Congreso y las Fuerzas Armadas. En Centroamérica existen diferentes factores críticos que pudiesen degenerar en eventos complejos y no esperados. Por ejemplo, existen clivajes etno-nacionales dentro del Estado-nación, grupos étnicos en Guatemala o Nicaragua que no se sienten partes integrantes de esas nacionalidades y que aspiran incluso a formas crecientes de autonomía e independencia. Se identifica en estos casos fronteras culturales y etnolingüísticas de la conocida Quichelandia[36], que reivindica una identidad fuerte y emergente y que asume sus propios conceptos de relación con el país histórico (Piel, 2000) en este caso Guatemala; desde donde es advertido un sistema de dominación basado en la hegemonía de la población blanca pero sobre todo mestiza. Así también la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) ubicadas en la histórica Mosquitia que ha resentido el tipo de relación desigual y el abandono económico por parte del Estado afincado en Managua, y controlado por los del "Pacífico". Al respecto de acuerdo a investigaciones y estudios regionales la población del Caribe se asume distinta, una de las apreciaciones que destacan tiene las siguientes características:

> *"La visión caribeña no parte de un sentido de pertenencia respecto de Centroamérica. No tiene, en ese aspecto, las dudas de la visión cartaga. Su afirmación es negativa: ´no me siento centroamericano´. Este es otro modo de decir que Centroamérica está cerca pero lejos. Cerca porque se comparte con ella el istmo, lejos porque la historia la separa. Para la visión caribeña, la clave centroamericana está en el mestizaje del indígena con el español, mientras el Caribe tiene en la identidad africana, uno de sus aspectos definitorios, aun cuando su matriz cultural sea de múltiples procesos de mestizaje... Los centroamericanos son los del Pacífico. Esta manera de entender Centroamérica se fundamenta, en parte, en el patrón de asentamiento territorial que, desde la época colonial, arraiga a la mayoría de la población centroamericana a la vertiente pacífica, así como en la escasa presencia de los Estados nacionales en la vertiente atlántica". [En Estado de la Región, 1999, p. 70- 71]*

En dicha región atlántica nicaragüense se ha suscitado el desarrollo de movimientos armados con carácter separatista, entre estos YATAMA, quien ha tenido comunicación con otros movimientos separatistas alrededor del mundo. La relación ha sido tensa, no obstante existir una ley de autonomía que data de la constitución de 1982.

36 Al respecto el autor en una parte conclusiva de su investigación reflexionaba de la siguiente manera: *"... Y sin embargo, después de lo que acaba de vivir, el Quiché ya no será nunca como antes. Dado que la conjunción de la explosión demográfica y la terrible guerra civil reciente exiló (hacia la costa del Pacífico, hacia la capital, hacia EU)... Porque la horrible violencia propedéutica de los años 1980 cambió las conciencias, y más a menudo, las modernizó trágicamente, pero de forma irreversible... Entre las estrategias alógenas de la reconquista y ese principio de movilización ciudadana endógena, ladina e india, la carrera está comprometida en la víspera del tercer milenio en el Quiché y el resto de las altas tierras mesoamericanas. Estas fronteras interiores, ¿Podrán por fin integrarse plenamente a países verdaderos? ¿Pero a cuáles?* [Piel, 2000, p. 151]

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Siendo estas expresiones muy evidentes durante la guerra contrarrevolucionaria al sandinismo en los años ochenta. Incluso las organizaciones políticas locales y sus brazos armados formaron parte de la Contra Nicaragüense e implementaron una actividad sostenida de sabotaje a infraestructuras portuarias[37]. (García, 2002).

O el caso de proto-Estados, basados en plataformas de economías ilegales como el tráfico de estupefacientes, que han usurpado u ocupado esos grandes espacios en donde ha estado ausente el Estado, como amplias zonas del norte de Guatemala, Belice, Honduras e incluso Nicaragua, y que articulan vías de acceso y rutas estables como cobertura indispensable de su empresa criminal. O disputas de recursos estratégicos o cuencas compartidas en las cuales proyectos de gran envergadura tendrían repercusiones sensibles para naciones enteras y podrían volver volátil una región[38] (Morales Peña, 2012).

El Salvador ha fluctuado entre el ranking 85 al 91 del índice de Estado fallido entre los años 2008 – 2011 y ha mantenido un puntaje acumulado de los indicadores que se utilizan para evaluación, entre un mínimo de 75.5 en 2008 a un máximo de 78.1 en 2010, lo que lo ubicaría, de acuerdo a la escala de clasificación, como un Estado en advertencia que se encuentra en el rango de entre los 60.1 a 89.9[39].

Por ello un policía debe ser pensado y formado para tratar brechas y otros déficit, de los que las reglas y procedimientos pudiesen adolecer para ser efectivos y que estarían complicando la relación entre actores estratégicos, siendo por lo tanto recurso fundamental para prevenir que estos sean cambiados mediante fórmulas ilegales y no institucionales.

También, como un segundo eje, el policía puede y debe contribuir al fortalecimiento de las reglas y procedimientos, su desempeño debe reproducir efectos ejemplares que sean coadyuvantes a la institucionalización de los mecanismos descritos. Lo anterior puede prevenir la acción de otros riesgos tal como la incapacidad para gobernar ciudades o países, y esto pasa por premisas que conciernen a la ley y orden. Con escenarios de caos social y sin contrato civil no puede haber condición para el desarrollo y la crisis de gobernabilidad estaría planteada.

---

37 Incluso algunos de los escenarios estimados por la comunidad de inteligencia nicaragüense, asumen que ante un evento crítico grave, que se configure como un máximo estimado; algunas poblaciones que tenderían a separarse serían: Alamicamba, Laguna de Perla, Cayos Misquitos, Puerto Cabezas, Prinzapolka, El Tortuguero, Río Coco, Bluefield, El Rama, entre las más importantes. Lo anterior es de vital importancia para la seguridad nacional de ese país, no sólo se trata de una amenaza de fragmentación territorial, sino además de un previsible impacto geopolítico en las fronteras y litigios marítimos que Nicaragua tiene en el Mar Caribe con algunos países como su vecino Honduras y la distante Colombia, los cuales han sido resueltos en instancias de la Corte Internacional de Justicia de La Haya; pero que se encuentra pendiente la etapa de reajuste de espacios sobre el terreno y el respectivo plan y calendarización para hacerlo efectivo. A lo anterior se agrega la importancia estratégica del proyecto de canal interoceánico, que inevitablemente planteará nuevos desafíos para la seguridad centroamericana.

38 Para todo lo anterior pueden consultarse los informes de la región, principalmente los presentados en los años 1999 y 2010. Así también, algunas de estas conclusiones se desprenden de un ciclo de conferencias sobre defensa y seguridad regional, realizado en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos en febrero de 2013.

39 El ranking y los puntajes se construyen a partir de distintos conjuntos de indicadores tales como: presiones demográficas, refugiados y desplazados, agravios colectivos y paranoia social, así como también migraciones y fugas crónicas. Introduciendo además el desarrollo económico desigual y la fortaleza de la economía; mientras que en la esfera política incluye a la deslegitimación del Estado, deterioro de los servicios públicos, violación de los derechos fundamentales, aparatos ilegales (seguridad), grado de división de las élites e independencia externa.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Pero más importante aún sería de cómo los Estados, a través de sus entes especializados como la policía, pudiesen impedir, disminuir o revertir la emergencia de actores primordialmente criminales que rehúsan a someterse a las pautas de arreglo previstos y que disputan el monopolio de la fuerza. Esto con el fin de potenciar su propio nicho de poder e influencia, como sería el caso de organizaciones criminales transnacionales, incluidas las pandillas, identificadas como asociaciones ilícitas. Y finalmente cómo contener a otros actores que desde lo legal controlan la economía y el mundo laboral, ejerciendo vetos importantes, y que en un contexto de regularización contundente pudiesen cuestionar las pautas de arreglo hasta entonces aceptadas.

1. Algunos contextos generales de los Estados fallidos

Las intervenciones extranjeras en Estados fallidos suponen etapas preliminares de actuación militar, cuyos objetivos fundamentales se dirigen a la contención o posibilidad de revertir la violencia armada de las facciones en pugna. Una vez algún grado de estabilización se ha generado, las etapas posteriores referidas a la construcción de institucionalidad han demandado personal policial y luego de otro tipo, en el que van progresivamente participando otros actores especializados. Una crítica indispensable a la categoría del Estado fallido, como recurso de identificación analítica, pero también como de uso ideológico para el etiquetado de un país, es que constituye una condición de la que adolecerían los países desarrollados con historia y vocación expedicionaria, inmersos en una práctica de sus élites gobernantes en donde se pactan coaliciones ad hoc y se sobrepasan las restricciones legales del sistema de Naciones Unidas, actuando deliberadamente para estimular cambios de régimen o derrocamientos de gobiernos; muchos de los cuales resultan complicados estabilizar de nuevo. Los ejemplos son abundantes (Afganistán, Irak, Libia, etcétera), casos en donde después de los ensayos de intervención o invasión militar, se hace extensiva la ocupación con fuerzas armadas de otros países, sin que haya estados de salida o que medien conceptos claros de pacificación.

Estado fallido es una condición de desestructuración del gobierno por la presión masiva de factores de tipo estructurales, combinados y estimuladores del desmantelamiento de toda forma de autoridad pública; o cuando esta resulta insuficiente para garantizar lo indispensable a sus ciudadanos en términos de seguridad y servicios públicos o es incapaz de ejercer jurisdicción alguna.

Para el caso que ocupa este trabajo se planteará en dos dimensiones: Una concerniente a un efecto de "somalización"[40] provocado por escasez de alimentos y combinado con una guerra civil (Traub, 2011). Y otra en donde la soberanía interna del Estado ha sido minada, sustituida o usurpada (Patrick, 2011) por actores sociales complejos eficientes en la gestión de lo global, eficaces en lo local, funcionales en cuanto esquemas basados en la territorialidad, flexibles en el espacio de lo transnacional e inmateriales en el ámbito de lo virtual.

40 Se entenderá a la somalización como una figura construida del nombre de un país del cuerno de África, tipificado como fallido desde la caída de su último presidente Mohamed Said Barré en 1992 y que se ha mostrado irrecuperable en la restauración de una autoridad nacional, a pesar de los distintos ensayos de intervención desde el exterior, incluso la experiencia del envío de más de 20,000 marines estadounidenses en los años 1992-1994. El contexto de Somalia planteó dos variables relevantes: en primer lugar, una hambruna extendida por todo el país, propiciada por un largo ciclo de sequías y que afectó a más de un cuarto de millón de somalíes, y la otra una compleja guerra civil fundada en complicadas relaciones inter étnicas que hicieron prolíficas las facciones armadas contendientes y convirtieron al país en una constelación de feudos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

El Estado fallido es el escenario de oportunidad y desafío para el policía promedio, proveniente de países que gozan de los estándares de desarrollo político y que se comprueba en la medición situacional de sus zonas de gobernabilidad (Rodríguez-Pinzón, 2008)

En primer lugar, porque este es una especie de zona fragmentada de autoridad o de presencia estatal restringida, y por ende las formas de violencia y los actores que la ejercen, tendrán una influencia negativa en el entorno regional próximo, incrementando la fuerza de lo ilícito que no estará confinado a las fronteras de ese territorio en cuestión. La capacidad de conexión con otros circuitos y nodos inherentes en las economías sumergidas, propias de las redes subterráneas de signo transnacional, demandaría más pronto que tarde la comunicación policial para intervenir en el nicho generador de la conflictividad, así como también en todas aquellas vulnerabilidades gubernamentales, que por su naturaleza concedería ventajas a los actores armados que disputan el monopolio de la fuerza a los Estados.

En segundo lugar, como un escenario de participación para la rehabilitación del tejido social, institucional y comunitario. Las preguntas de fondo, sin embargo, refieren a los siguientes cuestionamientos: ¿Tienen los policías la formación, las competencias y la experiencia necesaria para construir Estado desde abajo[41]? ¿Cuál es el capital acumulado en materia de gestión policial en las distintas misiones de mantenimiento de paz de la ONU (Organización de las Naciones Unidas)? ¿Poseen la logística y plataforma de despliegue de personal para escenarios geográficos distantes y complicados? ¿Poseen el bagaje cultural y tecnológico adecuado para la interactuación con las poblaciones nativas? Nada está más ausente que todo lo anterior y se frustra adicionalmente cuando no existen interlocutores válidos para la cooperación local y la planeación para el largo plazo (Castilejo, 2010), evolucionando en el terreno un efecto de alimentación artificial que depende en demasía de dotación de recursos económicos y militares masivos de carácter prolongado, extensivos, intensivos y sostenidos para recuperar a una sociedad de su estado de precariedad y que desgraciadamente se suelen asociar a poderes ocupantes que son rechazados y combatidos. Por lo tanto, la preparación policial debe ser dirigida para formar competencias de gestión de realidad de amplio espectro.

De allí que en algunas esferas políticas del viejo continente se plantee que la reconstrucción, o en su caso, recuperación de capacidades, pasa por medidas tecnocráticas (Pasarín, 2010), pues en el fondo pudiese estar de por medio el tipo de legitimidad hacia el Estado, sea por la captura de este por grupos fácticos con poderes de veto, o porque se asienta en complejas relaciones tribales o interétnicas, clivajes de índole social o la condición misma de inestabilidad política aprovechada para ejercer violencia constante contra sus propios ciudadanos. Al respecto, algunos académicos que han analizado estas tipificaciones apuntaban:

> *"Los Estados fallidos (...) son aquellos que carecen de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y quizás incluso la destrucción... y se*

41 Debe acotarse que en el caso de los Estados fallidos y de los esfuerzos de reconstitución que se llevan a cabo en los mismos, la estrategia primaria es la construcción de Estado desde arriba y ello implica una serie de elementos y condiciones tales como: Primero, propiciación de un cese de fuego, al menos entre los principales actores armados enfrentados, como una masa crítica para la creación de coaliciones políticas susceptibles para convertirse en interlocutores claves para el apoyo y cooperación exterior. Segundo, apoyos logísticos y de transferencia de capacidades conducentes al diseño y organización de las fuerzas de seguridad tanto las de índole policial como la militar. Esto es fundamental para la pacificación del interior del país y una forma vital que basada en el despliegue territorial contribuya a la habilitación del poder jurisdiccional del Estado y dote de recursos facultativos consubstanciales al ejercicio de la autoridad. Y tercero, el Estado debe ser regenerado en su institucionalidad especializada para la economía nacional, es bajo estas circunstancias en donde las iniciativas deben ir activando progresivamente una estrategia general basada en la construcción de Estado desde abajo, y que ya se ha explicado ampliamente.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

considera más allá del alcance del derecho nacional o internacional... padecen un grave déficit democrático que priva a sus instituciones de auténtica sustancia" [Chomsky[42], 2012]

El secuestro de la soberanía interior de un Estado no solamente radica en grupos armados detentadores de algún proyecto político, sino también en organizaciones contra ideológicas que se oponen a la legalidad o intentan que esta sea nula para enfrentar la actividad delictiva que desarrollan (Departamento de Estado, 2010). Tales son los casos de las mafias transnacionales que han infiltrado los ámbitos de la economía y la política, así como también las pandillas centroamericanas que controlan barrios, caseríos y colonias[43].

También ha resultado importante la exploración de algunas situaciones límites que se asocian al déficit de autoridad pública o que refuerzan zonas de limitada autoridad estatal[44] (Maihold, 2012), además de discutir la validez de fórmulas metodológicas que han originado prácticas políticas y marcos estratégicos orientadores para los esfuerzos de estabilización en áreas de tensión social o geopolítica. Para ello, en las siguientes páginas se reconstruyeron algunos casos a escala, acontecidos en distintas fechas de la historia reciente de El Salvador, en donde el Estado ha se puesto a prueba, tratando con la preparación de los cuerpos policiales y en donde el éste se expuso al debate respecto a cómo resolver las crisis, considerando las correlaciones de fuerza y sobre todo la inspiración filosófica y política para persistir y ordenar sus acciones.

Para el examen de esos escenarios, fue imperativo el análisis de la gobernabilidad y la influencia de ambientes sociales frágiles o proclives a las espirales de violencia. En el caso salvadoreño, tipificada como una sociedad pos conflicto, cuyo desenvolvimiento ha registrado ciclos de inestabilidad. Fueron evidentes el surgimiento de institucionalidad nueva, algunas de las cuales aquejadas por híbridos de normas, cohabitación de valores y pautas de comportamiento organizacionales de naturaleza distinta (Weffort, 1993), que le significaron obstáculos para la construcción de su identidad, muy en particular de las fuerzas de seguridad pública o de policía.

Los escenarios trabajados sobre la base de Estados fallidos, de cuya realidad se han hecho cuantificaciones, estudios cualitativos y abordajes metodológicos; todos como instrumentos analíticos de mucha utilidad para planificadores de seguridad. En los casos e hipótesis desarrolladas se han asumido como umbrales máximos probables y como un recurso de anticipación de políticas y acciones estratégicas. De cómo la complejidad de ese entorno demandaría capacidades al policía estratégico, dejará sin lugar a dudas un debate sobre la formación requerida en

---

42 Chomsky habla del abuso de poder y el ataque a la democracia.

43 Para efectos de este estudio se identifica a las pandillas como una variante compleja de las tipologías de criminalidad organizada transnacional. Es decir, se les define como sub cultura y estructura criminal, no siendo objeto ni interés por lo tanto, profundizar en los aspectos sociales que les pudieron dar origen; han sido estructuras que han dispuesto de sus propios mecanismos de reclutamiento, han acumulado un capital ilícito y han complicado la actividad económica, pública y social de los actores del mundo formal que se desenvuelven en el territorio. Todo depende del grado de desarrollo del actor ilícito y su capacidad de condicionamiento social y de desafío al Estado. Indicadores que pueden relativizar esa influencia se encuentran en la base social, las adhesiones, el poder de fuego, el capital ilícito que detentan, el control territorial, sus relaciones transnacionales y su nivel de infiltración e intersección con las instituciones del mundo formal.

44 El concepto y su base analítica se desprende de una conferencia presentada por el especialista en mención, donde se recoge un planteamiento no convencional que argumenta en torno a la idea de recurrir por parte de la población a esos actores no estatales y con funciones sustitutivas, en donde el Estado se ha visto limitado en el ejercicio de su autoridad para la satisfacción de la meta social de procurarse seguridad.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

específico; de una que se adecúe a participaciones más exigentes sobre el terreno, que incorporarán diseños orientados al procesamiento de pautas emergentes y recurrentes de entrenamiento, políticas formativas avanzadas; todo ello para atender los impactos esperados.

El concepto de Estado fallido se sabe que es polémico y no necesariamente bien aceptado entre la comunidad académica, aunque sea de uso habitual entre los grupos de analistas estratégicos. Sin embargo cabe apuntar que también existen otras construcciones conceptuales que nos aproximan al mismo fenómeno, por ejemplo en parte de la comunidad académica europea se hace referencia a Estados frágiles que denotan una condición de alta susceptibilidad, transformación en daño, es decir; una tendencia de proclividad hacia una situación de deterioro. La idea fuerza que emerge de acá puede dilucidarse de las definiciones que algunos especialistas hacen sobre el asunto:

> *"Los Estados frágiles son entornos arriesgados. Muchos Estados no cumplen sus responsabilidades con sus ciudadanos, pero aquellos Estados que son frágiles, fallidos o débiles son particularmente responsables de la vulnerabilidad de sus ciudadanos. El conflicto, como causa de desplazamiento, con frecuencia se correlaciona con la fragilidad del estado, ya sea como sistema o como causa de esta fragilidad, y la capacidad de los Estados frágiles y sus vecinos de afrontar el desplazamiento se ha convertido en un indicador esencial de fracaso o avance" [Couldrey & Herson, 2013]*

Pero es vital recuperar el concepto de fragilidad como una sensación colectiva que se percibe, al respecto los editores de la revista Migraciones Forzadas, lo describen así en una de las últimas ediciones:

> *"La fragilidad de un Estado provoca en los ciudadanos una sensación de desamparo al dejar de percibirlo como un apoyo. Si el Estado no puede protegerlos antes los conflictos y las crisis humanitarias , se verán tentados a migrar o desplazarse en busca de seguridad y esto afecta a los países vecinos de los Estados frágiles, que tienen que afrontar la acogida de estos refugiados, corriendo el riesgo de ver debilitados sus propios Estados" [Espinar & Moreno, 2013].*

Centroamérica no ha sido ajena a estas tendencias, el huracán Mitch de 1998 afectó a todos los países del área; siendo los casos más graves Honduras y Nicaragua que registraron elevadas pérdidas humanas y materiales y en donde el sentido de indefensión creció exponencialmente, impactando incluso los planes de desarrollo vigentes. Similar situación tuvo El Salvador en 2001, después de registrar dos terremotos de gran magnitud, el gobierno de turno tuvo que descartar los planes previos e intentar consensar con todos los sectores otro de índole emergente y orientado a la superación de la crisis.

IV. Planteamiento metodológico conceptual

Se emplearon en este estudio dos recursos metodológicos. Ambos de tipo cualitativo. El primero basado en el análisis de caso, que ha recogido cinco experiencias locales de la historia contemporánea reciente de El Salvador, cuya sistematización ha incluido categorías espacio-temporales (año, evento crítico y lugar), síntesis de eventos críticos, problemas detectados y lecciones aprendidas. Todos ellas con la finalidad de hacer asequible un aprendizaje de mucho valor agregado para los operadores y planificadores de seguridad pública. Los casos fueron seleccionados y organizados al azar tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Relevancia y factor de impacto sobre la seguridad.
2. Influencia en significativos segmentos de la población.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

3. Su potencial para erosionar la gobernabilidad.

4. Las coyunturas críticas en las cuales se desenvolvieron.

La sistematización de los mismos ha sido posible por la recuperación de archivos periodísticos de las fechas apuntadas. No se incluyeron informes oficiales por las complicaciones burocráticas para el acceso a esas fuentes y en muchos casos la inexistencia de las mismas en forma puntual. Parte primordial del planteamiento concebido ha consistido en hacer un balance entre el pasado y el futuro, como una condición para el análisis que permita estimar posibles cursos de acción policial en contextos de agravamiento social, proclives a la violencia o crisis. Pero dicha reflexión se efectúa teniendo como marco orientador tales preguntas claves, ya expuestas en la declaración del problema fundamentalmente tratado en este estudio, y que conciernen a la capacidad de construcción de Estados desde abajo, experiencia en la gestión de acontecimientos de masas y capacidades para el tratamiento de eventos críticos extraordinarios como los grandes contextos de preparación para un policía estratégico. De este se hace también un esfuerzo de propuesta de perfil. Para ello se asumió como oportuno desarrollar sub conclusiones por caso. En este sentido, se ha hecho un esfuerzo por develar las fluctuaciones de las opciones de política, en este caso las de seguridad. La apreciación de escenarios futuros y sus tendencias específicas parten del hecho de advertir los frecuentes errores de analistas y planificadores; tecnócratas que tienden a instalar como problemas fundamentales de la actividad social y del Estado asuntos sin prioridad para las grandes masas de ciudadanos. De tal suerte que esa falta de sinergia con los receptores de políticas estimula en buena medida prácticas que se muestran como fracasadas porque clasifican problemas en forma deficitaria, aplican viejos ensayos, prescriben acciones altamente jerarquizadas o, peor aún, simulan alternativas (May, 1993). De lo anterior se desprende que variables clave de la discusión son cómo se identifican intervenciones factibles y con qué estrategias acompañarlas, sobre todo cuando en países como los centroamericanos –y El Salvador sin ser la excepción– proveen de contextos volátiles prolíficos en problemas retorcidos. Peter J. May los describe así:

> *"Son muchas las barreras que obstaculizan el perfeccionamiento del sistema de planeación/gobierno: la teoría es inadecuada para realizar predicciones presentes. Nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que comparte la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias y así sucesivamente." [May en Aguilar, 1993, p. 169-170]*

Por ello en el uso metodológico de estudios de casos se ha tratado de recuperar la especificidad de cada realidad, siendo seleccionada y desarrollada a través de un conjunto de categorías homologadas, con el propósito de generar una apreciación global de carácter transversal.

Estos muestran una categoría espacio-temporal que permite que sea identificado un punto de apoyo con la debida plataforma de historia reciente. Definitivamente, pudieron haberse seleccionado otros casos, posiblemente con características más apropiadas para el objetivo del estudio, pero las muestras tomadas poseen contenidos multidisciplinarios que permiten examinar a los problemas más complejos y desafiantes por sus efectos desbordantes.

Cada situación seleccionada agrupó cinco categorías de análisis; en este caso, los problemas detectados y las lecciones aprendidas; mas otras tres de referencia descriptiva del asunto; y su ubicación espacio – temporal aproximada. Ha sido de interés el examen de situaciones proclives a la violencia o a la ruptura del orden

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

público de distinta naturaleza, como el social, y algunas de sus expresiones como el suministro de agua potable o la informalidad económica urbana.

Así también algunos otros relacionados a la estabilidad, como los descritos en el análisis de las movilizaciones de veteranos de guerra, u otros de impacto continuo en la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, referido en este caso a la actividad criminal y delincuencial de las pandillas. Uno de los propósitos de la escogitación de estos problemas fue conocer las características de plantearlos como demandas exponenciales y con muchos efectos colaterales para el ámbito de la seguridad pública. La subconclusión de cada caso dimensiona aspectos de seguridad pública, dinámicas de construcción de institucionalidad y desafíos que determinados acontecimientos y coyunturas demandarían a la formación y entrenamiento de los policías.

El otro recurso cualitativo que se empleó fue la construcción de hipótesis estratégicas, en las cuales se recogió la apreciación de escenarios límite y se hicieron esbozos de horizontes probables; ello ha ocurrido atendiendo tres etapas. Primero, identificando variables claves que debe considerar la corporación policial, mediante una adecuada escogitación de las más relevantes; segundo, planteando un muestreo de tiempo necesario y razonable para analizar; mientras que la tercera etapa incluyó la elaboración analítica y estimativa de los futuros más probables, como base para determinar los retos para una policía de perfil estratégico. Los casos estudiados también han sido caracterizados por la naturaleza de su entorno y sus niveles de incertidumbre. Este recurso de análisis se vuelve sobre las preguntas complementarias del planteamiento problemático de este estudio. Puesto que un policía estratégico, como constructo posible, no constituiría un actor centrado en lo local, sino uno que se expondría a las dinámicas globales. En este sentido, si el planeamiento estratégico y su complejización propician desenvolvimientos transnacionales, el policía deberá superar visiones periféricas e incursionar en la práctica de fórmulas securitarias transoberanas, que no sólo le responsabilizará de problemas de índole global, sino además le demandaría nuevas capacidades.

De esta manera, surgen las preguntas: ¿Cuál es el capital policial acumulado en materia de gestión de crisis internacionales o escenarios de Estados desarticulados? ¿Cómo ha mediado la logística y plataforma de despliegue para superar los obstáculos geográficos y sus distancias? Pero estas inquietudes no solo conciernen al hecho de que la aproximación inteligente a lo global pasaría por la superación de visiones estrechas y tradicionales de la seguridad pública, sino también impondría respuestas de tratamiento para zonas de limitada presencia estatal, fallidas o sumergidas en el caos social, que constituirían laboratorios para la acumulación de experiencias. Ello, aunado a la educación especializada, concedería el valor agregado en materia formativa para los profesionales de seguridad pública, que sumaría a las experticias y competencias reales de análisis estratégico en los cuerpos de policías; es decir, que los convierta en planificadores[45] de la seguridad, lo que significa hacerlos evolucionar a una condición de verdaderos estrategas, capaces de resolver viejos y nuevos problemas desde su propio ámbito de limitaciones y responsabilidades.

La utilización de la técnica de elaboración de hipótesis estratégicas significó la identificación de futuros probables, tanto en las extensiones de tendencia que

45 La planificación es una cultura, cada organización debe fomentarla a todo nivel de su estructura y adoptar la metodología que permitan los espacios de decisión, las jerarquías y los intercambios ampliados.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

pudiesen presentar las situaciones abordadas de los distintos casos apuntados como de otros escenarios adicionales, que plantearían retos distintos a los operadores de la seguridad pública. Para ello se trabajaron categorías como la frecuencia probable,[46] que se refiere a la cantidad de veces en que una situación pudiese presentarse. La calificación empleada fue de tipo cualitativa, con tres parámetros: "baja", que puede traducirse cuantitativamente como igual o menor a un 25% en un total de 100%; "media," una condición que denotaría algo situado en un promedio de 50%; y "alta," que acumularía un valor superior al 75%. Estos parámetros pueden dejar márgenes para la subjetividad, la sobreestimación o la subestimación; ello dependerá del acceso disponible a información o el grado en que una variable haya sido relegada en el análisis.

Otra categoría más fue la de tiempo estimado de ocurrencia y duración[47], que implica una formulación cualitativa aproximada y que recurre al plazo y a la cantidad de horas, días, meses o años que estarían involucrados en el desarrollo del acontecimiento. Es complicado porque deriva de la evaluación general del caso al que se le da seguimiento.

Una tercera categoría es la intensidad probable[48], también medida con los parámetros de baja, media y alta, pero que se refiere al grado de presencia o profundidad de un conjunto de condiciones críticas que estarían definiendo la aparición de un evento.

Una cuarta categoría es concerniente a tipo de entorno[49], de escenario, que recogería el grado de hostilidad ambiental[50] en el que se desenvolvería el policía estratégico y los actores a los que se vería enfrentado, así como también la diversidad de condicionantes y variables que estarían interactuando. La tipología sugiere cuatro: primero, una tipología como simple-estático, es decir, estable y sin cambios significativos; un segundo como complejo-estático, que significaría inestable pero no proclive a cambios radicales de situación; un tercero simple-dinámico, con la connotación de estabilidad y con la posibilidad de cambio (por lo general ordenado y reglado); y una cuarta tipología de complejo-dinámico caracterizada por ser inestable y proclive a cambios sustanciales.

Una quinta categoría trata con el factor de incertidumbre[51], medido en los tres grados cualitativos paramétricos ya descritos, en los que se interpretarían como más estable, el más bajo; y como turbulento, el más alto.

Asimismo, se han agregado algunas pautas tipo conclusivas, en donde se asumirían las configuraciones de retos para el Estado que le estimularían a su fortalecimiento anticipado, además de desafíos para el policía estratégico que estaría relacionado a las capacidades con las que debería actuar o asumir problemas complejos o situaciones emergentes.

---

46 Constituye una categoría metodológica de orientación para sistematizar estimaciones propias del planeamiento de defensa, en la etapa de análisis de entorno. (CAEE, 2006)

47 Categoría propia de la planificación estratégica de defensa o seguridad exterior.

48 Tomada también de la metodología del planeamiento de defensa.

49 Algunos expertos de la estrategia empresarial la definen así: "... es el conjunto de todos los elementos externos de la organización que son relevantes para su actuación". (Dill en Grima Terré, 1992)

50 Este concepto se refiere al espacio donde actúan distintos actores con objetivos e intereses distintos y en el cual implementan y reajustan comportamientos a manera de iniciativas en relación con los otros o procesan de formas peculiares las pautas originadas por sus principales competidores y rivales (Panebianco, 2009).

51 Generalmente en el análisis estratégico de entorno tres son las variables principales que se incluyen. Una versa sobre "complejidad" y que está referida a cantidad de factores y competencias; una segunda a "dinamismo", que explica la intensidad de los cambios en los factores; y una tercera que es la "incertidumbre", que examina los grados asociados a posibles cambios y evolución de los factores. (Grima & Tena, 1992)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Las categorías utilizadas han sido organizadas en el marco de una metodología híbrida, que por un lado recoge el análisis de entorno y elaboración de escenarios –muy aplicados en el mundo empresarial para los estudios de riesgo en el país–, la expansión de negocios de la organización y la estimación de variables emergentes que podría afectar futuras inversiones.

Además, se tomaron otras propias de la planificación de defensa y seguridad en el ámbito político-estratégico, principalmente la utilización para planeamiento de seguridad nacional[52].

V. Estudio de casos

El propósito de generar casos domésticos responde a la necesidad de sistematizar algunos patrones de respuesta asumidos por la policía en contextos recientes y con niveles de distinta gravedad; asimismo, porque también son susceptibles de convertirse en cuadros situacionales caóticos y de suma complicación para la gobernanza en las ciudades.

Para efectos del presente ensayo, se asumirá como un estudio de caso al acontecimiento o evento que por su naturaleza y características plantea durante su desarrollo impactos que sobrepasan la capacidad de un cuerpo policial, así también coinciden en él generando desafíos adicionales o problemas metodológicos para su abordaje y comprensión. Esto último puede originar erráticas intervenciones que se complican por la inexistencia de antecedentes o el déficit de preparación mediante la metodología de ejercicios estratégicos, que son complementarios y de rigor en un plan de entrenamiento.

Algunos antecedentes

El Salvador ha sido históricamente el país centroamericano de mayor densidad poblacional (Karush, 1977). Esta variable estructural ha sido regulada por el flujo migratorio (Vieytez, 1969), primero hacia los enclaves bananeros de la costa atlántica hondureña en los años sesenta; poblaciones que fueron posteriormente expulsadas de ese país a raíz de una guerra en 1969 (Anderson, 1984). A partir de esa fecha y con el incremento de la tensión política y la represión gubernamental durante los años setenta, los salvadoreños no solo se enfrentaron por primera vez a sus propias pautas de arreglo[53] (Morales Peña, 2006), sino que fracasaron dos grandes esfuerzos de reforma que pretendían contener la crisis social (Mariscal, 1978). Uno referido a la reforma agraria planteada en el marco del penúltimo gobierno militar (1972-1977); y otras presentadas por la Junta Revolucionara de Gobierno, que se instaló después del derrocamiento del General Carlos Humberto Romero, último gobierno militar-conservador (1977-1979). Ese conjunto de reformas basadas en la nacionalización del comercio exterior, la banca y la reforma agraria resultaron insuficientes para evitar el desarrollo de un conflicto armado de más de 11 años de duración, donde perecieron más de 85,000 salvadoreños y desplazó a más de dos millones al exterior y otros cuantos miles en el interior (Gordon, 1989) . Esto último estimuló la tugurización de las ciudades y el crecimiento exponencial de la informalidad[54].

52 Principalmente el Manual de Planificación de la Seguridad Nacional y el Manual de las Expresiones del Poder.

53 Significa que una vez se desmantela un destino receptor de migración, Honduras en este caso, se incrementaron los desafíos correspondientes a la reasimilación de los expulsados. Situación que se agravó también por la idea prevaleciente del no cambio en la estructura económica de la propiedad de la tierra, que fue la postura del bloque hegemónico empresarial, y la imposibilidad de la alternancia política para la oposición en el Estado. Esos puntos convergieron para el crecimiento exponencial de la violencia política en los años setenta y la radicalización de los sectores sociales; el conflicto en adelante se convertiría en el principal recurso regulador de las diferencias.

54 Por supuesto que esta última afirmación tiene sus límites, pues el fenómeno existe y está muy

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Durante la guerra hubo cuatro cuerpos de seguridad pública que estuvieron adscritos al Ministerio de la Defensa Nacional; sus titulares fueron coroneles, la lógica de control social y territorial fue de persecución de las disidencias políticas, además del carácter contrainsurgente que identificaba como enemigo al movimiento popular. Un acuerdo de paz que se implementó en 1992, producto de dos años de intensas negociaciones; dio paso a la transformación constitucional que impactó la institucionalidad del país. Mediante reformas constitucionales, se crearon nuevas instituciones como la Policía Nacional Civil (PNC) que sustituyó a los antiguos cuerpos de seguridad. Se redujo la Fuerza Armada en un 50% y un significativo segmento de oficiales fue depurado; asimismo, la entonces guerrilla fue desarmada y desmovilizada en ocho contingentes programados.

Sin embargo, la PNC recibió un 20% de sus cuadros provenientes de las filas de la antigua Policía Nacional, mientras que otro 20% provino de la antigua guerrilla. La pos guerra se caracterizaría por un auge delincuencial sin precedentes, dejando en los primeros años saldos de hasta más de 7,000 homicidios; aunque en ese período la Policía, la Fiscalía y el Órgano Judicial no tenían parámetros estadísticos homologados para el conteo de delitos. El debate sobre las concepciones de trabajo policial, la transición de muchas instituciones, así como la partidización de los temas de seguridad serían características constantes en los años siguientes. Previo a la tregua entre las pandillas, el año 2011 cerró con el mayor número de homicidios a nivel nacional situado en 4,360 (Fundaungo, 2010). Por las cifras disminuidas que se han registrado de este delito en el año de la tregua, se confirmaría la hipótesis que se discutió durante mucho tiempo acerca de que las pandillas serían las responsables mayoritarias de los mismos, pero ello es un punto para discusión y que no compete en este estudio.

Finalmente, la existencia de una región que no tiene conflictos armados, pero que ha registrado las más altas tasas de violencia en materia de homicidios; propiciado en buena medida por ser una ruta geográfica del narcotráfico (JIFE, 2013).

Análisis de caso (1)

Año: 1987

Lugar: Soyapango, Municipio del Gran San Salvador (República de El Salvador).

Evento crítico: Una fábrica enclavada en la planta industrial de la zona registró la contaminación de tres miembros de su personal por radiación. La empresa se dedicaba al tratamiento de estos materiales para abastecimiento y apoyo a servicios hospitalarios especializados.

Problemas detectados:

1. Sobrepasaba la capacidad de la Policía Nacional de la época[55], un cuerpo con una organización y filosofía de trabajo de naturaleza militar. Es evidente la inexistencia de protocolos para evacuación de personal afectado y seguimiento del no afectado, pero que estuvo expuesto en la

difundido en otras sociedades latinoamericanas como México, Brasil, Venezuela, Argentina y otros; sin que necesariamente hay mediado un conflicto armado interno. En el Caso de Brasil ha sido notorio las migraciones internas principalmente del nordeste y que contribuyeron a la fundación de núcleos de nuevas y expansivas favelas.

55 La dirección funcional de la Policía Nacional en dicho período estuvo adscrita al Ministerio de Defensa; el planteamiento de seguridad pública se caracterizó por un formato militar en materia disciplinaria, uso de armas y el control de la disidencia política; aspectos que se vieron reforzados con la vigencia de estados de sitio y toques de queda. El actual Protección Civil no existía, sino embriones de un Comité de Emergencia con sede en el Ministerio del Interior, mientras que bomberos también recibió direccionamiento y formación por los cuerpos de seguridad.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

zona. Desprovistos también de la tecnología necesaria para la detección de niveles de radiación. Sin instrumentos o indumentarias adecuadas para intervenir en zona de riesgo o contaminación.

2. Sistema de salud y su red hospitalaria expuestos a una prueba mayor, que involucró un reto para el tratamiento del personal herido y afectado. Ello planteando un déficit de protocolos para su debido aislamiento, agregándose aspectos de sobre demanda a las que históricamente se han visto exigidos los centros de salud pública.

3. Se desconocen los datos de evacuación y tratamiento de materiales peligrosos, así también de los dispositivos de seguridad para garantizarlo o los acordonamientos de zonas pertinentes. Adicionalmente se agrava por la ausencia de criterios técnicos para la autorización de residenciales próximas a estos lugares[56].

Lecciones aprendidas:

Referidas a impactos no estimados o incluso no valorados durante la crisis.

1. Estado sin protocolo ambiental para tratamiento y evaluación de la zona afectada; la misma, aledaña a un importante río (Acelhuate) que cruza la ciudad capital y desemboca en el río Lempa, de cuya cuenca el país tiene el 69% (Estado de la Región, 2010) y que para la época planteaba los primeros proyectos de infraestructura e inversión pública para resolver la demanda del consumo y abastecimiento de la capital. En ese período se había agotado el acuífero de Nejapa. Cabe señalar además que hacia fines de los ochenta, El Salvador no contaba con un Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, este se creó una década después, durante la administración del ex presidente Armando Calderón Sol (1994-1999).

2. La existencia de un agente de seguridad pública preparado para contingencias militares y de revueltas sociales, pero carente de la perspectiva multidisciplinaria como para conocer la amplitud y complejidad de los problemas de seguridad en un concepto más amplio.

3. La existencia de cuerpos de seguridad pública especializados en una lógica reactiva a las crisis; sin parámetros para lo preventivo o anticipativo.

4. Agentes del Estado desconocedores de la realidad, sin conocimiento de las implicaciones estratégicas de problemas estructurales como el déficit de vivienda, la planeación urbana, el ordenamiento territorial, la seguridad industrial y otros. Los volvió vulnerables y los hizo recurrir a dispositivos de seguridad poco elaborados para crisis y que se asumieron a su vez como poco probables. Un caso ilustrativo fueron los extensos tugurios y comunidades marginales que rodearon las sedes del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor; la remoción de los mismos fue siempre vetada por consideraciones de defensa, identificándolos como corredores de protección ante posibles ataques armados.

56 En algunos países industrializados se tiene claridad sobre el concepto de usos del territorio incompatibles y se establecen una serie de criterios cualitativos con las que se determinaría la incompatibilidad con la presencia de instalaciones de alto riesgo. Expertos en esta materia plantean: *"... a) más de dos casas en la zona interior; un puesto de trabajo que esté normalmente ocupado... y el número presente de personas es de cien o más en la zona interior; c) instalaciones para personas vulnerables en la zona interior; d) cualquier urbanización grande o sensible en la zona interior o media..."* (Maddison, 2010)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

5. Estado sin protocolo de salud pública. Desprovisto de las pautas de rigor, sin las tecnologías ni medicamentos adecuados. Posiblemente sin planes alternativos para orientar solicitudes emergentes de apoyo al exterior; además de formas deficitarias de seguimiento a las poblaciones circundantes de la zona afectada.

6. Estado sin protocolos ni planes de seguridad industrial, que no solamente supuso el déficit de planificación de ciudades en territorios de probabilidades significativas de riesgo y accidentes graves[57] (Tost, 2008). Una crisis de salud pública o desastre ambiental pudo generar repercusiones desbordantes en el planteamiento general de seguridad pública, este último absorbido por las necesidades y la lógica imperante de la defensa como principal expresión de la vigencia de un conflicto armado. En este período fueron constantes los racionamientos de energía[58], los adelantos de hora[59], y la interrupción de los servicios de agua potable; constituyó una etapa en donde los bandos en contienda recurrieron a los sabotajes a la red eléctrica[60], los atentados dinamiteros a instalaciones de comando y control del Estado[61]; así también de generalizado terrorismo de Estado contra el movimiento social[62]. No se omiten acá las tareas de protección civil con carácter emergente y que comprometieron a distintos núcleos urbanos de distintas características residenciales y de distribución muy desigual sobre el territorio[63], además de poseedoras de densidades demográficas diversas.

7. Estado con planteamientos deficitarios en planificación urbana y ordenamiento territorial; sin normativas estandarizadas ni referentes organizativos públicos especializados en el planeamiento de la ciudad (Catalayud, 2010).

---

57 De acuerdo a Sophie Tost Pardell, una especialista catalana, el ordenamiento urbano y la proximidad de los asentamientos a instalaciones peligrosas debe atender a estándares legales nacionales, también a otros de índole regional, en este caso el europeo por el contexto de integración continental en el que se encuentra inmersa España.

58 Los racionamientos a fines de los ochenta solían extenderse entre ocho a 12 horas diarias. Tan sólo en los años 1987 y 1988 la suspensión de energía eléctrica era casi una regla general a partir de las seis de la tarde.

59 Otra medida conocida para los menesteres de optimización de los tiempos disponibles para el suministro de energía eléctrica y clave para el desarrollo de actividades estratégicas propias de la gestión pública y la economía, y que inevitablemente impactó la cotidianidad y normalidad social. Por ejemplo, en las instituciones educativas el alumnado de turnos vespertinos solía salir con dos horas de anticipación.

60 Principalmente, la guerra de sabotaje desarrollada por la entonces guerrilla del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Esperable dentro de la lógica en la que se le apreciaba como infraestructura y servicios críticos bases para la estabilidad, en la que se apoyó el ejército gubernamental para llevar adelante su actividad militar.

61 En el caso de los últimos tres años de la década del ochenta 1987-1989; varios fallidos a otros parcialmente exitosos ataques coordinados a la sede del Ministerio de la Defensa Nacional y el Estado Mayor Conjunto. Los principales recursos fueron el coche bomba y el "tepezcuintle" (cilindro de gas modificado artesanalmente).

62 Agentes paraestatales o ligados a este perpetraron atentados dinamiteros contra las sedes de algunas organizaciones populares y sindicales como COMADRES (Comité de Madres de Desaparecidos) en horas de la madrugada y que dejó daños materiales y el de FENASTRAS (Federación Nacional Sindical de los Trabajadores Salvadoreños) en horas del medio día y con saldo de 11 víctimas mortales; ambas se sucedieron en octubre de 1989, previo a la ofensiva "Hasta el tope", que lanzó en el mes de noviembre la entonces guerrilla.

63 Algunas de las dificultades inherentes en las tareas de protección civil han sido la urbanización dispersa y el modelo residencial de baja densidad. Ello tiene sus impactos en los esfuerzos de atención a poblaciones afectadas por eventos naturales de gran repercusión. Los especialistas lo hacen notar con algunas valoraciones técnicas: *"... la intensificación de la construcción de tipologías de vivienda de baja densidad que no corresponden al modelo de la urbanización continua y que, en una mayoría de situaciones, se localizan en condiciones de dispersión territorial..." Y continúa diciendo: "... El ensanchamiento de los límites espaciales de la suburbanización, que se apoya sobre el alargamiento continuo de los arcos territoriales de la movilidad y que ha producido la consolidación de sectores suburbanos mucho más lejanos a las tramas urbanas compactas"*. (Muñoz, 2010)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

8. Producto de la censura y la vigencia del estado de sitio, la crisis fue administrada mediáticamente por el gobierno sin mayor repercusión; previniendo alarma pública y procesando diligentemente percepciones negativas.

Evaluación estratégica resumen: caso 1

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Alto. Debido a la situación novedosa que planteó y su impacto en un contexto de carencia de experticias y especializaciones en el ámbito gubernamental; necesarias para el tratamiento de este tipo de crisis.

2. **Influencia en la población:** Bajo. Muy focalizado a los empleados operarios de una empresa industrial.

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Bajo. Salvo que la atención de los afectados por la naturaleza de la contaminación se hubiese resuelto en forma deficitaria y hubiese sido agravada por la complejidad del entorno, caracterizado por una alta densidad poblacional y elevado hacinamiento urbano.

4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Período del conflicto armado. Regían estados de sitio y toques de queda. Principalmente los servicios públicos se encontraban racionados.

Sub conclusión 1

En esta etapa del conflicto armado, los márgenes para opciones de política no solamente fueron mínimos, sino que por regla general involucraron plazos críticos. Es decir, la capacidad de respuesta del Estado estaba ligada a una posibilidad de supervivencia económica nacional, los prolongados apagones y los mermados servicios públicos se relacionaban con aspectos tan fundamentales como la continuidad de los servicios hospitalarios, la energía para conservación de alimentos, la garantía de suministros de un stock mínimo de agua.

La entonces Policía Nacional tuvo una función secundaria en el resguardo de la estabilidad y, según la concepción militar imperante, se asumía que el problema nacional era la supervivencia del Estado. Por ello, a través del cuerpo castrense se intentaba rehabilitar la presencia estatal en zonas de persistencia guerrillera, propiciar la conexión con la población local; debido a eso la campaña cívico-militar fue un recurso de conexión que pretendió liderar la restauración de la soberanía interna con el acompañamiento del resto de la institucionalidad especializada del Estado (Manaut, 1989). Estrategia fallida en buena medida y con elevados costes sociales.

La crisis en la planta industrial ilustró que los cuerpos de seguridad de la época habían construido Estado desde arriba y no desde lo social, que la práctica de control social apoyada en redes de informantes y colaboradores degeneró en insuficiente para la gestión de problemas complejos que requerían de otros entrenamientos y comunicaciones interinstitucionales. El dirigismo fue una fórmula oportuna para sustraer el espectro de alarma pública y reproducir la sensación de una situación controlada.

Recuérdese que se trató de una época en donde la gestión de los acontecimientos de masas no sólo fueron frecuentes, sino también intensos; y que el formato policial de comportamiento no era de regulador social, sino proclive a la desarticulación del movimiento popular que se advertía como un enemigo que ocupaba la legalidad para dañar los objetivos del Estado y sus intereses.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Pronto, ciclos ascendentes de eventos naturales cargarían también la función policial tradicional y le impondrían nuevas competencias; la gestión y el tratamiento con zonas arrasadas por inundaciones o desplazados que fueron objeto de la atención de instituciones de socorro.

La gestión de los acontecimientos de masas fue en un carácter contrainsurgente. En este sentido, su tratamiento se enclavó en un esfuerzo por desarticularlas, pues comprometía en el largo plazo las bases y adhesiones sociales del régimen. Mientras el tratamiento de los eventos naturales no estaba siquiera incluido en una concepción integral de seguridad nacional[64], esos escenarios escapaban de toda posibilidad de planificación estatal y que por lo tanto sus efectos desastrosos implicaban nuevas fuentes de inestabilidad, con su respectivo impacto en la zona de seguridad.

Análisis de caso (2)

Año: 1994 (septiembre)

Lugar: San Salvador y otros sitios estratégicos del país (República de El Salvador).

Evento crítico: Grupos masivos de desmovilizados de la Fuerza Armada, aglutinados en la Asociación de Desmovilizados de la Fuerza Armada de El Salvador (ADEFAES), se tomaron diversas instalaciones estratégicas del Estado y asediaron otros centros neurálgicos de decisión. Entre los sitios afectados se encontraban la Asamblea Nacional Legislativa, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y otros. Esta crisis de gobernabilidad implicó varios días y tomó por sorpresa al Estado, cuya planta de empleados públicos se vio inmersa y atrapada en sus centros de trabajo. Esta crisis también incluyó toma de rehenes. Cuando los problemas que surgen en la zona de seguridad pública son intensos y sobrecargan las capacidades de las corporaciones policiales, no sólo se está frente a un escenario crítico, sino que describe un déficit severo en materia de gobernabilidad que puede retar al Estado en su posibilidad para imponerse y salvaguardar a los ciudadanos.

Problemas detectados:

1. Las acciones y movilizaciones de los grupos de veteranos, sobrepasaron el nivel de anticipación de la inteligencia del Estado; esta última experimentaba una transición de diseño organizativo, dependencia jerárquica y metodologías de trabajo. Se desarrollaba un enfoque de control civil sobre la misma. Este tipo de acontecimientos dificultó las tareas inherentes al mantenimiento del orden público. Algunos expertos sobre las amenazas al orden público brindan algunas razones importantes acerca de la peligrosidad de este tipo de situaciones. Plantean al respecto:

   "¿Por qué consideramos a los grupos una amenaza para el orden público? Las raíces de esta idea proceden de los primeros trabajos de Le Bon, que afirmaba que estar rodeado de otras personas en público creaba condiciones de anonimato: si las personas se sumergen en la multitud, es más difícil identificarlas individualmente y, por tanto, es más difícil que rindan cuenta por su comportamiento. Según Le Bon, estas condiciones de anonimato debilitan el control racional y psicológico. Ser anónimo en una multitud debilita nuestra capacidad de resistirnos a la influencia de los demás, y también debilita el control que tenemos sobre nuestros impulsos violentos y primitivos, que siempre están

64 Este tipo de amenazas de origen natural fueron incluidas en las metodologías de análisis y planificación de la seguridad nacional hasta el año 1999, propiciando una reforma en los manuales y otros materiales educativos del Colegio de Altos Estudios Estratégicos. Ciertamente la tragedia del huracán Mitch, en 1998, fue un evento que estimuló este cambio en la enseñanza. Los terremotos de 2001 también lo confirmarían posteriormente.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

a punto de salir a la superficie. En otras palabras, el problema de los grupos para el orden público es la idea que las multitudes proporcionan anonimato, el anonimato hace perder la identidad personal y la pérdida de la identidad personal hace perder el control. Si perdemos el control, nos volvemos más susceptibles a la voluntad de los demás y es más probable que participemos en actos de violencia aleatorios". [Levine, 2009, p. 112]

2. Los eventos se produjeron durante una coyuntura crítica de la seguridad pública, no sólo se registraba un auge de la actividad delictiva, sino que además las bandas criminales que operaban en zonas rurales contaban con miembros de mucha experiencia de combate. Tampoco se había dimensionado adecuadamente el problema de pandillas[65], estas estructuras hacía tres años que se habían enfrascado en una guerra[66]; pero más importante aún, el nuevo cuerpo policial, de naturaleza civil, no había acumulado la experiencia operativa, la formación necesaria, influida por muchas escuelas filosóficas extranjeras de tradición distinta[67], y no completaba su despliegue territorial a nivel nacional[68]. Al respecto, el entonces comandante del FMLN Joaquín Villalobos planteaba los errores de diseño de las cuestiones asociadas al despliegue, tal y como se desprende de algunas notas de prensa de la época:

"La Policía Nacional Civil (PNC) debería ser distribuida, en primer lugar, en esta capital, dado el incremento delincuencial en los últimos meses, dijo anoche el dirigente del FMLN Joaquín Villalobos... Para Villalobos el problema de la delincuencia ***es grave****,* ***es serio****, su incidencia podría ser de igual magnitud que el problema económico...* ***Yo pienso que debe dársele cierta prioridad a la región metropolitana; las regiones de mayor densidad***

65 Ni el gobierno, ni la policía en organización supieron dimensionarlo. El imperativo de inversiones sociales masivas durante un buen tiempo fue desestimado por la escasez de recursos económicos, mientras que la recaudación fiscal era insuficiente y no había posibilidad de ampliarla por la postura reacia de los gobiernos conservadores y grupos empresariales; de allí que el endeudamiento externo y la cooperación extranjera se privilegiaron como mecanismos de provisión de recursos. Fue hasta 1994, posterior a las elecciones municipales, legislativas y presidenciales, y luego de una escisión de siete legisladores del FMLN, que el gobierno presidido por ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) creó un pacto conocido como Pacto de San Andrés, en el que aceptaron votar para un incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en tres puntos. No quedó claro si esos recursos adicionales provenientes del IVA se utilizaron para las demandas de los veteranos; se requeriría examinar las tendencias de las protestas públicas de estos sectores en los meses y años subsiguientes.

66 La idea de guerra sugiere que el enfrentamiento entre pandillas tuvo tal escala y desarrollo que permite comparativamente asemejarlo a esa condición por su alta tasa de víctimas mortales, por la frecuencia de hechos de violencia (a diario), por el acceso a armas de fuego de distinto tipo, por su capacidad de ejercer violencia contra los actores sociales y económicos, inhibirlos y extorsionarlos, y por la capacidad mostrada de diseminación territorial y transnacional. En la jerga de los miembros de pandilla, la auto identificación es de guerrero y quien no es miembro de la estructura criminal es un civil. En un reciente discurso de Carlos Mojica Lechuga "Viejo Lin", alias de un líder de la pandilla del Barrio 18, pronunciado en un centro penal y en el marco de la tregua, se refirió al hecho de la guerra iniciada entre estas subculturas criminales hace 22 años, fecha en que El Salvador maduraba su proceso de negociación y fijaba la ruta para un proceso de paz. Cabe acotar que ahora que puede medirse el impacto de la tregua y su incidencia en la tasa general de delitos, podría inferirse –aunque resulte prematuro– que más de la mitad, sino superior, de homicidios ha sido resultado de la guerra entre pandillas; súmese el número de muertes violentas de toda la pos guerra y compárese con la del conflicto interno.

67 Para ese año hubo alrededor de 40 expertos e instructores internacionales de países tan distintos en tradición y doctrina policial tales como: Noruega, Suecia, España, Estados Unidos y Chile. Basado en un informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El salvador (ONUSAL) en mayo de 1994 y citado por Joaquín Villalobos en un estudio de su autoría.

68 Sumado a los atrasos en la implementación de los acuerdos, las vacilaciones iniciales del gobierno y la escasez de recursos. Para diciembre de 1994 la Policía Nacional Civil (PNC) apenas había logrado alcanzar un aproximado de 5,000 agentes formados, y sólo alcanzaría la cifra de 15,000 hasta finales de 1997. En términos de transportes, un aspecto clave para la cobertura y patrullaje del territorio, para 1993 el nuevo cuerpo contaba con el mínimo de 67 vehículos y que alcanzaría los 257 para fines de 1994 (Villalobos, 2001, p. 82- 86)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

> ***poblacional son las que tienen el más alto nivel delincuencial***[69]*, agregó. El gobierno ha anunciado el primer despliegue de la Policía nacional Civil en los departamentos de Chalatenango y Santa Ana y que luego, cuando otro grupo de la Academia esté preparado, serán distribuidos aquí en la capital. Esto para Villalobos no es adecuado, pues según él en las zonas ex conflictivas el nivel de delincuencia no es muy alto, por lo que San Salvador es uno de los departamentos al que debe dársele prioridad" [El Mundo, 1993i, p.1]*

Finalmente, la idea misma de un enemigo interno había cambiado (Hayes, 2009; Villalobos, 2001).

3. Paradójicamente, esa crisis de gobernabilidad se produjo en un período de auge económico. El Salvador crecía a una tasa anual, y para el caso de los dos años mejores para referencia, a 7,4% (1993) y 6,1% (1994) del Producto Interno Bruto (PIB)[70] (BCR, 1996). Es relevante destacar ese dato, porque un discurso racional dominante del período de los programas de ajuste estructural fue que para mayor inversión social, debía la economía crecer a mayores tasas y que por ello debían removerse todos los obstáculos arancelarios, fiscales y financieros como requisito indispensable para un buen clima de negocios que favoreciese la actividad y el desempeño de la empresa privada. Esto, sin embargo, no impidió el malestar social y el auge exponencial de actividad delictiva (EDH, 1993a; 1993b; 1993c; 1993d; 1993e; 1993i) que se desató en la posguerra inmediata (El Mundo, 1993a; 1993c). La inversión pública resultó insuficiente y no tuvo un impacto significativo en la población; más bien crecieron los activos de la industria de construcción y bienes raíces; así también de la importación de vehículos y la edificación de centros comerciales para el consumo. Una experiencia más reciente y comparable porque concierne a este discurso es el caso del Perú que en los últimos años ha crecido a una tasa del 8% del PIB, pero esto no se ha reflejado en una distribución equitativa del ingreso, ni que significativos segmentos de su población hayan salido de la pobreza, la marginalidad y la informalidad[71].

   Entiéndase que una crisis de seguridad pública es una expresión de gobernabilidad deficitaria, que esta zona de impacto de la gestión y políticas públicas puede generar efectos concomitantes a otras como la economía y el ámbito de la estabilidad política.

Lecciones aprendidas:

1. Los operadores del Estado subestimaron la capacidad de organización y ejercicio de violencia de los grupos de veteranos[72], enfrentaron una crisis

---

69 La negrilla pertenece a las declaraciones exactas de Villalobos al periódico en cuestión.

70 Un porcentaje bastante significativo. Es el período de auge del discurso ultra liberal cuyo planteamiento básico se refería a generar toda la riqueza posible privilegiando a los agentes empresariales, que eran supuestamente los llamados a concretarlo. Y luego distribuir para programas de inversión social.

71 De hecho, esta conclusión fue una idea fuerte en el discurso político del entonces candidato presidencial Ollanta Humala, que resultaría vencedor en los comicios de 2011. Para ese entonces el Perú no obstante había logrado reducir la pobreza, contaba con una desigual distribución de los ingresos; sobre todo en un contexto en donde la riqueza minera representaba hasta el 60% de las exportaciones (El Faro, 2013). El planteamiento de Humala fue mostrarse como el líder necesario para llevar adelante las reformas sociales y económicas que le den sostenibilidad al crecimiento.

72 La subestimación surge acá por el desarrollo de hechos posteriores tales como: una deficitaria cuantificación de beneficiarios de las estructuras paramilitares desmovilizadas, entre estas Defensa Civil, Servicio Territorial y Patrullas Cantonales; una capacidad asociativa de veteranos de ambas filas otrora contendientes y el conocimiento del que disponían para coordinar acciones y ejercer violencia mediante esfuerzos sostenibles en el tiempo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

de seguridad en una coyuntura de transición de la seguridad pública. Por un lado se desmontaban cuatro estructuras policiales[73] y se organizaba una nueva con el aporte de hasta un 40% de desmovilizados de ambos bandos (El Mundo, 1993f); muchos de los archivos policiales fueron destruidos[74] y con ello el Estado perdería una base de datos importante (Casado y Vila, 2010). De tal manera que los esfuerzos para concebir nuevas formas para ser eficaz en la identificación de sospechosos y en la administración avanzada de registros policiales[75] (Vallés, 2009) fue infructuosa preliminarmente. La cohabitación de dos experiencias y maneras de hacer y concebir las cosas[76] convertiría al cuerpo policial, en sus inicios, en una organización lenta para el procesamiento de la realidad e ineficaz para conducirse inteligentemente sobre el terreno. El auge delincuencial y el tránsito en el sistema de inteligencia contribuyeron a la dificultad general para la procuración del orden y la seguridad. Los eventos dejaron una importante conclusión para sociedades post conflicto, en cuanto a la necesidad de gradualidad y seguimiento a la calendarización de desarme y movilización de ejércitos numerosos y grupos hasta entonces alzados en armas; aunado al nacimiento de nuevas estructuras de seguridad pública[77].

---

73 Estas eran la Policía Nacional (PN); Guardia Nacional (GN); Policía de Hacienda (PH) y Policía de Aduanas (PA).

74 Se desconoce por qué fueron destruidos. Posiblemente por contener información sensible y que se haya estimado inoportuna para el caldeado período de posguerra. En el caso de los archivos militares, estos cuentan con un período de resguardo para no ser conocidos de hasta 90 años. El estudio de los archivos policiales de un régimen anterior permite aprender sobre las metodologías de intervención territorial y la extensión del concepto de control social; identificar la efectividad de los mismos, el nivel de sistematización y los posibles aportes de inteligencia de zonas de actividad ilícita; pues no sólo acumulaban estadísticas sobre disidentes políticos. Los archivos policiales u otros formatos de expedientes son importantes, independientemente del contexto político en que se les acumula o sistematiza, porque constituyen un recurso metodológico base para las decisiones policiales, para la conceptualización de las intervenciones en seguridad pública. Hay muchos casos históricos que muestran que la pérdida de archivos policiales, u otros expedientes de los ciudadanos de un país, inhibió la posibilidad de conocer el grado de responsabilidad de esos regímenes en la persecución de su propia población. Por ejemplo, en vísperas de la entrada del Ejército Rojo, la cancillería alemana en Berlín destruyó muchos documentos; por otra parte, mientras se daba la ruptura del último régimen autoritario en Portugal, miles de ciudadanos saquearon los archivos de la Dirección de Seguridad (policía política) y su subsecuente destrucción de documentos. Experiencia similar se produjo en la extinta República Democrática Alemana (RDA), con el asalto a la sede de la Stassi (antigua policía del Estado); mientras que en otros casos las oficinas de los servicios de inteligencia fueron bombardeadas en el marco de guerras internacionales como la sede de la Mukhabarat iraquí en Bagdad durante la guerra del Golfo en 1991.

75 Vallés apuntaba al respecto: *"El término profiling, traducido como perfil criminal, hace referencia a la práctica policial de interpretar ciertas características de un individuo como indicadores de comportamiento delictivo. Es una práctica bastante extendida que incorpora teoría social y estadística en las estrategias para resolver la investigación del delito"*. En sus reflexiones, se encuentran también algunos objetivos que deben alcanzarse para mejorar las relaciones entre la policía y las comunidades, tales como: *"...a) mejorar la formación sobre normas operativas y legales y supervisar las identificaciones y los registros; b) crear un sistema de monitorización de la gestión policial y contabilizar las identificaciones; c) aumentar la capacidad de las comunidades minoritarias para participar en el diálogo con la policía para indicar prioridades policiales locales; d) generar modelos de buenas prácticas extensibles regionalmente.* [Vallés, 2009, p. 146- 148]

76 Si bien no representó un factor determinante de primer orden, del que se hubiese asumido como la causa principal de los desaciertos preliminares del desempeño policial. Sin embargo, la discusión enfrentó por un lado al principio de "obediencia debida", como núcleo de una concepción disciplinaria prevaleciente en los cuadros provenientes del ejército y antiguos cuerpos, la Policía Nacional (PN) en este caso. Y por otro al de "disciplina consciente", arraigada en los miembros provenientes de la ex guerrilla y cuyo factor más importante era el convencimiento.

77 Hubo muchas fallas de origen, los asesores de seguridad en el gobierno de ese entonces creyeron erróneamente que la desmovilización masiva de miembros del ejército sería absorbida por el mundo laboral, y que por lo tanto no requeriría programas ad hoc que proveyeran de la base para su re asimilación

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

2. El Estado generó una brecha de seguridad al desenvolverse deficitariamente en el seguimiento y contundente inserción de todo el personal combatiente y con experiencia militar, imbuidos en procesos de desarme y desmovilización (LPG, 1992a; 1992b; 1992c; 1992d; 1992e; 1992f; 1992g). No se evaluaron zonas emergentes de actividad delictiva para conceptualizar mejor el despliegue, ni se dieron tiempos adicionales para demorar estos procesos de traspaso, más por cuestiones técnicas y estratégicas que por políticas. Los miembros provenientes de los antiguos cuerpos tuvieron experiencia acumulada, manera de hacer y ejercer la seguridad pública, si bien ante el umbral de su extinción comenzaron a convertirse en agentes delictivos. Dichos aspectos también fueron desechados por los temores de contaminación a la nueva policía. Sin embargo, ese bagaje de tipo paradigmático ganó espacio en los años posteriores porque, en contrapartida a los miembros provenientes del FMLN que no tuvieron escuela alguna para la administración policial, sus referentes fueron construidos a partir de los aportes de distintas escuelas en los años iniciales de constitución de la policía, y que pudo haber impactado en la idea de modelos policiales inestables con influjo ibérico, estadounidense, escandinavo, francés y otros.

3. El Estado se enfrentó por vez primera en un contexto de pos guerra, al debate sobre las necesidades de seguridad pública, la filosofía y metodologías operativas para ordenar su acción sobre el terreno. Discusión de paradigmas que repercutió inevitablemente y continúa haciéndolo en todas las políticas y estrategias de seguridad que el Estado ha diseñado e implementado desde entonces.

4. El Estado advirtió de la necesidad de dotarse de un concepto estratégico de resguardo de instalaciones estratégicas y de protección de los miembros de la burocracia pública. Originó un planteamiento dirigido al establecimiento y dimensión de la seguridad estatal; debate fundamental que no prosperó por la contaminación ideológica[78], la polarización partidaria[79] y las propuestas desde la academia. muy restringidas en aportes para la decisión y los impactos para la seguridad[80], que minimizaron aspectos técnicos y estratégicos de rigor instalados en los grandes contenidos de la seguridad pública.

social (El Mundo, 1993b; 1993g; EDH, 1993f; 1993g; 1993h; 1993j).

78 La contaminación ideológica estuvo referida a la denuncia constante de sectores de izquierda; de etiquetar cualquier reajuste de la estructura policial, como un intento de retorno a los viejos conceptos de la seguridad pública. Los debates, muchas veces sin fundamento, soslayaron las perspectivas técnicas y operativas, tal y como ocurrió con el régimen de disponibilidad policial en coyunturas críticas de seguridad, o la criticada idea de que para cada delito emergente o en alza, la respuesta fuera la creación de divisiones especializadas.

79 La denuncia por parte de sectores conservadores contra los cuadros policiales provenientes de la cuota del FMLN y los supuestos intentos de tomarse la institución o propiciar dualidades de mando.

80 Durante el período de posguerra, muchas instituciones académicas y de la sociedad civil presentaron estudios y propuestas para la prevención de violencia o tratamiento de asuntos específicos de la misma. Destacaron los de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y otras ONG como FESPAD y Catholic Relief. El problema de las mismas fueron de dos tipos: primero los operadores de justicia y seguridad no las utilizaron para formular políticas públicas, y si lo hicieron fueron con resultados parciales; pero también no debe ser descartado el hecho de que desde la academia la compresión de los aspectos y problemas sociales también tiene para los cuerpos policiales implicaciones prácticas, acciones estratégicas funcionales para el terreno; escenarios donde es más complicado diluir los extensos estudios generalmente cargados en análisis sociológico, pero deficitarios para el diseño de ingenierías decisionales de impacto para la seguridad o fortalecimiento del liderazgo estratégico institucional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Evaluación estratégica resumen: Caso 2

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad**: Alto. Por ser una etapa de construcción institucional, de reorganización de la presencia policial en el territorio y de consolidación del proceso de paz.

2. **Influencia en la población:** Alto. Muy focalizado en vías de acceso y centros de decisión nacional, pero de amplia repercusión negativa en las percepciones del público; sobre todo estimulando las ideas de caos e incompetencia para mantener el control del orden por parte de las autoridades[81].

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Alto. Tuvo potencial para dejar saldos negativos de víctimas mortales en un escenario probable de represión decidida del Estado, con su subsecuente erosión de la imagen gubernamental y afectación del proceso de paz. Con potencial de impactar las reglas del juego y las prácticas de intervención de las instituciones.

4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Consolidación de la paz, despliegue policial incompleto y reorganización de la inteligencia del Estado, definición de misiones y ámbitos de intervención para policías y militares.

Sub conclusión 2

En esta otra coyuntura analizada, se advierte que el Estado se encontraba empeñado en construir institucionalidad a la inversa; abriéndose al mundo social para la conformación de las plantillas de corporación policial. Pero lo hace cometiendo una serie de fallas de repercusión estratégica:

1. Adecuó un perfil doctrinario demasiado flexible para la gestión de acontecimientos de masas, de nuevo la cohabitación entre viejas y nuevas prácticas convirtieron en inestable y deficitario en identidad sus respuestas y pautas de comportamiento. Un esquema poco coincidente con movilizaciones de veteranos con mucha capacidad de violencia y voluntad para prevalecer.

2. Imposibilidad histórica para construir Estado desde abajo. La desarticulación de las amplias redes de informantes y colaboradores[82] del antiguo régimen se llevó consigo el desmantelamiento del control social y territorial, que constituían bases clave para todo trabajo policial, contribuyendo al engrosamiento de las filas de la delincuencia. Sin archivos, con la incapacidad de procesar los antecedentes y apremiado

81 Sin embargo debe advertirse que ningún Estado se encuentra sobrado en materia de amplias capacidades para anticiparse a un ciclo de protestas públicas, el esfuerzo principal es que ello no degenere en ingobernabilidad. Asimismo orienta el fortalecimiento institucional de todo su aparataje para incrementar sus capacidades de atención y procesamiento de demandas sociales. Para lo anterior la inteligencia estratégica es clave porque es un conocimiento anticipado y retribuye al decisor para un curso de acción potencial. De tal suerte que posibles escenarios máximos que se hubiesen suscitado, no pueden analizarse, porque una evaluación estratégica no despliega recursos de apreciación para establecer proximidades a especulaciones.

82 Patrullas Cantonales, Servicio Territorial. Esta última en particular llegó a contar con hasta 170,000 miembros, distribuidos en más de 2,000 grupos de patrulleros que se apoyaban a su vez en sus propias redes de informantes (Villalobos, 2001, p. 158) y Defensa Civil.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

por las circunstancias de la coyuntura, el objetivo de organizar autoridad pública en lo local se vio frustrado permanentemente.

3. El Estado propició nuevos nichos para la conflictividad social. La escasez de recursos y la incapacidad para atender sobredemandas lo dejaron expuesto a nuevos ciclos de inestabilidad muy desbordantes.

4. El perfil de policía para estas crisis avivó la discusión acerca de los imperativos de cómo conformar y organizar la comunidad de inteligencia; qué metodología emplear para el levantamiento de bases de datos, sin las cuales la posibilidad de impactar los problemas de seguridad pública serían mínimos.

Análisis de caso (3)

Año: 2006 – 2007; 2009· 2010

Lugar: Municipios del Gran Salvador. (República de El Salvador).

Evento crítico: Amplia resistencia y violencia extrema en los centros históricos de municipios del Gran San Salvador como Apopa, Santa Tecla y San Salvador por parte de grupos masivos de vendedores ambulantes y sector informal en general. El origen de estos conflictos sociales: la tugurización urbana, migración campo – ciudad, desplazados del conflicto armado. Condiciones que se enfrentan a las iniciativas formales del Estado para ordenar, despejar calles y recuperar espacios públicos. Cabe señalar que al respecto el Estado ha tenido graves omisiones, así también la oferta de empleo por parte del sector privado. Mucha población joven de extracción baja no logra insertarse laboralmente por los requisitos de experiencia y titulación exigida por la empresa privada; a ello se suma la deficitaria oferta de formación profesional a través de INSAFORP (Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional), que descarta a muchos solicitantes. El prolongado estancamiento económico con tasas que no superan el 2% anual del PIB ha sido insuficiente, de tal suerte que la marginalidad y la informalidad se convierten en reguladores inevitables de este desequilibrio social.

Problemas detectados:

1. Centros históricos rehenes de la economía informal y por lo tanto escenarios de potencial violencia (EDH, 2010a; 2010b). Esta no ha sido exclusiva del sector informal que se resiste al ordenamiento en los espacios públicos, pero sí ha sido la que ha registrado la mayor parte de incidentes violentos de gravedad (EDH, 2012a). Situación que se suma a la inexistencia de alternativas viables de contenido estructural y posiblemente al ingenio y poca creatividad de los operadores municipales para buscar e implementar soluciones intermedias y prácticas.

2. Incapacidad histórica del Estado y la economía para reconvertir estos segmentos amplios de población al tejido social y productivo. Al respecto, apuntaba Prats i Catalá que esas bolsas de informalidad constituían un agujero negro de enormes implicaciones. Sostiene:

   "En palabras más tradicionales se trata de saber si la gobernabilidad exige el orden público general. La cuestión es importante en algunos contextos nacionales y urbanos latinoamericanos en que los actores estratégicos han conseguido dirimir electoralmente sus conflictos -bajo mayor o menor tutela internacional y establecer algún sistema de

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

frenos y contrapesos- con fuertes rasgos informales en sus interrelaciones, pero sin llegar a generar un ordenamiento universal de las interacciones. Fuertes bolsas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que en general conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y 'emprendimientos' criminales. El debate gira sobre si la desestructuración social con todas sus graves consecuencias significa ingobernabilidad cuando los actores poderosos son capaces de impedir el nacimiento de nuevos actores que produzcan conflictos que las reglas y procedimientos vigentes no son capaces de resolver. La respuesta a este debate exige, creemos, considerar las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo" [Prats i Catalá, 2001, p. 126]

3. Limitaciones del Estado para intervenir los espacios públicos a través de sus gobiernos locales, o los mismos sin estructuras de seguridad adecuadas (cuerpos de agentes municipales[83]); la mayoría de las veces con relaciones negativas con el cuerpo policial y la instalación de la polaridad ideológica y partidaria como fuente principal de la discusión pública.

4. Los brotes de violencia dejaron de saldo negocios saqueados, vehículos incendiados, decenas de heridos y capturados y redes activas[84] y muy vigilantes de las acciones e iniciativas posteriores del Estado. Así también incluso en la actualidad ha sido notoria la toma de propiedad privada, principalmente predios baldíos del centro de San Salvador (LPG, 2013g).

Lecciones aprendidas:

1. La capacidad de violencia por parte del sector informal es alta, su resistencia es significativa y su nivel de organización en asociaciones y redes de apoyo no solamente ha constituido su principal salto cualitativo en la posguerra, sino además les ha dotado de mayor rendimiento por la coordinación de acciones y enfrentamiento con la policía.

---

83 La PNC constitucionalmente tiene la responsabilidad de garantizar el orden público y la tranquilidad ciudadana (Art. 159), detenta el monopolio legítimo de la fuerza y su presencia es de nivel nacional. Mientras que los Cuerpos de Agentes Municipales responden a la autoridad local del municipio y varían en número según los ingresos de una municipalidad. Tienen como misión brindar seguridad al personal de la municipalidad y el cuido de los bienes y patrimonios municipales, incluida la vigilancia de espacios públicos de su jurisdicción. Sin embargo, son inadecuados como estructura de seguridad porque no han sido sumados a la estrategia general del Estado en materia de seguridad pública y prevención de violencia, o ha sido tardío. Además no cuentan con un programa institucional formativo y por lo tanto carecen del entrenamiento que pudiera apoyar los esfuerzos policiales en los municipios.

84 Pertenecientes al sector informal, una buena parte activos en asociaciones de vendedores. Es evidente la sinergia comunicativa y solidaria desarrollada por el vendedor de la calle; sobre todo cuando el Estado "interviene" con alguna iniciativa que lesiona sus intereses comunes. Por ejemplo, durante la fase de desalojos y habilitación de calles, en la última administración municipal de izquierda en la ciudad de San Salvador que fue presidida por la Dra. Violeta Menjívar; era usual encontrar a muchos vendedores pernoctando en el centro de la ciudad, en estado de alerta, previniendo las requisas de los cuerpos de agentes municipales; las medidas de custodiar sus puestos y reforzarlos con cadena y candado fue una expresión entre otras. El problema es de larga data, desde los años veinte; agravándose en los ochenta con el conflicto armado. Los intentos de despejar las calles y la resistencia del sector la han enfrentado todos los alcaldes. Por ejemplo para 1994, una estimación del entonces alcalde Mario Valiente cifraba a los vendedores en unos 20,000. Las acciones violentas han desafiado a los dispositivos de seguridad y han afectado a mucha población que labora en los sectores formales del centro de la capital. Según inteligencia policial que citan los medios locales, las pandillas representarían hasta un 5% de los vendedores; estarían detrás de muchos delitos de prostitución, extorsión y homicidios. Ello equivaldría a la presencia de al menos 200 pandilleros con "pequeñas empresas" establecidas en rubros tan diversos con CD piratas, zapatos, ropa, artículos robados y hasta servicios de decodificación e instalación de chips en teléfonos robados.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

2. El Estado padece un déficit de inteligencia social[85], recabada desde el territorio y zona de tensión (Morales Peña, 2011). No se tienen estimaciones de las simbiosis entre legítimas actividades propias de la economía informal y otras prácticas ejercidas por subculturas criminales[86] (López Ramírez, 2012).

3. Los brotes de violencia registrados han demandado recursos policiales crecientes y han incidido en el planteamiento de seguridad pública de las ciudades. Los espacios públicos de las ciudades[87] son susceptibles de convertirse en zonas caóticas y fenómenos de multitudes que desafían a los dispositivos policiales tradicionales. Poseen una alta capacidad de comprometer la circulación de personas, los transportes y la actividad económica cotidiana. Si bien la mediación es un recurso de política que puede estimular la participación de distintas instituciones, lo cierto es que figura como una variante de contención, que lidia con efectos graves de problemas estructurales acumulados históricamente. Los interlocutores del Estado no poseen la capacidad de resolver causas y las opciones de política para el largo plazo suponen trabajos estrechos con los agentes económicos a fin de superar restricciones socioculturales.

   La contención de la violencia es un esfuerzo principal de los cuerpos de agentes municipales que tienen la responsabilidad de cuidar el patrimonio municipal y regular los espacios públicos bajo su jurisdicción. El municipio es la expresión más local del Estado y es débil en el caso salvadoreño, pues necesita de subvenciones del Estado central. De allí que al ejecutarse iniciativas de desalojo y ordenamiento en calles y avenidas, coordinan y recurren a un ente policial de jurisdicción y cobertura nacional como la PNC (Policía Nacional Civil). La magnitud de la violencia susceptible de presentarse podría exceder la capacidad del Estado para controlarla en este caso su referente local.

Evaluación estratégica resumen: Caso 3

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Medio. Capacidad parcial o significativa para alterar la normalidad social y toda la actividad e interacciones cotidianas en los escenarios en cuestión.

2. **Influencia en la población:** Alto. A nivel de percepción, al reproducirse la idea que los problemas económicos están latentes; pero favorables a los esfuerzos institucionales conducentes para revertir el desorden en los espacios públicos de las ciudades.

85 Referida a inteligencia policial sobre actividades organizadas por parte de estos segmentos poblacionales. Un foco de atención ha sido la denuncia de infiltración de pandilleros y delincuentes violentos en el desarrollo de protestas públicas en el pasado y otras actividades vandálicas.

86 Si bien es cierto la inmensa mayoría del sector informal está constituida por población sin ingreso económico fijo, subempleados y con situaciones deficitarias en su acceso a los servicios públicos, sería erróneo criminalizarlo o identificarlo como otra sociedad opuesta; pero sí es cierto que en la misma existen minorías activas de redes delincuenciales que entre otras cosas han fortalecido pequeñas empresas criminales que se nutren de flujos de contrabando; algunas de estas para licitar o limpiar algunos capitales acumulados de la extorsión o venta de droga en pequeño; en simbiosis complejas con la piratería de películas y otros.

87 Debe acotarse que el sector informal existe en la casi totalidad de los grandes centros urbanos, pero acá se ha puesto atención a los asentados en los municipios del gran San Salvador que tienen la mayor densidad demográfica y en las cabeceras departamentales que son los núcleos más desarrollados al interior del país.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Medio-alto. La situación económica desesperada y la falta de alternativas estimulan conductas peligrosas y beligerantes de grandes colectivos urbanos circunscritos a la informalidad económica. Los desalojos y expresiones de violencia serían una especie de frentes de tensión entre lo formal e informal; muy próximos además en geografía a la sede del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial)[88].

4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Agravamiento de la situación de seguridad pública. Propiciada por el auge de la actividad delictiva y el delito de homicidios en específico; el aumento del flujo de deportados y la intensificación de la polarización ideológica partidaria.

Sub conclusión 3

Algunos académicos salvadoreños sostienen que la configuración actual de la sociedad salvadoreña plantea tres polos en constante tensión (Sancho, 2012), uno de ellos bastante divorciado del Estado. Se trata de la sociedad informal que no cuenta con la recepción adecuada de servicios públicos y cuya tributación es débil o inexistente al Estado en sus distintos niveles de autoridad y expresión. Se trata de una sociedad que a falta de cobertura social que la proteja, crea sus propias formas de solidarismo y en el proceso organiza sus referentes económicos particulares para proveerse de recursos e ingresos.

Constituye una sociedad paralela que desconfía de las propuestas del Estado por la sencilla razón de que este ha sido pobre en iniciativas para la reincorporación de estos segmentos poblacionales en el tejido productivo.

Acá hay un déficit enorme en materia de institucionalidad, precisamente porque el Estado se ha visto ausente en cuestiones de pensión, servicios públicos y empleo. Incluso las pocas opciones de política hacia el sector han sido efímeras, inconsistentes e insuficientes porque han carecido de estrategias para reconvertirlo en sector formal, además porque se han movilizado en el marco de políticas locales emergentes para recuperación de espacios públicos para la sociedad formal, el segmento de mayor preocupación del Estado, en cuanto que estas pagan impuestos, dinamizan la propiedad, los patrimonios, el consumo y la actividad comercial en general.

De tal suerte que la policía tiene planteado un escenario convulso para el mediano plazo, porque atenderá la brecha y la incompetencia dejada por el resto de instituciones especializadas del Estado (educación, salud, vivienda y otras); los enfrentamientos entre lo formal e informal deberán ser gestionados mediante fuerzas del orden, so pena de que las batallas campales en zonas urbanas se vuelvan parte de lo cotidiano. Los retos para acontecimientos de masas en zonas tugurizadas de las ciudades no sólo serán un problema constante, sino que impactará en la policía en cuanto a sus metodologías para insertarse en lo social.

Análisis de caso (4)

Año: 2011

Lugar: Gran San Salvador (República de El Salvador).

88 El centro histórico de San Salvador, en donde existen muchos vendedores ambulantes que ocupan significativos cuadrantes urbanos, no dista a más de ocho cuadras del Centro de Gobierno, en donde se encuentran las edificaciones más importantes de los órganos judicial y legislativo; así como parcialmente otras entidades públicas del órgano ejecutivo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Evento crítico: Suspensión del servicio de agua potable por 4-5 días; afectó 32 zonas de la ciudad, equivalentes al 50% de total de habitantes de la capital. La causa nunca se esclareció. Mientras oficialmente se manejó la hipótesis de un sabotaje perpetrado por un grupo armado contra tuberías madre de abastecimiento, extraoficialmente se manejó como un problema de falta de mantenimiento preventivo en la infraestructura de suministro de agua. Entre las operaciones de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) estuvieron el uso de otras tuberías que estaban en desuso y que debieron rehabilitarse, y la inversión de más de $ 100,000 dólares (LPG, 2011; El Salvador Noticias, 2011) de emergencia para reparar la principal dañada, que al parecer no fue objeto de vandalismo común.

Problemas detectados: Inexistencia de un dispositivo de seguridad en instalaciones estratégicas que conforman la red de infraestructura crítica[89] del Estado (Daguzan, 2008).

1. Ausencia de una investigación exhaustiva para determinar la causa de la falta de suministro de agua.

2. Se evidenció la vulnerabilidad de esta infraestructura, ya sea por falta de mantenimiento y deficitaria inversión pública de muchos años, o por riesgo de seguridad por apreciarse como objetivo para daño físico por parte de grupos con alguna motivación criminal o delincuencial. Finalmente, podría ser producto de la ausencia de planes para su protección como principal constante.

Lecciones aprendidas:

1. Se puso a prueba la capacidad de respuesta del Estado para los menesteres de reactivación del suministro de agua potable. El efecto sorpresivo de su interrupción y el plazo para recuperación del servicio planteó un riesgo potencial de crisis social (Clarke & Barlow, 2008), por su incidencia en cuestiones del consumo humano, higiene, salud pública.

2. El Estado pudo haber enfrentado una sobrecarga de demandas con influencia desbordante en zonas urbanas vitales, que le hubiesen implicado reorientar energías, atención e incluso fuerzas del orden para resguardar la seguridad y la tranquilidad ciudadana. Ante la hipotética extensión de tiempo de un servicio de agua potable interrumpido, el Estado habría lidiado con demandas crecientes de la ciudadanía y su respectiva connotación de seguridad.

3. La solución del problema requirió de un factor técnico[90], pero su aplazamiento pudo generar connotaciones sociales, de salud y de seguridad.

4. Aunque se trate de una hipótesis, la denuncia de un posible sabotaje debió ser estudiada con responsabilidad por parte de los organismos de inteligencia del Estado. La sola posibilidad de dirigir de forma asertiva un ataque a un servicio

89 El concepto es de origen estadounidense, en otros países desarrollados como Francia se prefiere el término "infraestructura vital". Los militares de ese país la conciben con los siguientes argumentos: "... En cada sector de actividades básicas para la vida nacional, una directiva de seguridad analiza los riesgos a partir de un guión basado en análisis de información; esta directiva expone las exigencias de seguridad traducidas en acciones de reducción de vulnerabilidades, y en disposiciones prácticas de protección, distribuidas en una posición permanente de seguridad y en medidas graduadas en función de la intensidad coyuntural de la amenaza". (Delon en Daguzan, 2008)

90 Reparación pronta de tuberías y gestión eficiente de personal técnico para habilitar el servicio de agua a la más pronta brevedad posible.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

vital para la ciudadanía, y en este caso del mayor núcleo urbano, sugiere que los niveles de alerta y la listeza operacional de la fuerza del orden deben ser proactivos y sumamente coherentes para la recolección de inteligencia. No debe desagregarse el hecho de que estas infraestructuras pueden estar distribuidas territorialmente en zonas de beligerancia de pandillas.

Evaluación estratégica resumen: Caso 4

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Medio. Con efectos desbordantes y generalizados si no se hubiese sido efectivo en forma temprana.
2. **Influencia en la población:** Alto. Mucha población urbana afectada, sin alternativas inmediatas para aprovisionamiento de agua.
3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Alta. La potencialidad se desprende de la cantidad de días sin servicio, la amplitud geográfica urbana afectada y la imposibilidad del Estado para materializar alternativas que implicasen movilizaciones logísticas de abastecimiento a gran escala.
4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Contaminación del problema por la incidencia de la polarización partidaria. Los argumentos bases enfrentados: falta de mantenimiento preventivo y sabotaje a infraestructura.

Sub conclusión 4

Estado que no puede protegerse a sí mismo, a sus activos, burocracia e infraestructura verá erosionados sus objetivos para procurar esa seguridad a la sociedad en su conjunto. Si el Estado posee enclaves de autoridad sustituida en los espacios soberanos de las ciudades, la gobernanza sobre el interior y sobre sus fronteras diversas será aún más complicada de resolver como imperativo autoritario y securitario.

Cabe señalar que otra significativa parte de la seguridad de las instalaciones del Estado está bajo la responsabilidad de empresas privadas de seguridad. Los escenarios de suspensión prolongada de los servicios de agua potable no se han estimado lo suficiente; estas han sido por sectores y han generado brotes esporádicos de violencia, algunos de los cuales han obstaculizado el paso por la carretera que concede acceso al Aeropuerto Internacional de Comalapa.

La programación de los cortes de agua, por tareas de reparación o mantenimiento, y su anuncio a la ciudadanía han prevenido violencia urbana. ¿Qué pasaría si se continúa con la reflexión de la hipótesis de trabajo basada en el sabotaje en el cual ese servicio esencial se afectara y repercutiera en la población de una gran ciudad como San Salvador, y lo hiciera por espacio de más de 15 días y los planes alternos para la demanda fuesen insuficientes y mal administrados? Seguramente el malestar social podría degenerar en inestabilidad urbana y con mucha probabilidad las fuerzas del orden podrían enfrentar masas desesperadas y decididas a resolver por sus propios medios.

Análisis de caso 5

Año: 2012 – 2013

Lugar: Municipios de Ilopango, Santa Tecla, Quezaltepeque, La Libertad y Sonsonate (República de El Salvador).

Evento crítico: Municipios identificados preliminarmente por la prensa como zonas "santuarios", como un componente de fortalecimiento de la tregua entre

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

pandillas y posteriormente expuestos como municipios libres de violencia que es distinto de zonas de paz[91] (Kacowics en Estado de la Región, 1999). En estas jurisdicciones los pandilleros se comprometerían a mantener zonas libres de violencia, cero homicidios y ausencia de otros delitos. El concepto de municipio o zona libre de violencia es insuficiente porque no tiene contenidos homologados en todas las jurisdicciones donde rige, y en las cuales especifique una ruta de normalización social, una meta de victoria de la legalidad, una estrategia de desarticulación de grupos criminales y una recuperación definitiva hacia el ámbito de la ciudadanización de significativos segmentos de población que han vivido bajo la influencia de las pandillas, han colaborado ocasionalmente o han servido de soporte y cobertura a toda una dinámica de lo ilícito.

La zona libre de violencia se basa en factores difusos como la sobre dependencia a la premisa de recuperación de los valores, aunque no se precisen ¿cuáles?; y se presenta como una iniciativa que el Estado en su plano local (municipio) aparentemente controla; pero que en realidad es una condición propiciada por los operarios y mandos locales de las pandillas y orientada a reducir las tensiones y competencias en los esfuerzos que comprenden el control territorial, el flujo de ilícitos y la cobertura social que asumen como indispensable.

Al principio desde los medios se les etiquetó como "zonas santuarios", que podría ser la figura más próxima a lo que se ha registrado.

Ficha 1

Idea del pandillero promedio sobre la tregua y la zona santuario

"La rebusca hoy la tenés que hacer en otros lugares. Por ejemplo en Guatemala está buena la extorsión, el sicariato, el homicidio... Y luego te venís tranquilo al santuario, donde la jura no te anda taloneando. Bien tranquilo, O te vas para Cabañas a un lugar bien nice que tenemos. Porque esto es un orgullo, de pertenecer doce años a la mafia salvadoreña".

Conversación de un pandillero con un motorista de bus urbano en unos de los municipios declarados "libre de violencia" (enero 2013)

91 Al respecto, Kacowics define la zona de paz como aquella en donde todas las partes están satisfechas en sus demandas y han renunciado a la violencia para dirimir sus conflictos y diferencias. Esta es una formulación establecida para las relaciones vecinales entre Estados, pero podría servir de marco orientador para dimensionar la figura que ha sido asumida para los denominados "municipios santuarios"; posiblemente con aportes muy genéricos y cualitativamente poco profundos. En este sentido Kacowics distingue tres tipos de zonas de paz:

"...a) las zonas de paz negativas, la ausencia, aunque precaria, de guerras internacionales en una región; b) el surgimiento de zonas de paz estables; la consolidación en un período largo de una región sin guerras internacionales tiene dos condiciones: que los Estados nacionales estén satisfechos con sus fronteras territoriales y la existencia de un marco normativo común que enfatice la preferencia por el cambio pacífico y la resolución pacífica de las disputas; c) el surgimiento de comunidades pluralistas de seguridad implica, además, un alto grado de interdependencia e integración económica entre los países y pueblos de la región, que conduce a la creación de identidad regional y un sentimiento de ´nosotros´" [En Estado de la Región, 1999, p. 77]

Las extrapolaciones caben sí se identifica a la tregua, como un período especial en donde cesa temporalmente la guerra entre pandillas, se extiende hacia otras que en sus inicios no aceptaron la idea de cesar el fuego; y se exploran los estados de ánimo, el grado de satisfacción con el poder acumulado en el territorio y las expectativas para el futuro cercano. Media acá el consenso entre los liderazgos criminales para pactar nuevas reglas de resolución de sus controversias y rivalidades históricas y la forma específica de cómo estarían asumiendo ante la sociedad su responsabilidad por la violencia y los efectos de sus principales expresiones (robo, extorsión y homicidio).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

También y no obstante las declaraciones y discurso público del liderazgo criminal de las pandillas salvadoreñas, que propugnan por la tregua. La recepción, procesamiento e interpretación de la misma por parte de sus operarios adquiere distintos significados. Para algunos la idea es "calmarse"[92], para otros "controlar al suave"[93] y en otras posturas incluso una ratificación expresa de que la pandilla "no se desmovilizará[94]", o que "jamás se disolverá[95]". Las ideas anteriores distan mucho de un concepto cualitativamente más avanzado y que concierne a zona de paz.

Situación general de las áreas donde rige la tregua entre pandillas:

Se ha incorporado el examen de algunas estadísticas oficiales y otras más de carácter especializado, que han sido registradas sistemáticamente en el marco de iniciativas interinstitucionales, en las que ha participado el sector público de El Salvador y fundaciones académicas inmersas en el quehacer investigativo del país.

A partir de esos datos, y para los efectos del análisis del caso referido a las zonas de paz, se han aislado estadísticas de los cinco municipios declarados en esa condición. Estos han sido seleccionados porque son las jurisdicciones pilotos para la prete·····a disminución de violencia y delitos a gran escala; no se consideró al municipio de Apopa, porque ha sido de incorporación reciente y puesto que se trata también de una realidad que se encuentra en desarrollo, por ello se prefirió delimitarlos así. Tres son ciudades grandes y densamente pobladas (Ilopango, Santa Tecla y Sonsonate), otras dos son más pequeñas (La Libertad y Quezaltepeque) y ambas con menor desarrollo humano. Ninguna pertenece a una zona de conflicto de la pasada guerra de los ochenta. Posteriormente se incorporaron otros municipios como Apopa, pero no se consideraron por encontrarse en progreso el presente estudio.

En el primer cuadro se ha recogido población total de cada municipio estudiado, según datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2011, más su composición urbana y rural; además, el área territorial en la que se distribuye su jurisdicción y su densidad por kilómetro cuadrado. Al final se ha reflexionado sobre algunas proporciones, acerca de lo que el conjunto de municipios representan respecto de las cifras nacionales.

Luego se incluyeron y examinaron los consolidados de tres delitos importantes y de alta ocurrencia en los municipios apuntados: homicidios, robos y extorsiones, con el propósito de radiografiar su comportamiento antes que los mismos fueran declarados municipios libres de violencia; las estadísticas base se retomaron del "Atlas de la Violencia en El Salvador 2005 -2011", de FUNDAUNGO (Fundación "Guillermo Manuel Ungo").

Finalmente, se elaboró a partir del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social de 2010, levantado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el

92 En la jerga de las pandillas se refiere a adoptar un comportamiento no beligerante en la actividad delincuencial. Constituye un estado temporal pasivo, en donde, sin embargo, no se renuncia a la membrecía de la organización criminal.

93 Concierne a no llamar la atención, se basa en un intento de seguir con la empresa delictiva y los negocios ilícitos fuente; sin dejar los indicios de los mismos para prevenir la presión de los operativos policiales y a cambio de ello conceder como "gesto de buena voluntad" el alto a los homicidios y desescalar localmente las principales expresiones derivada de la guerra entre las bandas.

94 También otra declaración de pandilleros, que denota la voluntad de persistir como organización delictiva.

95 Expresión de otros miembros de pandilla, que revela una disposición de asegurar hacia afuera de la pandilla de que no deben asumirse ideas erróneas sobre el futuro de las mismas, ni expectativas optimistas. Es también un mensaje hacia sus miembros, es decir, hacia el interior para los efectos de procurar la cohesión interna.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Desarrollo), FLACSO El Salvador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y el Ministerio de Economía (MINEC), cómo los índices de precariedad urbana y la distribución de clúster por predominancia se revelan en su presencia territorial y ubica hogares y número de asentamientos urbanos precarios.

Si bien respecto a los totales nacionales son ínfimos, es importante cruzarlos con otras variables que solamente fuentes oficiales –la policía en este caso– pueden suministrar; por ejemplo, el número de agentes destacados por municipios y áreas de disputa o control de pandillas, y su relación con los dispositivos de seguridad y las jurisdicciones de las ciudades y otras poblaciones. Pero esto será objeto de consideración para otro estudio.

Cuadro 1
Indicadores generales de los municipios declarados libres de violencia

Municipios	Total población		Población rural		Población urbana		Área territorial km2		Densidad poblacional
Santa Tecla	121,908	1.96%	13,068	0.56%	108,840	2.81%	112.20	0.53%	1,086.52
La Libertad	35,997	0.58%	12,894	0.55%	23,103	0.57%	162.0	0.77%	222.20
Quezaltepeque	52,643	0.84%	16,481	0.70%	36,162	0.93%	125.38	0.59%	419.87
Sonsonate	71,541	1.15%	22,412	0.96%	49,129	1.27%	232.53	1.10%	307.66
Ilopango	103,862	1.67%	--	--	103,862	2.68%	34.63	0.16%	2,999.19
Total regional	385,951	6.21%	64,855	2.77%	321,096	8.29%	666.74 km2	3.16%	--
Total Nacional*	**6,213,730**		**2,342,398**		**3,871,332**		**21,049.79 km2**		**295 h/km2**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y del Directorio Municipal El Salvador 2006-2009 de Fundaungo.

Los municipios declarados libres de violencia, en los cuales existe el compromiso de lograr "cero delitos", suman una población que asciende a 385,951 habitantes, que representan un 6.21% del total nacional y se distribuyen en un área territorial de 666.74 kilómetros cuadrados, equivalentes a un 3.16% del total del territorio nacional. Ambos porcentajes son muy reducidos y sí solo en los mismos rigiera la tregua y el concepto basado en la premisa "libre de violencia", para la cual las pandillas anunciaron una meta de "cero delitos" el impacto sobre el conjunto nacional sería poco significativo.

Nótese la densidad poblacional de ciudades como Santa Tecla de 1,086.52 habitantes por Km²; predominantemente urbana y que paradójicamente apenas ocupa una superficie de un poco más de 3 Km² del total territorial que define su jurisdicción; mientras en Ilopango, con una densidad de casi 3,000 habitantes por Km² y una reducida superficie de asentamiento, acarrea condiciones que la convierten en un verdadero hormiguero y ello desafía a los esfuerzos para que sea gobernable. A esto se suma la complicación de la nomenclatura urbana, el desorden territorial, la ingobernabilidad de los transportes y la vulnerabilidad ambiental. El fenómeno de expansión territorial de las pandillas es algo que debe tenerse en cuenta al momento de realizarse una valoración estratégica, y según se desprende de la inteligencia policial citada por los medios de prensa. En este sentido dicha dinámica estaría adquiriendo la siguiente dimensión:

> *"Los mismos pandilleros dicen que su estrategia a futuro es prepararse, porque la tregua va a pasar, y ahora es cuando deben expandirse territorialmente, vendiendo drogas para comprar armas, vehículos y motocicletas. Se están diversificando,*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

quieren prestar dinero y controlar algunos rubros, como el de las mototaxis y las tiendas" [LPG, 2013n, domingo 14 de julio, p. 2].

La población rural residente en este conjunto de municipios apenas representa un 2.77% respecto al nacional. Los municipios son claves como centros neurálgicos de las más importantes interacciones del país. Por ejemplo, Quezaltepeque (LPG, 2013o) y Sonsonate (LPG, 2013s) han formado parte de un tradicional corredor de violencia, pero destaca el hecho que ninguno coincide con las anteriores zonas de guerra del pasado conflicto armado.

En la actualidad se ha registrado un desplazamiento de delincuencia hacia municipios fronterizos como Corinto, en Morazán (LPG, 2013f), situado a 190 kilómetros de la ciudad capital y a 47 km de la cabecera departamental San Francisco Gotera. Acá se plantea una proporción de 10 agentes policiales para 15,000 habitantes. Si se estableciese esa correlación en un municipio como Ilopango, la brecha es abismal y la capacidad para ejercer autoridad se volvería limitada.

Cuadro 2
Número y tasa de homicidios según municipios declarados libres de violencia por las pandillas (2005-2011)

Municipio	2005			2006			2007			2008			2009			2010			2011		
	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%
Santa Tecla	92	69.8	2.41	64	48.6	1.62	53	25.9	1.51	36	27.4	1.13	34	25.9	0.77	29	22	0.72	55	41.5	1.26
La Libertad	49	125.6	1.28	38	97.7	0.96	37	72.2	1.05	37	95.4	1.16	28	72.2	0.63	37	95.2	0.92	54	138.3	1.23
Quezalt.	77	134	2.01	103	180.4	2.62	92	158.3	2.63	81	143.5	2.54	89	158.3	2.03	55	98.1	1.37	63	112.4	1.44
Sonsonate	107	142.4	2.80	92	123.3	3.34	94	146.1	2.68	104	141.2	3.27	107	146.1	2.44	101	138.5	2.52	129	177.7	2.95
Ilopango	79	71.9	2.07	84	75	2.13	77	87.7	2.20	75	64.8	2.35	103	87.7	2.35	85	71.4	2.12	117	97	2.68
Homicidios regionales	404	--	10.6	381	--	9.69	353	--	10.1	333	--	10.5	361	--	8.23	307	--	7.66	418	--	9.58
Homicidios nacionales	3,812	--	--	3,928	--	--	3,497	--	--	3,179	--	--	4,382	--	--	4,004	--	--	4,360	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

Ho: Cantidad de homicidios al año registrada en el municipio
Tasa: Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes
%: Porcentaje de homicidios en relación al total nacional

Nótese que de los cinco municipios, solamente Santa Tecla registraba una tendencia descendente en el número de homicidios, a excepción del año 2011 que hubo un repunte general a nivel nacional. Parte de esos resultados se asocian a intervenciones tempranas del territorio y enfoques flexibles y prácticos en las metodologías de abordaje de la seguridad. Téngase en cuenta que la mayoría de la población pertenece a un extracto de clase media, es sede de una serie de instituciones educativas privadas que lideran el ranking de las mejores ofertas y desempeños del registro del MINED (Ministerio de Educación), no posee grandes infraestructuras (edificios) sino centros históricos y residenciales privados –lo que le concede mayores niveles de habitabilidad– y el gobierno local ha sido conducido por un notable y versátil liderazgo estratégico.

Los cuatro municipios restantes mantuvieron tendencias alcistas en los homicidios hasta la tregua entre pandillas[96], las extracciones de clase pertenecen más al

96 Desde que se implementó en marzo de 2012, los homicidios disminuyeron. Tan solo en el presente año 2013, hasta mediados del mes de julio, las autoridades registraban 900 asesinatos (LPG, 2013p).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

obrero asalariado; la vivienda de tipo popular y sus jurisdicciones son atravesadas por territorios y fronteras imaginarias fuertemente disputadas por las pandillas, lo que eleva el nivel de violencia en el municipio. Esto último no está presente en el caso de Santa Tecla.

La región municipios libres de violencia, que para menesteres conceptuales se identificará como el conjunto de municipios que han entrado en esa iniciativa, han representado entre el 7.66 y el 10.59% del total de homicidios registrados en el período 2005-2011; es decir, una décima parte de la ocurrencia de los mismos en todo el territorio nacional. De nuevo el ejercicio: si la tregua y el principio de cero delitos rigiera únicamente en estas cinco ciudades, el impacto sería muy reducido e insuficiente para los efectos de una evaluación de evolución positiva de la seguridad pública. Debe advertirse que no ha sido objeto de este estudio el análisis del comportamiento y evolución de los principales ilícitos después de iniciada la tregua entre pandillas. Definitivamente, según se desprende de las cifras presentadas oficialmente, se han registrado disminuciones sensibles, de impacto relevante como para advertir cambio de tendencia, además de las restricciones para el acceso a estadísticas y la confidencialidad sobre pormenores de cómo se conduce el progreso de la iniciativa en sus distintos componentes. Cabe destacar que otra restricción es el hecho que el estudio pretende evaluar este fenómeno como un caso más entre otro conjunto de situaciones seleccionadas y que si bien es importante coyunturalmente, las limitaciones apartadas anteriormente excluyeron la posibilidad de abordarlo analíticamente en su propia dirección.

Se registró una notable tendencia alcista de homicidios en el municipio de Ilopango durante el último trienio; téngase en cuenta sus casi 3,000 habitantes por kilómetro cuadrado y su compleja ecuación urbana, expuesta a muchos riesgos ambientales tales como inundaciones y cárcavas, lo que hace dinámico el desplazamiento interurbano.

Cuadro 3
Tendencia de los robos en los municipios declarados libres de violencia (2007-2011)

Municipios	2007			2008			2009			2010			2011		
	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%
Santa Tecla	1,057	804.3	15.83	913	695	14.54	327	248.7	5.18	250	189.6	4.65	245	185	4.24
La Libertad	67	172.7	1.49	95	245	1.51	84	216.6	1.33	79	203.2	1.47	71	181.8	1.23
Quezaltepeque	91	160.4	1.36	41	72.6	0.65	76	135.2	1.20	59	105.2	1.09	28	50	0.48
Sonsonate	91	122.8	1.36	106	143.9	1.68	86	117.4	1.36	80	109.7	1.49	68	93.7	1.17
Ilopango	121	106.2	1.81	61	52.7	0.97	66	56.2	1.04	74	62.2	1.37	91	75.5	1.57
Total de robos en le región	1,427	--	21.38	1216	--	19.36	639	--	10.14	542	--	10.10	503	--	8.71
Total de robos en el país	6,674	--	--	6,278	--	--	6,301	--	--	5,366	--	--	5,769	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

Ro: cantidad de robos registrados por municipio
Tasa: Tasa de robos por cada 100,000 habitantes
%: Porcentaje de robos respecto de la cantidad total nacional

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

El robo también constituye un delito con un alto margen de evasión de denuncia por parte de los ciudadanos que han sido víctimas. Este suele incrementarse en coyuntura de declive económico, estimulando el acceso ilícito a bienes de potencial transacción, favoreciendo dinámicas delincuenciales (Morales Peña, 2011a). En 2007 llegó a representar el conjunto de los municipios apuntados, hasta un 21.38% del total nacional, desplazándose en una lógica descendente hasta un 8.71% en 2011.

Nótese que en el caso de Santa Tecla se registraron caídas drásticas desde un 15.83%, que llegó a representar del total nacional en 2007 a un 4.24% en 2011. Mientras, llama la atención la cifra tan baja de los mismos en un municipio tan poblado como Ilopango, lo que plantea la discusión sobre la determinación de otros factores como: extracto de clase, territorios en disputa por pandillas e incluso la adhesión de significativos segmentos de población residentes en algunos municipios con función de base social de las organizaciones pandilleriles.

Cuadro 4
Tendencia de las extorsiones en los municipios declarados libres de violencia (2007-2011)

Municipios	2007			2008			2009			2010			2011		
	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%
Santa Tecla	55	41.9	2.20	107	81.4	3.92	239	181.7	5.27	180	136.5	4.58	107	80.8	3.24
La Libertad	24	61.8	0.96	34	87.7	1.24	41	105.7	0.90	47	120.9	1.19	43	110.1	1.30
Quezaltepeque	19	33.5	0.76	28	49.6	1.02	14	24.9	0.30	27	48.1	0.68	29	51.8	0.87
Sonsonate	67	90.4	2.68	41	55.7	1.50	155	211.6	3.42	111	152.2	2.83	59	81.3	1.79
Ilopango	48	42.1	1.92	48	41.5	1.75	122	103.9	2.69	52	43.7	1.32	39	32.3	1.18
Total de extorsiones en la región	213	--	8.53	258	--	9.45	571	--	12.61	417	--	10.63	277	--	8.40
Total de extorsiones en el país	2,497	--	--	2,729	--	--	4,528	--	--	3,922	--	--	3,296	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

Ex.: cantidad de extorsiones registradas por municipio
Tasa: Tasa de robos por cada 100,000 habitantes
%: Porcentaje de extorsiones respecto de la cantidad total nacional

Para una adecuada lectura e interpretación del delito de extorsión, considérese que las cifras de denuncia del mismo pudiesen ser inferiores o próximas a las reales no denunciadas. Por la naturaleza del mismo se desprende que se desarrollan en un lapso de tiempo mayor donde el delincuente busca un resultado de la situación de zozobra al que se somete a la víctima.

Este delito osciló entre el 8.40% al 12.61%, siendo este valor máximo en 2009 y cerrando en el margen mínimo para 2011.

Este es el principal delito en el cual las autoridades han exigido mayor cooperación ya no sólo a la ciudadanía, sino también a las pandillas como un actor con incidencia en áreas de limitada presencia estatal. El asunto acá es que constituye un recurso fundamental para el aprovisionamiento económico (LPG, 2013e), e identificado como el más criticado y resentido por la población por la relativa factibilidad con la que se obtiene al intensificarse el uso del miedo y la amenaza de la violencia.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu lo plantearía así ... *"el rechazo de lo que es fácil en sentido ético o estético, de todo lo que ofrece unos placeres demasiado inmediatamente*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

accesibles, y por ello, desacreditadas como infantiles y primitivas" (Bourdieu, 2012, p. 570). Es decir que existe una diferencia de oportunidad para el acto ilícito y que esto en tanto acontecimiento social tiene sus connotaciones claves. Se acepta que la movilidad social en un contexto de mercado viene dado por las competencias acumuladas del individuo, el tipo y uso de su capital social, que implícitamente plantea un relacionamiento cualitativo hacia el mundo laboral y los umbrales de oportunidades para insertarse. De acá que exista un consenso tácito acerca de lo reprobable que representa para la mayoría de ciudadanos que las vidas fáciles, propugnadoras del riesgo y la violencia, sean la base de mecanismos simplificados para el ascenso social de individuos inescrupulosos que contribuyen a la lógica reproductora de la cultura de lo ilícito. La respuesta de esto último claro está como producto también de una frustración por su imposibilidad de ser consumidores, al menos por las condiciones deficitarias de la legalidad para garantizárselas.

Cuadro 5
Asentamientos Urbanos Precarios y Hogares en precariedad de los Municipios declarados libres de violencia

Municipios / Indicadores	Hogares en precariedad	Asentamientos Urbanos Precarios	Hogares en precariedad Alta/Extrema	Hogares en precariedad Moderada	Hogares en precariedad Baja
Ilopango	8,435	30	1,650	4,226	2,559
Santa Tecla	4,198	13	60	716	3,422
Sonsonate	6,529	29	1,056	3,053	2,420
La Libertad	4,309	32	2,357	1,771	181
Quezaltepeque	4,695	30	1,063	1,979	1,563
Total regional	28,166	134	6,186	11,745	10,145
% Respecto de totales nacionales	3%	5.7%	--	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados del "Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador" que levantó el PNUD, FLACSO El Salvador y el Ministerio de Economía (MINEC).

Para el adecuado dimensionamiento y caracterización de los municipios denominados libres de violencia, es requisito tener claro que en su conjunto poseen un 8.29% de población urbana respecto del total nacional y que se erige según la última encuesta de hogares y propósitos múltiples en 3,871,332 habitantes. La cantidad de asentamientos urbanos precarios (AUP) totalizan 134 y representan un 5.7% del total nacional cifrado en 2,350; y los muestra en cuanto a factor presencial en el territorio en forma muy insignificante. Así también, el total de hogares en los distintos clúster de predominancia de precariedad sumarían 28,166, equivalente a un 3% del total nacional que asciende a 925,306 hogares.

Lo clave acá es entender que para los planificadores de seguridad y de las carteras sociales del Gobierno será imperativo cruzar mapas de datos que expongan la ubicación de los asentamientos con otras de situación de la seguridad, en donde se identifiquen cómo coinciden estas con los territorios bajo control e influencia de pandillas, cuáles están en disputa, entre otros aspectos. De igual forma, cómo se cruzan sobre la base de la relación entre seguridad y desarrollo orienta al Estado en materia de inversión pública a fin de hacer viable la recuperación de la autoridad en las zonas, la sostenibilidad de la jurisdicción estatal y la irrupción clave de carteras como vivienda, salud, educación, agua potable.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

El estudio del fenómeno urbano plantea el abordaje de viviendas desocupadas o abandonadas por la alta actividad delincuencial. Los asentamientos urbanos precarios se refieren a inmuebles ubicados en zonas marginales, lotificaciones y mesones (complejo de habitaciones o piezas con áreas comunes tales como: lavaderos, servicios sanitarios, tendederos), cuyos componentes materiales son diversos y no estandarizados, instalados en la proximidad de espacios públicos de la ciudad sumamente deprimidos.

Problemas detectados:

1. En su origen se trata de una iniciativa de los liderazgos de las pandillas[97], en donde subyace un planteamiento que continúa con la acumulación de gestos benévolos, que reproducen socialmente –sin embargo– una percepción negativa del control que estos grupos ejercen en el proceso, pero que se despliega desde una postura de debilidad de los mismos y aprovecha el vacío de contra iniciativas por parte del Estado.

2. Pueden constituir zonas de repliegue territorial que les permitan acumular fuerzas morales y materiales[98] (Clausewitz en Manaut, 1989) según sus necesidades de expansión e influencia social (LPG, 2013h; LPG, 2013m; LPG, 2013n; LPG, 2013ñ; LPG, 2013r) , o en su defecto, en el marco de su recuperación de iniciativas y readecuación de sus estructuras (Guevara, 2006).

3. La hipótesis de "cero delitos violentos" que operativizaría los municipios libres de violencia no se ha materializado porque han ocurrido fenómenos obvios e inherentes a toda separación de fuerzas beligerantes; esto concierne por un lado a la incapacidad práctica de los liderazgos criminales[99] para garantizar la disciplina absoluta de sus filas para los efectos de acatamiento de órdenes (LPG, 2013q; LPG, 2013s; LPG, 2013t; LPG, 2013u; LPG,

97 No es objeto de este estudio determinar si el origen de la iniciativa ha sido de las pandillas o del Estado. Pero se presume con más certeza de los primeros, porque las ideas preliminares fueron de las familias de pandilleros encarcelados que se acercaron al ex diputado Raúl Mijango y a Monseñor Fabio Colindres, capellán de la Fuerza Armada, hacia fines de 2011, fecha en que el General Munguía Payés aún fungía como Ministro de Defensa Nacional y no como Ministro de Justica y Seguridad Pública. Además existió un antecedente de ofrecimiento de tregua o acuerdo de paz; lo sugirió en ese entonces Carlos Lechuga Mojica, el "Viejo Lin", líder de la pandilla del Barrio 18 y fue ampliamente expuesto en una entrevista dominical de un periódico nacional en 2004. El líder mencionado dijo en esa ocasión: "... Si el sistema cree que nosotros somos el problema, cuando vengan otros más jóvenes el problema será más grande, porque cuando uno está joven se cree el dueño del mundo. Nosotros queremos hacer un compromiso, podemos llamarle tregua, pero para que haya eso tiene que haber dos partes... " (LPG, 2004, p.2)

98 En teoría militar, toda tregua propicia un contexto de oportunidad para apreciar el estado actual de los ejércitos en cuanto a sus carencias, problemas logísticos y de comunicación, y sobre todo, las capacidades del Estado para abastecerlos por mucho tiempo más y definirles la misión principal y su concepto de victoria. La relación entre la carencia material y el espíritu de lucha permite obtener un balance para estimar qué tan comprometidos se encuentran con un cambio de situación en los escenarios en disputa y en las reglas del juego. En el caso de la pandilla, su actividad delictiva puede ser estudiada a través de la lógica descentralizada de la guerra de guerrillas; es decir, el uso inteligente del factor sorpresa, sus zonas de repliegue, su voluntad para prevalecer, su cohesión. Esta organización militar también supone un ordenamiento para los movimientos, posiciones y otros.

99 Se insiste acá en el término porque los líderes visibles aún tienen una capacidad e influencia sobre toda la estructura y una aparente efectividad en el acatamiento de órdenes y cese de violencia y actos delictivos. Previo a la tregua, la Dirección General de Centros Penales hizo traslados de líderes del centro de máxima seguridad en Zacatecoluca, conocido como "Zacatraz" (LPG, 2012c), a otros del interior del país, para facilitar su comunicación con sus seguidores y bases. Ellos mismos reconocieron que habían estado aislados e imposibilitados para mantener la comunicación con los subordinados, lo que develaría un éxito parcial del Estado en el esfuerzo de interrumpir el flujo de órdenes, que posiblemente fueron asumidas por miembros de menor jerarquía, de mayor improvisación y de diferente visión como para proponer medidas audaces.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

2013v), escenario en el cual se advertiría la porosidad de los conductos de comunicación y la distorsión en cascada del flujo de las decisiones en una lógica jerárquica. Y por otro lado, esa decisión de los liderazgos de iniciar un diálogo con las pandillas consideradas enemigas no ha sido un proceso ampliamente consultado o legitimado y por lo tanto no sea de la aceptación de todos los integrantes[100].

4. Por otra parte, la ocurrencia de hechos delictivos podría constituir una derivación del déficit de legitimidad, que podría estar erosionando la adhesión de los subalternos a los liderazgos de las pandillas, en cuanto que las posturas de diálogo con los representantes o intermediarios del Estado no sólo los mostraría como débiles, sino además que sus directrices carecerían de la fuerza moral como para ser atendidas. Esta crisis de legitimidad no se expresaría públicamente para los efectos de prevenir procesamientos mediáticos no deseados por la organización criminal, pero también como expresión natural de una organización muy compartimentada que regula las disidencias con sus propios mecanismos. Lo anterior estaría propiciando el debate entre duros y blandos[101] (O`Donell, 1996) y los saldos del mismo podrían generar o incrementar la faccionalización interna (Panebianco, 1993) y su correlato de segmentos radicalizados que continuarían con la empresa criminal sobre el terreno, debilitando el espíritu de cuerpo (Cuéllar, 1977) de la organización y comprometiendo sus posturas[102] en las dinámicas de negociación.

Lecciones aprendidas:

1. La ocurrencia de hechos delictivos en los declarados municipios libres de violencia y con amplia presencia de pandillas, ha generado protagonismos emergentes de las organizaciones criminales, como el uso de los medios de comunicación para plantear su disposición de asumir tareas de seguridad y erigirse así como un actor sustituto de la autoridad pública. Esto último se evidencia en las declaraciones hechas a la prensa por algunos voceros de las pandillas, en donde se exhorta a la población a la denuncia de hechos delictivos o acosos por extorsión por parte de los miembros de pandillas (La Página, 2012b). El ofrecimiento es extensivo, incluso en aclarar que ellos como estructura tratarían y regularían estos asuntos, siendo algo sumamente negativo porque genera percepciones basadas en el hecho de que las organizaciones criminales tienen el control de su propio proceso y que la indisciplina de sus subalternos competen exclusivamente a su estructura y jurisdicción.

100 Recientemente se capturaron a miembros que pertenecían a un pandilla en el norte de San Miguel que actuaban por cuenta propia; habrían conformado otra estructura y se les achaca el ataque al transporte público y enfrentamientos armados con la policía (El Mundo, 2012; EDH, 2012 y LPG, 2012).

101 Supone la agudización de tensiones entre los miembros de las facciones de élite en un régimen político. Los blandos propugnan por una flexibilización y liberalización del régimen como recurso clave para propiciar una transición; mientras, los duros asumirían posturas reacias a la apertura política porque advertirían un riesgo para la continuidad del régimen. Este recurso analítico es muy útil para explicar ese debate entre las facciones internas de las pandillas, si bien referido a la transitología, pero esclarecedor de cómo los saldos y resultados entre quienes pretenden cambiar una relación de fuerzas con el Estado y la sociedad y de quienes podrían estar en desacuerdo.

102 Como la sabida actitud del grupo los "revolucionarios", escisión de la pandilla del Barrio 18 y que en fechas recientes intentó expandirse a territorio rival en el municipio de Quezaltepeque (LPG, 2013o).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

2. Otro impacto concomitante en estos municipios libres de violencia es que podrían desarrollar áreas de despeje[103], que se traducirían en una reducción progresiva de la presencia de las fuerzas del orden en el territorio. Dos dimensiones que deben ser estudiadas técnica y estratégicamente conciernen a:

    a. La exclusión de zonas, como escenarios de ausencia de delitos o como de no agresión entre pandillas, plantea que como organizaciones criminales readecuarán sus fuerzas y su disputa por territorios podría generar nuevas variantes. Por ejemplo, impactará en sus sistemas de reclutamiento, sus esfuerzos logísticos de aprovisionamiento económico y por lo tanto los estimulará a la adopción de instrumentos prácticos para adaptarse a reglas del juego cambiantes.

        En su lógica de defensa, las pandillas adaptarán sus prácticas ilícitas en el resto del territorio nacional, ante la pérdida que teóricamente supondría la imposibilidad de operar en los municipios libres de violencia. El Estado requerirá mucho esfuerzo de prevención, recuperación de la institucionalidad y su reflejo autoritario[104] sobre el territorio, así como también la especialización en los menesteres de investigación del delito (Trapero, 2010), sobre todo al seguimiento debido a las armas entregadas por las pandillas. No debe obviarse el hecho de que los municipios seleccionados obedecen a un conjunto de criterios estratégicos, logísticos y operativos de los liderazgos de las pandillas que se desconocen del todo. Generalmente, en contextos de extrema violencia o alta volatilidad social originada por fenómenos delincuenciales, las fuerzas en pugna saben qué ventajas generar; es decir, cuántas armas entregar, qué territorios evacuar, qué miembros entregar, desmovilizar o reconvertir a otras tareas de la organización.

    b. Otra dimensión clave se refiere a cómo está procesando el Estado el concepto de aplicación de su soberanía en los ámbitos normativos, fácticos y de expresión jurisdiccional interna. Será muy lógico que los dispositivos de seguridad se adecúen, ocurra una nueva distribución

103 Las zonas de despeje constituyeron una fórmula ensayada en Colombia, en el cual en el marco del conflicto armado, la administración Pastrana decidió retirar a todos los efectivos militares y suspender la actividad bélica en dos amplias zonas del territorio nacional. Una de 42,000 km2 que incluyó la ciudad de San Vicente del Caguán, en el cual se concentraron las fuerzas guerrilleras de las FARC, y otra más de 5,000 km2 en donde se ubicarían las fuerzas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Calderón, 1999; Vargas, 1999; y Rangel, 1999). La experiencia es ilustrativa para El Salvador porque permite dimensionar una gestión complicada de seguridad en territorios extensos, así como también dinámicas en la acumulación de fuerzas de los grupos contendientes. Si bien en Colombia las zonas de despeje abarcaron áreas rurales, la experiencia permitió fortalecer a la estructura guerrillera para las fases del reclutamiento, del diseño de las fases posteriores de la lucha armada y sobre todo para readecuación de los circuitos logísticos que repercutió en el buen ánimo colectivo de la organización. Una vez esta experiencia concluye con el advenimiento del período de Álvaro Uribe Vélez, entre los argumentos sobresalientes esgrimidos oficialmente para interrumpirlo como experiencia es que el Estado había cometido un error al compartir sus atributos soberanos y jurisdiccionales al interior de su territorio, propiciando proto-Estados que proveían de la cobertura para economías ilícitas ligadas a la producción de coca y el financiamiento de grupos armados. Estos santuarios posiblemente en zonas urbanas, como las ciudades salvadoreñas, plantearía otras dimensiones más complejas; en aras de la pacificación social, un Estado no debe transferir autoridad a actores no estatales, en este caso las pandillas, en la incierta creencia que los asumiría como una especie de mejores interlocutores para prevenir el delito y controlar a sus propios cuadros indisciplinados y que estarían actuando por su cuenta.

104 Es decir, expresivo y materializador de una idea de orden, respaldado en un correlato legal e institucional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

de fuerzas, como ha sucedido recientemente con el desplazamiento de efectivos militares a otras zonas del territorio[105]; pero más importante aún el cómo la policía ha replanteado el despliegue de sus fuerzas, si estas coinciden con las zonas de operación de las pandillas o se generan brechas para la influencia, prevención o ejercicio de la autoridad. Si la cantidad de policías en el territorio es suficiente, cómo resuelve sus nuevas necesidades en su relación a los desafíos estratégicos que derivan de la nueva situación; cuánta planta tiene fija en el resguardo de instalaciones y personalidades; y cuántos están inmiscuidos en tareas burocráticas de segundo orden o afectados por atenuantes[106] que pudiesen comprometer en el mediano plazo el rendimiento y la listeza de la corporación policial.

3. Recientemente, el informe de una organización no gubernamental estadounidense, especializada en los estudios estratégicos de seguridad, recalcó que las zonas libres de violencia estarían facilitando el trasiego de droga, o la tregua abriendo un contexto para la intensificación cooperativa entre pandillas y carteles locales como el de Texis y los Perrones (Farah, 2013). La tesis central del documento es asertiva en considerar que la tregua como proceso, constituye un mecanismo de oportunidad para el reacomodo de fuerzas de las pandillas. Que las necesidades de expansión de los negocios ilícitos y control de territorios; se verán fortalecidos por el relajamiento de los dispositivos policiales; sin embargo, más allá del carácter y los alcances de este análisis[107], emerge como más relevante para el Estado, el estudio minucioso de toda esta experiencia, porque si las pandillas se identificaron mutuamente como acérrimos enemigos y desarrollaron, en el pasado reciente prácticas sistemáticas para su mutuo exterminio o sometimiento, y se registra por el contrario en la actualidad un entendimiento entre sus liderazgos que ha permeado a sus miembros subalternos, es porque existe un capacidad federativa que recién descubren y la asumen como un recurso potencial para concebir mega estructuras criminales con importantes ramificaciones transnacionales[108]. Si se hace el ejercicio hipotético de sumar

105 Recientemente, el Ministerio de la Defensa Nacional comunicó que desplegaría a los efectivos militares que han acompañado a la Policía Nacional Civil en tareas de seguridad pública en otros municipios con problemas emergentes de delincuencia (LPG, 2013d). El máximo jefe castrense asumió que en los municipios declarados libres de violencia iniciaría una progresiva declinación de los delitos violentos.

106 Estos se refieren a número de licencias concedidas por maternidad, incapacidades diversas o incluso reacomodos de horarios para efectos de favorabilidad y de volverlos asequibles, principalmente, a personal femenino policial.

107 Nótese que el basamento principal de las fuentes utilizadas para la elaboración de dicho documento incluyó varios reportajes periodísticos del mismo autor, fuentes de trabajos en internet que estarían comprometiendo la necesidad de respaldos en insumos de actores estatales y no estatales claves, aunque se incluyan dos entrevistas –una con un miembro de la policía y otro con un líder de pandillas– que serían muestras insuficientes para acceder a mayor cantidad de perspectivas, atendiendo la lógica de una metodología basada en impactos cruzados. Esto además de sobreestimar una presentación de una académica salvadoreña, que no cuenta con la información de inteligencia relevante para la comprensión correcta del fenómeno de la tregua; cuyo énfasis ha sido la crítica al titular de la cartera de Justicia y Seguridad Pública por la estrategia metodológica empleada en los pormenores de materialización de la tregua a través de intermediarios, referido principalmente al hermetismo en el manejo de la información o las diversas versiones que se han esgrimido en torno a la misma y que ha sido el discurso predominante en los medios. El estudio ha sido ampliamente criticado (LPG, 2013e) por los titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

108 Esta idea ha sido sugerida en otros informes estratégicos de divulgación reciente (Logan, 2012) que no solamente sería el escenario más pesimista, sino que obligaría a los operadores de seguri-

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

a todos los miembros de las distintas pandillas, sus apoyos sociales (LPG, 2013m), sus activos ilícitos (LPG, 2013n), territorios bajo control y otras zonas de significativa influencia y asedio, se obtendrá una mega pandilla. Si a ello se agrega que la lógica del pacto criminal sea imitada en el área mesoamericana, podría replantear su postura para enfrentarse a los Estados.

4. La tregua como iniciativa, y los municipios libres de violencia como oferta subsecuente, se habría gestado a partir de una postura y situación de debilidad de las pandillas y se habría estimulado en un contexto en el cual el Estado preparaba una nueva fase para el combate frontal a la criminalidad[109]. La iniciativa de las pandillas habría oxigenado a sus miembros y les habría otorgado tiempo para reinventarse o readecuar su empresa criminal[110]. Esto podría, según su cálculo estratégico (Duroselle, 2000), fortalecerlos para el largo plazo, creando nuevas sinergias de comunicación interna, reduciendo la hostilidad ambiental y animadversión de la ciudadanía[111]. Por el contrario, podría despojarlos del control de su propio proceso de paz, atomizarlos[112] (LPG, 2013k; LPG, 2013l) como estructura o incidir en la correlación de fuerzas en sus propios agrupamientos internos.

Evaluación estratégica resumen: Caso 5

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Alto. Ha incidido fundamentalmente en la reducción general de delitos, principalmente el de homicidios, un delito que ejercía mayor presión al gabinete de seguridad. Pero que ha sido un proceso inestable e impredecible, y que no ha carecido de sismas.

2. **Influencia en la población:** Alto. Si bien no se ha medido, podrían haber disminuido las precepciones negativas a la ocurrencia de delitos y otras condiciones de peligrosidad social. Sin embargo la mayoría de población encuestada sobre el asunto de la tregua, la rechaza o desconfía de la misma[113].

---

dad a readecuar su estrategia de dividir a las pandillas o explotar la rivalidad histórica entre las mismas.

109 De hecho el Estado se aprestó para una escalada. El gabinete de seguridad del período 2009-2011 fue desarticulado, las jefaturas del Ministerio de Justicia y de la PNC fueron ocupadas por líderes provenientes de las filas castrenses, nuevos requerimientos a la ANSP se hicieron para preparar nuevos grupos de agentes que formarían parte de la División Antipandillas; así también, nuevos esfuerzos de coordinación y comunicación con otras instituciones parte de la comunidad de seguridad pública.

110 Algunas reflexiones y estimaciones surgieron en el marco del Grupo de Estudios de Seguridad, organizado por el Centro de Investigación Científica de la ANSP para la elaboración de tres investigaciones que fueron publicadas posteriormente en el segundo número de la revista "Policía y Seguridad Pública".

111 Una estrategia que ha sido evidente en las pandillas es buscar apoyos en la sociedad civil, como la adhesión del padre Antonio del municipio de Mejicanos y que cuenta con una trayectoria en el trabajo de prevención y rehabilitación (Diario La Página, 2012a; D. El Mundo, 2013 y LPG, 2013c). Así también la participación de pandilleros en distintas marchas por la paz organizadas por la Iglesia Católica, cuyo propósito es lograr la concienciación ciudadana y la adhesión de apoyos sociales.

112 Ya se ha registrado un caso en oriente con un deportado en el municipio de Carolina y que dirigía una estructura de ocho integrantes con anteriores filiaciones a pandillas.

113 Al respecto una de las más importantes encuestas de opinión pública en El Salvador, arrojaba datos en ese sentido. Respecto a si la tregua entre pandillas está reduciendo la delincuencia, un 35% de los encuestados manifestó que "nada" y un 31.4% expresó que "poco". Como puede advertirse sólo acá se tiene el 66.4% de una opinión basada en la desconfianza hacia ese proceso; esto último también se ratifica en una pregunta más directa sobre el asunto concerniente al grado de confianza que genera la tregua, en la cual se presentaban valores de 24.4% situados en la categoría "poca" y un significativo 65% en "ninguna" (IUDOP, 2012). En 2013 el mismo instituto preguntaba acerca de qué tanto la tregua entre pandillas

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Medio. De complicada evolución, por su efecto de descompresión en la actividad policial podría asumirse que tiene una repercusión positiva. Pero la incertidumbre de su continuidad, las frágiles premisas en las que se sustenta, pero más relevante aún, su identificación como una iniciativa de las pandillas y su manifiesta potestad sobre el proceso que estas han asumido, compromete la noción de monopolio de la fuerza reservada para el Estado.

4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Cobró fuerza tras un evento electoral para elección de nuevos diputados y alcaldes (marzo de 2012) y tras una reestructuración profunda del primer gabinete de seguridad de la administración Funes, funcional hasta octubre de 2011, tras el año más violento que se registró en materia de homicidios.

Sub conclusión 5

¿Cuáles son las opciones de política que el Estado se plantea para los municipios libres de violencia? ¿Cómo pretende recuperar su influencia social? Se trata de zonas urbanas de significativa complicación estructural, donde las pandillas han organizado redes de apoyo social, que se agudizan mediante una economía sumergida que se ha desarrollado bajo la influencia de ciclos favorables de actividad delictiva. Estos actores y la subcultura criminal que los caracteriza han planteado sus propias formas de autoridad y el desmantelamiento de las mismas; no puede revertirse sin una atención decidida y contundente por parte del Estado para prevalecer.

La opción de que los agentes del Estado se apoyen con las estructuras que antes persiguieron y combatieron, solo puede asumirse mediante diseños inteligentes en donde los operadores de seguridad comprendan que la información que pueden obtener por parte de estos grupos ilícitos y en un ambiente cerrado de monitoreo y seguimiento es clave para el enfrentamiento de estructuras escindidas y una condición fundamental para el conocimiento pleno de cualquiera que se les oponga. Sobre todo en contextos en donde se busca por todos los medios de propiciar la reproducción de normalidad social en áreas hasta hace poco muy peligrosas. Lo han intentado incluso ejércitos ocupantes, como el estadounidense, en experiencias tan recientes como Irak o Afganistán (West, 2009; Kuehl, 2009 y Tracy, 2009). En el primero rehabilitaron y reconocieron la influencia de ciertos poderes tribales locales de filiación sunita y antiguos adherentes al régimen baazista, quienes resultaron muy efectivos para tareas de contrainsurgencia dirigida contra las redes de Al Queda y de jihadistas islámicos que avanzaban en sus esfuerzos para implantarse territorialmente y ejercer adhesiones sociales. O qué decir del caso afgano, cuyo gobierno ha movilizado ciertas iniciativas conducentes a la propiciación de su propio proceso de paz con elementos moderados del talibán, en el marco de la posibilidad de restaurar autoridad y viabilidad soberana hacia el interior del territorio.

En el caso salvadoreño, las pandillas tienen metas políticas y sociales contra ideológicas, riñen con la moral pública, la ley y la idea de convivencia de la ciudadanía. Son estructuras criminales que deben desmantelarse. Pero es acá en donde la estrategia del Estado no es clara, porque no existe un plan general para el desarme y desmovilización, más otros recursos de seguimiento de las redes familiares y sociales en las que se apoyan, que deben ser minuciosamente inventariadas para efectos de su análisis y planteo de opciones políticas de tratamiento más definitivas hacia las mismas. El Estado poco puede hacer con un policía destacado en el

ha reducido la delincuencia, siendo los resultados mayoritarios de un 42.5% en el rubro de "nada" y un 30.1% en la categoría "poco" (IUDOP, 2013).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

terreno, con esquemas de trabajo orientados a las sinergias del público, pero en donde paradójicamente las organizaciones criminales han decidido disminuir la tensión y la beligerancia de sus fuerzas. Es como si se tratase de un ejército regular desafiante de un paro nacional de transporte y decidido a ingresar con el grueso de sus efectivos a las ciudades para retomar el control, y que de repente se ve sorprendido por el levantamiento del paro por parte de sus adversarios.

Las lealtades que se han configurado por parte de la población residente en zonas de control de pandillas no pueden cambiar si el Estado no construye un tejido social, y para ello, lidere una fuerza policial que se haga acompañar de toda la institucionalidad especializada del Estado, para efectos de prevalecer, ocupar, rehabilitar y reconvertir para el largo plazo.

VI. Hipótesis estratégicas y escenarios probables

Situación estratégica global

Actualmente el planeta presenta una crisis transversal de todos sus sistemas fundamentales. Del agotamiento de los recursos energéticos se generará una repercusión estructural en todas las cadenas productivas basadas en la matriz del petróleo, ello irá aparejado al colapso de los ecosistemas[114] cuyo efecto implicará a las formas organizativas de la agricultura y su relación con las disponibilidades de agua y alimento[115]. Estos procesos se inscribirán en el cambio climático global (LPG, 2013a) que definitivamente incidirá en las tendencias demográficas y estimulará las iniciativas humanas de adaptación en omnipresentes entornos complejos de evolución constante, incrementándose por lo tanto en forma exponencial. Socialmente se produciría caos, inestabilidad y disturbios[116]. Centros urbanos podrían transformarse en zonas de desastre ambiental[117], áreas de conflicto sociales con evidentes manifestaciones de violencia armada o en espacios inhóspitos receptores de flujos masivos de población migrante o desplazada[118],

114 En 2013 El Salvador estuvo aquejado por una sequía severa en 25 municipios (LPG, 2013a) y que de acuerdo a organismos especializados como la FAO, podría comprometer la capacidad para la producción agrícola y alimentaria.

115 Un estudio del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) encontró que el 98% de los ríos y otras fuentes de agua dulce en El Salvador se encontraban contaminadas en distinto grado (MARN 2010). A esta situación puede sumársele la filtración de metales pesados proveniente de la actividad minera en el proyecto Cerro Blanco (Guatemala) hacia las aguas subterráneas de los afluentes que alimentan el Lago de Guija y este a su vez con un importante desagüe en el Lempa. Este cuadro situacional complicaría a la seguridad hídrica del país. En cuanto al espectro del hambre, en América Latina se ha registrado una disminución de 17 millones personas subnutridas en el último decenio, para el período 1990- 1999 (de 65 millones), para 2000- 2010 (de 49 millones). Según datos del más reciente informe de instituciones especializadas (FAO, WFP y FIDA, 2012)

116 Si bien es cierto son escenarios prevenibles, la realidad es que la cultura de la anticipación en países como los centroamericanos es deficitaria y los diseños de políticas públicas están basados en diagnósticos insuficientes o en realidades de otros países.

117 Existen abundantes casos históricos como los de Prypiat (Ucrania), ciudadela obrera evacuada por el desastre nuclear en la planta atómica de Chernóbil; otra situación similar se produjo en 2012 en el Japón luego de un potente terremoto y un tsunami que afectó la planta atómica de Fukushima (El País, 2011). En 2004 un devastador tsunami destruyó muchos centros urbanos en Malasia, Indonesia, Bangladesh; dejando más de un cuarto de millón de víctimas mortales (Desarrollo Sostenible.net, s.f.).

118 No todo flujo migratorio es fuente de desestabilización, pero sí los ha habido en el pasado reciente y no sólo en Centroamérica, sino también en otras latitudes como el África central, que a principios de los años noventa registró flujos de millones de refugiados ruandeses que se desplazaron hacia las zonas fronterizas de la República Democrática del Congo (Ex Zaire), en la cual miles de familias quedaron expuestas entre dos zonas con presencia de grupos irregulares y se convirtieron en poblaciones meta para el reclutamiento de combatientes. Así también incrementaron las tensiones étnicas y tribales. Existen otros casos en donde el flujo migratorio masivo generó focos de inestabilidad regional e internacional

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

que generarían por sí solas una enorme presión a los servicios básicos y por ende a los aparatos públicos dispensadores de los mismos. Así como la autoridad en todas sus formas se vería sobre pasada en sus esfuerzos por ejercer a través de sus instrumentos algún tipo de control social o de gobernabilidad micro geográfica. Estos escenarios futuros que inevitablemente pudiesen sobreponerse a toda planeación estratégica y procuración del desarrollo desde el Estado, plantearán un imperativo para el tiempo presente, el de cuerpos de policías diseñados en estructura y formados en competencias para la gestión de la crisis y el caos[119]. El planeo estratégico en seguridad, debe estimular la prevención de escenarios máximos de crisis e incorporar en sus recursos alternativas de gestión para minimizar costos o atajar los efectos de situaciones caóticas en el menor tiempo posible. Requerirá que las burocracias gubernamentales y los decisores públicos orienten sus energías hacia el fortalecimiento de capacidades, las cuales plantearían la necesidad de un policía estratégico en toda su justa dimensión. No se trata del policía tradicional que habría sido formado para el control de multitudes como un escenario mayor para emplearse a fondo, ni de aquel instruido para lidiar con los problemas habituales de la seguridad pública. Sino más bien de otro que es capaz de evolucionar en su preparación para operar en escenarios con ausencia de normas[120], en donde la ecuación soberana de lo local se instalaría atendiendo las variantes de lo global y asumiría por lo tanto un concepto inteligente para gestionar lo plural, hacerlo sin intentos de homogenizar a quienes dirigirá su autoridad y garantizando en el proceso una condición mínima y aceptable de orden social para la procuración de la convivencia. El policía estratégico emergería acá como un agente colectivo que comprendería que su talento estaría en función de una construcción social en donde el contrato civil o la condición hobbsiana, que separa a la sociedad actual de la vuelta a la ley natural y el riesgo de desmantelamiento de toda herencia de civilidad, sean garantizados como productos visibles de la autoridad pública para los efectos de gestión inteligente de toda manifestación disgregadora y desestructurante.

El futuro puede ser lo que más se teme; sin embargo, puede obtenerse otro distinto; incluso uno que se mostraría como intermedio o próximo. Algunas predicciones pesimistas de los años ochenta se planteaban así:

> *"Cruzado el umbral del nuevo siglo, los caminos viejos se pierden en el tiempo y en el espacio. Para el año 2010 la Tierra podría ser la morada inhóspita de unos 10,000 mil millones de habitantes y para el 2020 de unos 30,000 mil millones que seguirían incansablemente el tumulto ascendente de la civilización humana. Erizada de artefactos y de vastas cicatrices, desmantelada y sucia; ciertamente la tierra habría perdido la capacidad para sostener la vida y el hombre tendría que dar los primeros pasos hacia el nomadismo interplanetario" [Almanaque Mundial, 1985]*

crecientes, tal es el caso de los años ochenta, en donde fueron desplazados aproximadamente cinco millones de afganos hacia el vecino Pakistán (Rodríguez, 2010b); el Afganistán ocupado por los soviéticos y las tensiones fronterizas aumentaron la presión sobre la volátil política paquistaní, obligándola a mayores concesiones al gobierno de Kabul. A mediados de 1999, la intervención militar de la OTAN en la provincia serbia de Kósovo, alentó una expulsión masiva de población albanesa hacia los vecinos Albania y Macedonia que pronto se vieron desbordados; esos flujos fueron aprovechados por grupos armados albaneses para infiltrarse y practicar el terrorismo sistemático contra la minoría serbia.

119 No sólo hace falta un nuevo cuerpo policial, cuya búsqueda para organizar una identidad definitiva aún no concluye, sino también que las políticas públicas se retroalimenten de las dinámicas globales. Planificación sobre una estricta base nacional de problemas no solo relega los esfuerzos policiales a visiones periféricas estrechas, sino que además no los hace conscientes de la interdependencia actual y las erosionadas condiciones de la autarquía en sus distintos formatos.

120 Estos escenarios son sumamente caóticos y puesto que militares y policías son los más expuestos, resulta fundamental que los protocolos que observen no se sitúen solo en la restauración del orden para que otros organismos puedan cooperar; sino además, en la construcción de tejido institucional para que lo social se incorpore progresivamente en la normalidad.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

El entrecomillado fue un esbozo de análisis prospectivo del año 1985, aparecido en una publicación del Almanaque Mundial. Ciertamente se deduce de la misma que ese escenario extremo no se materializó en su totalidad, pero a su vez resulta esclarecedor en cuanto a que la gravedad actual de los problemas en el planeta sigue suponiendo un alto grado de conflictividad social que tendrá que ser gestionado de la manera más inteligente posible.

Al surgimiento de zonas caóticas, tipo Estados fallidos, ha sido la misión de mantenimiento de paz un recurso utilizado por el sistema de Naciones Unidas para la procuración de la estabilidad en áreas volátiles del globo o de alta tensión generadas por factores diversos y para efectos de cumplimiento de uno de sus principios referido a la paz y seguridad internacionales (Naciones Unidas, 1997). Sin embargo, la fórmula instalada en este recurso de opción crítico plantea también otras modalidades cuyo fundamento filosófico riñe en algunos casos y circunstancias con la moral internacional y con el principio de autodeterminación de los pueblos. Constructos basados en la imposición de la paz o en las intervenciones bélicas con carácter humanitario (Ferrajoli, 1999) han sido ensayos exhaustivos que han permitido a las grandes potencias hacer sobre el terreno ajustes o readecuaciones geopolíticas. O es el caso también de *nation-buildings* (Rashid, 2009), que a juzgar por sus resultados se ha mostrado como desastroso, en cuanto no ha resuelto causas de la conflictividad y ha dejado escenarios más inestables, pudiendo estos gestar caldos de cultivo para crisis futuras. Después que se acumula una legitimidad relativa y se logra la legalidad para la movilización de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, se posibilita el desplazamiento de personal militar y policial a las áreas de conflicto. Si estos procesos no han sido producto de consenso internacional o este se ha procurado artificialmente mediante correlaciones de fuerzas efectivas, se ha generado por anticipado un defecto de fábrica en el mensajero o en el agente que propondrá la paz sobre el terreno y que deberá granjear los apoyos de todas las facciones enfrentadas. ¿Cómo es percibido este personal militar o policial? Recuérdese que en la misión se encuentra encuadrada estratégicamente la rehabilitación de un referente de autoridad pública. Esto implica que se es portador de una transición que plantee un desplazamiento de la ley natural propio de los estados de guerra, aunque esta se encuentre reglada, pero que puede contar con una praxis deficitaria a la ley civil en donde se definen reglas mínimas de hechura y participación en la política y se asienta un nuevo contrato social para la gobernabilidad.

Otra fórmula que se ubica en la instalación de procesos de reconstitución de reglas del juego es el *peacebuilding* (Lunde, 2002 en Azpuru, 2007), que presenta dilemas obvios de desarrollo sobre el terreno en donde yacen los bandos anteriormente enfrentados. Su concepto estratégico plantea hasta dónde deben llegar las acciones que propicia. Si estas no son lo suficientemente estructurales se correría el riesgo de que las causas del conflicto que degeneró en violencia armada no sean removidas y por ende la posibilidad de reaparición del mismo sea muy significativa.

El atributo clásico del policía es que se erige como sujeto político detentador y transmisor de autoridad desde lo público. Responde a un diseño original para ejercer positivamente el control social y por lo tanto para gestionar los efectos de la sociedad en donde se desenvuelve. Por ello, estos, como cuerpos especializados, no están orientados fundamentalmente a las causas de los problemas presentes en las estructuras sociales, de tal manera que el policía ejercita en forma permanente la procuración de una condición mínima de seguridad para que cualquier orden de cosas sea sostenible. Esto porque en algunos países periféricos, como El Salvador, no suele tenerse claro cuándo el desarrollo de ciertos acontecimientos pudiesen generar una crisis de seguridad pública y sus impactos concomitantes para la gobernabilidad; ni tampoco cuándo un cuerpo de policía ha sido sobrepasado en

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

sus capacidades por un fenómeno desbordante, por la ausencia de metodologías e indicadores que orientarían acerca del momento en que un caso o crisis pasa a la jurisdicción de la seguridad nacional. El orden de las cosas acá se plantea como la institucionalidad histórica gubernamental que se ha configurado sobre una base de valores y tradiciones, a partir de las cuales se han movilizado los conceptos nacionales aceptables de normalidad social y cotidianidad como parámetros reguladores de las pautas sociales de convivencia de la ciudadanía. El policía interviene cuando todos los recursos de mediación que el Estado ha empleado para entenderse con la sociedad han fracasado y el primero necesita imponerse. La existencia de un aparato policial responde al desarrollo histórico del Estado y de cómo este ha ido especializando una función, a partir de una institución competente para las cuestiones del orden. Si se precisa, apreciarla con la analogía de un sistema inmunológico entre el Estado y la sociedad que han fracasado y el primero necesita imponerse y la segunda ser conminada a legitimarlo para efectos de obtener de este protección y que la misma se asegure desde la organización de lo público.

Para los propósitos del presente estudio, uno de los objetivos prioritarios del análisis ha estado referido a las formas y metodologías que median en los esfuerzos de restauración del orden o en el estímulo a los cambios de situación. Lógicamente, los efectos adversos que derivan impactarán en distinta intensidad la legitimidad con la que se sostienen las organizaciones.

Permítaseme presentar una tipología de escenarios futuros para una mejor compresión de las circunstancias en las que teórica y potencialmente podrían intervenir los cuerpos de policía, no sin antes hacer acotaciones de rigor.

Esta reclama una aclaración necesaria y sumamente fundamental; y concierne al hecho que El Salvador no ha sido un Estado fallido, sí como tal se entiende la fragmentación de la autoridad pública, la imposibilidad de garantizar servicios esenciales a la ciudadanía y la emergencia de distintos actores armados que se han hecho del control de un segmento del monopolio de la fuerza y por lo tanto se han apropiado de los atributos jurisdiccionales y facultativos inherentes en él. La metodología de análisis y clasificación propone muchos más indicadores referidos a materia social y económica, pero las descritas arriba son los de tipo político, de los cuales ante su ausencia o situación máxima degradativa, sí podría afirmarse de la presencia de un Estado fallido. Sin embargo la categoría es relativa y concede margen al subjetivismo, ni siquiera países como los Estados Unidos de América podrían escapar a los impactos manifiestos de una coyuntura de declinación; dentro del marco de referencia de una gran potencia podría considerarse incluso una especie de estado fallido a la imposibilidad de salvaguardar su prestigio internacional en una guerra regional; o a su incapacidad de reacción para atender la transformación de vastas áreas urbanas en zonas de desastre durante el paso del huracán Katrina. En el caso de El Salvador ni siquiera durante su conflicto armado interno se aproximó a una condición anárquica, los bandos en contienda siempre tuvieron un área de control territorial, una población a la cual incidir y gobernar políticamente e incluso la posibilidad y el margen para actuar. El Estado salvadoreño se acercó al punto crítico de verse incapacitado para garantizar los servicios esenciales a la comunidad, pero optó por racionamientos, adelantos de hora y otras medidas de emergencia.

Haciendo de nuevo referencia al planteamiento basado en la categoría "Estados frágiles", debe apuntarse que los últimos informes y análisis del Banco Mundial específicamente de 2013, se expone el hecho que si bien los estados frágiles se aproximan a la veintena y que presentan como características comunes, aunque no uniformes la presencia de conflictos; y que no obstante lo anterior se encuentran cumpliendo al menos una meta, sino más; de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

El mapeo de estos Estados frágiles incluye una lista principalmente de países africanos como Guinea, Sierra Leona, Guinea Bissau, Liberia, Costa de Marfil, Togo; los cuales se sitúan en la región occidental de ese continente, que se caracterizó por ser la más estable hasta antes de la década de los noventa. Asimismo agrega otros de la parte central de África como Chad, República Centroafricana, Sudán del Sur, Burundi y República Democrática del Congo en los cuales la conflictividad de tipo étnica, la explosión demográfica y la proliferación de grupos armados constituyen factores permanentes de inestabilidad. Se suma Somalia como caso tradicional y de más larga data e Islas Comoras.

Los restantes se distribuyen en tres pertenecientes a los continentes asiático y oceánico como Afganistán, Papúa Nueva Guinea e Islas Salomón; y un último situado en las Américas y que se refiere a Haití. Nótese que la condición de fragilidad no viene dada estrictamente por la presencia de guerra, sino, también por el impacto de eventos naturales extraordinarios como el caso haitiano que registró un terremoto en 2011 y otros los efectos progresivos de la elevación de los niveles del mar que impacta áreas de cultivo, zonas urbanas, volviéndose más graves en Estados insulares de poca superficie como Maldivas e Islas Salomón y en otros con distinta magnitud como las Filipinas.

Hipótesis estratégica (1): ''Accidente industrial grave''

Evento crítico probable: Accidente industrial grave con significativo impacto ambiental con niveles de afectación y peligrosidad similares o superiores a los casos de Baterías Record en el Sitio del Niño[121] (Departamento de La Libertad) o el entierro de barriles de toxstafeno[122] en las cercanías de Suchitoto y que fueron posteriormente trasladados al municipio de Cuisnahuat (Departamento de Sonsonate).

Frecuencia probable: Baja (existen protocolos ambientales y el Estado progresivamente busca hacer cumplir la normativa), pero esto es relativo por la influencia política que muestran importantes grupos empresariales.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En cualquier momento. Mientras el desarrollo del evento podría abarcar horas o días, los efectos de largo plazo podrían prevalecer varios años. Las tareas para despejar, mitigar o descontaminar implicarían muchos años más.

Intensidad probable: Alta (de gran repercusión ambiental, de salud pública y social). De complicado tratamiento y de compleja reversión. Los enemigos, acá serían la presencia de tóxicos de veloz propagación y la negligencia institucional.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. Porque es una crisis que requeriría un tratamiento multidisciplinario, iría más allá de la técnica policial y sería dinámico por su impacto en las cadenas alimenticias y otras formas de propagación.

Factor de incertidumbre: Alto. Por cuanto la gestión de plazos es crítica, y la respuesta temprana no siempre es garantía de prevención subsecuente, para contener repercusiones mayores de implicación general y la gestión del largo plazo no estaría del todo resuelta. Recuérdese que los operadores del Estado y las principales autoridades públicas se renuevan periódicamente.

---

121 Esta planta industrial tuvo también un horno especial para la cremación de llantas provenientes de toda Centroamérica. Y se acumulaban baterías de vehículos, de las cuales se reprocesaban algunos de sus insumos.

122 Encontrados en un lugar propiedad de uno de los responsables de la empresa importadora de los tóxicos. Situada paradójicamente en uno de los municipios que presentaba mejores indicadores de medio ambiente.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Retos para el Estado:

Mediante el imperio de la ley y la prevención de la corrupción. El Estado debe imponerse a grupos económicos fácticos que obvian la normativa ambiental y continúan operando infraestructuras empresariales inseguras; cuyas operaciones constituyen un riesgo enorme para las poblaciones circundantes.

Desafíos para el policía estratégico:

1. El imperativo de la coordinación interinstitucional. Específicamente con las autoridades de salud, agricultura y medio ambiente. Una zona altamente contaminada casi podría reproducir el escenario de una guerra química y acá se trata no solamente de garantizar la protección de la fuerza, sino de aislamiento de zonas, análisis de flujos hacia las cadenas alimenticias, control de la población, fijación de cuarentenas, formas de reparación y sanciones contundentes y ejemplares, resguardo de perímetros y otros.

2. La formación policial requeriría de marcos analíticos y metodológicos que preparen al personal para tareas de inspección en una lógica preventiva, que las divisiones especializadas de medio ambiente conozcan el uso de tecnologías de detección de fugas y riesgo tóxico y que el entrenamiento provea de los protocolos de seguridad para actuar en zonas devastadas o contaminadas. Por lo que algunas competencias especiales requeridas serían:

2.1. Liderazgo como recurso primario de desempeño en medio de la crisis.

2.2. Capacidad de coordinación y comunicación intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria.

2.3. Formación técnica especializada para el control de daños, seguimiento de impactos no esperados y competencias para garantizar la protección de la fuerza.

2.4. Actitud persistente para contener y revertir el saldo de la crisis, reconvertir los riesgos al concepto de situación controlada.

Hipótesis estratégica (2): ''Actores no estatales retan a la autoridad pública[123]''

Evento crítico probable: La autoridad pública es retada, sustituida o usurpada desde el interior por parte de actores no estatales (grupos armados ilegales con motivaciones políticas).

Frecuencia probable: Media. La idea tentadora de la acción armada podría verse estimulada como estrategia metodológica práctica y teóricamente razonable en un contexto cerrado, caracterizado por la carencia de opciones políticas y por lo tanto insuficientes para disminuir las claves de la conflictividad social.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: se encuentra en proceso desde hace varios años. La duración plantearía varios años, mientras no se generasen decisiones y acciones contundentes del Estado para enfrentarlos.

123 Nótese que no solamente El Salvador estaría aquejado por este tipo de amenazas. Guatemala también ha experimentado una posguerra muy complicada, con elevados niveles de violencia y con evidente déficit de gobernanza en zonas de autoridad limitada del Estado (Briscoe, 2009b). Grupos de narcotraficantes como los Zetas, reclutarían fuerzas especiales para sus empresas criminales.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Intensidad probable: Media a baja. No lo será al nivel de otro conflicto armado, sería una versión disminuida, sin posibilidad de adherencias significativas. Por lo anterior, siempre y cuando los actores fundamentales políticos del sistema se sujeten a las reglas del juego y permanezcan en la institucionalidad y legalidad.

Tipo de escenario: Complejo y dinámico. Posibles escisiones radicalizadas o extensiones artificiales de los actores políticos en estructuras armadas generando sus propios recursos de disuasión en una lógica para política; propiciada tanto por condiciones objetivas como de desgaste y deterioro de los mismos actores fundamentales del sistema político. Pueden fortalecerse si emerge con fuerza la polarización ideológica y su efecto de parálisis institucional y bloqueos para construcción de políticas públicas de amplio consenso. Pudiendo registrar dos variantes: las de las zonas aisladas de limitada vigilancia policial o la de entornos urbanos con alta densidad demográfica y amplios conjuntos de infraestructura pública y privada que les dotarían de la cobertura necesaria.

Factor de incertidumbre: Medio. En cuanto que podría perpetrarse violencia armada esporádica y focalizada[124], pero en una tendencia recurrente al aprovechamiento de los errores del Estado y para efectos de la cobertura mediática; podría recurrirse al terrorismo o sabotaje.

Retos para el Estado: Estaría implicado en el mantenimiento de su monopolio de la fuerza, el ejercicio de la soberanía interna y la garantía de la jurisdiccionalidad de todas sus políticas y acciones. Estaría conminado a preservar la simpatía y apoyo de la ciudadanía y a restar aquellos que podrían ser capitalizados por los grupos armados ilegales.

Desafíos para el policía estratégico: El policía podría ingresar al debate de su papel en un contexto de seguridad pública en donde existen estructuras que retan al Estado; situación que no la ha experimentado la Policía Nacional Civil por ser una institución de posguerra, y de cómo por lo tanto pudiese reñir con su nueva doctrina por una parte y los imperativos del control territorial y social por otra; de cómo asumiría su trabajo conjunto con la Fuerza Armada cuando privaran situaciones excepcionales. Tras el fin del conflicto armado no ha existido una situación próxima o parecida.

Los atributos relevantes se referirían a:

1. Competencias significativas en materia de inteligencia estratégica, control territorial como base de la presencia del Estado.

2. Capacidad de generar adhesión social y con habilidades para liderar o reconvertir los apoyos locales en una forma de capital social para la institucionalidad, reduciendo así brecha de hostilidad ambiental dejada por actores no estatales.

124 Esta estimación la hizo un especialista estadounidense en seguridad en el año 2007, y entre sus reflexiones acerca del incremento de la polarización y el impacto que tendría en la medida se acercaran los comicios de 2009, al respectó apuntó: *"... Dado que el ejército y la policía no están muy dispuestos a participar en la represión al FMLN, los partidos políticos podrían recurrir a utilizar milicias políticas o a las maras. Nuevamente, esto rápidamente puede convertirse en un caos. La victoria de cualquiera de los dos partidos en las elecciones de 2009 podría ser el catalizador de un conflicto social abierto en el cual el ejército desempeñaría un papel secundario, pasivo o incluso neutral, pero en el cual una sociedad armada cometería la mayor parte del derramamiento de sangre. Este tipo de conflicto sería mucho más difícil de controlar y resolver que la guerra civil de la década de 1980, particularmente teniendo en cuenta que las maras carecen de los límites morales impuestos por la ideología, sin importar de qué lado estén combatiendo. En otras palabras este conflicto tiene muchas semejanzas con el conflicto colombiano de las décadas de 1950 y 1960 conocido como La Violencia"*. (Spencer, 2007)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Hipótesis estratégica (3): ''Guerra externa en el entorno vecinal''

Evento crítico probable: Guerra externa en el entorno vecinal próximo.

Frecuencia probable: Media a alta. Esta calificación parte de la idea fundamental, de que Centroamérica no es una zona de paz; que los mecanismos de solución previstos por el derecho internacional solo se asumen como parte de una plataforma de diálogo inicial y no como una doctrina asimilada a profundidad por todas las fuerzas armadas y élites políticas del área (LPG, 2013b). Pero la variable más relevante es la que concierne a la disputa de espacios marítimos y recursos naturales estratégicos; zonas sensibles en concreto y consubstanciales a los elementos de apoyo para las políticas de desarrollo. En este sentido, habría incidencia en las proyecciones de defensa de los Estados.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: Una hipótesis de este tipo podría materializarse en cualquier momento. La crisis podría durar de cinco a seis días. La estrategia del adversario estaría orientada a forzar una salida diplomática que traslade la controversia hacia instancias jurisdiccionales con significativo poder de condicionamiento, de donde podrían derivarse exigencias y plazos críticos para el cumplimiento de demandas. Esto se apoyaría en sólidas ventajas para ejercer la fuerza, que partiría del cálculo estratégico de que se cuenta con un saldo favorable de fuerzas en la zona.

Intensidad probable: Alta. Ningún Estado llevará a cabo iniciativas militares ni diplomáticas que no le retribuyan cambios significativos al estatus quo que aprecien como adverso. Mientras que otros deberán decidir hasta dónde sus opciones de política mantendrán una lógica preventiva o movilizarán una defensa activa de sus intereses nacionales estratégicos.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. Porque una readecuación geopolítica impactará cualquier concepto estratégico de seguridad fronteriza que se conciba, repercutirá en la idea de lo soberano y la capacidad real de su materialización e incorporará nuevas variables relevantes que podrían con el tiempo seguir estimulando reajustes estratégicos de los espacios. Esto incidirá negativamente en el estado de ánimo nacional y podría generar efectos no deseados a la ralentizada atmósfera partidaria nacional. Debe tenerse en cuenta que el potencial Estado adversario ha estado generando constante inestabilidad regional a través de distintas controversias limítrofes con todos los Estados vecinos y que dado los cursos de acción en el pasado reciente; buscará incrementar los incidentes y provocaciones creando una coyuntura regional, con significativa complicación como para no responderse. No debe soslayarse que el adversario cuenta con personal de mucha experiencia en la Cancillería, en organismos internacionales y en la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya (Países Bajos). Además se han advertido actitudes deliberadas para cambiar la correlación de fuerzas en el orden naval, situación que estimularía una estrategia de generación de crisis internacional; en la que actores hemisféricos de gran influencia, así como organismos internacionales y regionales jugarían un papel conducente al forzamiento del Estado salvadoreño para negociar y delimitar espacios marítimos que se encuentran bajo su jurisdicción soberana. Lo anterior también se refuerza por los objetivos del adversario por constituirse en Estado bioceánico; articulando para ello y para hacerlo efectivo marcos legales de connotación constitucional y desplegando políticas y estrategias subsecuentes en todos los campos de acción. A esto, y en caso particular de Honduras se añadiría el sentimiento anti salvadoreño que las élites de ese país han instalado históricamente en la psiquis colectiva de la población hondureña. A lo anterior finalmente se suma la ocupación de territorio insular salvadoreño (Conejo) desde los años ochenta, escenario que puede ser utilizado para generar crisis internacional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Factor de incertidumbre: Bajo. Las acciones militares y diplomáticas que puedan desplegarse sobre el terreno para la reivindicación de objetivos nacionales de los países involucrados en una crisis internacional; contarían con márgenes estrechos para las contra iniciativas debido al saldo de legados jurídicos anteriores y las condicionantes de las correlaciones de fuerza actuales, tanto estratégicas como políticas.

Retos para el Estado: Una guerra externa afectaría al comercio regional, podría incrementar ciclos de escasez y replantear también la seguridad pública; comprometería la cooperación regional contra el crimen organizado y las pandillas; que son estructuras de amplia presencia transnacional, complicando a los Estados y sociedades en su conjunto. El Estado salvadoreño deberá comprometer esfuerzos crecientes en la coordinación de sus campos de acción, esto planteará de rigor la preparación del liderazgo policial para la gestión de crisis internacionales emergentes a efectos de una mejor atención de su potencial impacto en el ámbito de la seguridad interior y exterior. Pero demandará mayor pro actividad y liderazgo estratégico institucional por parte de la Cancillería para la propiciación de una visión de conjunto necesaria. Una clave importante será la gestión inteligente de la brecha política e ideológica entre las formaciones partidarias, las dificultades de la unidad nacional en contextos preelectorales y la subordinación de los intereses económicos de los grupos empresariales a la causa soberana del país.

Desafíos para el policía estratégico: Los retos a enfrentar dependerán del nivel de respuesta que el Estado decida desplegar en la gestión de una guerra internacional. La última crisis fronteriza de gravedad con un país vecino fue en 1997 con Honduras y que implicó el cierre del Paso del Mono por varios días (EDH, 1997). Mientras El Salvador desplegó a la Policía Nacional Civil, Honduras reforzó con 400 efectivos militares al regimiento situado en la población de Marcala, muy próximo a la frontera. El objetivo en el caso salvadoreño fue reducir tensión, pero los dividendos de la paz no necesariamente retribuyen simétricamente sus beneficios entre los actores enfrentados. De tal suerte que cabe la pregunta clave: ¿Qué formación debe impartirse al policía para este escenario de crisis? Escenario que podría enfrentar a elementos militares extranjeros que están en forma distinta motivados, entrenados y equipados para asumir un estado de guerra y en contra partida una policía salvadoreña orientada a la prevención de conflicto. De acuerdo a la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada de 1993; los miembros de la corporación policial son considerados reserva de la Fuerza Armada en caso de guerra internacional, cuya contribución o función específica concierne a la capacidad de materializar la defensa pasiva [125].

De ahí que algunas capacidades que se le demandarían se situarían en:

1. Capacidad de interlocución multinacional, que implicaría habilidad de desenvolvimiento con poblaciones nativas y extranjeras.
2. Competencias y experiencias de trabajo con militares, familiarización con algunas de sus metodologías de trabajo y distribución de responsabilidades para la procuración de la seguridad en el interior del territorio.
3. Habilidades de interrelación con los medios de comunicación.
4. Capacidad de relacionamiento estratégico con la Cancillería y la dinámica del trabajo diplomático.

125 Que implica capacidades de despliegue, de administración, de asignación de personal idóneo, con funciones de protección de objetivos potenciales del adversario para los efectos de garantizar la continuidad de operaciones de las instalaciones estratégicas. Previniendo la actividad delictiva, que estaría referida a los eventos y actores inoportunos que pudiesen surgir debilitando el frente interno en el marco de la conversión del aparato policial a misiones propias de la reserva.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

5. Preparación en metodologías de manejo de crisis internacionales, resolución de conflictos y en negociaciones avanzadas aplicadas.

6. Participación sincronizada en las estructuras de coordinación nacional, en donde se direccione a los distintos liderazgos de los campos de acción del Estado.

Competencias de inteligencia cultural y conocimiento de la historia de otro país principalmente el involucrado en el escenario de materialización de una hipótesis de guerra.

Hipótesis estratégica (4): ''Participación policial en un Estado fallido del hemisferio''

Evento crítico probable: Participación policial activa en un Estado fallido en el hemisferio.

Frecuencia probable: Baja. En las Américas los dos escenarios con mayor posibilidad de materialización serían por evento natural extraordinario de carácter catastrófico, como un terremoto de gran magnitud, como el ocurrido en Haití en 2010 y que destruyó incluso la misma sede del gobierno (Gauthier & Moita, 2010). O por efectos de una intervención extranjera por parte de una potencia dominante y cuyo objetivo estaría dirigido al desmantelamiento de un orden político legitimado por la población nativa.

Por ejemplo en el caso haitiano se registró un fenómeno de indefensión masiva de sus habitantes durante el evento sísmico de 2011, algunos estudiosos del caso lo plantearon convincentemente de la siguiente manera:

> *"...una manifestación de la relación entre la fragilidad del Estado y el desplazamiento fue la total incapacidad del Estado de reaccionar ante esta situación de crisis y de asistir y proteger a su población tras el terremoto. El Estado no fue capaz de organizar las operaciones de búsqueda y rescate. Sin un liderazgo claro, los supervivientes tuvieron que valerse por sí mismos. Sin un ejército nacional, Haití carecía de unas fuerzas unificadas con habilidades tecnológicas si quiera mediocres, maquinaria pesada o una cadena de mando clara capaz de liderar los esfuerzos de rescate. Su frágil sistema sanitario se colapsó tras ser invadido por miles y miles de víctimas que buscaban ayuda urgentemente. Muchas personas que podrían haber sobrevivido, no lo hicieron al no recibir asistencia médica. El Estado ni siquiera fue capaz de recuperar los cuerpos de las víctimas y la asistencia humanitaria de verdad tuvo lugar únicamente con la llegada de la ayuda internacional varios días después..." [Feldmann, 2013, p. 32-33]*

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En cualquier momento. Los plazos podrían supeditarse desde días hasta años, probable si es el caso de que se participe en esfuerzos de reconstrucción nacional.

Intensidad probable: Media-alta. En el caso de esta hipótesis, los sismos y pasos de huracanes pueden propiciar condiciones totales de indefensión para poblaciones enteras de un país y plantear un déficit severo de gobernanza.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. Debido a la imposibilidad de construir normalidad social; el ascenso exponencial de necesidades de tipo desbordantes y no previstas con antelación que impactarían decisivamente a los exiguos recursos que se poseen.

Factor de incertidumbre: Medio. La comunidad internacional en su imperativo legítimo de gobernanza global actuaría consecuentemente con la rehabilitación de la institucionalidad y autoridad. No existe interés y es de amplio consenso el

no dejar focos geográficos activos que irradien caos, refugiados y violencia y que los mismos ejerzan presión sobre vecinos con limitaciones de recursos, débiles estructuralmente y complicados en la prevención de seguridad.

Retos para el Estado: La preparación mayoritaria del Estado se basa en la gestión de la crisis en una lógica reactiva y no preventiva. No lo hace en la posibilidad de revertir las causas de la crisis. En la burocracia especializada existe poca creatividad para operar o funcionar en condiciones de ausencia desmedida de recursos, y los conceptos de emergencia que se operativizan, subutilizan la capacidad instalada del Estado para atender la crisis.

Desafíos para el policía estratégico: La fuerza del orden está preparada para procurar el orden público y la tranquilidad ciudadana en diferentes modalidades: reactivas, preventivas y de mantenimiento, pero no para restaurar institucionalidad, construir autoridad desde abajo, organizar a la población y avanzar en esfuerzos más cualitativos para incidir en otros servicios especializados. Es acá en donde se requiere de una formación desburocratizante, versátil y práctica.

Requisitos indispensables y de orden fundamental:

1. Capacidad de inteligencia cultural (conocimiento histórico y geográfico), dominio de lenguas extranjeras y protocolos internacionales para orientar la actuación en escenarios críticos de autoridad pública limitada, desmantelada o sumamente disputada.

2. Capacidades de uso de la tecnología informática y otras como las de georeferencia, reconocimiento de terreno, traductores, intérpretes.

3. Competencia para el trabajo combinado[126], conjunto[127], multinacional, multinivel[128], intersectorial, multidisciplinario, interinstitucional, multicultural, multiétnico, multilingüístico.

4. Capacidad de liderazgo para mermar la crisis, organizar socialmente y reconstituir el tejido productivo e institucional.

5. Conocimiento de protocolos de Naciones Unidas (ONU), tratados regionales e internacionales.

Hipótesis estratégica (5): ''Participación policial en un Estado fallido extra continental''

Evento crítico probable: Participación policial activa en un Estado fallido extra continental.

Frecuencia probable: Baja. Es notorio que las participaciones internacionales de El Salvador en zonas de guerra o contextos de Estados fallidos[129] está dejando de

126 Se refiere a la participación de fuerzas armadas de distintos países en ejercicios, simulacros o maniobras.

127 Participan militares de las tres ramas de las fuerzas armadas en este caso aéreo, naval y terrestre.

128 Se refiere a distintos niveles de autoridad pública. Desde los de ámbito local, pasando por regionales u otros intermedios hasta uno de naturaleza central.

129 El Salvador acompañó a los Estados Unidos en la fase de ocupación de Irak, desplegando ocho contingentes militares, manteniéndolos en un sistema de relevo semestral y oscilando su cantidad en los 385 efectivos. Asimismo ha enviado tres grupos de 25 efectivos militares a misiones en Afganistán y otros contingentes conformados por 52 soldados en tareas en la República Árabe Libanesa. También elementos

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

ser exclusivamente militar (EDH, 2012c; El Salvador Noticias, 2012; LPG, 2012b) y podría extenderse al área policial, de salud pública e incluso protección civil.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En cualquier momento[130]. Los plazos podrían supeditarse desde días hasta años, probable si es el caso que se participe en esfuerzos de reconstrucción nacional.

Intensidad probable: Alta. De implicación significativa y según se trate del caso, los compromisos internacionales y la perspectiva de retribución al interés nacional.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. Por la formación multidisciplinaria y metalingüística que se requiere, el trabajo conjunto y combinado que son recursos que demandan versatilidad para trabajo con corporaciones, con distinta población civil, militares, técnicos con metodologías, doctrinas y culturas organizacionales diferentes.

Factor de incertidumbre: Alto. Pues son escenarios de compleja evolución, cuyo estado de salida sobrepasa toda planificación y cuyas estimaciones preliminares por lo general son limitadas y erróneas. Se trata de problemas nativos que no asumen como rehabilitantes la fórmula de "peacebuilding" y que esas visiones son consecuentes y materializan otras alternativas que suponen rupturas importantes con la idea del ocupante, generándose crisis sucesivas que tienden a erosionar la legitimidad y consenso internacional.

Retos para el Estado: La participación de fuerzas militares o policiales en escenarios distintos sumamente críticos a nivel extra continental no debe hacerse bajo inconsistentes consideraciones políticas, sino de otras de índole técnica, táctica y estratégica; es decir, a partir de la valoración plena de las capacidades que realmente se detentan como participantes y las oportunidades para enriquecerse doctrinariamente y operativamente a partir de las complejidades de las experiencias.

Desafíos para el policía estratégico: La necesidad de trascender la visión periférica, muy tradicional en la formación policial. De allí el imperativo de que la preparación instale capacidades para la comprensión de lo global, sus dinámicas, su complejidad. Que los estándares de constitución de tejido social e institucional sean aplicaciones fundamentales para la organización de autoridad pública, allí en esos espacios donde no existe, donde hay que trabajar con otros actores legítimos con distintas identidades y que persiguen lo mismo; y con quienes hay que planificar conjuntamente para el manejo de los comportamientos y acción de actores no estatales que insistirán en el fracaso de esos esfuerzos.

Las capacidades específicas que se requerirían serían similares a las descritas en la hipótesis estratégica (4) ya comentada.

Hipótesis estratégica (6): ''Fin de la tregua entre pandillas y mega pandilla transnacional''

Evento crítico probable: Fin de la tregua entre pandillas y organización de una Federación Transnacional de Pandillas.

policiales y militares han sido despachados a Haití para tareas de resguardo de la seguridad. Incluso El Salvador envió militares pertenecientes al Comando de Ingenieros a las regiones devastadas por el huracán Katrina en el sur de los Estados Unidos (LPG, 2012b; Diario CoLatino, 2013).

130 Las constantes tensiones en áreas geopolíticas sensibles del continente asiático como Siria, la República Islámica de Irán y Norcorea (RDPC), y que son estimuladas por algunas potencias occidentales, podrían materializar algunas de las hipótesis de guerra estimadas por los planificadores de defensa. La participación de países periféricos plegados a la política exterior de los Estados hegemónicos pudiese ser bastante probable; aunado también a los relevos que pudiesen suscitarse en los órganos ejecutivos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Frecuencia probable: Media. Los liderazgos criminales valorarán los dividendos de la paz así como el proceso que han ocupado para bajar tensión con el Estado y la sociedad. Valorando si se han generado subproductos que se expresen en inserciones sociales viables, es decir, que los incentivos globales de abandonar la actividad criminal se vislumbren como superiores a los que provee la ilegalidad y clandestinidad.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: Un año y seis meses. La gestación como mega pandilla estaría en proceso y podría consolidarse en tres años más, a partir del efecto imitativo en la región generado por la tregua entre pandillas en El Salvador.

Intensidad probable: Alta. La capacidad de consenso entre estructuras pandilleriles y la implementación de una práctica sobre el terreno para coordinar, homologar y responsabilizarse por un esquema de control y autoridad local podría ser repensado o descubierto como potencial para la unidad de todas las fuerzas delictivas, de alcance transnacional y renovada en sus esfuerzos de enfrentar al Estado o los Estados.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. En lo inmediato se registraría el retorno de los índices de violencia perpetrada previa a la tregua. Sin embargo, la capacidad de federación expone a la posibilidad de la solidez de los agrupamientos internos y de espíritu de cuerpo. Para los liderazgos criminales implicará toda una reingeniería para compartir mercados y no disputarlos, códigos de colaboración constreñidos a los intereses de cada facción; la construcción de alianzas implicará lealtades y estas no son de operativización inmediata porque plantearán concesiones voluntarias, la idea de distinción como recurso para reafirmar identidad estimulará procesos que pueden originar sismas y debilitar así iniciativas de integración entre súbditos y adherentes.

Reto para el Estado: Ante una hipotética mega pandilla transnacional, el reto prioritario del Estado o los Estados será cómo procesar inteligentemente los efectos adversos de su propia falta de consenso en materia de seguridad, la escasa creatividad para iniciativas vanguardistas y sobre todo el impacto de sus acciones y omisiones, desde las cuales se reproduce en distinta intensidad la ineficacia, la incompetencia, la gestión para el largo plazo, entre otros aspectos.

Desafíos para el policía estratégico: Se requerirá a nivel de asesoramiento político-estratégico en materia de seguridad pública que la fuerza policial, más allá que signifique que es una estructura formada para lidiar con pandillas, sea otra más profesionalizada que piensa el futuro, que diseña escenarios y que confecciona opciones de políticas sustentables para el largo plazo. Ello demandará que la policía como cuerpo especializado, con mayoría de edad, oriente con certeza y criterio técnico a los funcionarios acerca de lo que debe y no debe hacerse. Pero más aún, que el denominado proceso de paz deje de ser un recurso de las pandillas y lo reconvierta el Estado a un formado más avanzado e integral, pero sobre todo bajo su control.

Principales demandas:

1. Recuperación de la iniciativa estratégica.
2. Esfuerzo de especialización en la identidad y cultura del actor criminal.
3. Inteligencia para inventariar y censar, bases de apoyo, estimar grados de conflictividad interna y faccionalización futura.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Hipótesis estratégica (7): ''Faccionalización y emergencia de micro pandillas''

Evento crítico probable: Las pandillas tenderían a fragmentarse y a masificar sus escisiones por diversas causas tales como: su rechazo a la tregua, sus necesidades de expansión territorial, sus oportunidades de asocio a otras redes criminales transnacionales y la propia ambición de algunos de sus líderes, los duros en este caso, para continuar en la empresa delictiva.

Frecuencia probable: Media. Liderazgos intermedios y segmentos minoritarios de las pandillas reacios a la tregua y radicalizados por sus propios objetivos de búsqueda de prestigio, poder y riqueza; dirigirán esfuerzos crecientes para aprovechar la veda de violencia ordenada por sus líderes, ocuparán ventajas y brechas derivadas de ese hecho y se reagruparán para explorar nuevas oportunidades para el delito.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: Esta tendencia estaría en gestación y podría estarse expresando en la dificultad de estos grupos criminales para cumplir las metas de "cero delitos" que se han autoimpuesto en algunos municipios.

Intensidad probable: Alta. El potencial de faccionalización está tan presente como el de federación. La actividad de micro pandillas o grupos disidentes no significa que la capacidad para ejercer violencia y la generación de otros factores inhibitorios disminuya a mínimos estimados. Los métodos para imponerse podrían sin embargo evolucionar a otra escala de brutalidad[131].

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. En lo inmediato la violencia y la proporción de la misma sabotearían a las pandillas que se mantengan en el consenso en torno a la tregua. Complicaría la estrategia de distensión concebida por los liderazgos criminales tradicionales para los efectos de cálculo y acumulación de fuerzas, y podría anular la posibilidad del asunto referido a una desmovilización parcial o total; al generarse la percepción dentro de los blandos que continuar con la veda de violencia les podría retribuir poco o aumentar su vulnerabilidad como organización frente a las escisiones dirigidas por los duros.

Reto para el Estado: Ante una proliferación de micro pandillas, el Estado deberá valorar y analizar las posturas y comportamientos de los segmentos mayoritarios anclados a la tregua. Lo anterior permitirá estimar los niveles de colaboración entre pandillas, su control y grado de influencia y poder sobre los disidentes (duros). El dilema moral deberá fijarlo el Estado a los liderazgos pandilleriles promotores de la tregua, so pena de que estos queden expuestos como incompetentes para garantizar la disciplina entre sus miembros y en cuanto a su capacidad para generar disuasivos de gran efectividad y para los efectos de su cohesión interna. Por su parte el Estado y las sociedad no deben ceder asuntos y materias concernientes a su seguridad y bien común, siendo los mismos irrenunciables.

Desafíos para el policía estratégico: El mando policial debe tener claridad sobre todas las variantes que pueda generar la tregua entre pandillas. No sólo debe

131 Algunos especialistas como Karl Deutsch lo describen así y refiriéndose al ciclo del terrorismo: "*El terrorismo puede convertirse en un sistema autorepoductivo. Para que esta situación se desarrolle, es preciso que un grupo social significativo se halle descontento en extremo debido a que muchos de sus miembros se siente oprimidos política, económica y socialmente... También pueden sentirse amargamente frustrados en la consecución de alguna apreciada ambición religiosa, nacional o étnica. Por lo general, también existen algunos individuos particularmente impresionados por ciertos reales o imaginarios, quienes asumen el papel de vengadores de ese mal o el de líderes, en un futuro movimiento de masas para su abolición a quienes se acudirá por sus actos pioneros de terrorismo"* Deutsch continua diciendo que *"... Con mucha frecuencia, estos terroristas y sus acciones producen una contracorriente de terrorismo y represión, y esta provoca más terrorismo. El ciclo sangriento puede continuar durante largo tiempo hasta que una de las partes queda agotada, se disipan las ofensas originales o se encuentran vías más prometedoras para superarlas"* [Deutsch, 1992, p. 270]

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

estimar la ruptura del proceso, sino también lidiar con el déficit de creatividad para el diseño de contra iniciativas de carácter estratégico que ha presentado el Estado. Por lo tanto, debe estimar y planear cursos de acción en dos niveles de beligerancia y voluntad que estarían mostrando las pandillas. Por un lado, una teórica adherencia y acatamiento mayoritario de pandilleros a la tregua, con los que el Estado y la sociedad deben avanzar hacia un plan de desarme, desmovilización y judicialización; porque constituyen segmentos de criminales que no pueden distinguirse individualizadamente por su grado de participación activa en la comisión de delitos y que ha sido requisito de ingreso a la organización criminal. Y por otro lado, enfrentar un segmento minoritario, muy beligerante, contrario a la tregua y que en su desesperación planearían golpes de impacto, clima de zozobra o implementarían un nuevo ciclo de violencia, de menor intensidad posiblemente y más focalizado territorialmente.

Principales demandas:

1. Recuperación de la iniciativa estratégica.

2. Esfuerzo de especialización en la identidad y cultura del actor criminal.

3. Inteligencia para inventariar y censar pandilleros, bases de apoyo, redes familiares y comunitarias; así también estimar grados de conflictividad interna y faccionalización futura.

Hipótesis estratégica (8): ''Acontecimientos violentos de masas''

Evento crítico probable: Desórdenes sociales y acontecimientos violentos de masas por crecimiento exponencial del sector informal o políticas económicas antipopulares.

Frecuencia probable: Alta. Toda omisión o acción a corto plazo o déficit de políticas desde el Estado y la economía, para reintegrar este segmento de población a la formalidad repercutiría inevitablemente en acontecimientos de masas proclives a la violencia. Todo fracaso por insertar en el tejido productivo y social estaría relacionado también con la partidización del problema, la vigencia de modelos económicos inestables y reproductores de pobres.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En cualquier momento. Podría implicar crisis de tres a cuatro días, planteadas en una lógica recurrente.

Intensidad probable: Alta. Esta dependerá de lo que esté en juego. Un cambio de statu quo en las calles no será posible sin opciones de política razonables; tenderá a perpetuarse como problema si las opciones siempre son limitadas y para el corto plazo; es decir, se desalojaría para trasladar gente a otro lugar donde teóricamente le iría mejor, mientras las grandes estrategias económicas del Estado no permearían suficientemente estos segmentos poblacionales como para emplearles.

Tipo de escenario: Complejo-dinámico. Las causas y factores motivacionales que darían fuerza a estos fenómenos probables poseen una larga acumulación histórica, plantean formas peculiares de organización social y económica; es decir, crean una especie de "tugurización de la economía" que impide salidas fortuitas, demanda recursos crecientes, planes de ciudad con diseños inteligentes. Es un fenómeno tan dinámico que es capaz de generar violencia extrema y paralizar ciudades, los detonantes pueden fluctuar entre la implementación de políticas económicas agresivas que liquiden toda posibilidad para salir de la periferia económica restringiendo con ello la movilidad social. Incluso los sectores formales pueden entrar en espirales de violencia por el advenimiento de eliminación de

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

subsidios, deterioro de la capacidad de compra y consumo. El ingrediente más fundamental se entrelaza al hecho de la ausencia de una opción de política, con la de objetivos del Estado en sus niveles distintos de autoridad para imponer soluciones tecnocráticas en centros históricos y espacios públicos. Un Gran San Salvador consumido en batallas campales en los 14 núcleos urbanos y otras cabeceras del interior de la república podrían inaugurar un ciclo de déficit de gobernanza urbana que trasladaría fronteras a las ciudades y sus espacios públicos.

Retos para el Estado: Proporcionar una respuesta general con suficiente impacto local, prolífica en opciones de política; sustentables, de largo plazo, multidisciplinarios, interinstitucionales, multisectoriales; orientada a disminuir las causas de la informalidad y versátil estratégicamente para gestionar los efectos menos deseables de la misma; con capacidad para garantizar la gobernanza urbana y flexible para introducir asimismo metodologías más transversales para el ordenamiento del territorio y el planeo de ciudades; un Estado con la fuerza suficiente como para que el mercado no provoque des ciudadanización.

Desafíos para el policía estratégico: La preparación no debe situarse en la gestión de acontecimientos de masas esperables o de tratamiento tradicional, según conste en la experiencia acumulada del cuerpo policial, sino para aquellos que pueda desatar crisis de muchos días, que impacten la actividad comercial y la libre circulación, que desborden en destrucción física de establecimientos. Así también en los que haya uso de una violencia novedosa en sus métodos y expresada con niveles contundentes que describirían el estado de ánimo y voluntad de esas multitudes para asumir sus causas y su disposición para alcanzar sus objetivos.

El policía estratégico debe trabajar escenarios en donde la cotidianidad y la normalidad social estarían interrumpidas y cuyas expresiones de violencia podrían derivar en asaltos colectivos muy consientes contra todo lo que represente formalidad, tales como: agentes, edificios públicos, vehículos, etc.

Aspectos a considerar:

1. Capacidad de coordinar con otras instituciones del Estado, que es el caso de los mandos medios y básicos: Sargentos a Inspectores Jefe.

2. Análisis estratégicos y planteo de opciones de políticas para el largo plazo, que incluiría mandos ejecutivos y superiores.

3. Nuevas coordinaciones, entrenamiento, sinergia y metodología de relacionamiento de los policías con los agentes municipales e incluso empresas de seguridad privada.

VII. Conclusiones

1. Países como El Salvador están expuestos a ciclos de alta volatilidad económica, vulnerabilidad ambiental y conflictividad social en general; por lo tanto habrá contextos de oportunidad para crisis emergentes o acontecimientos extraordinarios de masas estarían planteados. Tan solo el impacto de eventos naturales críticos como el huracán Mitch, los terremotos de 2001 y la tormenta 12-E de 2011 dejaron saldos negativos de desplazamiento de población, de incremento de migración al exterior y de socavamiento de sistemas agrícolas locales que volvieron aún más precaria la seguridad alimentaria de mucha población. Estos eventos demandaron recursos adicionales al Estado para manutención de refugiados, en cuanto víctimas por desastres replantearon el dispositivo de seguridad pública y estimularon la gestión de escenarios

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

extremos para los cuales la escasez de recursos o la falta de preparación adecuada se articulan como rémoras de la efectividad y el desempeño y por lo tanto en desafíos para policías y militares.

2. No existe mejor preparación que el procesamiento inteligente de la experiencia vivida para los efectos de su acumulación, estudio, sistematización; y consecuentemente la cualificación de los niveles de alerta, capacidades de respuesta, basadas en aprendizajes de lecciones y esfuerzos adicionales por parte de los operadores del Estado para reducir al mínimo el margen de error y otras omisiones vitales del pasado en materia de gestión de crisis o tratamiento de emergencias.

3. Los índices de violencia y criminalidad registrados durante todo el período de postguerra en El Salvador impidieron en buena medida la especialización de la oferta educativa policial, que estuvo muy situada en el nivel básico, en una lógica fordista de producción de policías; es decir, se vio favorecida la idea de que el control de las calles, sólo podía lograrse suministrando un flujo constante de agentes (Morales Peña, 2011b) este concepto mal logrado no sólo puso énfasis en la cantidad, sino también no dirigió esfuerzos de diseño estratégico para el despliegue territorial que devino en un concepto de victoria o contención de la delincuencia difuso y fragmentado. Esto también atrofió un sistema de ascensos, que no debió generar cuellos de botella en el acceso a nuevas jerarquías, so pena de comprometer la moral de la organización por el deterioro de las expectativas de sus integrantes. Definitivamente tuvo su impacto en la profesionalización, en el sentido de que privó al cuerpo policial de estudios avanzados, de especializaciones con los recursos técnicos de rigor. No se propició una verdadera universidad de policía que apoyada en plataformas transdisciplinarias, hayan impactado en las necesidades de formación de competencias requeridas por sus miembros; a fin de que su preparación se sitúe a la altura de las circunstancias actuales y les sea posible procesarlas e interpretarlas. A esto no puede desagregarse todo el déficit educativo que arrastran consigo los aspirantes a policías. Lo anterior recién ha comenzado a registrar cambio de tendencia, con la revisión de los planes de estudio, el análisis y discusión del modelo educativo, así también los empeños institucionales para acreditar a la ANSP como Instituto de Educación Superior (IES); implicando componentes claves como el desarrollo de la investigación para la seguridad que trajo consigo la creación de unidades ad hoc[132] y la generación de productos, específicamente publicaciones de primer nivel[133] orientadas al fortalecimiento institucional, la política pública de seguridad, la innovación y educación policial.

4. La realidad salvadoreña, prolífica en eventos sociales y naturales extraordinarios diversos en cuanto a sobre exigencias al Estado, no

132 Tal es el caso de la creación del Centro de investigación Científica (CINC) en el año 2010; unidad que estuvo operativa y con los respectivos recursos hasta en agosto de 2011.

133 Se trata de la revista "Policía y Seguridad Pública", en cuyos objetivos se asume la responsabilidad de garantizar aportes científicos relevantes para el fortalecimiento institucional de la ANSP y sus relaciones estratégicas con las Policía Nacional Civil. Asimismo la generación de diseños inteligentes para las políticas públicas de seguridad y la innovación en el proceso educativo y formación policial.

Algunas de las políticas están referidas a las áreas de producción intelectual y conocimiento; desarrollo científico y sector productivo; difusión de investigaciones; investigación y docencia entre otros.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

ha originado un planteamiento educativo que, a manera de correlato institucional, capitalice y forme a nuevas generaciones de policías en una lógica vanguardista y estratégica. El proceso es lento y los tiempos de especialización resultan insuficientes. Se posee mucha experiencia y conocimiento propio, pero se carece de sistematización para procesarlo y hacerlo fluir y transformarlo en un ciclo virtuoso de retroalimentación.

5. La investigación científica en seguridad es limitada y adolece de una serie de problemas, tales como: reducida producción, abordaje tradicional de problemas, esfuerzos dispersos y mínima incidencia en decisores y planificadores y por lo tanto de repercusión restringida en el diseño de políticas públicas e iniciativas de índole educativa; además de deficitarios planteamientos estratégicos para la acción.

6. Respecto de la primera característica, se refiere a que el estudio y análisis de la seguridad no la hacen sus miembros, sino la academia, los institutos universitarios o centros de investigación, lo que impone una desventaja e incapacidad para generar productos requeridos por los oficiales de policía. Estos por lo general son ricos en diagnósticos, en reflexión filosófica y sociológica; pero deficitarios en la generación de rutas de salida en contextos de sobrecarga de demandas en el aparato de seguridad del Estado.

7. La metodología y enfoques de abordaje de problemas son también tradicionales, no son incisivos para la comprensión de lo complejo y lo global, no adoptan plataformas transdisciplinarias y ello empobrece la interpretación de los fenómenos y merma por lo tanto las respuestas novedosas. Los esfuerzos son dispersos, además existen entes acumuladores de estadísticas pero de poca implicación práctica para la inteligencia policial, muy mínimos los esfuerzos de desarrollo de índices cualitativos o análisis de nuevas tendencias; todo en su conjunto merma capacidades para la reinvención. A esto se suma que los pormenores del planteamiento táctico-operativo pudiesen estar rezagados en la adaptación que se suscita en los espacios y modos de operación de las estructuras criminales.

   Véase el caso de municipios del oriente del país[134] que recién registran incrementos de la actividad criminal, pues la delincuencia organizada también se desplaza a otros territorios y condiciones donde fortalecerse.

8. Otra cuestión grave concierne a una clave de naturaleza cultural, no existen hábitos de lectura, y constituye un fenómeno generalizado y a todo nivel. No se está al tanto de los propios diagnósticos o estos propician rutas poco prácticas; se carece, en cuanto a los productos, de la propiedad de un sentido de uso potencial para la incidencia social. Poco se analiza el estilo de conducción y liderazgo y los resultados que deja en una coyuntura dada; el desempeño es valorado con una carga significativa de subjetivismo y complica toda posibilidad para la autocorrección. El debate sobre el enfoque clave para la seguridad pública aún divide a los operadores del Estado y a la sociedad misma; lo imperativo es que este debe surgir de necesidades legítimas con las que se lidia en la cotidianidad y no de

134 Como es el caso del municipio fronterizo de Corinto, en el departamento de Morazán, cuya proporción relacional de policía y población es de 10 agentes para 15,000 habitantes (LPG, 2012: 21)

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

umbrales asequibles pero problemáticos en su instalación mientras se invierte en competencias y eficacia.

9. Si el Estado debe contar con un policía estratégico o no, es una consideración impactada por la imposibilidad histórica de conversión de la seguridad pública en una política de Estado y no en un ensayo gubernamental circunscrito a un quinquenio. Para el diseño y concepción de esos nuevos perfiles y el cambio cualitativo en la gestión de seguridad se requiere de una revisión estratégica, que ponga en escena la evaluación crítica del desempeño en el tratamiento de los grandes ciclos de auge delincuencial en la postguerra y en la edificación de las grandes pautas y lineamientos de trabajo futuro junto a la conformación de las capacidades requeridas.

10. En el caso de accidentes graves de naturaleza industrial, con significativo impacto ambiental y de salud pública, los desafíos para un policía estratégico estarían planteados en la necesidad de inclusión de formatos educativos transdisciplinarios. La idea de solo asumirse como auxilio para la resolución de la crisis y que otras tecnocracias especializadas del Estado estarían llamadas a intervenir es también limitada y equivocada, por lo que el policía estratégico estaría conminado a especializarse en seguridad ambiental e industrial y conocer las dimensiones, alcances e implicaciones de una seguridad ambiental en tiempos globales.

11. Otra conclusión importante que se desprende del caso de estudio dos, se refiere al potencial de ingobernabilidad que puede generarse en contextos de auge delincuencial por una parte, y por otra de la transición institucional de entidades especializadas como la Policía y la Inteligencia del Estado. De cómo el debate o la cohabitación de viejas y nuevas prácticas puede complicar la capacidad de respuesta hacia el entorno o la atención a las demandas sociales en materia de seguridad. Un policía estratégico lejos de organizarse y plantearse como un extremo de una escala, estaría en mucha mejor capacidad para resolver brechas de seguridad y vacíos de autoridad; asimilaría y procesaría óptimamente las experiencias pasadas y toda la práctica institucional acumulada, evitando rutas arriesgadas e improvisadas. Siendo creativo en la formulación de referentes o respuestas basadas en la realidad y promoviendo un aprendizaje a través de sus prácticas, cuyos saldos sabría reconvertir favorable e inteligentemente.

12. El caso de estudio tres revela varios aspectos que deben ser considerados para un policía que pretenda entrenarse bajo el formato de la versatilidad estratégica. Primero, que no puede conformarse con la contención efectiva de multitudes, sino que debe incorporar relaciones más avanzadas con otras áreas de especialización y de trabajo territorial del Estado, para realmente ser preventivo en la gestión del largo plazo. En segundo lugar, debe resistir los intentos de posturas ideologizadas que pretendan advertir en el sector informal como un grupo de criminales, porque ello solo convertiría a estos segmentos en un enemigo y la dinámica de conflicto subsecuente lo consolidaría en esa dirección. Y en tercer lugar, la idea de aproximarse a los liderazgos y referentes de la sociedad informal resulta imperativa. No solo plantea rigor para cuestiones de inteligencia, sino también para la construcción de consenso y distensión sobre todo en contextos de opciones de política sumamente deficitarios.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

13. El análisis del caso de estudio cuatro supone o provee de fuerza a la idea de versatilidad estratégica con la que un policía puede asumir el déficit de política que otras instituciones del Estado estarían dejando. La claridad sobre lo que falta en educación, salud y vivienda concierne a los efectos y factores predisponentes para la violencia y los problemas de convivencia. Es vital para un policía conducir esfuerzos coincidentes con la prevención de los focos de malestar social que otros organismos del Estado han generado. En definitiva, un policía que sabe atender las grandes omisiones y desaciertos del Estado al que también pertenece y en el que está articulado.

14. Un policía que sabe gestionar el riesgo y se anticipa a los problemas implica que pueda desarrollar una capacidad para estimar la siguiente pauta o respuesta de la delincuencia. Con los municipios libres de violencia podría estarse desaprovechando una coyuntura vital para la retroalimentación de inteligencia; para el diseño de levantamientos estratégicos de pandilleros, territorios, redes de apoyo, empresas económicas ilícitas, referentes organizativos e identificación de modalidades de actuación delictiva nuevas, cambios en los sistemas de reclutamiento, detección de fisuras o problemas internos de las pandillas. Lo anterior sería indispensable para pensar las formas de su desarticulación definitiva, mediante un proceso muy regulado y que demandaría metodologías de seguimiento realmente exigentes. La proximidad con un actor delictivo que la sociedad asume como un enemigo debe ser tal para los efectos de aprendizaje pleno de todo su haber cultural y de mundo. Incluso para usarlos como un recurso potencial para quebrar a los duros del proceso y prevenir la tendencia a la atomización de estas estructuras delictivas, y que no sería deseable bajo ningún punto de vista. Sería una derrota, puesto que plantearía el espectro de una proliferación de micro pandillas.

    El archivo policial debe ser levantado cruzando las adhesiones de pandillas con la de familiares detenidos y no detenidos, los lugares formales donde trabajan, etcétera. Se trata de hacer un censo especializado ad hoc y muy riguroso de todo este segmento de población, para que el Estado y la sociedad puedan diseñar y decidir qué estado de salida darán u organizarán a nivel de política.

15. Todas las propuestas contenidas en este estudio parten del imperativo de que el Estado debe generar y propiciar desde su nicho de analistas, asesores e investigadores documentos estratégicos que aporten insumos de mucho valor agregado para decisores. No se plantea otra cosa en el presente trabajo, pues se trata de un esfuerzo de investigación desde el sector público; y este también es su principal destinatario.

16. El policía estratégico es una propuesta nueva, es una invitación para repensar a esta entidad del Estado en un contexto de violencia elevada, existencia de un orden público complejo y de significativa complicación para el diseño de políticas de seguridad. Orientado a la gestión de épocas de excepcionalidad y grave alteración de la normalidad social, pero a su vez formado para ejercer en su máxima expresión el liderazgo estratégico institucional. Se trata de un primer esfuerzo de sistematización para los efectos de contribuir a un prototipo policial distinto; no es un planteamiento que se agota en una única entrega, sino de otro que por el contrario

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

estimula al desarrollo complementario de bases doctrinarias, funcionales y estructurales de lo que podría convertirse en un arquetipo bien situado para el tratamiento de los problemas actuales e incluso futuros.

17. Si bien la formación de policías estratégicos, podría ser una iniciativa razonable bajo la jurisdicción educativa de las Naciones Unidas de cuya capacidad instalada, capital social y experiencia pudiesen institucionalizarse escuelas internacionales. Sin embargo, el presente documento no lo plantea como un único horizonte, sino más bien, y más importante aún como una creación nativa en cuanto base de un referente nacional; cuyo desarrollo conduzca a un modelo policial y que este a su vez pueda ser replicable en otros contextos y países que se encuentren bajo la influencia de problemas complejos u otras tendencias de alta volatilidad. En este sentido; la idea fuerza de este estudio es la de un policía estratégico, en cuanto expresión base de una nueva propuesta paradigmática; dotada de un marco de referencia ad hoc, una reingeniería organizacional, un funcionamiento modernizante y una cultura institucional vanguardista y de significativa adaptabilidad a los cambios en el ambiente societal. Por supuesto que lo anterior implicará la evolución de las academias nacionales a escuelas de policía estratégico, porque se volverá imperativo para los efectos de su consolidación, la transversalización y permeo formativo a todas las jerarquías de la organización; inevitablemente planteará la generación de nuevos cuerpos legales y el descarte de otros vigentes que reñirían o se volverían inoperantes. Una policía estratégica funcional impactará en las relaciones intrasistemáticas con otros actores importantes de la comunidad de seguridad pública, lógicamente no podrán cohabitar filosofías ni herramientas distintas para tratar los problemas. Más significativo aún, lo que podría propiciar por vez primera la actuación del Estado como uno solo y hacerlo bajo la plataforma del consenso nacional de una política de seguridad compartida mayoritariamente. El propósito estratégico de este documento ha buscado contribuir al imperativo de la revisión estratégica de la seguridad, como una propuesta avanzada y situada en el eslabón policial; dicha revisión no ha existido en toda la postguerra y no se advierte como posibilidad o ruta de trabajo en el futuro previsible. Así también se asume como una catalogación estratégica para la recuperación del control territorial y social, vitales para el advenimiento de las condiciones aceptables de seguridad y orden público.

18. Un policía estratégico, tal y como se asume a lo largo de este trabajo; no está pensado solo para una sociedad post conflicto, que no es el contexto exclusivo para impactar en sus necesidades de capacitación, formación y cualificación. Los contextos específicos parten de su tránsito de lo periférico a lo global, y ello significa que el espectro de escenarios es más amplio y diverso (nation building, peacebuilding, etc.) pero más aún en zonas caóticas devastadas por eventos naturales extraordinarios que pueden ser posibilidades nacionales o internacionales; así como también los concomitantes fenómenos desbordantes de masas y multitudes violentas a las que sociedades como la salvadoreña se encuentran expuestas por los desequilibrios entre ecología, economía y política.

19. La idea de policía estratégico no está referida a una especialidad policial, en donde se circunscriban esfuerzos transformadores sólo en los mandos

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

policiales; si no por el contrario a un nuevo policía en general. Esto significa un nuevo diseño institucional, nuevas pautas organizacionales, otras metodologías de trabajo, un cambio cultural y educativo entre sus miembros, un nuevo funcionamiento, nuevos cuerpos normativos, cualificación de relacionamiento estratégico con el resto de la comunidad de seguridad pública y una permanente forma de exploración innovadora de sus propias posibilidades y umbrales máximos de desempeño y desenvolvimiento. Todo lo anterior constituye algunos componentes entre otros, que plantearían la acumulación de una especie de masa crítica para la generación de otro prototipo policial. La capacidad para resolver problemas concretos presentes, estaría implícitamente integrada en sus mecanismos de formación de competencias, porque sí las situaciones y contextos bajo la influencia de la excepcionalidad social mostrarían que la preparación y entrenamiento para escenarios máximos permiten una mejor condición para el fortalecimiento de capacidades e interlocución social, en el sentido que repercutiría positivamente en la gestión más inteligente de variantes. El problema en algunos casos como el salvadoreño, es la instalación del subjetivismo moral para asumir problemas delincuenciales y de criminalidad, dentro de estrechos parámetros de inocuidad. Condición que solamente diagnostica deficitariamente los alcances e implicaciones del problema; sino que ello conlleva al tensionamiento y colisión permanente de la estructura burocrática de seguridad pública y justicia con la dimensión real del asunto[135]. Esto es un nodo crítico de la cuestión, la de si ciertos actores criminales son un problema de seguridad pública o una amenaza a la seguridad nacional que implica tratamientos distintos desde el Estado. El Estado a través de sus entes especializados de seguridad tiene la responsabilidad de impedir que la vida de sus ciudadanos no se convierta en un episodio "corto y brutal" según razonaba Thomas Hobbes en su obra.

VIII. Recomendaciones estratégicas

1. Es imperativa la existencia de escuelas internacionales de policía bajo auspicio de las Naciones Unidas y funcionales bajo parámetros educativos avanzados para la adecuada gestión estratégica en los escenarios de las sociedades pos conflicto y estados fallidos. Esto demandará perfiles de aprendizaje y comprensión de la diversidad étnica, idiomática, cultural, regional, entre otros. No implica otra condición que la de diluir el sobre peso tecnocrático y posibilitar en simultáneo la decodificación de la idiosincrasia como elemento de rigor para comprender y tratar al otro.

2. Esta oferta educativa de alto nivel requiere de incrementos substanciales en el rubro de seguridad pública, específicamente en el ámbito de la formación policial; inversiones de carácter estratégico que deben ser sostenidas al menos por una década para los efectos de su consolidación. Pero ello incluye que los planes de estudio deben contener y desarrollar programas de maestría en los cuales se formen a los decisores de la seguridad y se impacten las necesidades de asesoramiento del mando policial.

135 Por ejemplo y en referencia al tema de la tregua entre pandillas, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública afirmaba que es una gran preocupación de seguridad nacional (LPG, 2013w).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

3. Sobre el terreno, el conjunto de habilidades a desarrollar deben tener un basamento en el uso de tecnologías, entre estos, aquellos dispositivos avanzados para el reconocimiento humano en todas sus dimensiones, tales como: voz, rasgos genéticos, rostros, estilos de redacción, formación de competencias necesarias para la formulación de perfiles ideológicos, sociales, religiosos, psicológicos y otros.

4. Otra competencia fundamental se refiere al estudio científico de la idiosincrasia. Su decodificación se relaciona con las capacidades de comprensión avanzada del interior de los otros, la gestión de expectativas de los grupos sociales, la auto identificación que sobre la dinámica de la base material sirve de motivación y movilización. Esto sin embargo puede inducir, y es relevante que ocurra, a la valoración de la justeza y legitimidad de las propias acciones. Una disección de la práctica cultural y otros aspectos íntimos del alma de los grupos nacionales puede contribuir a la profunda comprensión del entorno societal en el que se desenvuelve la organización[136].

5. Formación en relaciones internacionales y estudios estratégicos especializados por países y regiones como componentes clave presentes en el currículo educativo policial. En este esquema el cuerpo policial asume que no se prepara exclusivamente para el servicio público a su sociedad, sino también para el conjunto de la humanidad. El policía estratégico no solo debe conocer su entorno nacional, porque su participación en escenarios geográficos distantes emerge como una significativa probabilidad en el actual mundo global. Desconocer las dinámicas del ámbito internacional le pudiese generar irremediablemente una desventaja prematura, puesto que muchos de los problemas a los que se enfrentan se originan en escenarios lejanos. De tal manera que el estudio y especialización en relaciones internacionales y sus entornos de seguridad son relevantes para los menesteres de entendimiento de la idea de lo global, de la naturaleza de los actores no estatales y de los desafíos emergentes a los que suelen enfrentarse los cuerpos de policía del mundo.

6. Una ciencia policial transdisciplinaria y basada en estudios estratégicos y con presencia de programas de investigación plenamente definidos. Es decir, para la formación de un policía estratégico, se requiere de la introducción de metodologías novedosas e innovadoras de trabajo y de enseñanza. Entre estas, las metodologías de manejo de crisis provocadas por la ocurrencia de eventos extraordinarios; uso de software avanzado que incluya simuladores para la elaboración de escenarios, sistematización estadística, desarrollo de destrezas de gestión de estrés, toma de decisiones, seguimiento a desempeño, evaluación estratégica, gestión de variantes; todos ellos en ambientes controlados.

7. Resulta también fundamental la introducción de perspectivas transdisciplinarias y transculturales como opciones clave para descentrar de

136 Posterior a la primera guerra del Golfo Pérsico, la cooperación militar estadounidense se incrementó para con los emiratos petroleros. En la instrucción cultural de la época se recomendaba a soldados estadounidenses sugerir rutas de trabajo a los militares de origen árabe, respetar sus tiempos de oración durante el día, además de otras observancias religiosas o ideas de administración del tiempo. Fue muy evidente en las tareas de reconstrucción que involucró a militares estadounidenses y kuwaitíes.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

la experticia básica en la que se circunscribe al policía. El aporte de otras disciplinas científicas permite la construcción de soluciones inteligentes y transversales, propicia alternativas diversas e instala esfuerzos integrales y sistémicos para la prevención, anticipación, pro actividad y autocorrección.

8. El policía estratégico debe ser capaz de constituirse en actor clave para la recuperación de la autoridad pública, versátil en el acompañamiento del trabajo territorial del resto de instituciones especializadas del ámbito gubernamental. Es importante la rehabilitación de dos grandes componentes de la función policial que conciernen a control social y territorial; planteados conceptual y metodológicamente desde la ciencia política. El primero, como la capacidad de instalación inteligente por parte de los operadores del Estado en el mundo social; y el segundo, como el logro de la condición plena de ejercicio de la soberanía estatal en toda su dimensión espacial interna. Una iniciativa de carácter imperativo que trae a colación el hecho de que el principio del monopolio de la fuerza detentada por el Estado no debe ser retado y se inscriba en la tradición hobbsiana que expone su noción general de orden en la voluntad general del leviatán (Estado) para prevalecer sobre el estado de naturaleza.

9. La idea de policía estratégico plantea el diseño en presente de ese servidor público y organización inteligente para los complejos problemas del futuro. Por eso la educación debe ser vanguardista, exploradora de la sociedad del riesgo, preparada para la cultura futura de lo instantáneo. Ese mundo que ya está siendo una realidad, con certeza se consolidará y solo los Estados pioneros habrán formado a su fuerza policial para los días "D" de las crisis globales venideras y con ello se habrán anticipado oportunamente.

10. El énfasis clave en este estudio es que la respuesta del Estado y la sociedad organizada en él debe ser hobbsiana y weberiana. Es decir, que el Estado (Leviatán) se encuentra en su legítima potestad de imponerse a todos aquellos que retan su autoridad; esta condición resulta indispensable para la defensa del bien común de la comunidad nacional, lo que significa la adhesión de las mayorías de ciudadanos que aceptan la jurisdicción y soberanía del orden civil. De allí que los procedimientos o metodologías para el combate de los actores ilícitos en sus diferentes expresiones debe sujetarse al consenso que socialmente acuerde la población mayoritaria que, viviendo en la legalidad, delegue autoritariamente al Leviatán para resolver. Mientras que la respuesta weberiana es de índole complementario, se trata del hecho de que ningún actor lícito o ilícito puede competir o desafiar al Estado en la posesión cualitativa de este en el monopolio de la fuerza. Este constituye un pilar fundamental para la estabilidad política y por ende también para la gobernabilidad. En una era global, debe redescubrirse el atributo soberano, recuperarlo y rehabilitarlo; ese es el espacio de oportunidad para prevenir la continuidad de la inserción caótica que ha caracterizado a los estados periféricos en sus esfuerzos de asimilarse en la globalización.

11. Se desconoce si existe un documento que recoja la idea de los grandes esfuerzos públicos en materia de seguridad. Se esperaría, y es una recomendación estratégica de rigor que un gabinete de seguridad pública tenga una planificación en la que defina las estrategias de apoyo y la principal, dejando claro al menos cuatro grandes contenidos cualitativos: una apreciación

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

estratégica de seguridad pública, en donde se identifiquen los problemas en el orden público y su naturaleza; un concepto estratégico que plantee objetivos, metas razonables y áreas de prioridad que orienten las acciones y decisiones institucionales; una estrategia general en donde se diga cómo se abordará el problema o qué aristas de las mismas serían tratadas y por qué; y un plan que resuelva el asunto de plazos críticos (corto, mediano y largo), medios y medidas; en donde se encuentre un concepto de comunicación con todos los miembros del cuerpo del Estado para actuar como uno solo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Bibliografía

Libros

1. Almanaque Mundial (1985). *"Almanaque Mundial 1985",* Ediciones Televisa, México.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *"Problemas públicos y agenda de gobierno*", Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México.
3. Anderson, Thomas (1984). *"La guerra de los desposeídos. El Salvador-Honduras 1969".* UCA Editores, Colección Debate, Vol. 4, San Salvador, El Salvador.
4. Artiga González, Álvaro (2000). *"La política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica", FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador.*
5. Azpuru, Dinorah, Ricardo Córdova Macías y otros (2007). *"Construyendo la Democracia en sociedades post conflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado"*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Primera edición, F & G Editores, Guatemala, Centro América, pp. 5- 7 y 16- 17.
6. Bardach, Eugene (1993). "*Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticos"*. En Aguilar Villanueva, Luis F. "Problemas públicos y agenda de gobierno", Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, pp. 219-233.
7. Bourdieu, Pierre (2012), *"La distinción. Criterio y bases sociales del gusto",* Taurus, Madrid, España.
8. Castells, Manuel (1999). *"El Estado Impotente" en la Era de la Información* (tres volúmenes), Primera edición, Alianza Editorial, Madrid, España, pp. 271- 339.
9. Chomsky, Noam (2012). *"Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia".* Ediciones B/Grupo Zeta, Barcelona, España.
10. Crozier, M. J. y otros (1975). *"The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission".* New York, University Press.
11. Departamento de Estado (2010). "*Quadrennial Diplomacy and Development Review",* First Quadrennial Edited, Estados Unidos, pp. 121- 152.
12. Deutsch, Karl W. (1992) *Análisis de las Relaciones Internacionales. Ediciones Gernika, Segunda edición, México, pp. 273-284.*
13. Durosselle, Jean Baptiste (2000). "*Todo imperio perecerá. Teorías sobre las relaciones internacionales".* Fondo de Cultura Económica (FCE), Política y Derecho, Primera reimpresión, México D.F., México.
14. Ferrajoli, Luigi (1999). *"Soberanía un principio que se derrumba",* Primera edición, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España.
15. FLACSO, MINEC y PNUD (2010). *"Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social de El Salvador".* Vol. 2 Atlas. Localización de Asentamientos Urbanos Precarios.
16. FUNDAUNGO (2007). *"Directorio Municipal El Salvador 2006- 2009".* Publicación con el apoyo de Acción Ecuménica Sueca DIAKONIA.
17. FUNDAUNGO (2012). *"Atlas de la Violencia en El Salvador (2005- 2011)".* Primera edición, San Salvador, El Salvador.
18. Gordon, Sara (1989). *"Crisis Política y Guerra en El Salvador".* Editorial Siglo XXI, México.
19. Grima Terré, Joan David y Joaquín Tena Millán (1991). *"Análisis y formulación de estrategia empresarial".* Hispano Europea, tercera edición, Barcelona, España.
20. Guevara, Ernesto (2006). "*La guerra de guerrillas*". Centro de Estudios Che Guevara/ Ocean Sur, Primera Edición.
21. Linz, Juan (2010). "*Sistemas Totalitarios y Regímenes Autoritarios*". Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.
22. Logan, Samuel (2012a). *"Más allá del 2012".* South Ern Pulse, Estados Unidos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

23. Logan, Samuel (2012b). *"Monterrey Street Gangs"*. South Ern Pulse, Estados Unidos.

24. Manaut Benítez, Raúl (1989). *"La Teoría Militar y la Guerra Civil en El Salvador"*. UCA Editores, El Salvador, Centroamérica.

25. May, Peter J. (1993). "*Claves para diseñar opciones de políticas*". En Aguilar Villanueva, Luis F. "Problemas públicos y agenda de gobierno", Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, pp. 235-256.

26. Mesa Delmonte, Luis (2010). *"Las migraciones en la región del Medio Oriente"*. En *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, Onésimo Julián Moreira Seijos [Coordinador], primera edición, México, Universidad de Quinta Roo, pp. 91-108.

27. Naciones Unidas (1997). "*Carta de la ONU",* Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, EU.

28. O'Donell, Guillermo (2010). *"El Estado burocrático autoritario".* Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

29. Panebianco, Angelo (2009). *"Modelos de Partido"*, Alianza Editorial, Madrid, España, pp. 45-47.

30. Piel, Jean (2000). *"Quichelandia: ocho siglos de historia de una frontera interna que nunca fue definitivamente integrada a Guatemala"*. En *Las fronteras del itsmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central,* Philippe Bovin [Coordinador], México, pp. 135-154.

31. Policía Nacional Civil (2010). *"Manual de Formación de Policía Comunitaria".* Primera edición, San Salvador, El Salvador, pp. 59- 71; 87- 109.

32. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000), *"Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 1999"*, Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

33. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011), *"Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2010"*, Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

34. Rashid, Ahmed (2009). *"Descenso al caos. EE.UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central"*. Editorial Península, Barcelona, España, pp. 728.

35. Rashid, Ahmed (2006). *"Los Talibán"*. Editorial Península, Barcelona, España pp. 689.

36. Rial, Juan [comp.] (1992). *"Las fuerzas armadas y la cuestión de la democracia en América Latina"*. En "Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina". Peitho Sociedad de Análisis Político, segunda edición, Montevideo, Uruguay.

37. Rodríguez, Cynthia (2010a). "*Contacto en Italia. Los Zetas y el narcotráfico en Europa"*. Editorial Debates.

38. Rodríguez, Enrique Valtar (2010b). *"El conflicto en Afganistán y la cuestión de los refugiados"*. En *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, Onésimo Julián Moreira Seijos [Coordinador], primera edición, México, Universidad de Quinta Roo, pp. 109-133.

39. Villalobos, Joaquín (2001). *"De la tortura a la protección ciudadana",* Instituto para un Nuevo El Salvador (INELSA), San Salvador, El Salvador.

40. Weffort, Francisco (1993). *"¿Cuál Democracia?".* FLACSO, San José, Costa Rica, Centroamérica.

Revistas

1. Bernisi Catalayud, Josep (2010). *"Patrones de Urbanización y Vulnerabilidad"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ´riesgo y territorio´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

2. Burham, Gilbert et. al (2006). "Mortality after the 2003 invasion of Iraq: A cross – sectional cluster sample survey", The Lancet, Vol. 368, Issue 95-45, Pages 1421-1428, 21 October. Doi: 10.1016/S0140-6736(06)69491-9

3. Couldrey, Marian & Herson, Maurice (2013). "De los editores", Estados

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

Frágiles, Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.

4. Cuéllar Saavedra, Óscar (1977). *"Mecanismos ideológicos del corporativismo, el spirit de corps militar"*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 344.

5. Casado Cadarso, Maite & Ángels Vila Montal (2010). *"Los ficheros policiales. Una visión desde la ley orgánica 15/ 1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 22 ´Policía y Justicia´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

6. Calderón, Omar (1999). *"La seguridad estatal en Colombia"*. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.

7. Espinar, Eva & Moreno, Laura (2013). "De la edición en español", Estados Frágiles, Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.

8. Feldmann, Andreas E. (2013). "El Estado fantasma de Haití", Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.

9. Dagozan, Jean Francoise (2008). *"La Protección de las infraestructuras críticas: Prioridades estratégicas del siglo XXI"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ´Actuación y respuesta ante situaciones de crisis´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

10. Hayes, Ben (2009). *"El enemigo interno: La respuesta de la Unión Europea al Movimiento Antiglobalización"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ´Orden público y gestión de acontecimientos de masas´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

11. Karush, Gerald (1977). *"Tierra, población y pobreza: Las raíces de la crisis demográfica en El Salvador"*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 350.

12. Kuehl, Dale (2009). *"Poniedo a prueba a Galula en Ameriya. La población constituye la clave"*, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 51-60

13. Levine, Mark (2009). *"Identidades sociales, violencia y orden público"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ´Orden público y gestión de acontecimientos de masas´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

14. López Ramírez, Augusto (2012), *"La economía ilícita: una perspectiva desde la reproducción socioeconómica"*, Revista Policía y Seguridad Pública, año 2, volumen 1, enero – julio de 2012.

15. Maddison, Tom (2010). *"La Ordenación del territorio en el Reino Unido alrededor de instalaciones de grave peligro"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ´riesgo y territorio´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

16. Mariscal, Nicolás (1978). *"Militares y reformismo en El Salvador"*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 351-352.

17. Morales Peña, Juan Carlos (2011a), *"Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de seguridad pública y prevención de violencia en el municipio de Santa Tecla"*, Revista Policía y Seguridad Pública, año 1, volumen 1.

18. Morales Peña, Juan Carlos (2012), *"Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del triángulo norte centroamericano y México"*, Revista Policía y Seguridad Pública, Año 2, Volumen 1.

19. Mosser, Michael (2008). *"El reconciliador armado: el papel de las fuerzas armadas en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración"*, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo Tomo LXXXVIII, marzo-abril 2008, Núm. 2, p. 66-74.

20. Muñoz, Francesc (2010). *"La Gestión del riesgo en el territorio: Las políticas de emergencia y protección civil en la urbanización dispersa"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ´riesgo y territorio´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

21. Pasarín, A. M. F. *"La Dimensión Externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia"*. (Spanish). Revista CIDOB d´Afers internacionals, (91), pp. 84- 104.

22. Patrick, Stewart (2011). *"La Brutal Verdad"*. Revista Foreign Policy en español. (Consultado en www.fp-es.or el 15.07.2011)

23. Prats i Catalá, Joan. (2001). *"Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico"*. Revista Instituciones y Desarrollo, Núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 103-148.

24. Rangel, Alfredo (1999). *"Colombia: La guerra irregular en el fin de siglo"*. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.

25. Rashid, Ahmed (2009). *"Paquistán al límite"*. Revista Política Exterior, Vol. XXIII, Núm. 130 (julio-agosto), Madrid, España.

26. Rodríguez- Pinzón, D. (2008). *"Acceso a la Justicia: Llave para la gobernabilidad democrática"*. URVIO- Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (3), pp. 137- 139.

27. Sancho, Eduardo (2012). *"Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía"*, en Revista Policía y Seguridad Pública, Núm. 3, Año 2, Vol. 1, enero-junio.

28. Stringer, Kevin (2010). *"Como educar al soldado estratégico. Un cambio de paradigma"*. Edición Hispanoamericana Military Review, Leavenworth, Kansas, EU, enero- febrero, pp. 33- 43.

29. Torres Grau, Pere (2008). *"¿Crisis?, ¿qué crisis? Aproximación a un concepto ubicuo"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ´Actuación y respuesta ante situaciones de crisis´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

30. Tost Pardell, Sophie (2008). *"Panorama de la seguridad industrial en Cataluña. La planificación del territorio en los alrededores de los establecimientos con riesgo de accidente grave"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ´Actuación y respuesta ante situaciones de crisis´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

31. Tracy, Jared (2009). *"Desafíos éticos en la operaciones de estabilidad"*, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 29-38.

32. Trapero Álvarez, José Luis (2010). *"Prevención e investigación del delito, crimen organizado y corrupción"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 22 ´Policía y Justicia´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

33. Traub, James (2011). *"Depende: Estados fallidos"* Revista Foreign Policy en español. (Consultado en www.fp-es.or el 15.07.2011).

34. Vallés Port, Lola (2009). *"Estrategias para la eficacia en la identificación y los registros policiales. Resultados del estudio realizado en la ciudad de Girona en el marco del proyecto europeo Steps"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ´Orden público y gestión de acontecimientos de masas´. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

35. Vargas Velázquez, Alejo (1999). *"Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz"*. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.

36. Vlahos, Michael (2008). *"Combatiendo la identidad: El porqué perdemos nuestras guerras"*, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo Tomo LXXXVIII, marzo-abril 2008, Núm. 2, p. 52-65.

37. Vieytez, Atilio (1969). *"La emigración salvadoreña a Honduras"*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXIV, Núm. 254-255.

38. West, Bing (2009). "*Contrainsurgencia: Lecciones en Irak*", Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 74-88.

Documentos

1. Banco Central de Reserva (1996). *"Revista trimestral"*, enero – marzo, p. 86.

2. Briscoe, Ivan (2009a). "*Persiguiendo a los tigres: ¿Pueden los estados frágiles imitar el milagro asiático?"*. Informe de conferencia, Núm. 9, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)

3. Briscoe, Ivan (2009b). *"El Estado y la seguridad en Guatemala"*. Documento de trabajo, Núm. 88, septiembre, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

4. CAEE. (2001). *"Manual de Planificación de la Seguridad Nacional"*, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador, C.A.

5. CAEE. (2003). *"Manual de las Expresiones del Poder"*, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador, C.A.

6. Castilejo, Clare (2010). "*Improving European policy towards fragile states"*. Policy brief, Núm. 95, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

7. Córdova Masías, Ricardo (1996). *"El Salvador: situación de la Fuerza Armada y su relación con el momento actual y futuro"*. En Cuaderno de trabajo "La modernización de la Fuerza Armada de El Salvador hacia el siglo XXI", Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, febrero, Cuadernos número 1.

8. Córdova Masías, et al (2013), *"Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012, Hacia la igualdad de oportunidades*", FUNDAUNGO, LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt. San Salvador.

9. Dirección General de Estadística y Censos/ DIGESTYC (2011). *"Encuesta de hogares de Propósitos Múltiples*", Ministerio de Economía, El Salvador.

10. FAO (2012). *"El estado mundial de la agricultura y la alimentación"*. Roma. FAO

11. FAO, FIDA y PMA. (2012). *"El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición"*. Roma. FAO.

12. Farah, Douglas (2013), "*Central America gangs and transnational criminal organization. The changing relationships in a time of turmoil"*, International Assessment and Strategy Center, EU.

13. García Velázquez, Osmín Edgardo (2002). "*El movimiento separatista en la costa caribeña nicaragüense"*. Informe estratégico, Escuela Nacional de Inteligencia Militar (ESNACIN).

14. Gauthier, Amélie y Moita, Madalena (2010). *"Vulnerability and causes of fragility in Haití"*. Proyect Report, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

15. Instituto Universitario de Opinión Pública (2012), *"Encuesta de evaluación del año 2012"*, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", serie de informes 131, diciembre.

16. Instituto Universitario de Opinión Pública (2013), *"Encuesta de evaluación del cuarto año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa y Alcaldías"*, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", serie 132, mayo.

17. Maihold, Gunther (2012), *"Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado"*, Conferencia presentada en San Salvador, El Salvador en el mes de octubre.

18. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales/MARN. (2010). *"Informe de la calidad de agua en los ríos de El Salvador"*, disponible en: [www.marn.gob.sv/phocadeownload/infomre_calidad_agua_2010.pdf]

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

19. Montarano, Lucía (2009). "*El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado"*. Documento de trabajo, octubre, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

20. Morales Peña, Juan Carlos (2004). *"La crisis de la seguridad nacional en el contexto de la problemática de las fuerzas armadas: Una aproximación al caso salvadoreño"*. Tesis de maestría, Programa de Ciencia Política, Facultad de Ciencias del Hombre, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

21. Morales Peña, Juan Carlos (2006). *"Cinco tesis sociológicas y estratégicas sobre la guerra entre EL Salvador y Honduras de 1969: Análisis de perspectivas y comportamiento de los militares salvadoreños gobernantes de turno"*. Ensayo presentado en el Segundo Encuentro de Historia Salvadoreña, Universidad de El Salvador, El Salvador.

22. Morales Peña, Juan Carlos (2008). *"De Ejército periférico a Ejército globalizado. La Fuerza Armada Salvadoreña y los escenarios de conflicto en la República Árabe de Irak"*. Trabajo premiado con el primer lugar en el I certamen de ensayos de la Fuerza Armada de El Salvador.

23. Morales Peña, Juan Carlos (2011b), *"Sistema de investigación institucional para la Academia Nacional de Seguridad Pública",* Documento de trabajo presentado en el marco del Posgrado en Gestión Científica de ISEADE-FEPADE (Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas/Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo), San Salvador, El Salvador.

24. Morales Peña, Juan Carlos. (2013). *"Controversias en Centroamérica"*. Conferencia, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador.

25. Sogge, David (2009). *"Angola failed yet successful*". Documento de trabajo, Núm. 81, abril, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

26. Spencer, David, E. (2007). *"Jano en El Salvador: ¿se desliza hacia un nuevo caos?"*, Center for Hemispheric Defense Studies, Regional Insights en español, Núm. 2, octubre 25.

Periódicos y páginas web

1. Clarke, Tony y Maude Barlow (2008). *"La privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica"*. Periódico Nuevo Enfoque, Primera quincena de mayo, San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

2. Desarrollo Sostenible.net. (s.f.) *"Tsunami de Indonesia, una catástrofe devastadora"*, [http://www.desarrollosostenible.es/tsunami-de-indonesia-una-catastrofe-devastadora.html consultado 12.04.2013]

3. Diario Co Latino. (2012). *"Pandilleros y mareros piden perdón"*, martes, 27 de marzo de 2012.

4. Diario Co Latino. (2013). *"Fuerza Armada envía efectivos a misiones internacionales",* 03 de febrero, [http://www.lapagina.com.sv/nacionales/77314/2013/02/02/Fuerza-Armada-envia-efectivos-a-misiones-internacionales *consultado 12.04.2013]*

5. Diario el Mundo (1993a). *"Bandas criminales atacan en sectores de plazuela Morazán"*, lunes 25 de enero, p. 7.

6. Diario el Mundo (1993b). *"Batallón jaguar desmovilizado ayer, protegió las principales industrias de Sonsonate"*, viernes 15 de enero, p. 2.

7. Diario el Mundo (1993c). *"De 40 maras que operaban en Soyapango sólo quedan 5 y serán castigadas: Alcalde*", viernes 5 de febrero.

8. Diario el Mundo (1993d). *"Disturbios en desalojo de vendedores ayer tarde: un agente municipal resultó muerto"*, lunes 18 de enero, p. 7.

9. Diario el mundo (1993e). "*Ex policías de aduanas piden su reincorporación al cuerpo*", viernes 8 de enero, p. 3.

10. Diario el Mundo (1993f). "*Gradúense hoy los primeros agentes de nueva PNC*", 5 de febrero.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

11. Diario el Mundo (1993g). *"Más de 300 batallones regulares y 5 élites fueron desmovilizados: Vargas"*, lunes 1 de febrero, p. 7.

12. Diario el Mundo (1993h). *"Mejora servicio de agua potable en zonas urbanas"*, lunes 25 de enero, p. 7.

13. Diario el Mundo (1993h). *"Molina Olivares dice ve amenazado de paz"*, sábado 9 de enero.

14. Diario el Mundo (1993j). *"PNC debería distribuirse en la capital, dice Villalobos"*, viernes 1 de febrero.

15. Diario el Mundo (1993k). *"Redada de asaltantes hace PN y los consigna a juez"*, miércoles 3 de febrero.

16. Diario el Mundo (2012). *"Policía confirma 12 lesionados en ataque armado a bus en San Miguel"*, miércoles 14 de noviembre, [http://elmundo.com.sv/policia-confirma-12-lesionados-en-ataque-armado-a-bus-en-san-miguel consultado 12.04.2013].

17. Diario El mundo. (2013). *"Padre "Toño" se une a la tregua entre pandillas"*, Viernes 8 de marzo [http://elmundo.com.sv/padre-tono-se-suma-a-la-tregua-entre-pandillas consultado 12.04.2013]

18. Diario La Página. (2012a). *"Antonio Rodríguez: Siempre he ayudado a pandilleros que me han dicho 'padre, quiero rehabilitarme"*. 14 de mayo. [http://www.lapagina.com.sv/nacionales/66341/2012/05/13/Antonio-Rodriguez-Siempre-he-ayudado-a-pandilleros-que-me-han-dicho-padre-quiero-rehabilitarme- consultado 12.04.2013]

19. Diario La Página (2012b*). "Mareros se comprometen a reducir extorsiones"*, 24 de septiembre, [http://www.lapagina.com.sv/nacionales/71667/2012/09/24/Pandilleros-se-comprometen-a-reducir-extorsiones- consultado 12.04.2013].

20. El Diario de Hoy (1993a), *"2,500 policías despliegan en zonas de alta criminalidad"*, 7 de febrero, páginas 2 – 15.

21. El Diario de Hoy (1993b), *"Aumenta alarma por grupos de delincuentes"*, 30 de enero, página 56.

22. El Diario de Hoy (1993c), *"Capturan a tres implicados en desórdenes en que murió policía"*, 23 de enero, 4 – 60.

23. El Diario de Hoy (1993d), *"Considerarán delincuentes a grupos del FMLN aún armados"*, 26 de enero, página 70.

24. El Diario de Hoy (1993e), *"Decenas de delincuentes remite la policía a juzgados"*, 6 de enero, página 11.

25. El Diario de Hoy (1993f), *"Doce batallones ha desmovilizado la Fuerza Armada"*, 9 de enero, página 19.

26. El Diario de Hoy (1993g), *"Ejército desmoviliza más batallones especiales"*, 9 de enero, página 25.

27. El Diario de Hoy (1993h), *"Ejército reduce fuerzas en 50% a fines de enero"*, 25 de enero, páginas 12 y107.

28. El Diario de Hoy (1993i), *"Piden a PN tomar medidas para frenar delincuencia"*, 5 de enero, página 41.

29. El Diario de Hoy (1993j), *"Tercera brigada desmoviliza contingente de 227 efectivos"*, 7 de enero, página 39.

30. El Diario de Hoy. (1997). *"Más tropas hondureñas en frontera"*, 27 de febrero, [http://www.udel.edu/leipzig/texts2/hoa27027.htm consultado 12.04.2013].

31. El Diario de Hoy (2004). "*CSJ: Es inconstitucional. Fallo contra ley antimaras"*. 3 de abril 2004.

32. El Diario de Hoy (2010a). *"Ventas ambulantes afectan labores de negocios establecidos legalmente"*, lunes 1 de febrero [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4480843 consultado 12.04.2013].

33. El Diario de Hoy (2010b). "*Ventas informales, un problema sin fin*", lunes 23 de agosto [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=5078741 consultado 12.04.2013].

34. El Diario de Hoy (2012a). *"Maras tienen distribuido el centro de San*

Salvador", sábado 27 de octubre, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7380504 consultado 12.04.2013].

35. El Diario de Hoy. (2012b). *"Alto mando de la FAES, de visita oficial en Afganistán"*, Lunes 9 de julio.

36. El Diario de Hoy. (2012c). *"Hoy acusan a banda de asaltantes en San Miguel"*, miércoles 26 de septiembre, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=7289205 consultado 12.04.2013].

37. El Diario de Hoy. (2012d). *"Monseñor Fabio Colindres: "Estoy hablando de un proceso de paz, no de una tregua*", sábado 9 de Junio, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6976621 consultado 12.04.2013].

38. El Diario de Hoy. (2012e). *"Siguen asaltos en Carolina y Ciudad Barrios"*, Jueves 15 de Noviembre, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=7431982 consultado 12.04.2013].

39. El Diario de Hoy (2013), *"C.A., región más violenta en el mundo por tráfico de drogas: JIFE"*, miércoles 6 de marzo, página 22.

40. El Diario de Hoy. (s.f./a) *"La Haya y su resolución"*, Especiales, [http://www.elsalvador.com/especiales/honduras/nota10.html consultado 12.04.2013].

41. El Diario de Hoy. (s.f./b) "*Tierras, Causa de litigios"*, Especiales, [http://www.elsalvador.com/especiales/honduras/nota2.html consultado 12.04.2013].

42. El Faro.net. (2012). *"Homicidios disminuyen un 53% luego de traslados"*, 16 de Marzo.

43. El Faro.net (2013). *"Ollanta Humala: la "Gran Transformación" suspendida"*, Wikileaks, [http://www.wikileaks.elfaro.net/es/201108/notas/5468/ consultado 12.04.2013].

44. El País. (2011). "*Fukushima vive el peor accidente nuclear desde Chernóbil"*, [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/12/actualidad/1299884402_850215.html consultado 12.04.2013].

45. El Salvador Noticias.net (2011). "*Funes: "quieren dañar la imagen de ANDA y del gobierno, por corte de tubería en Nejapa"*.

46. El Salvador Noticias.net (2012). "*El Salvador envía misiones militares a Líbano y Afganistán"*, Martes 27 de marzo, [http://www.elsalvadornoticias.net/2012/03/27/el-salvador-envia-misiones-militares-a-libano-y-afganistan/ consultado 12.04.2013].

47. La Jornada, (s.f.). "*Oposición en Perú a las trasnacionales mineras"*, [http://www.jornada.unam.mx/2013/04/08/eco-o.html consultado 12.04.2013].

48. La Prensa Gráfica (1992a), *"20,770 miembros del ejército han reducido"*, 15 de julio, página 3.

49. La Prensa Gráfica (1992b), *"Bandas de delincuentes siguen asolando en todo el territorio"*, 5 de junio, página 22.

50. La Prensa Gráfica (1992c), *"Desmovilizan y entregan armas defensas civiles"*, 3 de julio, página 89.

51. La Prensa Gráfica (1992d), *"Echa a andar la Policía Nacional Civil"*, Editorial, 2 de septiembre, página 7.

52. La Prensa Gráfica (1992e), *"El perfil del nuevo policía"*, Editorial, 2 de septiembre, página 7.

53. La Prensa Gráfica (1992f), *"Más de 600 capturados ha hecho la Policía Nacional"*, 1 de julio, página 9.

54. La Prensa Gráfica (1992g), *"Señalan que armas del FMLN sería requisadas"*, 19 de julio, página 3.

55. La Prensa Gráfica. (2004). *"La 18 quiere dejar la violencia"*, Enfoques, domingo 21 de noviembre, p. 2.

56. La Prensa Gráfica. (2011). *"Vándalos dejan sin agua al 50% de San Salvador"*, 21 de Mayo.

57. La Prensa Gráfica. (2012a). *"Cárcel a ligados con banda de asaltantes"*, 21 de febrero, [http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/249714-carcel-a-ligados-con-banda-de-asaltantes consultado 12.04.2013]

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

58. La Prensa Gráfica. (2012b). *"Regresan militares de Afganistán"*, 29 de abril [http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/260419-regresan-militares-de-afganistan consultado 12.04.2013]

59. La prensa Gráfica. (2012c). *"Trasladan a otros siete pandilleros de Zacate"*, 24 de abril, [http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/259531-trasladan-a-otros-siete-pandilleros-de-zacate consultado 12.04.2013].

60. La Prensa Gráfica. (2013a). *"25 municipios con riesgo de sequía severa"*. 21 de abril, [http://www.laprensagrafica.com/25-municipios-con-riesgo-de-sequia-severa consultado 21.04.2013].

61. La Prensa Gráfica (2013b). *"Honduras advierte a El Salvador con aviones F-5"*, miércoles 13 de marzo, [http://www.laprensagrafica.com/25-municipios-con-riesgo-de-sequia-severa consultado 12.04.2013].

62. La Prensa Gráfica. (2013c). *"Padre Toño se une a la tregua entre pandillas"*, 8 de Marzo, [http://www.laprensagrafica.com/Padre-Tono-se-une-a-la-tregua-entre-pandillas consultado 12.04.2013]

63. La Prensa Gráfica (2013d), *"FAES retirará soldados de los municipios santuario"*, domingo 3 de febrero, pp. 4 – 5.

64. La Prensa Gráfica (2013e), *"Farah: pandillas se favorecen con la tregua"*, miércoles 6 de marzo, p. 18.

65. La Prensa Gráfica (2013f), *"Morazán, Corinto afectado por la delincuencia"*, domingo 24 de febrero, p. 21.

66. La Prensa Gráfica (2013g), *"Vendedores informales desalojados se toman propiedad privada"*, domingo 20 de enero, pp. 4–5.

67. La Prensa Gráfica (2013h), *"Alumnos dejan sus estudios por amenazas"*, domingo 16 de junio, pp. 6–7.

68. La Prensa Gráfica (2013j), *"11,916 menores procesados en los últimos tres años en el país"*, domingo 9 de junio, p. 4.

69. La Prensa Gráfica (2013k), *"FGR acusa a banda El Tigre de 14 homicidios"*, domingo 2 de junio, p. 24.

70. La Prensa Gráfica (2013l), *"Más capturas ligadas a extorsiones en San Miguel"*, domingo 27 de enero, p. 6.

71. La Prensa Gráfica (2013m), *"470,264 personas afines a pandillas"*, sábado 25 de mayo, pp. 2–3.

72. La Prensa Gráfica (2013n), *"Pandilleros prestan dinero a tiendas en San Vicente"*, domingo 14 de julio, p. 2.

73. La Prensa Gráfica (2013ñ), *"Pandilla con plan de expandirse a territorio rival"*, domingo 14 de julio, pp. 4–5.

74. La Prensa Gráfica (2013o), *"PNC moviliza al GRP en Quezaltepeque"*, domingo 7 de julio, p. 8.

75. La Prensa Gráfica (2013p), *"Más de 900 asesinatos han ocurrido en 2013"*, domingo 30 de junio, p. 6.

76. La Prensa Gráfica (2013q), *"Asesinan a tres pandilleros en Nahuizalco"*, domingo 31 de marzo, p. 6.

77. La Prensa Gráfica (2013r), *"PNC: veinte escuelas situadas en zonas de venta de droga"*, domingo 27 de enero, pp. 4–5.

78. La Prensa Gráfica (2013s), *"Decomisan armas en Sonsonate"*, domingo 19 de mayo, p. 6.

79. La Prensa Gráfica (2013t), *"Buscan apoyo para reducir extorsiones"*, domingo 16 de junio, p. 4.

80. La Prensa Gráfica (2013u), *"Policía capturó a ocho pandilleros armados"*, domingo 23 de junio, p. 6.

81. La Prensa Gráfica (2013v), *"Cárcel para 15 pandilleros por extorsionar en Apopa"*, domingo 21 de abril, p. 35.

82. La Prensa Gráfica (2013w), *"Ministro de Seguridad: Pandillas se han beneficiado con la tregua"*, jueves 18 de julio.

83. Revista digital La Palabra (2010). *"Vendedores ambulantes causan desórdenes en el centro de la capital salvadoreña"*. Universidad Tecnológica, jueves 17 de junio. [http://lapalabra.utec.edu.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=255:vendedores-ambulantes-causan-desordenes-en-el-centro-de-la-capital-salvadorena&catid=36:realidades&Itemid=63 consultado 12.04.2013].

82. Tele prensa /Canal 2 (1987), "*Accidente en fábrica de Soyapango*", Reportaje televisivo, San Salvador, El Salvador.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.173-273

ESTUDIOS HISTORIOGRÁFICOS

* La reforma del sistema carcelario salvadoreño, 1900-1944
Carlos W. Moreno



HISTORIOGRAPHICAL STUDIES

* Reforming the Salvadoran Prison System, 1900-1944
Carlos W. Moreno

El experimento penitenciario salvadoreño, 1900-1944*

Carlos W. Moreno

San Salvador, El Salvador
carloswmoreno@outlook.com

Recibido: Marzo 21 de 2013
Aceptado: junio 11 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 277-304]

Resumen:

En este artículo interesa estudiar el proyecto penitenciario salvadoreño de las primeras cuatro décadas del siglo XX; describe su creación e intereses iniciales y se establece también una comparación del estado de las penitenciarías y otros establecimientos carcelarios. No obstante, el artículo se centra en las técnicas de reeducación de los individuos privados de libertad en las penitenciarías; es decir, en los programas de trabajo y retribución económica de la mano de obra, en la manufactura y distribución de la producción de los reos. Además, ¿Se aplicó este régimen laboral a toda la población penitenciaria? ¿Cómo se desarrolló el mismo al cabo de unas décadas? ¿Cómo influyeron los programas represivos del delito durante el martinato en el estado de las penitenciarías? Este trabajo intenta reflexionar sobre las instituciones penitenciarias, su evolución, su funcionalidad y proyecto rehabilitador de la delincuencia.

Palabras clave:

Historia carcelaria, reforma carcelaria, trabajo penitenciario, reeducación, reinserción.

* Artículo académico original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública"

Reforming the Salvadoran Prison System, 1900-1944*

Carlos W. Moreno

San Salvador, El Salvador
carloswmoreno@outlook.com

Received: March 21, 2013
Accepted: June 11, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 277-304]

Abstract:

This article focuses on the Salvadoran penitentiary project during the first four decades of the twentieth century. It describes its creation and initial interests. A comparison is made of the conditions in penitentiaries and those in other prison establishments. In addition, the article spotlights the techniques used for reeducation of persons deprived of liberty in the penitentiaries. These include programs that provide work and economic remuneration for labor in manufacturing and distribution of production by inmates. Besides, was this system applied to the entire prison population? How did it evolve after a few decades? How did repressive crime fighting programs during the presidential term of General M. Hernandez Martinez affect the condition of prisons? This paper includes reflections on penitentiary facilities, their evolution, function, and the project for the rehabilitation of criminals.

Key words:

Prison history, prison reform, prison labor, reeducation, reintegration.

* Original academic article presented to the Scientific Investigation Center (CINC-ANSP) for publication in the journal "Police and Public Security."

Introducción

Casi al cierre del siglo XIX, abrió la primera penitenciaría de El Salvador, símbolo de los esfuerzos por modernizar el sistema punitivo. Desde la segunda mitad del siglo, constitucionalmente a la prisión se le confirió una misión 'rehabilitadora' de los delincuentes a través de la disciplina y el trabajo.

En el debate sobre la contención de la delincuencia y la eficacia de las penas, el trabajo penitenciario fue un tema ampliamente discutido, pues se consideraba que moderaba las costumbres, dignificaba, civilizaba e incluso, contribuiría a la "humanización de las penas"[1], pues era más condescendiente con el reo (en comparación con las penas de muerte y de palos) y prometía la reforma de su espíritu y carácter.

El propósito de este artículo es introducirse en el estudio de las primeras cuatro décadas del siglo XX del sistema penitenciario y sus técnicas de reeducación del recluso; es decir, de los programas de trabajo en talleres instalados en el interior de las penitenciarías.

Se inicia con una presentación sucinta de la legislación penal que desde mediados del siglo antepasado pretendió desasociar la cárcel de un mero lugar de castigo por uno más condescendiente que ofrecía al reo las posibilidades de 'rehabilitarse'. El artículo continúa con la descripción de la vida diaria en dichos establecimientos, donde el inicio y fin de todas las actividades cotidianas, como el cuidado personal, la jornada de trabajo, la ingesta de alimentos y la sesión de instrucción básica estaban cuidadosamente programadas para inculcar la disciplina y el aprecio por el trabajo en los prisioneros.

Posteriormente, se aborda el régimen laboral al interior de las penitenciarías: sus características, los talleres, el tipo de producción, los precios, los salarios y el mercado de la mano de obra cautiva. Finalmente, se expone una serie de complicaciones que enfrentaron las penitenciarías y se cuestiona cómo pudieron contribuir al debilitamiento de dichas instituciones que al principio se erigieron como la base de un sistema punitivo moderno.

1. Método y fuentes

Este artículo es producto de una investigación presentada en 2011 como trabajo de grado a la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de El Salvador. El interés por estudiar las cárceles salvadoreñas desde el punto de vista histórico surgió mientras se investigaba acerca de la criminalidad y la pena de muerte en el martinato.[2] En el debate sobre la legitimidad de dicha pena, algunos de sus detractores planteaban que mantener su aplicación era inhumano y anticuado, impropio de sociedades modernas. Así, durante la revisión bibliográfica, se encontró que hacia finales del siglo XIX el sistema de justicia salvadoreño había apostado por la modernización de las cárceles mediante la adopción del sistema penitenciario; lo que a su vez, suponía la supresión de todo castigo incompatible con el nuevo espíritu de la administración de justicia.

Sin embargo, cuando se halló que las autoridades habían retomado la aplicación de la pena de muerte durante los años treinta, surgió la duda que dio origen a

1 Herrera Mena, Sajid Alfredo. "No que muera, sino que se arrepienta el criminal y viva": El debate sobre el trabajo penitenciario en los impresos salvadoreños, 1880-1900. En Gómez, A. M. y Herrera Mena, S. A. (eds.) (2007). Los rostros de la violencia. San Salvador, UCA Editores, p. 196.

2 Se llama martinato al mandato de Maximiliano Hernández Martínez, que inició en 1931 y finalizó en 1944.

este artículo, ¿qué sucedió con las instituciones penitenciarias que inicialmente suponían la modernización del sistema punitivo? Si bien este escrito no ofrece respuestas definitivas, sí plantea algunas hipótesis al respecto. Para ello se recurrió, básicamente, a la comparación entre la ley, el discurso oficial y los periódicos. Bajo este ejercicio metodológico, se contrastan las fuentes oficiales que contienen las representaciones ideales de las normas y las instituciones judiciales (contenidas en los diversos cuerpos de ley, memorias del ramo de justicia, revistas de policía, etc.), con sus prácticas y resultados reales a menudo en contradicción con su propio deber ser (reflejadas en notas periodísticas y otros documentos).

La elaboración de este artículo supuso la revisión extensiva de periódicos y revistas que arrojaran información sobre el funcionamiento cotidiano de las cárceles, temática mayormente cubierta con reglamentos y memorias oficiales (también utilizadas para la elaboración de los gráficos de población reclusa). En este punto, se nota la falta de fuentes documentales (como correspondencia de reos, libros de ahorros, de salarios, de ingreso y egreso de reos, etc.) que pudieron haber enriquecido la investigación; sin embargo, escasamente se encontraron algunas. Finalmente, se ha intentado completar este trabajo contextualizando con la también escasa bibliografía salvadoreña sobre el control social, la administración de justicia y el trabajo.

2. La concepción del castigo y las cárceles del siglo XIX

Los cambios introducidos en el sistema carcelario salvadoreño con la habilitación de la penitenciaría reflejan no solo el ánimo modernizador de la cárcel con la llegada del siglo XX, sino también algunas transformaciones en la concepción del castigo que había sido heredada del derecho hispano. Los trabajos perpetuos, el destierro, la vergüenza pública y las declaraciones infamantes que figuraban en el Código Penal de 1826, así como la pena de palos para los ladrones todavía practicada en el tardío siglo XIX, desaparecieron del Código Penal de 1904 en aras de procurar la mejor proporcionalidad entre el delito y el castigo. Asimismo, desde 1864 la Constitución encargaba a la prisión la misión regeneradora del condenado señalando que: "el objeto del castigo de prisión es la rehabilitación", la misma finalidad se encuentra en las constituciones sucesivas (1872, 1880 y 1883),[3] mientras que la de 1886 proscribía los castigos corporales o cualquier tipo de tormento.

La actualización de la legislación penal suponía la modernización del sistema carcelario, que durante esa época significaba la adopción de los modelos europeos y estadunidense, en el que los reos estaban sometidos a un régimen de control y aislamiento acompañado de trabajo como mecanismo disciplinario que en teoría les permitiría regenerarse. (Gómez y Herrera, 2007, p. 196) Todo ello imponía, a su vez, la sustitución de las pequeñas cárceles municipales heredadas del siglo XIX, ubicadas cerca o en el mismo edificio de la alcaldía, a menudo repletas de reos. Construidas con cal, piedra y ladrillo, la seguridad de estas cárceles era fácilmente burlada por los reos que querían escapar. Así lo dejó ver el Senado cuando en marzo de 1855 dictó una serie de disposiciones para ampliar las cárceles de distrito:

> La mayor parte de las cárceles del Estado son tan incómodas como inseguras; que ni los fondos municipales ni los otros... son suficientes; *que la administración de justicia se enerva con la continua fuga de los reos, quedando así burlado el trabajo de los jueces y la vindicta pública...*[4]

3 González, Ricardo José y Ayala, Nehemías. (2007) "Historia salvadoreña del sistema penitenciario". Tesis de grado. Facultad Ciencias Jurídicas. Universidad Francisco Gavidia, p. 46.

4 Gaceta del Gobierno del Salvador en la América Central, n.° 98, marzo de 1855, p. 1. El énfasis

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Por ejemplo, un informe sobre sus obras públicas dirigido al Ministerio de Gobernación, por la municipalidad de San Pedro Puxtla relataba que había empedrado la calle principal, techado la casa de escuela y "hecho también algunas mejoras a las cárceles para evitar la fuga de los presos" (Gaceta, n.º 51, 5 de junio de 1856, s. n). La vulnerabilidad de las cárceles de la época refleja la estrechez económica que siempre han sufrido las instituciones públicas salvadoreñas, sobre todo, del sistema carcelario.

Ya en esa época, el gobierno central intervenía en la cuestión disponiendo de la creación de cárceles y en la asignación de rentas para el mantenimiento de las mismas. Así, en 1855 la Asamblea Legislativa estableció que las multas que impusieran el Tribunal Supremo de Justicia, los gobernadores departamentales, los jueces de primera instancia y los fondos provenientes de las conmutaciones de penas, se destinarían a la construcción de cárceles en las cabeceras de los distritos judiciales. Esta ley sugiere que fueron los mismos reos quienes contribuyeron con la renovación del sistema pues las multas debían pagarse en el mismo distrito donde se procesaba al reo. Ello también significa que las nuevas cárceles se construyeron allí donde más multas y más personas fueron encausadas. (Gaceta, n.º 98, p.1)

A excepción de los presidios departamentales a los que el Estado ya les asignaba cierta cantidad de recursos, la situación de las cárceles municipales (pequeñas, expugnables, con reos hacinados en ellas y sostenidas por la caridad pública) parece haberse extendido hasta bien entrado el siglo XX. Por ejemplo, la memoria de la ciudad de Ahuachapán correspondiente al año 1887 ofrece una idea parcial del estado de las cárceles de esta época: la municipalidad había mandado a empedrar el traspatio de la cárcel para que los reos pudiesen sentarse y protegerse de la humedad del suelo sin ningún pavimento. Además, y al menos en este caso, también se encargaban de la alimentación de los reos rematados, de los enfermos y de los reos sin familia, siempre que éstos trabajaran en alguna obra pública para recompensar los gastos. Al resto de los reclusos, sus familias debían proporcionarles sus respectivos alimentos[5].

Por lo visto el sistema carcelario no fue el único en adolecer de la falta de recursos económicos, el sistema de administración de justicia en general comenzó el siglo XX con serios problemas presupuestarios. En 1900, David Castro, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, denunciaba el estado calamitoso en que se encontraba dicha institución: en algunos departamentos del país varios puestos para jueces estaban vacantes pues quienes los ocupaban habían renunciado porque el Estado no podía pagar sus salarios. Castro sostenía que la situación era más grave en el departamento de San Miguel "donde siempre será difícil proveer satisfactoriamente las judicaturas y aún las magistraturas a menos que se elevaran los sueldos hasta un grado imposible para el tesoro nacional"[6].

Otro ejemplo que ilustra la falta de recursos es el siguiente. En mayo de 1900, ante la dispersión de la legislación del país en distintos cuerpos del siglo XIX (como la codificación de las leyes patrias, distintas leyes administrativas y resto de decretos, leyes y reglamentos), la Asamblea Legislativa mandó formar una comisión de abogados "de notoria competencia y honradez" que estudiase y ordenase dichas leyes en un solo cuerpo. No obstante, la Asamblea no tuvo éxito en su propósito, hasta julio del mismo año las autoridades no habían podido formar la comisión porque los salarios de sus miembros no habían sido incluidos en el Presupuesto

en cursivas ha sido agregado al texto original.

5 "Documentos varios: memoria con que la municipalidad de 1887 da cuenta de sus actas oficiales a la municipalidad de 1888". Diario Oficial¸ n.º 47, 24 de febrero de 1888, p. 202.

6 "Estado de la administración de justicia en el país". Revista Judicial, n.º 1, 15 de julio 1900, p. 1.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

General de la Nación. A la estrechez económica se le sumaban problemas como la calidad de la formación de los abogados y la disponibilidad de éstos. Según David Castro, él recibía "multitud de quejas oficiales y privadas [...] sobre la falta de jueces letrados o mala calidad de algunos de ellos"; sostenía que, excepto en San Salvador, Santa Tecla y Sonsonate, en el resto del país "hay que solicitar al abogado como quien solicita un favor". (*Revista Judicial*, n.º 1, 15 de julio 1900, p. 1)

Ante esta situación, en septiembre de 1900 la Asamblea Legislativa creó un decreto que intentaba resolver los problemas económicos del poder judicial asignándole los fondos provenientes del impuesto de 10 centavos a cada botella de aguardiente que se vendiese en los depósitos fiscales de la República, así como 1 peso plata por cada 300 kilogramos de mercaderías importadas, el producto de conmutaciones y multas que imponía el mismo sistema, de los recibimientos de abogados (15 pesos por cada recibimiento), de las incorporaciones de abogados al sistema judicial salvadoreño (50 pesos por cada uno), de las licencias para ejercer la abogacía o ser procurador (10 pesos por una licencia al año) y de un descuento a los salarios de los empleados del mismo poder judicial. (*Revista Judicial*, n.º 4, 1 de septiembre de 1900, pp. 48-49).

Es evidente, cómo las autoridades salvadoreñas de finales del siglo XIX se propusieron ampliar el sistema carcelario, pero sin disponer de los recursos económicos y humanos. A excepción de las cárceles para funcionarios públicos que debían ser sostenidas por el Estado, de la administración de cárceles se encargaban las alcaldías, pero éstas apenas podían mantenerlas. Asimismo, la legislación sobre estos centros no era del todo uniforme, a pesar de que había una ley común que legislaba sobre la localización de éstos, que exigía la separación de mujeres y hombres presos, determinaba las cualidades de los funcionarios como inspectores, alcaides, celadores y capataces, y dictaba unas disposiciones comunes para los reos, cuando se habilitaron las penitenciarías, éstas también tuvieron su propia reglamentación. De igual forma, cada municipalidad tenía su propio régimen de administración interna y económica para la prisión a su cargo.[7] Por otro lado, el sistema judicial carecía de suficientes funcionarios porque el Estado no podía pagarles sus salarios regularmente, a ello habría que sumar los cuestionamientos a la reputación de los jueces, como el ya mencionado.

Este panorama se complementa con la confusión de las funciones de los cuerpos represivos, como Patricia Alvarenga denomina al Ejército, la Policía Montada, la Policía de Línea y la Guardia Nacional. Según ella, hasta principios de la década de los treinta del siglo XX no hubo una división clara de las funciones de cada una de estas instituciones. Por ejemplo, sostiene que, aunque en teoría la policía urbana (Policía de Línea) debía reprimir las transgresiones citadinas, ésta también incursionaba en el campo, espacio de trabajo de la Policía Montada. Esta indeterminación en los espacios de acción de cada cuerpo habría causado reyertas al interior de los mismos, como lo confirmaba en 1920 Oscar Emeterio Salazar, "el público no sabe a quién dirigirse; cada institución es adversaria de la otra y lejos de concurrir a la persecución de criminales, ayudan involuntariamente a su impunidad"[8].

7 Barraza, Rafael R., (ed.) (1929) Nueva recopilación de leyes administrativas. 2ª ed. San Salvador. Sobre las cárceles para funcionarios, se desconocen ejemplos, aunque la Ley reglamentaria de cárceles de 1879 establecía lo siguiente: "las cárceles de funcionarios públicos serán construidas y sostenidas por el Estado, y las demás por las municipalidades respectivas." (art. n.º 3). Para el caso de las cárceles municipales el artículo n.º 6 dice: "en cuanto a su régimen interior y administración económica, todas las cárceles estarán bajo la dependencia de la municipalidad respectiva" y el artículo n.º 7 sigue: "en el régimen interior y administración económica... se comprende... [la] seguridad, salubridad y comodidad; su policía y su disciplina".

8 Alvarenga, Patricia. (2006) Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932. 2ª ed., San Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos, p. 139. Hay una amplia descripción de los distintos cuerpos policíacos en el capítulo llamado "La formación del aparato represivo", pp. 131-151. Un artículo de

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

3. La prisión según la ley

El Código Penal (1904, p.11) hace alusión a la pena de prisión y clasificaba las distintas penas de privación de libertad en presidio y prisión mayor y menor; éstas solo variaban en la duración del encierro y el tipo de cárcel. Así, las penas de presidio podían durar entre tres y doce años y debían sufrirse en establecimientos penitenciarios del Estado; la prisión mayor oscilaba entre seis meses y tres años, y debía cumplirse en cárceles departamentales; mientras la prisión menor debía cumplirse en cárceles locales y duraba entre días y seis meses. Aunque el presidio se asociaba más al encierro acompañado de trabajo, ciertamente, todas las penas de privación de libertad lo exigían, incluso el arresto domiciliario. El trabajo, y más tarde el aprendizaje de un oficio o instrucción del reo, fue incorporado a la prisión en las primeras leyes penales de la República; por ejemplo, un decreto que en 1830 autorizaba la construcción de cárceles en las principales ciudades del país, mandaba que la población reclusa trabajase en la construcción de las mismas.[9] El proyecto penitenciario iniciado al final del siglo XIX continuó con la misma lógica. De acuerdo a la Ley Relativa a la Penitenciaría de San Salvador de 1898, un reo condenado a cinco años de presidio cumplía su pena solo si trabajaba o asistía a las clases de oficio; en caso contrario el tiempo se le computaba como prisión y no como presidio.

La legislación sobre las cárceles salvadoreñas vigente en los primeros treinta años del siglo XX, se encontraba en la Ley Reglamentaria de Cárceles, que salvo algunas reformas era la misma que se encontraba en la Codificación de Ley Patrias de 1879. (Barraza. ed. 1929, p.105-114). Según esta ley, en cada población de la República debía existir una cárcel para hombres y otra para mujeres y en caso que estuviesen en un mismo edificio, estos grupos debían estar en departamentos incomunicados; además, en las cabeceras de distrito debía existir una cárcel exclusiva para funcionarios públicos (un distrito judicial era el segundo nivel de organización territorial del poder judicial, después de los municipios. Hacia 1920 había 25 distritos judiciales). A diferencia de las cárceles para funcionarios públicos que debían ser construidas y sostenidas económicamente por el gobierno central, las cárceles comunes estaban a cargo de las municipalidades, excepto la Penitenciaría Central y la Penitenciaría Occidental.

A las alcaldías municipales les correspondía encargarse de la vigilancia y seguridad, salubridad y acomodamiento de los presos. La alimentación de los reos también debía ser costeada por las municipalidades y en caso de no disponer de los fondos para ello "destinará un regidor que colecte limosnas para el objeto indicado". Asimismo, a las alcaldías les correspondía nombrar a los funcionarios de las cárceles: regidores, alcaides, capataces y rectoras de cárceles para mujeres. Entre estos funcionarios, los más importantes eran el alcaide y el capataz. El primero debía vivir en el mismo edificio que la cárcel, llevar el libro de entradas y salidas de presos, el libro de condenas, avisar al juez correspondiente cuando un preso terminara de cumplir su condena y pasar revista a los reos todas las noches. El capataz por su parte, debía recibir del alcaide a los presidiarios para llevarlos y vigilarlos en los trabajos. También debía dirigir la obra en que los presos trabajaban y tenía autorización para castigar con un látigo a los reos que cometiesen faltas, aunque también debía proveerles de la alimentación en la jornada de trabajo y del abrigo cuando por cuestiones de trabajo necesitasen pernoctar fuera de la cárcel. En

crítica a la administración de justicia de 1920 parece confirmar la tesis de Alvarenga. Emeterio O. Salazar afirmaba que "nadie sabe qué es ni para qué existe [la policía], pues son tantas y tan complejas sus finalidades [...] que acaban por ser inciertas, indefinidas y no cumplidas." en Cultura, revista científica-órgano del estudiantado universitario, n.° 2, diciembre de 1920, p. 96.

9 Decreto legislativo del 16 de Setiembre de 1830, autorizando al gobierno para la construcción de cárceles en Isidro Menéndez. Recopilación de leyes del Salvador en Centro-América (1821-1885). Guatemala, Imprenta L. Luna, 1885, p. 228.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

las cárceles para mujeres, una rectora tenía las mismas funciones que un alcaide, y en caso que la municipalidad no pudiese pagar su planilla, al alcalde municipal podía designar a una de las mismas presas para vigilar a sus compañeras.

A pesar de que en la mencionada Ley Reglamentaria de Cárceles, se atribuye a las alcaldías la administración y sostenimiento económico de las cárceles, la ley de presupuesto para 1900 incluía en los gastos de la Cartera del Interior aquellos de los presidios de Santa Ana, Chalchuapa, Metapán y San Miguel, además se asignaban 11 pesos diarios para el resto de presidios de los demás departamentos. La única penitenciaría en el país de esa época también estaba bajo la administración del Ministerio del Interior, a este centro se le asignaba más recursos que al total de presidios señalados más arriba (cuadro 1).

Cuadro 1
Gastos asignados a las prisiones y a la Policía Urbana, 1900 (en pesos)

Centros de detención	Presupuesto asignado	Policía urbana	Presupuesto asignado
Penitenciaría de San Salvador	45,000	San Salvador	170,000
Presidios		Santa Ana	18,000
Resto de departamentos	26,400*	Sonsonate	7,000
San Salvador	6,000	Nueva San Salvador	6,000
San Miguel	4,000	San Miguel	6,000
Santa Ana	2,000		
Chalchuapa	2,000		
Metapán	2,000		
Total presidios	42,400	**Total policía**	207,000
Porcentaje respecto al total del presupuesto para la Cartera de Justicia	11.63%		27.54%

*Repartidos en 11 colones diarios para cada presidio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto para 1900, Diario Oficial, n.° 133, 7 de junio de 1900, p. 949.

4. Las primeras penitenciarías salvadoreñas

Como bien señalan Gómez y Herrera, El Salvador comenzó tarde la implementación del sistema penitenciario "moderno". Ciertamente, en Europa y Estados Unidos su constitución tuvo lugar desde finales del siglo XVIII. En América Latina, Brasil fue el primer país en crear una penitenciaría en Río de Janeiro, en 1834. Le siguió Chile en 1849 (aquí se creó en 1864 la primera escuela correccional para niñas en América latina), Perú en 1862 y Argentina en 1877. El Salvador inauguró la Penitenciaría Central en 1897, antes que México, quien lo hizo en 1900[10] y Costa Rica en 1909. Venezuela, Colombia y Cuba comenzaron la reforma hacia un sistema penitenciario moderno hasta la década de los años treinta del siglo pasado. A pesar de estos avances, casi todas esas "prisiones modernas" se convirtieron en centros de hacinamiento, algunas incluso retrocedieron en sus objetivos y restablecieron los castigos corporales, como fue el caso de Perú.[11]

10 Sergio García sostiene que la primera penitenciaría mexicana se estableció en Guadalajara en 1840, sin embargo, las autoridades mexicanas no concibieron la implantación del régimen penitenciario como una tarea nacional; más bien cada Estado hizo lo que pudo en su propia jurisdicción. García Ramírez, Sergio. "El sistema penitenciario: siglo XIX y XX" en Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, URL: http://www.ordenjuridico.gob.mx/ Publicaciones/CDs2010/CDRegimen/pdf/5-DOC.pdf Consultado en marzo de 2011.

11 Petit, Jacques-Guy. (2003) "Ricardo D. Salvatore, Carlos Aguirre (ed.). The Birth of the Penitentiary in Latin America: Essays on Criminology, Prison Reform and Social Control, 1830-1940" en Crime,

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Hay que aclarar que Estados Unidos experimentó, al menos dos modelos carcelarios ligeramente distintos: el de Filadelfia (estado de Pensilvania), creado en la última década del siglo XVIII por una sociedad filantrópica de cuáqueros, y el de Auburn (estado de Nueva York) implantado hacia 1823. En esta época, éste último modelo resultó más atractivo debido a que el primero estaba basado en el confinamiento individual en donde los reos debían observar estricto silencio, meditar y orar en su celda; lo cual era un verdadero obstáculo para la organización laboral y el trabajo común en los talleres. Auburn redefinió la organización penal y adoptó el trabajo común durante el día y el confinamiento individual durante la noche. Además, permitió que empresarios particulares organizaran el trabajo, la producción y la venta de las mercancías al interior de la cárcel, aunque la administración de ésta seguía en manos de la institución. Las autoridades asociaron enseguida el trabajo productivo, que exigía disciplina e interacción entre presos, con la reeducación de los delincuentes. Al respecto, Melossi y Pavarini (2005), afirma que "se hacía de la capacidad productiva laboral el parámetro real de la buena conducta [del reo]."[12]

El edificio de la prisión insigne del nuevo sistema penitenciario salvadoreño fue construido durante la administración de Francisco Menéndez (1885-1890) y puesto en uso hasta el periodo gubernativo de Rafael Antonio Gutiérrez (1894-1898), según Pedro S. Fonseca.[13]

Plano 1
Ubicación de la Penitenciaría Central en la ciudad de San Salvador, 1897-1972



La Penitenciaría Central (en amarillo y negro) al lado del Parque Barrios (en azul), hoy Parque Simón Bolívar. AGN, Fondo Mapoteca, plano n.º 117.

La penitenciaría estaba ubicada entre las calles quinta y sexta, frente al lado occidental del Parque Barrios, medía 1 mil varas cuadradas y fue construida

Histoire & Sociétés, n.° 2, URL: http://chs.revues.org/index586.html Consultado en noviembre de 2010.

12 Melossi, Darío y Pavarini, Massimo. (2005) Cárceles y fábricas: los orígenes del sistema penitenciario (siglo XVI-XIX). 5ª ed. México D.F., Siglo XXI editores, pp. 172-173.

13 Fonseca, Pedro S. (1998) "Departamento de San Salvador" en Santiago I. Barberena. Monografías departamentales. San Salvador, Dirección Nacional de Publicaciones e Impresos, p. 253.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

con una mezcla de piedra y ladrillo, también tenía 4 torreones esquineros. Hasta la habilitación de la Penitenciaría Occidental, estaba destinada para los reos rematados de los siete departamentos del centro del país. (*Revista Judicial*, n.° 1, 1 de enero de 1908, pp. 2-5)

Imagen 1
La Penitenciaría Central, 1928



Fuente: AGN, Colección de Mini fotografías de la Egyptian Tobacco Co.

De acuerdo al *Diario del Salvador*, la tarde del 3 de noviembre de 1897 fueron trasladados a la Penitenciaría de San Salvador los primeros "27 [reos], procedentes de los tribunales de esta ciudad y 7 de los de Tonacatepeque [...] yendo cada reo sujeto con abrasadera (sic) en el centro de la tropa de la Policía y Fuerza de la Brigada de Línea". (*Diario del Salvador*, 4 de noviembre de 1897, p. 2) Ese día, un reportero del mismo periódico visitó el nuevo edificio y observó que casi todos los reos habían sido fotografiados. (*Diario del Salvador*, 5 de noviembre de 1897, p. 3) A partir de entonces, a la nueva penitenciaría comenzaron a llegar algunos "reos rematados" (actualmente se les denomina "reos condenados por sentencia") del interior del país, como Santa Ana, Metapán, La Libertad, entre otros. Asimismo, la Tesorería Nacional empezó a asignarle recursos para el vestuario de los reos.[14]

En marzo de 1898 este establecimiento ya tenía su propia reglamentación, en ella se ordenaba a los jueces de primera instancia y de las demás cámaras del país, enviar a todos los reos condenados a prisión o a presidio (confinamiento acompañado de trabajo) con su respectiva minuta donde debía detallar el nombre, profesión y domicilio del reo, el delito y la pena a que había sido condenado, la fecha de detención, la de condena y el tiempo que el reo había sido detenido mientras se dictaba la sentencia. El documento con dichos datos debía ser entregado al director de la penitenciaría. Cuando un reo estuviese a punto de cumplir con la sentencia impuesta, el director tenía que avisar al juez correspondiente para que éste ordenara la libertad del reo. (Barraza, 1929, p. 113)

Herrera (2007, p.201) afirma que en las postrimerías del siglo XIX la mayoría de las opiniones en los periódicos seglares y católicos, así como los intelectuales del mundo

14 "Se han mandado a entregar al director de la Penitenciaría de esta ciudad, doscientas cinco mudadas de camisas y calzoncillos, que servirán para vestidos de los reos...", Diario del Salvador, 14 de noviembre de 1897, p. 3.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

académico, coincidieron en que la penitenciaría sería el lugar adecuado para rehabilitar a los delincuentes, en lugar de aplicarles la pena capital. Según él, estas posiciones habrían sido fruto de la influencia de una corriente jurídico-filosófica que llegó a América desde finales del siglo XVIII. En la discusión de la época incluso se pensó que la penitenciaría podía llegar a sustituir a la pena de muerte. Al respecto, sostienen:

> No será sino hasta la época de las Reformas Liberales cuando la discusión en torno a la supresión de la pena de muerte y la sustitución de un régimen de disciplina laboral *adquiera mayor interés por parte de la ciudadanía en general debido*, en gran medida, a un proceso de "modernización" de las leyes.

Así, intelectuales y religiosos coincidieron en que el modelo penitenciario era otro paso que llevaría a El Salvador hacia la modernidad, pues los centros de vicio y corrupción que eran las cárceles, se convertirían en núcleos de enmienda donde el trabajo transformaría a los delincuentes en individuos correctos, laboriosos y temerosos de la ley. La única divergencia que Herrera revela en ese debate, la introdujeron los periódicos católicos que reclamaban para la Iglesia un papel activo en la formación religiosa de los reclusos. Puede observarse entonces, que en el debate sobre la modernización del sistema carcelario, buena parte del mundo intelectual puso sus expectativas en la regeneración de los criminales a través de la reclusión, la disciplina y el trabajo.

En 1906 comenzó a funcionar la segunda penitenciaría del país, ésta estaba ubicada en la parte oriental del Cuartel de Artillería también llamado "La Fortaleza", en Santa Ana, terminado el 18 de febrero de 1903 y estaba construido en cal y canto. Todo el edificio medía 16 mil 900 m². En la sección nordeste de la parte destinada a la penitenciaría se encerraba a los reos rematados, la del sudeste era cárcel para reos con proceso pendiente. Hasta la mitad del siglo, el sistema penitenciario moderno que las autoridades se propusieron instalar estaba conformado por esas dos penitenciarías.

4.1 La vida en las penitenciarías

Según el Art. 1.º del Reglamento de la Penitenciaría Central creado en 1903, dicho centro estaba "destinado al cumplimiento legal, pero en la forma más humanitaria posible, de las penas corporales [de privación de libertad] impuestas por sentencia ejecutoriada de cualquier Tribunal competente". Años más tardes (en 1911), se dirá que a la penitenciaría deben llegar todos los reos condenados a presidio, prisión mayor (inicialmente ésta debía cumplirse en cárceles departamentales) y prisión menor (en las cárceles locales). La penitenciaría tenía una "misión moralizadora mediante el aprendizaje o ejercicio de un oficio o arte e instrucción adecuada".

Hay que señalar que este cometido era perseguido desde el último tercio del siglo XIX. Para ello, el ritmo de las actividades cotidianas de los reos estaba regulado en el reglamento sobre las cárceles de 1879, según el cual era obligación que todos los reos se levantasen a las cinco de la mañana para que el alcaide les inspeccionara. Acto seguido, los internos debían realizar las tareas de limpieza del recinto, de acuerdo al horario que el alcaide le había asignado a cada uno de ellos previamente. Quien se rehusara a cumplir con las actividades exigidas era castigado a prisión solitaria, postura en el cepo o trabajos extraordinarios. Aunque en el caso de la Penitenciaría Central un decreto de 1898 prohibía expresamente que los reos permanecieran con grillos y cadenas en el interior de la prisión.[15] Una consulta a la Corte Suprema de Justicia realizada en 1928 por la Cámara de Segunda Instancia de Occidente sobre si la prohibición anterior se extendía a la Penitenciaría Occidental, sugiere que los reclusos de este último centro estaban sometidos a condiciones prohibidas por la

15 Art. 5. "es absolutamente prohibido que los reos [...] estén con grillo o cadenas en el interior del establecimiento o que se emplee contra ellos clase alguna de tormentos." Ley relativa a la Penitenciaría de San Salvador, 1898.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

ley. La Corte respondió que dicha ley debía aplicarse también en Santa Ana, pues ambas penitenciarías tenían la misma finalidad: rehabilitar a través del trabajo y ser símbolos de la modernización del sistema carcelario.[16]

De acuerdo al reglamento antes señalado, al ingresar a la Penitenciaría Central, cada reo era despojado de sus pertenencias, bañado y afeitado de cabeza y barba. Enseguida, el capitán de guardia debía "descubrir" las aptitudes del interno con el fin de asignarle una ocupación u oficio, finalmente le señalaba la celda donde debía instalarse. En 1911 se estableció que cada reo que ingresara a la Penitenciaría Central debía ser examinado por el director del centro. Por regla, el director debía extender una partida de ingreso a cada nuevo reo, donde además de los datos usuales, se registraban los resultados de un examen "facultativo" relativo al "estado de salud, del desarrollo físico y moral, y de las anormalidades que presentase el recluido." Luego, el mismo director seleccionaba a los reos que creyese capaces de trabajar en los talleres, al resto le ordenaba aprender un oficio de su elección. Se sabe que en las penitenciarías los reos-operarios debían acudir a los talleres por la mañana y a la escuela por la tarde.

En la prisión, cada miembro debía observar prudencia, respeto y disciplina, pero también cordialidad, discreción y espíritu de servicio. El reglamento penitenciario exigía que el carácter de las relaciones sociales estuviese dispuesto de tal forma que crease un ambiente moralmente favorable al reo, es decir, se pretendía que el entorno fuera el primer factor influyente en la transformación de la conducta del interno:

> [Los empleados, oficiales y guardias] deben reprimir su propio temperamento y hacer que, aparezca *el agente de la sociedad y de la ley y nunca el individuo con sus pasiones y debilidades*: les son prohibidas las expresiones injuriosas para los reos y están obligados á *darles ejemplo práctico en sus actos y palabras*, á fin de aparecer ante ellos, respetables y ser respetados. Las reprensiones y castigos deben ser hechos y aplicados sin ira ni dureza, en la forma con arreglo al régimen establecido, sin malicia ni espíritu de venganza ó de rencor.

En la Penitenciaría de Santa Ana, una campana señalaba las actividades diarias a los presos; al primer campanazo debían levantarse y limpiar su cama, al siguiente se formaban y al tercero concurrían al comedor a tomar el desayuno. Al sonar el siguiente campanazo debían entrar a trabajar al taller. Durante el resto del día, la campana indicaba la hora para tomar la comida al mediodía, cerrar la jornada de trabajo por la tarde, tomar la cena y regresar a las celdas por la noche. A los presos les estaba prohibido leer periódicos y novelas, escuchar canciones obscenas, gritar o hacer cualquier gesto que alterase el orden. Tampoco podían tomar bebidas alcohólicas ni dirigirse a los empleados de la prisión. Debían bañarse al menos una vez a la semana y afeitarse una vez al mes. Podían recibir visitas una vez al mes, y enviar y recibir correspondencia dos veces en el mismo mes. Los reos observadores de estas reglas eran anotados en un libro de honores y posteriormente se les otorgaba privilegios (no revelados en el reglamento), mientras que los infractores eran sometidos a castigos que iban desde el aislamiento en celda por un día hasta el aislamiento prolongado con alimentación limitada a pan y agua. Para los casos graves de infracción el Ministerio de Justicia decidía sobre el castigo de los presos.[17]

Todos los presidiarios estaban sometidos a firmes condiciones disciplinarias que incluían el escaso contacto con el exterior de la prisión. Sin embargo, desde el

16 Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia del 27 de marzo de 1928 en Revista Judicial, n.° 1-3, enero-marzo de 1928, pp. 19-20.

17 Reglamento interior de la Penitenciaría de Santa Ana. Diario Oficial, n.° 28, 2 de febrero de 1904, p. 161.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

principio la Penitenciaría Central acogió reos "depositados" por algunos tribunales a quienes todavía no se les había dictado sentencia. En consecuencia, esta última clase de reos no debía ni estaba dispuesta a someterse al régimen disciplinario diseñado para los condenados. Esta irregularidad provocó algunas quejas por parte de aquellos. En 1904 el abogado defensor de Ramón Hernández (procesado por hurto de ganado) se quejaba ante el juez de primera instancia de Nueva San Salvador de que su defendido había sido trasladado en calidad de "reo depositado" a la Penitenciaría Central "sujeta á tal régimen que es muy difícil á los deudos de los reos tener comunicación con éstos, y el reo Hernández sufre en aquel establecimiento la suerte de los rematados, lo que no creo justo ni legal."[18]

El tratamiento penitenciario incluía la instrucción de los reos. En los primeros 10 años de vida de la Penitenciaría Central, la escuela funcionaba por la noche. La mayoría de reos que llegaba a estas prisiones no tenía ningún grado de instrucción por lo que allí aprendían a leer y a escribir. Hacia 1914 la escuela tenía 91 alumnos repartidos entre primero y segundo grado, y como en el resto de las escuelas, los reos se sometían a exámenes al final del año escolar. En 1933, además de lectura y escritura, los reos asistían a clases 3 horas al día, de temas sobre idioma, geometría, geografía e historia, higiene, moral y urbanidad. También funcionaba una escuela de música cuya banda "Grupo Musical" ocasionalmente se presentaba en Radio Nacional. La biblioteca de estos centros estaba a cargo de un reo y hacia finales del periodo en estudio, la Penitenciaría Central disponía de más de 900 títulos, entre libros y revistas.[19]

La reputación de la Penitenciaría Central como centro de moralización era tal, que según el informe de Francisco Martínez Suárez, ministro de Justicia en 1915, los padres de los pequeños delincuentes solicitaban que sus hijos fuesen admitidos en dicho centro, por lo que la dirección decidió crear una escuela correccional con tres profesores a cargo. En su primer año, la nueva escuela atendía a 91 alumnos e impartía dos grados de enseñanza primaria.

Las condiciones de las penitenciarías eran excepcionales, pues en el resto de cárceles públicas a cargo de las municipalidades no ocurrieron mayores cambios, seguían siendo sitios malsanos de infraestructura deteriorada, sostenidos por la caridad pública. Por ejemplo, todavía en la década de los treinta, durante una gira que Ramón López Jiménez, el subsecretario de Justicia de la presidencia de Arturo Araujo realizó, observó que en Sonsonate "[las] cárceles [...] son de estilo colonial y con paredes de adobe que [...] pueden ser fácilmente perforadas por los reos ansiosos de libertad".[20]

4.2 El régimen laboral penitenciario

Antecedentes

El trabajo forzoso para los reos se remonta al siglo XIX y puede encontrarse en las primeras leyes penales del Estado salvadoreño. El Código Penal de 1882 obligaba, de alguna manera, a todos los privados de libertad a trabajar en beneficio del Estado salvadoreño. Esta disposición se aplicaba a los distintos tipos de penas de privación de libertad. Así, el artículo 82 del mismo cuerpo establecía que "los sentenciados a las penas de presidio superior, mayor, menor o correccional, trabajarán en beneficio del Estado, en las obras públicas, llevando siempre una

18 Archivo General de la Nación, Fondo Judicial, Sección criminal del departamento de San Salvador, 1902, caja 73, exp. 4, fol. 103.

19 Memoria de los actos del poder ejecutivo en los ramos de Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública correspondiente al año de 1933 presentada a la Asamblea Nacional Legislativa por el ministro de las carteras, Dr. Miguel Ángel Araujo el día 1° de marzo de 1934 en Diario Oficial, n.° 50, 1 de marzo de 1934, pp. 369-370.

20 "Pronto se iniciará la reforma carcelaria" en La Prensa, 8 de octubre de 1931, pp. 1 y 8.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

cadena al pie pendiente de la cintura o asida a la de otro penado." Los condenados a prisión superior, mayor, menor y correccional debían cumplir sus penas trabajando en el interior de los establecimientos destinados para ello; en principio debían trabajar en su propio beneficio, según el artículo 85 del Código Penal mencionado, pero también acababan trabajando forzosamente para el Estado de la misma manera que los condenados a presidio. El Código de Instrucción, de la misma época, disponía que los presos con causas pendientes no fuesen confundidos con los rematados, no obstante los reos que recibieran la manutención a expensas de los fondos públicos, igualmente podían ser obligados a trabajar dentro o fuera de la cárcel en obras de utilidad pública, con derecho a que el tiempo de trabajo se contase como presidio para que el periodo de privación de libertad disminuyera.

Como la fundación de las penitenciarías suponía la modernización del sistema punitivo y sus leyes, cuando aquellas comenzaron a funcionar y mientras se actualizaba la legislación penal, las autoridades ordenaron que los reos de las penitenciarías no salieran a trabajar a las calles ni fueran encadenados cuando permaneciesen en el interior de éstas. Cuando entró en vigencia el Código Penal en 1904, se incluyó el artículo 33 en la misma tendencia que la regla anterior: "*En ningún caso los reos podrán ser empleados en obras públicas fuera de las prisiones*: tampoco se permitirá que empresario ó contratista alguno tome por su cuenta los talleres de las mismas ni especule con el trabajo de los presos.[21]

Sin embargo, al siguiente año las autoridades se retractaron y flexibilizaron la ley al reformar al artículo anterior de la siguiente manera:

> En la Capital de la República y en otros lugares en que, á juicio del ejecutivo, las prisiones tengan talleres suficientes para que los reos puedan trabajar en el interior de las mismas, no podrán ser empleados en obras públicas fuera de ellas; tampoco se permitirá que, empresario ó contratista alguno, tome por su cuenta los talleres de las cárceles ni especule con el trabajo de los presos.[22]

La Asamblea Nacional Legislativa encontró que el artículo original presentaba en la práctica "insuperables dificultades" pues no se podía aplicar el trabajo penitenciario interno en todas las cárceles del país. Por lo tanto, la reforma abrió la posibilidad de que en aquellas cárceles sin talleres, es decir, en la mayoría, los presos fuesen sacados a trabajar en obras públicas, de ahí que durante el martinato se haya popularizado el trabajo de los presos en la construcción de carreteras.

El trabajo en el sistema penitenciario

Melossi y Pavarini (2005) identifican seis modalidades de trabajo o "sistemas de producción carcelario", en el sistema penitenciario estadunidense. En medio de estos sistemas, el autor ubica dos modalidades "invertidas" del trabajo penitenciario. Una en donde el trabajo carcelario estaba organizado y dirigido por la administración de la prisión; otra en donde un empresario privado organizaba el trabajo penitenciario incluso desde fuera de dicho recinto. Según la clasificación que los autores hacen de estos sistemas, el caso de El Salvador sería una de esas situaciones "invertidas" por presentar las siguientes características: a) la administración carcelaria velaba por la disciplina en la penitenciaría; b) las manufacturas elaboradas en las penitenciarías no se introducían en el mercado, éstas eran adquiridas por distintas instituciones estatales; y c) el sistema productivo era poco industrializado, esencialmente artesanal. De ahí que este sistema puede ser calificado como "invertido" pues desde el punto de vista económico el trabajo penitenciario no era rentable para las penitenciarías ni para los reos trabajadores.

21 Código Penal. (1904), El Salvador. p.14.

22 Diario Oficial, n.° 96, 26 de abril de 1905, p. 805.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Primeramente, ante la imposibilidad de que las cárceles se convirtiesen en verdaderas fábricas de mercaderías, dados los pocos beneficios económicos de las mismas, Pavarini sugiere concebirlas como "fábricas de hombres", es decir, lugares donde se transformaba al "criminal violento, febril, irreflexivo (sujeto real) en detenido, disciplinado y mecánico (sujeto ideal)." Seguidamente, esta factoría atípica se encargaría de "producir" individuos aptos para la sociedad industrial. El objetivo final de la cárcel, según Pavarini, sería convertir a los delincuentes en *proletarios* inculcándoles la disciplina de fábrica a través del sistema forzoso de trabajo penitenciario. Para el caso salvadoreño podría decirse que el régimen laboral estuvo en la inculcación del aprecio por el trabajo en los individuos.

El trabajo penitenciario en El Salvador fue reglamentado, primero, por un decreto ejecutivo emitido en agosto y, luego, por el reglamento de la Penitenciaría Central creado en octubre de 1903. El primero establecía que todas las obras relativas a sastrería, zapatería, talabartería y carpintería que el Estado necesitara debían realizarse en aquella prisión. La institución que requiriese de los servicios de la prisión debía pagar los materiales, la mano de obra y "una retribución módica" para el mantenimiento del establecimiento. Además, con el salario que los reos-operarios recibían, debían pagarse los gastos de su propia manutención y vestuario, el resto era destinado a formar una masita que las autoridades depositaban semanalmente en un banco.[23] De las cuentas de cada penado se encargaba el tenedor de libros de la penitenciaría, quien le entregaba a cada reo una libreta con el detalle de los abonos y los cargos hechos a su cuenta. Mientras que el cómputo del trabajo efectuado estaba a cargo del maestro de cada taller, que estaba obligado a presentar semanalmente el informe del trabajo diario de cada reo.

El reglamento no detalla el salario ni el horario de trabajo exigido en la Penitenciaría Central, pero todos los reos que ingresaban a la prisión estaban obligados a trabajar o a aprender un oficio, aunque éstos últimos no tenían derecho a salario pero sí a manutención y vestido. Los presos inhabilitados para trabajar, fuese por enfermedad o por edad tampoco eran remunerados. En la Penitenciaría Occidental los reos estaban obligados a trabajar 7 horas diarias en el taller, observando estricto silencio. Ante sus superiores debían ser obedientes, atentos y respetuosos, y en el momento que les dirigiesen la palabra también debían ponerse de pie y quitarse la gorra.

En 1904, Manuel I. Morales, ministro de Relaciones Exteriores, Justicia y Beneficencia, relataba que en la penitenciaría se mantenía todo en el más estricto orden: los presidiarios se ocupaban de la limpieza y la higiene con ahínco gracias al método disciplinario utilizado en dicho centro, "suave en la forma pero severo en el fondo". Los reos cumplían con la jornada reglamentaria de trabajo obligatorio en los talleres, sea como aprendiz o como obrero. En dichos talleres los presidiarios se especializaban en cerrajería, carpintería, talabartería, zapatería y tejidos, confeccionando artículos que posteriormente el Poder Ejecutivo ponía a disposición de distintas instituciones públicas (ver cuadro 2) Así, por ejemplo, estos presidiario-obreros elaboraban prendas de vestir, calzado, correajes y cartucheras para el ejército y la policía; muebles y utensilios para escuelas del centro y occidente del país. Además, el rédito del trabajo era utilizado para costear los gastos de alimentación y abrigo de los mismos reos, y el remanente de las ganancias era resguardado para repartirlo entre los reos, de acuerdo a su trabajo, cuando éstos recuperasen su libertad y abandonaran la penitenciaría.[24]

23 Diario Oficial, n.º 193, 17 de agosto de 1903, p. 1517.

24 Manuel I. Morales. "Memoria de los actos del Poder Ejecutivo en los ramos de Relaciones Exteriores, Justicia y Beneficencia correspondiente al año de 1903 con que rinde cuenta el señor ministro de dichos ramos, Dr. don Manuel I. Morales a la honorable Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias del corriente año de 1904" en Diario Oficial, n.º 61, 11 de marzo de 1904, p. 421.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Cuadro 2
Muestra de los trabajos realizados en la Penitenciaría Central, 1903

Mes	Taller de carpintería	Costo total de manufacturación (en pesos)
Enero	1 juego de muebles	80.00
	1 armario	35.00
Abril	1 reclinario para Casa Presidencial	20.00
	4 escritorios de cedro para la Secretaría Privada del Presidente	240.00
	3 mesas para la Secretaría Privada del Presidente	30.00
	12 tijeras de lona	96.00
	1 aparador	30.00
	1 tarima para la Secretaría Privada	5.00
	1 tablero para la Secretaría Privada	2.50
Taller de sastrería		
Enero	100 pares de polainas*	50.00
Febrero	300 pares de polainas*	
	500 cartucheras	500.00
Septiembre	800 pares de polainas de lona (900 pesos**)	300.00
Octubre	1098 cartucheras (3,502 pesos**)	549.00
Diciembre	40 pares de zapatos (45 pesos**)	15.00
	42 pares de zapatos para el Comandante de Infantería (55 pesos**)	33.00
	97 pares de zapatos para la Compañía de Infantería (291 pesos**)	97.00
Taller de talabartería		
Enero	500 cartucheras*	500.00
	1000 portafusiles	250.00
Septiembre	250 mochilas (2,062.50 pesos**)	437.50
	1098 cartucheras de Infantería (3,502 pesos**)	549.00
	2 monturas para la escolta del señor Presidente (104.47 pesos**)	20.00
Taller de tejidos		
Marzo a junio	2157 varas de tela roja y 2192 varas de tela azul*	260,94
Julio	854 varas de tejido rojo y 30 de tejido azul*	24.48
Noviembre	504 varas de tejido azul (252 pesos**)	97.00
Diciembre	200 varas de cordón estambre (9 pesos***)	6.00
	200 borlas para corneta (9 pesos***)	6.00
Taller de sastrería		
Enero	Confección de 100 vestidos para reos (a 75 centavos cada uno)	75.00
	100 gorras para reos (a 6 centavos cada una)	6.00
Marzo	14 uniformes para Policía Municipal	14.00
	14 quepis para Policía Municipal	14.00
Mayo	69 uniformes para policía de la penitenciaría#	69.00
Septiembre	300 uniformes de gala para tropa (2,331 pesos en materiales**)	900.00
	50 pantalones rojos (112.50 pesos**)	50.00
Octubre	20 uniformes y 20 quepis para la policía de San Vicente (144.81 pesos**)	35.00
	450 uniformes y 450 quepis para policía y 30 uniformes para oficiales (2,187.31 pesos**)	671.25

* Los materiales para la elaboración de las prendas fueron proporcionados por el Ministerio de Guerra.

** Costo de los materiales utilizados (la fuente no específica si la Penitenciaría adquirió los materiales)

*** El costo de los materiales fue asumido por la Penitenciaría.

Los materiales fueron proporcionados por el Ministerio de Justicia.

En agosto de 1903, las autoridades salvadoreñas decretaron medidas proteccionistas para los productos manufacturados en la penitenciaría. Por estas

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

fechas el Diario Oficial publicó un aviso en el que hacía del conocimiento público que estaba prohibido fabricar uniformes y equipos de tropa para el ejército fuera de la Penitenciaría Central y señalaba que la policía tenía la autorización de perseguir a los violadores de dicha medida, tratándoles como contrabandistas y decomisándoles los artículos que se les encontraran.[25] En su informe, Morales elogió esta política y sugirió que eliminando la competencia a los productos de la penitenciaría se aseguraba la continuidad de los trabajos en los talleres, actividades que convertían a los reos "en miembros activos y útiles a la sociedad."

En 1906, el Ministro afirmaba que la situación de las penitenciarías continuaba con buenos resultados y el dinamismo del par de años anteriores. En el informe de actividades de ese año, Morales (1906, 2 de marzo) afirmaba que en ambos centros los talleres se habían mejorado y que el rendimiento de los presos era "de positivo beneficio para el Gobierno", pues el trabajo compensaba el presupuesto que el Estado le asignaba a dichas instituciones penitenciarias. Si bien, las palabras del funcionario son demasiado optimistas, hay que recordar que hacía apenas unos años antes, el Poder Judicial tenía graves problemas para pagar la planilla de jueces y como consecuencia varias judicaturas estaban vacantes. No sin razón el trabajo de los reos era muy importante para el ejecutivo.

Hacia 1907, la Penitenciaría Central ofrecía a los reos formación artesanal en 7 talleres, donde los presos podían elegir el más afín a su vocación. En ese mismo año se crearon las escuelas nocturnas de primera enseñanza en las que se impartían clases de escritura, lectura, aritmética y dibujo. Al interior de la prisión también había un hospital por el que, según su director, pasaban cada día un promedio de 40 reos; afirmaba que en general las condiciones sanitarias eran buenas gracias a la higiene y al aislamiento de los reos enfermos. Los únicos problemas que afrontaba el hospital eran la falta de un asistente para el médico, la escasez de algunas medicinas y la falta de alimentos apropiados para los presos enfermos. Por su parte, el director de la Penitenciaría de Santa Ana comentaba que el establecimiento podía pagarse las medicinas que necesitaban los internos y que ello era una señal de la buena marcha de los trabajos en los talleres, donde los propios reos tejían y fabricaban su vestuario con los materiales que el Estado les proporcionaba.

Esta situación aparentemente favorable permitió a las autoridades asignar un salario semanal a los "penados oficiales de taller": los operarios ganaban 1 peso a la semana mientras que a los maestros se les pagaba 1.75 pesos. A ello habría que sumar los 18 centavos que el Estado asignaba a cada reo para su manutención diaria. Comparados el salario y la manutención diarios, se observa que el jornal de un reo-operario en Santa Ana, era de 16 centavos (si se divide 1 peso entre 6 días laborales) el cual no superaba el monto diario que el Estado asignaba a cada reo.

El salario diario de un reo que trabajaba en los talleres de las penitenciarías era similar a los 15 centavos al día que recibía una mujer libre seleccionando granos de café en un beneficio tecleño al comenzar del siglo XX, aunque estaba muy por debajo del salario de un recolector de café, quien ganaba diariamente entre 50 y 75 centavos durante la misma época. Sin embargo hay que tener en cuenta que el trabajo agrícola se pagaba a un precio menor que el trabajo en los talleres artesanales del mundo libre, el comercio o la construcción. Al respecto, Aldo Lauria afirma que en las obras públicas se solía pagar los salarios más altos en la década de 1910.[26] El sueldo de los reos se acumulaba en el depósito de reserva de cada uno de ellos

25 "Uniformes o equipos de tropa", ibíd., n.° 283, 1 de diciembre de 1903, p. 2357.

26 Lauria-Santiago, Aldo. (2003) Una república agraria. San Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos, pp. 237-238.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

(ver cuadro 3) De acuerdo al director de la Penitenciaría Occidental, las condiciones favorables que gozaban los reos eran el resultado del trabajo disciplinado y la buena administración del recinto. Según él, y como dato curioso, los 18 centavos diarios que las autoridades asignaban a cada reo eran suficientes e incluso, si se administraban bien, alcanzaban para premiarles con puros y frutas los domingos.

Cuadro 3
Muestra de Reos de la Penitenciaría Central con su Respectivo Fondo de Reserva (en Pesos), 1907

Reos liberados	
Jesús Sagastume	5.00
Jesús Ruiz	7.25
Antonio Delgado	23.89
Teófilo Arteaga	31.69
Federico Clara	38.63
Guillermo Vanegas	41.56
Adolfo Menéndez	47.64
Tránsito Pérez	54.83
Eulalio Castaneda	63.25

Fuente: Memoria 1907-1908, p. 133.

A partir del informe del director penitenciario y los datos del cuadro anterior se puede observar que posiblemente: no todos los reos trabajaban en los talleres (a menos que en el informe carcelario no se haya incorporado el nombre de todos los operarios), no todos recibían un salario por su trabajo o no todos podían ahorrar su salario, pues el informe del trabajo de los reclusos muestra la masita de solo 12 reos liberados y de otros 20 internos (25,6%), contra los 78 presos que había en total y los 22 reos que fueron liberados ese año. Es decir, en ese año solo el 54,5% de los reos liberados y el 25,6% de los demás reos habían conseguido ahorrar. También es probable que en la fuente no aparezcan los ahorros de todos los reclusos porque no todos podían hacerlo, pues el salario que recibían era más bien una recompensa moral ya que no era proporcional a la productividad de los reos ni era acorde a los salarios del mercado laboral. Dicha compensación estaba pensada para que los presidiarios pudiesen cubrir sus necesidades diarias de alimentación y vestimenta.

A este tipo de remuneración del trabajo penitenciario, Foucault (citado en Melossi y Pavarini, 2005, 175) la llamó "ficción jurídica", pues además de no corresponderse con el valor socialmente aceptado de la fuerza de trabajo; para el sistema represivo era solo la expresión de la eficacia de las técnicas de corrección. Por ejemplo, Eulalio Castaneda recibió 63.25 pesos al salir libre (ver cuadro anterior), ello significa que trabajó poco más de 15 meses, un periodo relativamente corto, a menos que la pena de presidio a la que fue condenado haya sido de similar duración. En un estudio más detenido habrá que comparar el tiempo que un reo pasó en prisión con el tiempo que efectivamente trabajó para luego relacionar este elemento con la propiedad regenerativa del trabajo como terapia, finalidad última que perseguían las autoridades del primer tercio del siglo XX al implantar las penitenciarías.

En 1909, el subsecretario de ramo de Justicia, Juan J. Cañas, en su exposición ante la Asamblea Nacional sobre la buena marcha de los centros de trabajo penitenciario, decía que los talleres seguían funcionando con regularidad y que las "elegantes" manufacturas eran notables para la economía del Tesoro público pues el gobierno pagaba a un precio menor la elaboración de los artículos

encargados a la Penitenciaría Central (ver cuadro 4). Las autoridades hacían pedidos mayormente para el ramo militar. Precisamente, entre todos los talleres destacaba el taller mecánico del ejército (en el mismo recinto), donde algunos penados aprendían o se desempeñaban como armeros. Cañas aseguraba que si la enseñanza de este oficio se mantenía "no está lejano el tiempo en que no tendrá que recurrirse a operarios extranjeros para esta clase de trabajos". Mientras tanto, en la Penitenciaría Occidental ya estaban funcionando algunos proyectos de trabajo penitenciario, aunque todavía no se conocían sus resultados.[27]

Cuadro 4
Muestra de los trabajos realizados en la Penitenciaría Central durante el año 1908

Sastrería	
ARTÍCULO	CANTIDAD DE ARTÍCULOS
Uniformes de policía de línea	3,207
Quepis de policía de línea	2,400
Gorras para cabos y sargentos	300
Uniformes de policía de puerto	250
Sobrebotas de charol para cocheros (pares)	8
Carpintería	
Camillas (camas)	317
Sillas comunes	86
Pupitres para la Escuela Politécnica	12
Tijeras de lona	9
Cómodas barnizadas	8
Escritorios de caoba barnizados	5

Fuente: Memoria..., 1909, p. 550.

Entendido como un servicio público, el trabajo de los presidiarios fue nuevamente reglamentado a finales de 1911. A los talleres ya no podían ingresar operarios libres y durante esta época, cada maestro de taller cobraba un sueldo de 5 centavos al día (30 centavos a la semana), mientras que sus subordinados recibían 3 centavos por jornada (18 centavos semanales); y aunque los reos podían dedicarse a trabajos solicitados por particulares, el Estado exigía prioridad en la fabricación de artículos para las instituciones públicas. Cuando los reos podían dedicarse al trabajo particular, el beneficio de éste debía dividirse a partes iguales: entre el Estado, el fondo de reserva del reo, la familia de éste y la víctima del mismo preso, a manera de indemnización.

En 1912, Manuel Castro Ramírez, (Memoria. 1912, pp.11-13) encargado de la Cartera de Justicia afirmó que este nuevo régimen estaba ajustado a las teorías criminalísticas modernas. Aunque no explicó en qué consistía, sostenía que el nuevo sistema había sido concebido con fundamentos de la ciencia penitenciaria, ocupada en procurar el mejoramiento moral de los internos prescindiendo de los castigos corporales; nada novedoso si se toma en cuenta que desde hacía años los directores de penitenciaría se jactaban de que estas prisiones no eran solo centros penales sino núcleos de trabajo donde el castigo estaba en contradicción con las prácticas penitenciarias modernas.

27 Cañas, Juan J. "Memoria en los actos del Ejecutivo en los ramos de Relaciones... año de 1908. Diario Oficial, n.º 50, 2 de marzo de 1909, p. 362.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

No obstante, con el paso de los años, las reglas del sistema penitenciario que establecían que cada reo debía ocuparse en un trabajo fueron flexibilizadas. Una ley del ejecutivo de 1924 determinó que la Penitenciaría Central estaba obligada a encargarse de la manutención de los reos sin que éstos, a su vez, fuesen sometidos a los trabajos obligatorios que desempeñaban los reos rematados en los talleres. Ese año, la misma ley se extendió a la Penitenciaría Occidental, aunque de acuerdo a los directivos penitenciarios, el régimen laboral cumplía con la misión rehabilitadora asignada, pues los reos trabajadores y disciplinados tenían la oportunidad de ascender laboralmente en los talleres. Por ejemplo, en mayo 1927, Ramón Castellanos, director del establecimiento, en ocasión de la pronta liberación de un reo condenado a 20 años de presidio por tres homicidios y dos acusaciones de lesiones graves, comunicaba al juez de primero de primera instancia de San Salvador que Juan Evangelista Orantes:

> [Ha tenido] constantes demostraciones de enmienda, de regeneración moral en sus costumbres, de sumisión y obediencia para con sus superiores y del amor al trabajo, dedicándose a prestar sus servicios primeramente como operario del Taller de Pequeñas Industrias y después [...] como contramaestro (sic) del referido taller.[28]

Hacia 1928, los productos y servicios que el Estado requería de los talleres habían disminuido drásticamente. En consecuencia, casi todos los talleres, como el de carpintería, sastrería, zapatería, herrería y hojalatería y de pequeñas industrias anunciaban en un periódico que estaban al servicio del público y cualquier persona podía realizar su pedido; sastrería ofrecía "precios excepcionales" a las órdenes de uniformes para escolares y zapatería hacía una "razonable rebaja" a los colegios con pedidos grandes.[29]

5. Las complicaciones del sistema penitenciario

Hacia los años veinte, las penitenciarías de San Salvador y Santa Ana comenzaron a experimentar un aumento de la población reclusa (ver gráfico 1 y 2), ya sea por el traslado de reos de otras cárceles con problemas de infraestructura o por el aumento del número de detenidos resultante de la intensificación en las medidas de control y represión de la población por parte de los cuerpos de seguridad. Desde 1914, la labor 'moralizadora' de la Seguridad Nacional y de la Guardia Nacional había terminado con 5.322 arrestados, una cifra significativa si se toma en cuenta que era el resultado de la labor de solo dos cuerpos que operaban en la zona cafetalera del occidente del país y del departamento de La Libertad.[30] Esto, asimismo, que las penitenciarías y sus departamentos de detención preventivos no fueron los únicos establecimientos en observar un incremento en la cantidad de detenidos. Entretanto, la ampliación de la infraestructura carcelaria se limitó a la construcción, en 1915, de más celdas en la Penitenciaría Central y de algunas cárceles locales, hacia finales de los años veinte, en Zacatecoluca, Cojutepeque, San Miguel y Soyapango.[31]

28 AGN, Fondo Judicial, Sección criminal del departamento de San Salvador, 1909, caja 80, exp. 3, sin número de folio.

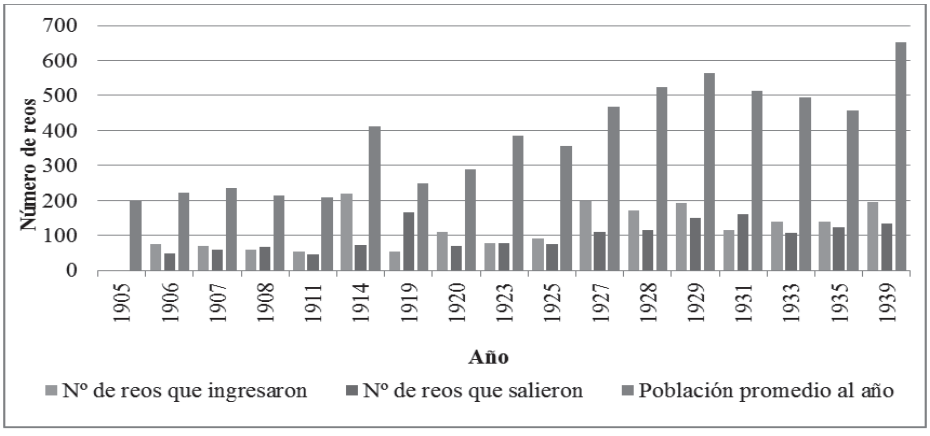
29 "Talleres en la Penitenciaría Central", ibíd., 2 de julio de 1928, p. 3.

30 Quiñonez Menéndez, Alfonso. (1915, 15 de febrero) "Mensaje a la Asamblea Nacional por el señor presidente de la República... en Diario Oficial, n.° 38, p. 221.

31 Memoria de los actos de Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública, Beneficencia y Sanidad durante el año 1929. (1930) San Salvador, Imprenta Nacional, pp. 70-73.

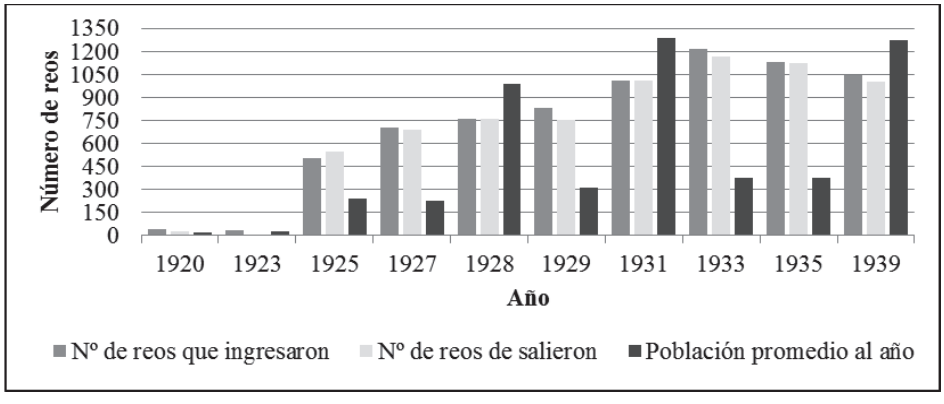
ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Gráfico 1
Muestra del movimiento de reos de la Penitenciaría Central, 1905-1939



Fuente: elaborado en base a las memorias del ramo de Justicia correspondiente a los años indicados.

Gráfico 2
Muestra del movimiento de reos en el Presidio Preventivo, anexo a la Penitenciaría Central, 1920-1939



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del ramo de Justicia.

Con el sobre poblamiento de los presidios, sobrevino el desarrollo de algunas epidemias de tuberculosis, infecciones gastrointestinales y paludismo; lo que a su vez, ayudó a poner bajo la lupa el problema del hacinamiento. A pesar que los directores de las penitenciarías siempre hicieron alusión a las buenas condiciones sanitarias que imperaban en estos centros gracias al aseo y desinfección de celdas, excusados y talleres, las enfermedades frecuentemente aquejaban a los presidiarios. Durante la segunda mitad de 1929 se informó que las cárceles capitalinas eran centros epidémicos, aunque ciertamente no eran los únicos establecimientos afectados, algunos regimientos de la ciudad también sufrían de tuberculosis.[32]

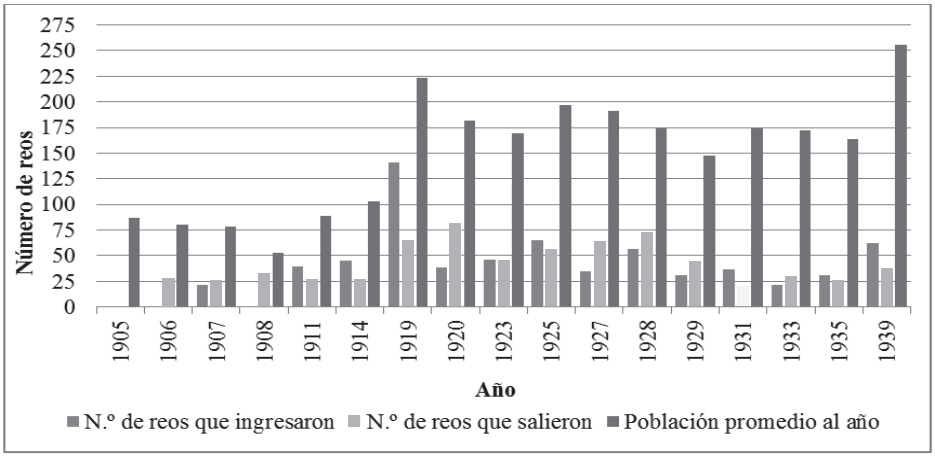
32 La Prensa. (1929, 13 de julio) "Se desarrolla una grave epidemia en los cuarteles de esta capital", p.1.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

En octubre del mismo año, *La Prensa* calculaba que el 10% de la población de la Penitenciaría Central sufría dicha enfermedad,[33] y en diciembre, el mismo periódico informaba que el crecimiento de la población reclusa (868 reos en total) y la falta de agua amenazaban las regulares condiciones sanitarias de la prisión.[34]

El mismo problema de sobrepoblación afectaba a la Penitenciaría Occidental a principios de 1930 (ver gráficos 3 y 4). Según La Prensa, en aquel recinto había más de 330 reos y las autoridades ya no sabían dónde instalar a los presos que llegaban día a día. La nota dibuja una imagen parecida a la de las prisiones actuales: reos hacinados sin ocupación, revisiones en las que se decomisan instrumentos prohibidos y vigilancia insuficiente. No obstante, para resolver los inconvenientes de espacio, el director preveía construir un nuevo edificio con mano de obra reclusa, aunque no se sabe si sus intenciones materializaron.[35]

Gráfico 3
Muestra del movimiento de reos de la Penitenciaría Occidental, 1905-1939



Fuente: elaborado en base a las memorias del ramo de Justicia correspondiente a los años indicados.

Durante esta época la prensa escrita hizo eco del sobre poblamiento penitenciario y lo relacionó con el aumento de la delincuencia. Por ejemplo, el 3 de diciembre de 1929, el rotativo *La Prensa* notaba "es creciente la criminalidad; y por ello es creciente también el número de reos en la Penitenciaría Central". El incremento de la delincuencia fue, a su vez, vinculado al alcoholismo. El problema era tal que, según una nota del mismo periódico, en un sábado de junio del mismo año la policía capturó (probablemente solo en San Salvador) a 30 ebrios. Esta tendencia se mantuvo en los meses siguientes, ya que el 7 de febrero de 1930, otra nota informaba que solo en la ciudad capital la policía puso a "170 bolos en seis días en las cárceles". Sin embargo, parece que la relación causa-consecuencia que la prensa escrita estableció entre el alcoholismo y la delincuencia, sin desestimarla por completo, estuvo basada sobre todo en las nociones morales propias de la clase media urbana, teniendo en cuenta que la mayoría de ebrios habían sido capturados mientras estaban "fondeados" (dormidos profundamente) o con el "conocimiento perdido"; condiciones en las que era difícil que delinquieran.

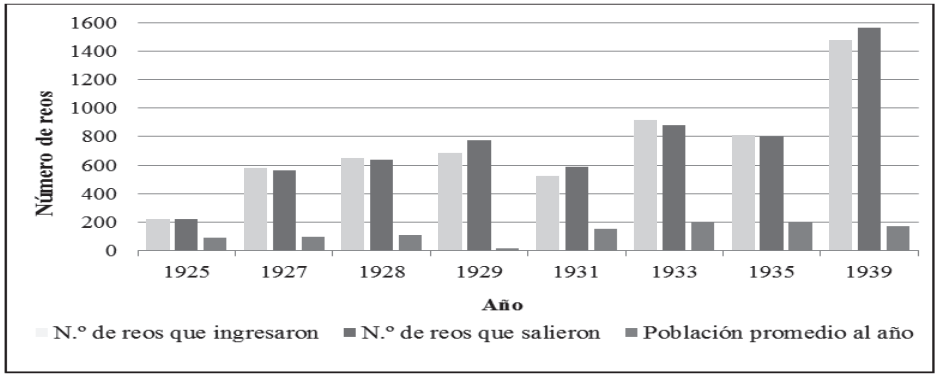
33 Ibíd., (1929, 28 de octubre) "Hay en la penitenciaría muchos reos tuberculosos", p.1.

34 Ibíd. (1929, 3 de diciembre) "Número de reos de la Penitenciaría Central", p.1.

35 Ibíd. (19302 de febrero) "Insuficiente la penitenciaría para tanto reo", p.1 y 3.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Gráfico 4
Muestra del movimiento de reos en Presidio Preventivo anexo de la Penitenciaría Occidental, 1925-1939



Fuente: elaborado en base a las memorias del ramo de Justicia.

Ya en la década de los años treinta, el discurso de la prensa sobre el aumento de la criminalidad y el pánico social habían permeado en las medidas anti delincuenciales del gobierno de Maximiliano Hernández Martínez; como resultado, se endurecieron las penas que sancionaban el homicidio, se facilitaba a los jueces la imposición de la pena de muerte a los acusados de dicho delito; se intensificó la persecución de la vagancia y en 1940 alcanzó su punto culminante con la promulgación de la Ley de Represión de Vagos y Maleantes.[36] Las estadísticas policiales indican que entre los años 1932 y 1944, más de 429,174 personas (entre mayores y menores de edad) fueron capturadas solamente por la Policía Nacional; en promedio cada año fueron arrestados 33,013 individuos (ver siguiente gráfico).

36 Sobre la represión de la delincuencia durante el martinato, véase Carlos W. Moreno. "La pena de muerte y la persecución de vagos en las políticas antidelincuenciales de El Salvador, 1928-1946" en Identidades, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, n.° 3, julio-diciembre de 2011.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Gráfico 5
Número de personas arrestadas por la Policía Nacional, 1932-1944



Fuente: elaborado a partir de las estadísticas mensuales que aparecen en la Revista de Policía de los años indicados. No se encontró el número de arrestados de los siguientes meses: febrero, marzo y junio de 1937; febrero, marzo y julio de 1938; junio de 1939; diciembre de 1942; enero-noviembre de 1943 y agosto-diciembre de 1944.

El menoscabo en la disciplina y el orden de los que al principio se enorgullecían las autoridades penitenciarias fue otro inconveniente que estas instituciones debieron enfrentar. Para esta época, los recintos penitenciarios ya se habían convertido en "antros del crimen". Tanto reos como directivos de prisiones estuvieron involucrados en distintos delitos al interior de la prisión. En noviembre de 1930, el reo Pilar Cabrera, señaló al subdirector de la Penitenciaría Central, Max Díaz de haber violado a su hija menor de edad y a otras mujeres en dicho recinto.[37] El director y subdirector renunciaron a sus cargos pero sostuvieron dicho señalamiento era una represalia de los reos contra ellos por haberles prohibido la posesión de armas cortantes, ya que en los últimos meses algunos reos habían sido muertos por otros. *La Prensa* informó de tres homicidios en ese establecimiento, además de otras reyertas entre los mismos presidiarios. También denunció, el 12 de noviembre (pp. 1 y 8) que los reclusos se aprovisionaban de armas y aguardiente durante las visitas que les hacían sus familiares. Aparentemente, la deficiencia del sistema de vigilancia del centro penal favoreció la comisión de homicidios, violaciones y amotinamiento de reclusos. No sin razón *La Prensa* tituló su número del 3 de octubre de 1930 de la siguiente manera:

> Las cárceles son antros de crímenes espantosos e indecibles: inaudito atropello a un menor en la penitenciaría perpetrado por siete reos. Es inaplazable la fundación de una casa correccional.[38]

La nota anterior, además de evidenciar las deficiencias propias de la penitenciaría, refleja las penurias del sistema carcelario salvadoreño de la época: el sistema penitenciario que las autoridades salvadoreñas establecieron y que tantas expectativas despertó en su momento, no incluyó a mujeres ni a menores de edad. Para estos grupos no se construyeron centros de encierro hasta que el problema

37 "Tremendas acusaciones contra el subdirector de la Penitenciaría Central", La Prensa, 24 de noviembre de 1930, pp. 1 y 8. Y notas sucesivas.

38 Ibíd., 30 de octubre de 1930, pp. 1 y 8.

se volvió insostenible a comienzo de la década de los treinta. Se desconoce si el internamiento de menores de edad en la Penitenciaría Central era algo habitual; no obstante, la ley exigía la segregación de hombres, mujeres y menores en distintos departamentos, así como de reos condenados y reos detenidos provisionalmente. Al parecer estas medidas apenas se cumplían, ya que Serafín Menjívar, el joven de 14 años de edad al que alude la titular del periódico, se encontraba en el departamento de detención preventiva para adultos cuando fue "ultrajado".

Otra nota periodística de 1930 indica que en las cárceles de San Salvador, los menores eran encerrados junto a los adultos, pues en octubre de ese año la Secretaría de Justicia ordenó el traslado de los primeros a otro local "con el fin de que no estén juntos con criminales y ladrones".[39] Cabe señalar que durante esta época solo funcionaban dos centros de internamiento para menores en todo el país (uno para niños y otro para niñas) administrados por órdenes religiosas, a las que el Estado pagaba por el ingreso de una treintena de menores cada año.

Pero el estado del sistema carcelario era el reflejo de una administración de justicia no menos deficiente. De acuerdo a una ley de 1928, la vigilancia de las cárceles de la República correspondía directamente a los jueces de primera instancia y donde no los hubiere, a los jueces de paz. Las principales tareas de estos jueces eran: corroborar que los reos estuviesen en cárceles seguras, amplias, salubres; que recibiesen buen trato, alimentación y atención por enfermedad; asegurarse que los reos no sufriesen más penas que aquellas legalmente establecidas, así como vigilar que los reos salieran de la cárcel cuando les correspondía, además de asegurarse que nadie estuviese detenido ilegalmente. Para todo ello, los jueces debían visitar personalmente las cárceles cuando lo creyesen necesario y por obligación el último día de los meses de enero, mayo y septiembre. En su visita, los jueces podían exigir los informes y documentos de los reos a los jefes de cárceles donde debía figurar el nombre, edad, estado, profesión, delito y fecha de detención de cada reo.[40]

Las intenciones de dicha ley contrastan con el sistema judicial corrupto, parcial y arbitrario de las primeras décadas del siglo XX que Alvarenga (2006, p. 239-279) describe como un sistema al servicio de los grupos poderosos donde predominaba el abuso y el terror de los cuerpos represivos, especialmente de la Guardia Nacional, situación que Romero Bosque habría prometido reformar durante su gobierno. Ciertamente, algunas reformas a las leyes penales tuvieron lugar en el periodo de gobierno de Romero: una modificación de 1927 al Código de Instrucción Criminal ordenaba la liberación de los reos detenidos que, esperando la resolución de la causa en su contra, hubiesen pasado igual o mayor tiempo en prisión que la pena a la que finalmente iban a ser condenados, en caso que resultasen culpables. La promulgación de esta ley, no solo evidencia la lentitud con la que se administraba justicia sino las prácticas que posibilitaban el aumento de errores judiciales, convirtiendo al sistema judicial, más que un organismo ajustado al derecho, en un sistema falible y arbitrario.

Algunos reos podían pasarse años en las penitenciarías esperando que un juez dictase una resolución a su caso. En 1930 *La Prensa* denunciaba que algunos de ellos habían sido olvidados, literalmente, en la Penitenciaría Central y titulaba en su portada *Reos que se pudren en la mazmorra, mientras sus juicios yacen olvidados* (6 de febrero de 1930). Como ejemplos citaba a Irene Vásquez y Modesto Candray, ambos habían llegado como "reos depositados". El primero, acusado de homicidio ante el juzgado de primera instancia de Sesori en el departamento de San Miguel, había sido capturado en septiembre de 1920 y esperaba desde hacía 10 años con 6

39 "En beneficio de los menores que delinquieron" en La Prensa, 17 de octubre de 1930, p. 1.

40 Decreto sobre "Visitas de cárceles y establecimientos penales" Título II del libro III del Código de Instrucción criminal en Revista Judicial, nos. 7-9, julio-septiembre de 1928, pp. 247-249.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

meses la sentencia del referido juez. El segundo, procesado por el juez de primera instancia de San Pedro Masahuat (en el departamento de La Paz) estaba en la misma situación que Vásquez, aunque en su caso, esperaba desde hacía 5 años.

Cuando los funcionarios de Justicia de Arturo Araujo revisaron el estado de las cárceles en 1931, encontraron nueve reclusos que esperaban sentencia en el Presidio Preventivo de la Penitenciaría Central. Otros nueve en igual condición en la Penitenciaría Occidental. Para resolver el problema, el secretario de Justicia pidió a la Corte Suprema de Justicia la revisión de los casos.[41] Si bien es difícil determinar el porcentaje de la población reclusa "olvidada" en las cárceles, se sabe que estos casos ocurrían con más frecuencia en los presidios preventivos, adonde no solo se enviaban a los detenidos pendientes de sentencia sino también a los reos que los alcaides de cárceles locales querían 'castigar' por distintas razones.

Durante el corto periodo de gobierno de Arturo Araujo, se comenzó a hablar de una eventual reforma de las prisiones. Según la prensa escrita, el tema era prioridad para el nuevo presidente. En marzo de 1931, Araujo, en compañía de altos funcionarios del Ministerio de Justicia, visitó e inspeccionó la Penitenciaría Central. Al final de su visita ordenó algunas reparaciones en el edificio y solicitó a la Corte Suprema de Justicia la buena administración de justicia para varios presos que llevaban varios años sin ser juzgados.[42] En el proyecto de reforma se evaluó construir una "colonia penal" en la Isla Zacatillo o en la isla de Meanguera, ambas en el golfo de Fonseca, y algunos funcionarios estudiaban los sistemas carcelarios de América Latina. Más tarde, se anunció la construcción de un centro penal en la isla de Meanguera, donde los reos podrían vivir en semi libertad, trabajar la tierra o elaborar muebles con madera de la isla. También se preveía emplear a los reos en la construcción de casas y carreteras en el golfo.

Lamentablemente estas son las últimas noticias que se conocen sobre el proyecto y no se sabe si después de la visita a la isla, las autoridades conservaron dichos planes. Lo cierto es que era muy difícil que la construcción se efectuara, pues la crisis económica imposibilitaba al Estado a hacer erogaciones de tal naturaleza. Finalmente, hay que notar que el nuevo proyecto penitenciario contemplaba algunos cambios significativos en la lógica de las penas como el confinamiento (visto como el destierro y la supervisión del castigado en un lugar lejano) y la consecuente expulsión de las penitenciarías de las ciudades, y el trabajo penitenciario agrícola que obligaría a los reos, hasta cierto punto, a ser autosuficientes obteniendo sus alimentos, vestido y demás cosas necesarias para vivir; sistema que en el fondo resultaría económico para el Estado.

Conclusiones

Conviene considerar al menos dos aspectos de la institución carcelaria que se impulsó en El Salvador desde finales del siglo XIX: el funcionamiento de las penitenciarías y el resultado que finalmente se obtuvo de ellas. Primero, hay que señalar que, al menos al principio, las penitenciarías eran un mundo distinto del resto de las cárceles salvadoreñas. Cada penitenciaría tenía una biblioteca, una escuela, un oratorio y servicio médico. Además, el trabajo para las instituciones públicas les permitía a los reos pagarse alimentación y realizar pequeños ahorros. Estas condiciones difícilmente podían encontrarse en otra cárcel pública del interior del país. No obstante, el funcionamiento del sistema penitenciario dependía en gran parte del régimen laboral. En consecuencia, la buena marcha de los talleres era crucial para dicho sistema.

41 "En favor de varios presos infelices", La Prensa, 12 de marzo de 1931, pp. 1 y 4.

42 Ibíd., 12 de marzo de 1931, pp. 1 y 4; "La colonia penal será una de las grandes reformas gubernativas", 14 de marzo, pp. 1 y 5; y "El fatídico callejón número 10 ha quedado totalmente demolido", 28 de mayo, p. 1.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Sin embargo, parece que con el tiempo varios fueron los factores que minaron su desempeño: al no disponer de un mercado abierto la producción penitenciaria estaba sujeta a la demanda de las instituciones públicas (aunque hacia finales de la década de los 20 los servicios de manufactura se abrieron al público en general), por lo tanto la cantidad de trabajo requerida dependía de una red de instituciones escasa de recursos a causa de la crisis económica derivada del crac de 1929. Por ejemplo, en 1903 los trabajos del taller de zapatería de la Penitenciaría Central abonaron 2,587.50 pesos por mano de obra y 6,915.92 en materiales utilizados, mientras que en 1939 el mismo taller solo elaboró zapatos para los internos. Aunque las fuentes consultadas muestran pocos informes de las manufacturas realizadas, podría afirmarse que el nivel de producción de la primera década del siglo XX fue mucho mayor que la registrada en la década de los años 30 por ejemplo.

Por otro lado, al tener un mercado limitado las penitenciarías no tuvieron la necesidad de invertir en la expansión de los talleres o en la diversificación de sus servicios, por lo tanto los talleres no pudieron absorber a la población reclusa que aumentó con los años y en consecuencia, ésta no pudo ejercer oficio alguno que le permitiese ahorrar o adquirir el hábito de trabajo que teóricamente le habilitaría para vivir en sociedad una vez que recuperase su libertad. Por ejemplo, los ocho talleres que la Penitenciaría Central tenía en 1939 empleaban a 203 operarios y 104 aprendices, 307 reos en total, esto contra los 653 internos que hubo en ese año. Los talleres de la Penitenciaría Central apenas podían emplear e instruir al 47% de los presos, aunque solo retribuyese al 31% de ellos.

El tema de la retribución económica también debió de influir en la disposición al trabajo de los reos. La ley establecía que el trabajo era obligatorio, pero los talleres de las prisiones no tenían espacio suficiente para recibirlos a todos, de modo que en la práctica esta disposición debió de relajarse porque en 1939 los talleres de hojalatería y herrería no tenían ningún operario pero sí aprendices que posiblemente no recibían ningún salario. ¿Qué caso tenía trabajar sin recibir ninguna retribución si además el Estado asignaba un presupuesto mínimo diario a cada reo para su manutención? Es probable que este haya sido el razonamiento de varios reos. En el mismo año, los talleres de pequeñas industrias y sombrerería tenían 41 y 50 operarios, respectivamente, pero no tenían ningún aprendiz. Al principio del siglo XX el Estado se benefició del trabajo penitenciario para abastecer sus instituciones y prohibió la incursión del capital privado en el sistema, creyendo que sus necesidades bastarían para ocupar a los presidiarios, sin embargo con el paso de los años no pudo mantener el mismo nivel de compra y los pocos internos que se dedicaron al trabajo debieron conformarse con los encargos esporádicos de particulares.

Ante este panorama, sería ingenuo pensar que los talleres fueron esos "centros industriales" de los que hablaba un alto funcionario de Justicia, igualmente son pocas las probabilidades que las penitenciarías hayan cumplido con la misión reformadora del delincuente por medio del trabajo, ni siquiera podría afirmarse que fueron "fábricas de hombres" moderados, trabajadores y disciplinados, objetivo último de la cárcel según Pavarini. No cabe duda que la institución penitenciaria salvadoreña comenzó siendo prometedora e incluso, como afirman Gómez y Herrera, se creyó que sustituiría a la pena de muerte al convertirse en instrumento efectivo del control de la criminalidad. No obstante, como pudo observarse al cabo de 30 años, las penitenciarías terminaron siendo aquello que, paradójicamente, se propusieron sustituir a finales del siglo XIX: unas prisiones sobrepobladas, malsanas y carentes de los recursos suficientes para atender a sus presidiarios.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p.277-304

Bibliografía

Libros

1. Alvarenga, P. (2006) *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos (2ª edición).
2. Barberena, S. I. (1998). *Monografías departamentales*. San Salvador: Dirección Nacional de Publicaciones e Impresos.
3. Barraza R., R. (1929). *Nueva recopilación de leyes administrativas*. San Salvador: Centro Editorial Helios (2ª edición).
4. García Ramírez, S. (1999). El sistema penitenciario: siglo XIX y XX. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 95, 357-XXX. Recuperado de http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/95/art/art3.pdf
5. Gómez, A. M. y Herrera Mena, S. A. (eds.) (2007).*Los rostros de la violencia.* San Salvador, UCA Editores.
6. Lauria-Santiago, A. (2003) *Una república agraria*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
7. Melossi, D. y Pavarini, M. (2005) *Cárceles y fábricas: los orígenes del sistema penitenciario (siglo XVI-XIX).* México D.F.: Siglo XXI editores (5ª edición).
8. Menéndez, I. (1885). *Recopilación de leyes del Salvador en Centro-América (1821-1885)*. Ciudad de Guatemala, Imprenta L. Luna.
9. Petit,J. (2003). *Ricardo D. Salvatore, Carlos Aguirre (ed.). The Birth of the Penitentiary in Latin America: Essays on Criminology, Prison Reform and Social Control, 1830-1940. Crime, Histoire & Sociétés*. Recuperado de http://chs.revues.org/index586.html
10. Salazar, O. E. (1920). La criminalidad y la función de policía en El Salvador. *Cultura, revista científica: órgano de los estudiantes universitarios de El Salvador*, 2, 96.

Otros

1. AGN, Fondo Judicial, Sección criminal del departamento de San Salvador, 1909, caja 80, exp. 3, sin número de folio.
2. Archivo General de la Nación, Fondo Judicial, Sección criminal del departamento de San Salvador, 1902, caja 73, exp. 4, fol. 103.
3. *Diario del Salvador* (1897). San Salvador, El Salvador.
4. *Diario Oficial* (1888-1934). San Salvador, El Salvador.
5. *Gaceta del Gobierno del Salvador en la América Central*. (1855-1856). San Salvador, El Salvador.
6. González, R. J. y Ayala, N. (2007). *Historia salvadoreña del sistema penitenciario*. (Tesis inédita de licenciatura). Universidad Francisco Gavidia, San Salvador.
7. *La Prensa* (1928-1932). San Salvador, El Salvador.
8. Memoria de los actos del poder ejecutivo en los ramos de relaciones exteriores, justicia y beneficencia correspondiente al año de 1903. (1904). *Reglamento de la Penitenciaría Central*, p. 350. San Salvador, Imprenta Nacional.
9. *Nuevo código penal de la República de El Salvador elaborado por los señores doctores Don Manuel Delgado, Don Teodosio Carranza y Don Salvador Gallegos en virtud de comisión que les confirió la Honorable Asamblea Nacional*. (1904). San Salvador, Imprenta Nacional.
10. Revista Judicial (1900-1928). San Salvador, El Salvador.

RECENSIONES

* “Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (siglos XVI-XIX)”
Benjamín Badura



RECENSION

* “Prison and Factory. The Origins of the Penitentiary System (16th – 19th Centuries)”

Benjamín Badura

''CÁRCEL Y FÁBRICA. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA PENITENCIARIO (SIGLOS XVI-XIX)''



Título: "Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (siglos XVI-XIX)"
Autor: Darío Melossi y Massimo Pavarini
Editorial: Siglo XXI Editores
Edición: Primera edición en español 1980, sexta reimpresión 2010
ISBN: : 968230959x

Introducción

Los dos autores son criminólogos que trabajan en la Facultad de leyes de la Universidad de Bologna, Italia. Investigadores que desde una perspectiva sociológica y filosófica de la ley han publicado libros sobre el crimen, el control social y el rol del Estado en el combate de la criminalidad.

Los intentos de analizar las formas de control social en las sociedades modernas revelan su interés interdisciplinario para explicar el origen del orden social en general.

Su planteamiento central consiste en que los individuos están sujetos a un poder disciplinario que impone un comportamiento social so pena de ser excluido o, en casos graves de desviación, privado de libertad. Para el caso, ilustran cómo se desarrollaron algunos mecanismos claves: la visibilidad permanente y la religión como discursos de sujeción, entre otros, descritos más a fondo a continuación.

Síntesis

Los autores identifican el origen del sistema penitenciario en las transformaciones sociales que se van dando a raíz del cambio de las formas de producción feudal a la producción capitalista. Demuestran como la transformación al esquema de producción capitalista genera una masa obrera liberada de sus deberes feudales, pero al mismo tiempo desposeídos y desterrados de sus lugares de labranza. La extensión de la miseria y la anarquía ponen en peligro la acumulación de capitales y crean la necesidad de imponer nuevas formas de control social. La cárcel se inscribe en estas nuevas formas al lado de otras instituciones como el hospital, la escuela y el manicomio. Uno de los pensadores destacados de esta época es Bentham que desarrolla la idea del *panópticon* que impone un nuevo poder disciplinario a los sujetos por medio de su visibilidad permanente.

Ejemplificándolo con los casos de Inglaterra e Italia, los autores proceden a ilustrar estos procesos en dos casos opuestos en términos de variables claves del proceso de acumulación primaria. En Inglaterra -dónde la transformación del feudalismo al capitalismo procedió con más rapidez- se establecieron los workhouses para someter a las masas a la nueva forma de producción. Estos eran lugares dónde los vagabundos y delincuentes se concentraban para trabajar en la emergente industria

textilera. Eran como fábricas que proveían mano de obra que en aquel entonces era muy escasa. En Italia, dónde la transformación procedió mucho más lenta, el sistema penitenciario era prácticamente inexistente y si existía estaba en mal estado, más similares a lugares dónde se guardaban los individuos sin que se les impusiera ningún tipo de trabajo forzado. La razón de esta diferencia, los autores la explican justamente por el desarrollo más lento del sistema capitalista en Italia que por ende no escaseaba de mano de obra como era el caso en Inglaterra, en donde el surgimiento del sistema de los workhouses era entonces una función de la demanda por mano de obra.

El caso de Estados Unidos que se analiza en seguida demuestra una mezcla de los dos casos ya examinados. En la época colonial las cárceles eran de tipo preventivo y se asemejaban al modelo de la familia colonial. Predominaba el castigo físico y la pena de muerte. La idea del control social y de la corrección surgió hasta después de la revolución ligados al pensamiento del iluminismo que buscaba las causas de la delincuencia, no solo en la voluntad de Dios sino en la misma sociedad. La delincuencia se volvió un asunto político con una solución positiva. Este giro en la concepción de la cárcel se ve por ejemplo en la innovación del "solitary confinement", que se implementó por primera vez en la cárcel de Auburn.

Antes de que se realizaran estas nuevas ideas a plenitud, la transformación capitalista impuso al sistema penitenciario su necesidad por mano de obra que se expresó empíricamente en seis diferentes formas de explotación o de trabajo carcelario, descritos en detalle en el capítulo XX. Pero pronto este modelo de la cárcel como fábrica encuentra la oposición de grupos organizados que temen la competencia no asalariada de estas instituciones productivas. Hubo protestas y agitación contra la producción penitenciaria, especialmente por las organizaciones sindicales que tomaban cada vez más fuerza. Por otro lado, se dificultaba la producción penitenciaria a causa de la revolución tecnológica en la producción libre que volvió a la primera cada vez menos competitiva en comparación con la segunda.

La hora llegó entonces a la penitenciaría como modelo ideal de la sociedad. El análisis se enfoca en los mecanismos institucionales, dejando atrás el modelo socio-económico que hasta ese momento predominaba en la explicación del origen del sistema penitenciario. Más que un lugar de producción de bienes las cárceles se iban transformando en "fábricas de hombres". El objetivo institucional era el de transformar al sujeto desposeído y peligroso en proletario. Los mecanismos principales que se empleaban para tal fin eran los siguientes:

a) *La arquitectura como instrumento de control social*: La idea del panóptico se reafirma en los planes de construcción que procuran generar una visibilidad unilateral y total del encarcelado. Eso quiere decir que el reo está al menos potencialmente visible todo el tiempo mientras que él no puede advertir a quienes lo vigilan en cada momento.

b) *Conocimiento del encarcelado*: La visibilidad y el aislamiento total dan lugar al estudio, la observación y el análisis del comportamiento del reo. Se genera el modelo del hombre abstracto, desligado completamente de sus relaciones sociales.

c) *Disciplina institucional*: Se impone un sistema de reglas que rigen el comportamiento del encarcelado, especialmente en lo que se refiere a su higiene personal, que refuerza un esquema de auto-control permanente.

d) *Noción del tiempo conciencial y religión como discurso de sujeción*. Cada actividad o tarea se sujeta a un horario estricto. El día del reo transcurre de forma continua según un régimen temporal que regla las horas de descanso, comida, y trabajo. Dios se vuelve la última instancia de control. El Ser que lo ve todo, sin ser observado o engañado por nadie.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 307-310

e) *Trabajo como premio*. El trabajo es escaso y tener acceso a uno se entiende como un privilegio. A los reos no se les pone a trabajar porque son ellos quienes tienen que "conseguir" trabajo.

El resultado de estos mecanismos es que el individuo se enfrenta a sus necesidades materiales sin más remedio que de buscar la satisfacción de ellas por medio de la administración carcelaria. Los autores lo formulan de la siguiente manera: "... se impone la única alternativa posible para escapar a la propia destrucción y a la locura: la forma moral del sometimiento, o sea la forma moral del estatus de proletariado. O mejor: la forma moral de proletariado se impone como condición existencial, en el sentido de única condición para la sobrevivencia del no propietario." (p.210).

En la conclusión, los dos autores hacen hincapié en algunos de las ideas de la filosofía social. En especial se refieren a la "idea de la retribución por equivalente" (p.229) formulado por Hegel para reflexionar sobre las contradicciones que se evidencian entre los conceptos de *retribution* y *reformation,* vigentes al mismo tiempo en la función del sistema sancionatorio. Surge la forma contractual de la pena que también caracteriza el intercambio de mercancías afuera de la penitenciaría. La única diferencia es que la relación contractual entre delito y pena se establece "post factum", después de lesionar la norma.

Los autores enumeran en seguida las características esenciales de la "fenomenología sancionatoria burguesa" para ilustrar la contradicción entre retribución y reformación. La retribución supone al hombre libre, capaz de pagar sus deudas con la sociedad causadas por sus actos, mientras que la reformación, por medio del poder disciplinario, establece una relación entre superior e inferior. Resaltan las mismas contradicciones en el mundo laboral, donde el trabajo tiene el doble carácter de mercancía, ofrecida libremente en el mercado, y medio de producción, sujeto al sistema coercitivo de las fábricas. Así que "la fábrica es para el obrero como una cárcel, y la cárcel para el internado es como una fábrica" (p.232).

Crítica

El análisis del origen de la cárcel es de mucho interés porque demuestra concretamente como se genera un alto nivel de control social, usando medios sofisticados como lo son la arquitectura o cosas más sencillas, como horarios. Sin embargo, el análisis y el pensamiento teórico se queda en el nivel de la organización social, sin elevar las nociones ni el enfoque al nivel de sociedad como ente superior. Es más: ni existe una noción definida de la sociedad. Eso inhibe preguntas más interesantes como por ejemplo: *¿Cómo la sociedad crea los medios con los cuales se puede dirigir la palabra en una situación dada y qué nivel de control social es verdaderamente imprescindible para ello?* Sobre este plano lo esencial es habilitar la comunicación y no controlar los sujetos. La ley, por ejemplo, se vuelve un medio de comunicación más que un medio de control social. Justamente se vuelve un medio de comunicación que se habilita para distinguir cuáles expectativas se pueden mantener y cuáles son descalificadas. No quiere decir que no exista control social, pero no dentro de la sociedad, definida como un sistema de comunicaciones, sino afuera del sistema, en los cuerpos.

¿Pero, qué nivel de control social es de verdad imprescindible para el funcionamiento de la comunicación en los sistemas de interacción y organización. Y qué se necesita controlar? Primero: la comunicación se auto-controla por medio de la recursividad de sus enunciaciones, es decir una enunciación siempre tiene que recurrir a algo que ya se haya dicho o pasado antes. Segundo: el problema del control y el orden no es tanto el de controlar cuerpos o conciencias por medio de una distribución de los sujetos sobre diferentes clases sociales, como lo sugiere la teoría de Marx o

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 307-310

Bourdieu; lo único que se necesita controlar son los medios de comunicación. Desde el punto de vista sociológico estos incluyen: el dinero (sobre todo la cantidad de dinero y las tasas de interés), el conocimiento (sobre todo el conocimiento que se genera a base de investigaciones científicas), el amor (por medio del matrimonio), y el poder (por medio de las leyes). Esto tiene sus repercusiones en las formas simbióticas de la comunicación, adjuntas a los medios de comunicación, como lo son el trabajo, la educación, el sexo y la violencia. Los pormenores de los arreglos físicos que se hubieran o no establecidos al nivel organizacional o de la interacción, están fuera del alcance de esta recensión; y desde el punto de vista sistémico también fuera de la investigación sociológica.

Dr. Benjamín Badura
Universidad de Potsdam, Alemania

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 307-310

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

* Ley penitenciaria



LAWS AND OFFICIAL DOCUMENTS

* Prison law

DIARIO OFICIAL

Director: LUD DREIKORN LOPEZ

TOMO Nº 335 | San Salvador, Martes 13 de Mayo de 1997 | NUMERO 85

SUMARIO

Pág

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO Nº 1027.- Ley Penitenciaria. 3-22

ORGANO EJECUTIVO

MINISTERIO DE ECONOMÍA

RAMO DE ECONOMIA

Acuerdo Nº 35.- Adición de artículos al Acuerdo Ejecutivo No. 243, de fecha 30 de abril de 1990. 23

Acuerdo Nº 295.- Se conceden beneficios establecidos en la Ley de Reactivación de las Exportaciones a favor de la empresa Textiles Santa Ana, Sociedad Anónima de Capital Variable. 24

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

RAMO DE EDUCACION

Acuerdos Nos. 15-1263 y 15-0237.- Creación, funcionamiento, nominación y reconocimiento de directores en dos centros educativos. 24-25

Acuerdos Nos. 15-0351 y 15-0104.- Reposición de Título y Equivalencia de Estudios. 25

INSTITUCIONES AUTONOMAS

ALCALDÍAS MUNICIPALES

Decreto No. 3.- Reformas al Presupuesto Municipal de la Ciudadd de Santa Ana. 25-26

Decreto No. 4.- Ordenanza para el Pago de las Tasas con Exención de Intereses Moratorios de la ciudad de Nueva San Salvador. 27

Estatutos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal "La Bendición", Cantón Texispulco; "Comunidad Barrio Santa Lucía" y "El Guachipilín", Acuerdos Nos. 1 y 4(2), emitidos por las Alcaldías Municipales de San Pedro Puxtla y Rosario de Mora, respectivamente, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de Personas Jurídicas. 28-36

SECCION CARTELES OFICIALES

DE PRIMERA PUBLICACIÓN

Carteles Nos. 383(11905), 384(11906), 385(11908), 386(1109) y 387(11910).- Públicas Subastas seguidas por el FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA contra los señores OSCAR JOAQUIN ARIAS CARPIO, EDI GUADALUPE CUELLAR HENRIQUEZ, MARIA DEL CARMEN MARTINEZ, JUAN CARLOS TRUJILLO Y ANDRES ALONSO CUELLAR GOMEZ, respectivamente. 37-39

Carteles Nos. 388(11911) y 389(11912).- Reposiciones de Certificados de la SOCIEDAD COOPERATIVA DE CAFETALEROS DE SAN JOSE DE LA MAJADA a favor de los señores JOSE DANIEL CASTELLANOS VALDIVIESO Y MARIA DOLORES GIAMMATTEI VDA. DE PACAS. 39

DE SEGUNA PUBLICACIÓN

Cartel Nº 367.- Aceptación de Herencia seguida por la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA a favor de TRINIDAD CORDOVA GUZMAN. 40

Cartel Nº 370.- Herencia Yacente seguida por la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, del difunto LORENZO RIVERA ASCENCIO, curador Lic. MANUEL VICENTE RAMIREZ TOVAR. 40

Cartel Nº 371.- (11708).- Pública Subasta seguida por el FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA, contra LUIS ANGEL TORRES. 40

Cartel Nº 372.- (11709).- Aviso de Cobro del MINISTERIO DE HACIENDA, a favor de MARIA ISABEL DURAN DE GOCHEZ. 41

DE TERCERA PUBLICACIÓN

Cartel Nº 362 (11435).- Convocatoria de la SOCIEDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y PRESTAMOS SAN LUIS, DE R.L. 41

Cartel Nº 423 (12908).- Convocatoria de la SOCIEDAD COOPERATIVA DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE R.L. (COPRA, DE R.L.). 41

SECCION CARTELES PAGADOS

DE PRIMERA PUBLICACIÓN

Carteles Nos. 9891-1v, 9202-1v, 9913-1v, 9924-1v, 9925-1v, 9926-1v, 9930-1v, 9933-1v, 9954-1v, 9955-1v, 9956-1v, 9959-1v, 9972-1v, 9974-1v, 9975-1v, 9981-1v, 9982-1v, 9983-1v, 9984-1v, 10026-1v, 10028-1v, 10038-1v, 10042-1v, 10046-1v, 10053-1v, 10059-1v, 10065-1v, 9878-1v, 9932-1v, 9942-1v, 9980-1v, 9988-1v, 9903-1v, 9904-1v, 9918-1v, 9949-1v, 9950-1v, 10062-1v, 9900, 9905, 9907, 9937, 9940, 9973, 9976, 9977, 9978, 9979, 9985, 10022, 10043, 10044, 10054, 10060, 10061, 10593, 10594, 9876, 9877, 9885-Bis, 9919, 9920, 9921, 9927, 9928, 9934, 9935, 9936, 9945, 9946, 9947, 9948, 9966, 10033, 10036, 10037, 10039, 10040, 10063, PI-25101, PI-25103, PI-25112, PI-25113, PI-25114, PI-25123, PI-25143, PI-25171, PI-25176, E-24120, 9881, 9882, 9883, 9884, 9890, 9893, 9894, 9895, 9896, 9914, 9915, 9916, 9941, 9951, 9952, 9989, 9990, 9991, 9992, 9993, 9994, 9995, 9996, 9997, 9998, 9999, 10000, 10001, 10002, 10003, 10004, 10005,

DIARIO OFICIAL. - SAN SALVADOR, 13 DE MAYO DE 1997. 3

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO No. 1027.-

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I.- Que de acuerdo a la Constitución de la República, el Estado reconoce a la persona humana como el origen y el fin de su actividad, por lo que está obligado a velar que toda persona sea respetada en todos sus derechos fundamentales, lo cual toma mayor relevancia cuando se encuentra sometida a detención provisional o a cualquier clase de pena privativa de libertad;

II.- Que de conformidad con el Art. 27 Inc. 3° de la Constitución de la República, es obligación del Estado organizar los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos;

III.- Que para cumplir el objetivo señalado en el considerando anterior, es necesario dictar una Ley Penitenciaria efectiva y adecuadamente estructurada, con instituciones idóneas para concretar su objetivo readaptador, que minimice los efectos nocivos del encierro carcelario y con esto el fenómeno de la reincidencia;

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia, y de los Diputados María Marta Concepción Valladares Mendoza, José Daniel Vega Guerra, Renato Antonio Pérez, Juan Antonio Ascencio Oliva, Edgardo Humberto Zelaya Dávila, Vladimir Antonio Orellana Guerra, Elí Avileo Díaz Alvarez, José Alejandro Herrera Sánchez, José Armando Cienfuegos Mendoza, María Marta Gómez y Marcos Alfredo Valladares Melgar;

DECRETA: la siguiente,

LEY PENITENCIARIA

TITULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

CAPITULO I

FINALIDAD DE LA EJECUCION.

Ambito de aplicación

Art. 1.- La presente Ley regula la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad previstas en el Código Penal y las penas contempladas en las demás leyes especiales, así mismo la aplicación de la detención provisional.

Finalidad de la ejecución.

Art. 2.- La ejecución de la pena deberá proporcionar al condenado condiciones favorables a su desarrollo personal, que le permitan una armónica integración a la vida Social al momento de recobrar su libertad.

Función de las instituciones penitenciarias.

Art. 3.- Las instituciones penitenciarias establecidas en la presente Ley, tienen por misión fundamental procurar la readaptación social de los condenados y la prevención de los delitos, así como la custodia de los detenidos provisionales.

Se consideran internos todas aquellas personas que se encuentren privadas de libertad por aplicación de la detención provisional, de una pena privativa de libertad o de una medida de seguridad.

CAPITULO II

LEGALIDAD Y CONTROL JUDICIAL

Principio de legalidad

Art. 4.- La actividad penitenciaria se deberá fundamentar en la Constitución de la República, en esta Ley, en los reglamentos dictados conforme a ella y en las sentencias judiciales Ningún interno podrá ser obligado a realizar una actividad penitenciaria, a omitir el ejercicio de un derecho, o a cumplir una medida disciplinaria, si esta restricción, mandato o medida no han sido previstos en aquellos.

Humanidad e igualdad.

Art. 5.- Queda terminantemente prohibida la utilización de torturas y de actos o procedimientos vejatorios en la ejecución de las penas.

No se discriminará a ningún interno por razón de su nacionalidad, sexo, raza, religión, tendencia u opinión política, condición económica o social o cualquier otra circunstancia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Principio de judicialización.

Art. 6.- Toda pena se ejecutará bajo el estricto control del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, y la Cámara respectiva, en su caso, quienes harán efectivas las decisiones de la sentencia condenatoria. El Juez también controlará el adecuado cumplimiento del régimen penitenciario.

Es obligatorio garantizar la asistencia letrada de los internos durante los trámites jurídicos que se susciten en la etapa de ejecución penal, si el condenado no pudiere nombrar abogado.

Principio de participación comunitaria.

Art. 7.- La Dirección General de Centros Penales deberá incluir en la planificación de actividades de educación, trabajo asistencia y, en general, en cualquier actividad de la ejecución de la pena y medida de seguridad que lo permita, o durante la detención provisional, la colaboración y participación activa de patronatos y asociaciones civiles de asistencia.

CAPITULO III

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTERNOS

Principio de afectación mínima.

Art. 8.- Las medidas disciplinarias no contendrán más restricciones que las necesarias para conservar en armonía, la seguridad y la vida interna del centro. No se aplicarán cuando sea suficiente la amonestación privada.

Derechos de los internos.

Art. 9.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución de la República y otras disposiciones legales, todo interno dispondrá de los derechos siguientes:

1) A que el establecimiento donde esté guardando prisión cuente con las instalaciones sanitarias y médicas mínimas, para garantizar la preservación de su vida, salud e integridad física. Estos servicios se deberán prestar en su caso, por el personal médico adecuado, de manera gratuita y oportuna;
2) A un régimen alimenticio suficiente para el mantenimiento de su salud;
3) A ser designado por su propio nombre. En caso de poseer documento de identidad, éste será conservado por la administración del centro, con obligación de proporcionárselo de inmediato al interno para la ejecución de cualquier acto que legalmente esté facultado; y si no lo tuviere, se velará por su obtención o reposición. La administración del centro extenderá a cada interno un documento de identificación;
4) Al respeto de su dignidad en cualquier situación o actividad;
5) A utilizar sus prendas de vestir y al respeto de sus costumbres personales, dentro de los límites de las disposiciones reglamentarias;
6) A un trabajo rentable que no sea aflictivo;
7) A la libertad ambulatoria dentro del centro de detención, sin más limitaciones que las propias del régimen que se le esté aplicando.
8) A obtener información ya sea escrita, televisiva o radial;
9) A mantener sus relaciones de familia;
10) A disponer dentro de los establecimientos de detención, locales adecuados y dignos para la realización de visitas familiares e íntimas;
11) A entrevistarse privadamente con el Juez de Vigilancia penitenciaria y de Ejecución de la Pena, el Director del establecimiento, su defensor o cualquier profesional que lo asista en la atención de un problema personal o respecto a cualquier situación que afecte sus derechos;
12) A la asistencia letrada en cualquier incidente que se suscite durante la ejecución de la pena;
13) A que las decisiones que se le apliquen referentes al régimen, tratamiento y beneficios penitenciarios se fundamenten en criterios técnicos-científicos; y,
14) Los demás que determine esta Ley y su Reglamento.

Situación de los internos sometidos a detención provisional.

Art. 10.- El interno sometido a detención provisional conservará, los derechos y facultades constitucionales y los previstos en esta Ley y en consecuencia no se podrá obligarlo a realizar otras actividades penitenciarias que aquéllas tendientes a preservar la finalidad de su detención, de conformidad al Código Procesal Penal.-

Publicaciones de los internos

Art. 11.- Los internos tendrán el derecho de publicar y editar libremente artículos, ensayos, revistas, libros y periódicos murales, siempre que no se afecte la disciplina del centro penitenciario. Su publicación podrá hacerse por su propio medio, o a través de imprentas estatales o privadas.

Biblioteca particular de los internos.

Art. 12.- Los internos tendrán derecho a disponer en el centro penitenciario, de leyes, libros, revistas y periódicos de libre circulación en el exterior, con las limitaciones que, en casos determinados, aconsejen las exigencias del régimen de los Centros previa resolución razonada del Consejo Criminológico Regional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Obligaciones de los internos.

Art. 13.- Son obligaciones de los internos:

1) Cumplir las normas del régimen interno establecidas para el centro penitenciario reguladoras de la vida dentro del establecimiento, así como las sanciones disciplinarias que se le impongan, de conformidad a esta Ley;

2) Respetar los derechos de los demás internos, personal penitenciario y todas aquellas personas con quien se relacionen; y,

3) Las demás que establezca la Ley.

Prohibiciones de los internos

Art. 14.- Los internos no podrán tener consigo o usar:

1) Armas de cualquier clase;

2) Bebidas alcohólicas

3) Drogas de cualquier tipo;

4) Medicamentos prohibidos por el personal médico del centro penitenciario;

5) Objetos de uso personal valiosos como joyas o análogos;

6) Dinero en cantidades que superen sus gastos personales; y,

7) Libros y materiales pornográficos y violentos.

CAPITULO IV

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD, DE LOS PATRONATOS Y ASOCIACIONES CIVILES DE ASISTENCIA A INTERNOS Y LIBERADOS

Regla general

Art. 15.- La Comunidad podrá participar en la asistencia social a los internos y liberados, por medio de patronatos o asociaciones civiles, cuya personalidad jurídica le corresponderá otorgarla al Ministerio del Interior.

La Dirección General de Centros Penales podrá también organizar tales patronatos cuando lo considere conveniente.

Toda ayuda post-carcelaria a los liberados, podrá ser proporcionada por las personas naturales y jurídicas aquí mencionadas, de conformidad a lo que se establezca reglamentariamente.

Programas de asistencia

Art. 16.- Las entidades de asistencia podrán diseñar y desarrollar programas en favor de los internos, en todas las actividades permitidas dentro de los centros penitenciarios, pudiendo éstas ser de carácter educativo, económico, social, moral, religioso u otros autorizados por la Dirección General de Centros Penales o el Ministerio de Justicia.

Resultados

Art. 17.- Todas las actividades realizadas por las entidades de asistencia con participación de los internos o liberados, serán debidamente evaluadas cada año, por la Dirección General de Centros Penales, con el fin de determinar su modificación, mantenimiento o cesación de actividades del patronato o asociación, previo informe que al respecto emita el Consejo Criminológico respectivo.

TITULO II

ORGANISMOS DE APLICACION DE LA LEY

CAPITULO I

ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

Clasificación

Art. 18.- Son organismos administrativos:

1) La Dirección General de Centros Penales;

2) El Consejo Criminológico Nacional;

3) Los Consejos Criminológicos Regionales; y,

4) La Escuela Penitenciaria.

Dirección General de Centros Penales

Art. 19.- La Dirección General de Centros Penales depende del Ministerio de Justicia y tiene a su cargo la Dirección de la Política Penitenciaria que le fije dicho Ministerio, de conformidad a los principios que rigen la presente Ley; así como la organización, funcionamiento y control administrativo de los centros penitenciarios.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Requisitos para el nombramiento del Director y Subdirectores Generales

Art. 20.- La Dirección General de Centros Penales estará a cargo de un Director General y de los Subdirectores Generales necesarios, quienes deberán reunir los requisitos siguientes:

1) Ser salvadoreño por nacimiento;
2) Poseer un grado universitario y conocimientos en Administración de Prisiones;
3) No menor de 30 años de edad; y,
4) Los indicados en el artículo 83 de esta Ley.

Funciones de la Dirección General de Centros Penales

Art. 21.- Son funciones de la Dirección General de Centros Penales:

1) Garantizar el cumplimiento de esta Ley y su reglamento, de las decisiones judiciales en la etapa de ejecución de la pena y medidas de seguridad; así como de la aplicación de la detención provisional;
2) Presentar al Ministro de Justicia los proyectos de trabajo y reglamentos necesarios para el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, las reformas que sugiera el Consejo Criminológico Nacional; y propuestas de política penitenciaria;
3) Presentar anualmente al Ministro de Justicia el proyecto de presupuesto de funcionamiento e inversión y vigilar que se cumpla lo presupuestado;
4) Proponer al Ministro de Justicia para su nombramiento o contratación, previo dictamen de la Escuela Penitenciaria, la nómina del personal de todas sus dependencias, así como su refrenda, traslados, ascensos y destituciones;
5) Autorizar los gastos con recursos provenientes de la actividad penitenciaria, producto de donaciones o de cualquier recurso propio; y,
6) Todas aquellas que determine la Ley y su Reglamento.

Prohibiciones a la administración

Art. 22.- Se prohíbe a la administración, la realización de actividades penitenciarias que, ya directamente o bien de un modo encubierto, impliquen:

1) La supresión o menoscabo de los derechos previstos en la presente Ley;
2) Trato desigual fundado en razones de raza, religión, condición social, ideas u opiniones políticas o cualquier otra circunstancia de análoga naturaleza;
3) El sometimiento a experiencias científicas, aún con el consentimiento del interno;
4) El sometimiento de los internos a autoridades militares o policiales, así como la adopción de un régimen militar o policial en cualquiera de los establecimientos penitenciarios;
5) La utilización de internos para tareas de vigilancia de sus compañeros de encierro;
6) La aplicación de sanciones sin posibilidades de audiencia y defensa del interno;
7) La aplicación de medidas disciplinarias de carácter colectivo e indiscriminado; y,
8) La explotación comercial de las necesidades de los internos.

Estado de emergencia

Art. 23.- Los directores de los establecimientos penitenciarios podrán declarar el estado de emergencia en su establecimiento o en algún sector determinado del mismo y suspender o restringir los derechos previstos en los numerales 6, 7, 8, 9 y 10 del Art. 9 en situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, por un plazo no mayor de quince días decisión que estará sujeta a confirmación o revocación del Director General de Centros Penales, en un término no mayor de tres horas. De tal declaratoria, se debe informar inmediatamente al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y a la Fiscalía General de la República.

Control judicial

Art. 24.- Si la dirección de Centros Penales confirma el pedido de declaración de estado de emergencia, comunicará inmediatamente la medida y sus alcances al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de ejecución de la pena competente, quien podrá confirmarla, modificarla o revocarla.

Reubicaciones de urgencia

Art. 25.- Para mantener el orden y la seguridad en el penal, los Directores de establecimientos penitenciarios o el Director General de Centros Penales, en su caso, podrán disponer en forma preventiva y temporal la reubicación de uno o varios internos por razones de urgencia, al establecimiento más cercano del juez de la causa garantizándoseles sus derechos, esto deberá comunicarse inmediatamente al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena o al competente en su caso. La medida se mantendrá hasta que el Consejo Criminológico Regional se reúna y resuelva lo que corresponda sobre esa reubicación, lo que deberá hacerse en un plazo máximo de tres días.

Estructura interna

Art. 26.- La Dirección General de Centros Penales estará formada por los Departamentos y Secciones que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, segun se establezca en el reglamento de esta Ley.

Finalidad del Consejo Criminológico Nacional

Art. 27.- El Consejo Criminológico Nacional tendrá como finalidad determinar las diversas clases de tratamiento aplicables, según los casos individualizados, que los Consejos Criminológicos Regionales sometan a su consideración; e igualmente tendrá por objeto resolver los incidentes que se susciten sobre la aplicación de criterios de ubicación y clasificación de internos dentro del sistema progresivo.

Composición del Consejo Criminológico Nacional

Art. 28.- El Consejo Criminológico Nacional estará integrado por un abogado, un criminólogo, un sociólogo, un médico, un psiquiatra, un psicólogo, un Licenciado en Trabajo Social y un Licenciado en Ciencias de la Educación y estará presidido por un Director elegido por ellos

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

mismos entre sus integrantes. El Consejo dependerá administrativamente del Ministerio de Justicia y será absolutamente independiente en sus tareas técnico-científicas.

Funciones

Art. 29.- Las funciones del Consejo Criminológico Nacional son las siguientes:

1) Proponer a la Dirección General de Centros Penales los proyectos de trabajo y reglamentos que sean necesarios para el mejor funcionamiento de los establecimientos;

2) Realizar los estudios que en materia penitenciaria le solicite el Ministerio de Justicia o la Dirección General de Centros Penales;

3) Dictar las pautas generales sobre el régimen y tratamiento de los internos y las directrices para su clasificación y traslado, que deberán seguir los Consejos Criminológicos Regionales;

4) Conocer en grado de las decisiones o resoluciones de los Consejos Criminológicos Regionales, por impugnaciones hechas a favor de los internos, cuando dichas medidas les ocasionen un perjuicio;

5) Rendir un informe semestral al Director General de Centros Penales sobre su labor;

6) Participar con la Escuela Penitenciaria en la elaboración y desarrollo de los programas de estudio; y,

7) Las demás que se establezcan en la Ley y su Reglamento.

Consejos Criminológicos Regionales

Art. 30.- En cada región, previamente determinada por el Ministerio de Justicia, habrá un Consejo Criminológico Regional integrado al menos por un abogado, un psicólogo, un Licenciado en Trabajo Social y un Licenciado en Ciencias de la Educación. Cuando la población penitenciaria lo justifique, dicho Consejo estará integrado por más profesionales de los mencionados y se incluirán también, según las necesidades, a médicos, criminólogos y psiquiatras.

Deberá existir un Consejo para cada centro penitenciario si fuere necesario.

Funciones de los Consejos Criminológicos Regionales

Art. 31.- Las funciones de los Consejos Criminológicos Regionales son las siguientes:

1) Determinar la ubicación inicial que le corresponde a cada interno al ingresar al sistema penitenciario, en base al estudio de sus condiciones personales;

2) Determinar el régimen de ejecuciones de la pena y medidas de seguridad, así como el tratamiento de cada penado según sus necesidades;

3) Decidir el avance o regresión de los penados dentro de las diferentes etapas del sistema progresivo, y su clasificación en los distintos tipos de centros, según sus condiciones personales;

4) Proponer al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena la concesión del beneficio de libertad condicional anticipada, a favor de los condenados que reúnan los requisitos que establece el Código Penal; y,

5) Las demás que se establezcan en la Ley y el Reglamento.

Escuela Penitenciaria

Art. 32.- La capacitación del personal penitenciario estará bajo la responsabilidad de la Escuela Penitenciaria, la cual dependerá de la Dirección General de Centros Penales.

Se deberá dotar a la Escuela de los recursos humanos y materiales suficientes para cumplir adecuadamente su finalidad.

Será requisito para aspirar a ser empleado penitenciario u obtener designaciones o ascensos, haber aprobado los estudios impartidos por la Escuela.

En cuanto a su estructura y funcionamiento, se estará a lo que se establezca reglamentariamente.

CAPITULO II

ORGANISMOS JUDICIALES DE APLICACION

Clasificación

Art. 33.- Son organismos judiciales de aplicación de esta Ley:

1) Las Cámaras de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena;

2) Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena; y,

3) El Departamento de Prueba y Libertad Asistida.

Competencia de las Cámaras de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

Art. 34.- Las Cámaras de Vigilancia Penitenciaria y de la Ejecución de la Pena, conocerán en grado del recurso de apelación interpuesto contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

Competencia de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena

Art. 35.- A los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena les corresponde vigilar y garantizar el estricto cumplimiento de las normas que regulan la ejecución de las penas y medidas de seguridad. Les corresponde asimismo vigilar y garantizar el respeto de los derechos de toda persona mientras se mantenga privada de la libertad por cualquier causa.

En todo caso, podrán asistirse de técnicos especializados cuando lo requiera la resolución que deban emitir.

Creación y Organización de Tribunales Penitenciarios

Art. 36.- Todo lo referente a la creación, organización y sede de los Tribunales de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, será regulado de conformidad a lo que establezca la Ley Orgánica Judicial.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Atribuciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena

Art. 37.- Son atribuciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, las siguientes:

1) Controlar la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad;
2) Acordar el beneficio de libertad condicional, y revocarlo en los casos que proceda;
3) Resolver acerca de la fijación, modificación o suspensión de las medidas de seguridad de acuerdo con lo establecido por el Código Penal;
4) Tramitar y resolver el incidente de rehabilitación de los condenados por delito, salvo los contenidos en los ordinales 1º, 3º, 4º y 5º del Art. 75 de la Constitución de la República;
5) Practicar el cómputo de las penas;
6) Tramitar y resolver las quejas o incidentes a que se refieren los Arts. 45 y 46 y numerales 1, 2, y 3 del Art. 129 de esta Ley;
7) Otorgar o denegar la suspensión extraordinaria de la ejecución de la pena, en los casos que proceda según esta Ley;
8) Declarar la extinción de la pena, en los casos que proceda de acuerdo al Código Penal;
9) Realizar visitas periódicas a los Centros Penitenciarios y entrevistarse personalmente, con los internos que lo soliciten, dentro de su jurisdicción territorial;
10) Ordenar la libertad por cumplimiento de la condena, o para gozar del respectivo período de prueba en los casos donde proceda; así como modificar las reglas o condiciones impuestas, o prorrogar el período de prueba, todo de conformidad a lo dispuesto en el Código Penal; y extender las certificaciones correspondientes;
11) Controlar el cumplimiento de las condiciones o reglas de conducta impuestas para gozar de alguna de las formas sustitutivas de la ejecución de la pena de prisión, y revocar el respectivo período de prueba, de conformidad con lo establecido por el Código Penal;
12) Controlar el cumplimiento de las condiciones o reglas de conducta impuestas en la suspensión condicional del procedimiento penal, y tramitar los incidentes que se susciten de conformidad con las normas del Código Procesal Penal;
13) Vigilar de modo especial que no haya en los centros penales persona alguna detenida en forma ilegal, y cuando se constate que la detención provisional ha adquirido las características de una pena anticipada, según las reglas que establece el Código Procesal Penal, debe comunicarlo inmediatamente al juez de la causa para que resuelva lo que corresponda;
14) Controlar el cumplimiento de las sanciones penales reguladas en el Código Penal que no impliquen privación de la libertad;
15) Resolver, por vía de recurso, acerca de la ubicación de los internos en los Centros Penales y en las etapas que correspondan, según la condición personal, de acuerdo con la ley, los reglamentos y los parámetros previamente establecidos por el Consejo Criminológico respectivo, sin que se apliquen criterios discriminatorios contrarios a la dignidad humana, ni se favorezca indebidamente la situación de algún interno; y,
16) Las demás que le asigne la Ley.

Amnistía, Indulto y Conmutación de Penas

Art. 38.- Cuando las autoridades previstas en la Constitución de la República dispusieran para el caso de internos condenados amnistía; indulto o conmutación de penas, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena ordenará el cumplimiento de la medida y será competente para resolver los incidentes que se susciten en su aplicación.

Departamento de Prueba y Libertad Asistida

Art. 39.- El Departamento de Prueba y Libertad Asistida estará conformado por un cuerpo de Inspectores y Asistentes de prueba que nombrará la Corte Suprema de Justicia, y estará al servicio de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena en las tareas de control de las condiciones o reglas de conducta impuestas en los casos de suspensión condicional del procedimiento penal, medidas de seguridad, libertad condicional, suspensión condicional de la ejecución de la pena en cualquiera de sus formas, y el cumplimiento de penas que no implican privación de libertad.

Para los efectos de este artículo el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, podrá solicitar la colaboración necesaria de cualquier autoridad judicial o administrativa.

Los Inspectores de prueba deberán ser Abogados y los Asistentes, Licenciados en Trabajo Social. Ambos funcionarios podrán desplazarse a cualquier lugar del territorio nacional, cuando el ejercicio de sus labores lo requiera.

En cuanto a su organización y competencia, se estará a lo que establezca la Ley Orgánica Judicial.

CAPITULO III
MINISTERIO PUBLICO

Participación

Art. 40.- La Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, actuarán en los incidentes que se susciten durante la aplicación de la detención provisional, de la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, de conformidad a lo que establezcan sus respectivas leyes, esta Ley y demás disposiciones legales vigentes.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Art. 41.- La Dirección General de Centros Penales deberá remitir mensualmente a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, o cuando esta lo requiera, un listado actualizado de las personas privadas de libertad en todos los centros penitenciario del país. Si se le solicitare, también deberá proporcionarles los demás datos que menciona el Art. 89 de esta Ley.

Colaboración

Art. 42.- El Director del centro penitenciario deberá proporcionar la colaboración necesaria que le fuere solicitada por los Agentes Auxiliares y Delegados Departamentales o Locales de los órganos del Ministerio Público, para el desempeño de sus funciones.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Ejecución de la sentencia

Art. 43.- Las penas se ejecutarán al quedar firmes las sentencias, inmediatamente, el tribunal que declare firme la sentencia, ordenará las comunicaciones que correspondan.

Cuando el condenado deba cumplir pena de prisión, u otra de las que establece el Código Penal, el tribunal competente remitirá certificación de la sentencia al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, y al Director del Centro Penal donde el reo está detenido, en su caso, para que proceda según corresponda; y si estuviere en libertad, ordenará inmediatamente su detención.

Cómputo

Art. 44.- Recibida la certificación de la sentencia, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena ordenará su cumplimiento y practicará el cómputo del tiempo que ha estado privado de libertad el condenado, con base en las reglas que establece el Código Penal y fijará fecha en que cumplirá la totalidad de la condena. Esta resolución será notificada a la Fiscalía General de la República, al condenado y a su defensor, quienes podrán solicitar al mismo juez revisión del cómputo practicado, dentro de tres días de su notificación. El cómputo quedará aprobado al vencer el plazo, sin haber sido impugnado, o el decidir el juez sobre la impugnación.

En cualquier tiempo podrá rectificarse el cómputo practicado, a solicitud de parte o de oficio.

Quejas judiciales

Art. 45.- El interno que sufra un menoscabo directo en sus derechos fundamentales, o fuere sometido a alguna actividad penitenciaria o sanción disciplinaria prohibida por la ley, podrá presentar queja oral o escrita ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena competente.

También podrá plantear la queja cualquier persona o asociación de personas directamente vinculadas con los intereses del interno.

El Juez conocerá sobre la queja planteada, en audiencia oral, a realizarse dentro de un plazo máximo de setenta y dos horas de recibida, a la cual debe convocar a todas las partes. La queja debe quedar resuelta en esa misma audiencia, con las partes que asistieren.

En caso de queja manifiestamente improcedente, de conformidad al inciso primero de este artículo, el juez la rechazará mediante resolución motivada.

Caso que la queja fuere rechazada, puede ser nuevamente presentada ante la Cámara de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

Por el mismo hecho y motivos, podrá presentarse sólo una queja.

De constatarse positivamente los hechos denunciados, el juez resolverá que se restablezca el derecho conculcado. Al efecto notificará la resolución al Director General de Centros Penales, o al Ministro de Justicia, para su cumplimiento y amonestación correspondiente a quien ordenó el acto indebido.

Incidentes

Art. 46.- Los incidentes que se refieran a la suspensión de la ejecución de la pena, a la libertad condicional en cualquiera de sus formas, a la conversión de la pena de multa por las que permite el Código Penal, a la rehabilitación, a la extinción de la pena, de las medidas de seguridad, a la suspensión condicional del procedimiento penal, así como todos los que por su importancia el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena lo estime necesario, deben ser resueltos en una audiencia oral a realizarse dentro de un plazo de cinco días, a la cual convocará a todas las partes. El incidente debe resolverse en esa misma audiencia, con las partes que asistieren. Esta resolución será apelable.

Recursos

Art. 47.- Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, que no concedan un beneficio penitenciario, declaren o denieguen la extinción de la pena, las referencias a la conversión de la pena de multa, a la fijación modificación o suspensión de las medidas de seguridad, la revocación de la suspensión condicional del procedimiento penal, la suspensión de la ejecución de la pena, y la libertad condicional, serán apelables para ante la Cámara de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

No son apelables las resoluciones pronunciadas en los demás incidentes que se susciten dentro de la ejecución de la pena, salvo que exista una grave violación al régimen de privación de libertad.

Recurso de apelación

Art. 48.- Este recurso deberá interponerse por escrito, debidamente fundado, ante el mismo Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena que dictó la resolución, dentro del término de tres días, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

Cuando el recurrente ofrezca prueba, tiene que hacerlo junto con el escrito de interposición, señalando concretamente el hecho que pretende probar.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Emplazamiento y elevación

Art. 49.- Presentado el recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, deberá emplazar a las otras partes para que dentro del término de tres días contesten el recurso y, en su caso, ofrezcan prueba; luego sin más trámite e inmediatamente deberá remitir las actuaciones a la Cámara de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena para que ésta resuelva. Ello suspenderá temporalmente la ejecución de la resolución apelada.

Procedimiento

Art. 50.- Recibidas las actuaciones, la Cámara de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena dentro de los tres días siguientes debe admitir o rechazar el recurso, y decidir la cuestión planteada, todo en una sola resolución.

Si la parte ha solicitado prueba y el tribunal la estima pertinente para resolver el recurso, debe fijar una audiencia oral a realizarse dentro de los cinco días de recibidas las actuaciones.

Quien ha ofrecido prueba para la segunda instancia, toma a su cargo la presentación de dicha prueba en la audiencia y el tribunal debe resolver únicamente con la prueba que se incorpore.

El Tribunal debe auxiliar al oferente expidiendo las citaciones o las órdenes que sean necesarias.

Libertad condicional

Art. 51.- El condenado que reuniere los requisitos previstos en el Código Penal, podrá solicitar al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena se le otorgue la libertad condicional. El Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena deberá promover el incidente de oficio, cuando fuere procedente.

Recibida la solicitud, o de oficios, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, solicitará por el medio que estime conveniente al Consejo Criminológico Regional bajo cuya atención estuviere el condenado, la remisión por cualquier medio de los informes que menciona el Código Penal. Estos informes deberán rendirse en un término perentorio que no excederá de las veinticuatro horas hábiles siguientes.

En la resolución que otorgue la libertad condicional se especificarán las condiciones o reglas de conducta a que se subordina, todo de acuerdo a lo que establece el Código Penal. Se dará certificación de la resolución al peticionario y al Director del establecimiento penitenciario respectivo, ordenando ponga en libertad inmediatamente al beneficiado.

Medidas de seguridad

Art. 52.- Al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la pena le corresponde pronunciarse sobre la fijación, modificación o suspensión de las medidas de seguridad conforme establece el Código Penal. Una vez cada seis meses deberá examinar de oficios el mantenimiento o la suspensión de las medidas de seguridad impuestas por los tribunales, sin perjuicio de hacerlo en cualquier momento, previa solicitud de los interesados o de los organismos intervinientes.

Suspensión condicional del procedimiento

Art. 53.- La revocación de la suspensión condicional del procedimiento penal, y los incidentes que ocurran durante el plazo de cumplimiento de las condiciones o reglas de conducta, se tramitarán de acuerdo al artículo 46.

CAPITULO II

DE LA EJECUCION DE LAS PENAS NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD

Competencia

Art. 54.- El control del cumplimiento de las penas que no impliquen privación de libertad estará a cargo del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena a través del Departamento de Prueba y Libertad Asistida como su organismo colaborador.

Para este efecto, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena promoverá la ejecución, pudiendo solicitar colaboración a personas naturales, jurídicas, estatales o privadas.

Facultad de modificar el cumplimiento de la pena

Art. 55.- En cualquier etapa de la ejecución, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena podrá, motivadamente, alterar la forma de cumplimiento de las penas no privativas de libertad, adecuándolas a las condiciones personales del condenado y a las características del establecimiento, la empresa o el programa comunitario al que se le haya asignado; pero no podrá modificar la naturaleza de la pena impuesta, facultad que únicamente corresponde al Juez de Sentencia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

De la pena de prestación de trabajo de utilidad pública

Art. 56.- Corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de ejecución de la Pena a través del Departamento de Prueba y Libertad Asistida:

1) Asignar al condenado a la entidad pública o privada de utilidad social, o programa comunitario estatal o municipal debidamente acreditario, con el deber de trabajar gratuitamente, de acuerdo a sus aptitudes, profesión u oficio, edad y estado de salud, bajo las condiciones que señala el Código Penal;

2) Regular los días y horarios en los que deberán cumplirse el trabajo;

3) Cambiar la forma de ejecución de la pena, a fin de ajustarla a la jornada de trabajo;

4) Establecer, entre ocho y dieciséis horas semanales, las jornadas de trabajo, de manera que no se perturbe la actividad laboral normal del condenado; y,

5) Computar el inicio del cumplimiento de la ejecución a partir de la primera comparecencia del condenado a la prestación del trabajo.

Reconsideración

Art. 57.- El penado que se considere afectado por la naturaleza del trabajo asignado o por no haberse observado lo prescrito en el artículo anterior, podrá solicitar la reconsideración de la medida ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

Informes

Art. 58.- La entidad favorecida con la prestación del trabajo de utilidad pública remitirá mensualmente al Departamento de Prueba y Libertad Asistida, informe detallado de las actividades realizadas por el condenado, pudiendo en cualquier momento comunicar su ausencia o faltas disciplinarias.

Si el condenado se ausenta injustificadamente durante tres días en el cumplimiento de la pena, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena ordenará que la sentencia se ejecute ininterrumpidamente en el establecimiento penitenciario más cercano al domicilio del condenado hasta el cumplimiento de la condena, computándose en tal caso dos días de privación de libertar por jornada semanal de trabajo cumplida.

Del arresto de fin de semana

Art. 59.- Corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, a través del Departamento de Prueba y Libertad Asistida, controlar el cumplimiento de la pena de arresto de fin de semana, señalado el local, días y horas en que deberá cumplirse la pena.

El inicio de la ejecución se computará a partir de la primera comparecencia del condenado al establecimiento organizado para ese fin.

Locales de ejecución

Art. 60.- La pena de arresto de fin de semana se cumplirá en establecimiento adecuados para la ejecución que, con la colaboración de entidades estatales y privadas, deberá gestionar el Departamento de Prueba y Libertad Asistida.

Se podrá contar con la asistencia de entidades nacionales e internacionales afines, para el desarrollo de los cursos, charlas o conferencias, talleres y otras actividades educativas, que deberán ser impartidos al condenado.

Informes

Art. 61.- La entidad designada informará periódicamente tal Departamento de Prueba y Libertad Asistida, el cumplimiento o incumplimiento de la pena de arresto de fin de semana.

Si el condenado se ausenta injustificadamente durante tres días en el cumplimiento de la pena, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena ordenará que la sentencia se ejecute ininterrumpidamente en el establecimiento penitenciario más cercano al domicilio del condenado hasta el cumplimiento de la condena, computándose en tal caso dos días de privación de libertad por cada fin de semana.

Arresto domiciliario

Art. 62.- Corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, a través del Departamento de Prueba y Libertad Asistida, controlar el cumplimiento de la pena de arresto domiciliario.

El inicio de la ejecución se computará a partir del primer día de permanencia del condenado en su residencia, sin salir injustificadamente de la misma.

Si el condenado incumple, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena ordenará la ejecución del resto de la condena en el establecimiento penitenciario de su domicilio o que se encuentre cercano a éste.

Excepcionalmente esta pena podrá cumplirse en el lugar que determine el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Para garantizar el cumplimiento de esta pena, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena será auxiliado por la Policía Nacional Civil.

Caso especial

Art. 63.- En caso que el arresto domiciliario fuere impuesto, de acuerdo al Código Procesal Penal, como sustitutivo de la detención provisional, será competente para su control el juez de la causa.

De la inhabilitación

Art. 64.- Corresponde al Juez o Tribunal que dictó la sentencia condenatoria comunicar, a la autoridad competente para su ejecución, la pena de inhabilitación impuesta al condenado.

La autoridad deberá informar al Juez o Tribunal de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, en el término de cuarenta y ocho horas contadas desde la recepción de la comunicación a que se refiere el inciso anterior, el momento del inicio de la ejecución.

Decomiso

Art. 65.- En los casos de condena a la pena de inhabilitación previstos en el Código Penal, el Juez o Tribunal que dictó la sentencia condenatoria dispondrá, en los casos pertinentes, el decomiso de los documentos que autoricen el ejercicio de la profesión, arte, oficio o actividad a que se refiere la sentencia.

Deber de comunicar

Art. 66.- La autoridad competente, o cualquier perjudicado, deberán comunicar al Juez o Tribunal que conoció el proceso y al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, sobre el incumplimiento de la pena.

De la ejecución de la multa, y otras penas

Art. 67.- Corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena controlar el incumplimiento de la pena de multa, conforme a las reglas que establece el Código Penal.

También corresponde a este juez, controlar la ejecución de las penas de expulsión del territorio nacional para los extranjeros, y privación del derecho a conducir vehículos de motor, de acuerdo a la regulación contenida en el Código Penal.

TITULO IV
CENTROS PENITENCIARIOS
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Clasificación de los Centros Penitenciarios

Art. 68.- Los Centros Penitenciarios, según su función serán:

1) Centros de Admisión
2) Centros preventivos
3) Centro de cumplimiento de penas; y,
4) Centros especiales

Estos Centros podrán funcionar en un mismo conjunto arquitectónico, siempre que ellos se instalen con la debida separación.

Instalaciones

Art. 69.- Los Centros penitenciarios deberán contar con las instalaciones siguientes:

1) Dormitorios individuales o colectivos;
2) Enfermerías, clínicas médicas y psicológicas;
3) Instalaciones deportivas y recreativas;
4) Salas o espacios adecuados, para recibir visitas;
5) Instalaciones sanitarias adecuadas;
6) Escuela, biblioteca y salas de estudio;
7) Talleres y lugares de trabajo adecuados a las modalidades de cada establecimiento;
8) Habitaciones para visita íntima;
9) Comedores adecuados; y,
10) Cualquier otra que se necesaria.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Centros para mujeres

Art. 70.- Las mujeres serán ubicadas en centros adecuados a su condición personal, siempre separadas de los hombres.

Los centros deberán contar con dependencias especiales para atención de las internas embarazadas y de las que han dado a luz. Se procurará que el parto se realice en un establecimiento asistencial ajeno al Centro, y si el niño naciera en el establecimiento penal, no deberá constar esta circunstancia en su partida de nacimiento.

Las mujeres podrán tener en su compañía a sus hijos menores de cinco años. A tal efecto, en los centros de mujeres se organizará un local destinado a guardería infantil.

CAPITULO II

CENTROS DE ADMISION

Centros de Admisión

Art. 71.- Los Centros de admisión son establecimientos destinados para los internos que ingresan al sistema penitenciario, durante se realiza su observación y diagnóstico inicial.

El Consejo Criminológico Regional deberá decidir en un plazo máximo de treinta días la ubicación del interno en el régimen y en el Centro Penitenciario que corresponda, de acuerdo a los resultados de la observación y diagnóstico.

En las regiones donde no existan Centros de admisión, se harán secciones especiales de admisión, con la debida separación de acuerdo a lo que determine la Dirección General de Centros Penales.

Los imputados que cumplen detención por el término de inquirir, no estarán sujetos durante ese término a la observación y diagnóstico inicial a que se refiere el inciso primero de este artículo.

CAPITULO III

CENTROS PREVENTIVOS

Centros preventivos

Art. 72.- Los Centros preventivos son establecimientos destinados exclusivamente a la retención y custodia de detenidos provisionalmente por orden judicial.

La Dirección General de Centros Penales establecerá, por lo menos, un establecimiento de este tipo por región, tanto para mujeres como para hombres, siempre totalmente separados de los penados, a fin de facilitar la administración de justicia y mantener a los internos cerca de su medio social y familiar.

Sectores

Art. 73.- Los Centros preventivos deberán contar con los sectores necesarios para garantizar la seguridad de los internos.

Sin perjuicio de lo que disponga la reglamentación, deberán contar con los sectores siguientes:

1) Sector para el alojamiento de adultos hasta veintiún años de edad;

2) Sector de mayores de veintiún años;

3) Sector de seguridad. Este sector estará destinado a alojar a los internos que presentan problemas de convivencia dentro del régimen propio de los Centros preventivos; y,

4) Sector de atención médica destinada al alojamiento temporal de internos con enfermedades infectocontagiosas que requieran una atención especial.

CAPITULO IV

CENTROS DE CUMPLIMIENTO DE PENAS

Centros de cumplimiento de penas

Art. 74.- Los Centros de cumplimiento de penas estarán destinados a los internos que se encuentran en el período de la ejecución de la pena.

Los adultos hasta veintiún años de edad serán alojados en Centros distintos a los destinados para adultos mayores de esa edad o, en todo caso, en secciones especiales. En casos excepcionales, el Consejo Criminológico Regional podrá destinar a los Centros, Secciones para adultos internos, que, habiendo cumplido esta edad, no hayan alcanzado los veinticinco.

Tipos de Centros

Art. 75.- La Dirección General de Centros Penales organizará los siguientes tipos de Centros de cumplimiento de penas:

1) Centros ordinarios;

2) Centros abiertos;

3) Centros de detención menor; y

4) Centros de seguridad.

La ubicación de los internos en los distintos tipos, así como los cambios de ubicación, serán resueltos por el Consejo Criminológico Regional.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Centros Ordinarios

Art. 76.- Los centros ordinarios estarán destinados a alojar a los internos que cumplen penas privativas de libertad de acuerdo con el régimen progresivo de cumplimiento establecido en esta Ley.

Centros Abiertos

Art. 77.- Los Centros abiertos estarán destinados a aquellos internos que no presentan problemas significativos de inadaptación en los centros ordinarios. Estos gozarán de regímenes penitenciarios basados en la confianza y autogobierno de los internos.

Centros de Detención Menor

Art. 78.- Los Centros de Detención Menor estarán destinados al cumplimiento de las penas hasta de un año, el de cumplimiento del resto de condena, en los casos que conforme a las normas del Código Penal se revoque el beneficio concedido, o se convierta a prisión la pena no privativa de libertad.

El Consejo Criminológico Regional podrá disponer también que sean alojados en estos Centros los internos que cumplan pena privativa de libertad en la fase de semilibertad.

Centros de Seguridad

Art. 79.- Serán destinados a los Centros de Seguridad aquellos internos que presenten problemas de inadaptación extrema en los Centros ordinarios y abiertos, constituyendo un peligro para la seguridad del mismo interno, de los otros internos y demás personas relacionadas con el centro.

La permanencia de los internos en estos Centros será por el tiempo mínimo necesario, hasta que desaparezcan las circunstancias que determinaron su ingreso.

CAPITULO V
CENTROS ESPECIALES

Centros especiales

Art. 80.- Los Centros especiales estarán destinados para la atención y tratamiento de la salud física y mental de los internos.

Mientras el sistema penitenciario no cuente con estos Centros especiales, el Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Centros Penales podrá solicitar la colaboración del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

TITULO V
PERSONAL PENITENCIARIO
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Principio rector

Art. 81.- El personal penitenciaro será cuidadosamente seleccionado teniendo en cuenta su integridad y capacidad personal.

Los miembros del personal penitenciario quedan sujetos a la obligación de seguir, antes de su nombramiento, y durante el desempeño de su cargo, los cursos de inducción, formación y de actualización que establezca la Escuela Penitenciaria, así como someterse a los exámenes de selección respectiva.

Sólo se nombrará o promoverá a quien hubiere aprobado las correspondientes evaluaciones en la Escuela Penitenciaria.

Naturaleza de la función

Art. 82.- La función de los empleados penitenciarios es de naturaleza eminentemente social, y tiene como objetivo velar por la readaptación del interno a la sociedad.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Perfil general del empleado penitenciario

Art. 83.- Todo empleado penitenciario deberá poseer las características generales siguientes;

1) Ser estable emocionalmente y poder tomar decisiones en momentos de emergencia;

2) Tener buenas relaciones humanas para con los funcionarios y demás empleados, y especialmente en el trato con los internos;

3) Poseer conocimientos de administración de prisiones. Esta característica es obligatoria para aspirantes a Directores, Sub-Directores o Secretarios Generales; y,

4) Ser de notoria moralidad y honradez.

El estudio y evaluación del personal penitenciario para los efectos anteriores lo hará la Escuela Penitenciaria.

Categorías

Art. 84.- Existirán tres categorías de personal penitenciario:

1) Profesionales y especialistas;

2) Personal auxiliar y administrativo; y,

3) Personal de Seguridad

El régimen de servicios de todos los Centros Penitenciarios es eminentemente civil.

Organización del personal de seguridad

Art. 85.- El personal de seguridad será organizado jerárquicamente, a efecto de mantener entre el mismo las categorías y el orden que requiere la disciplina penitenciaria, de acuerdo a un régimen especial.

Reglamentación

Art. 86.- El reglamento de la presente Ley dispondrá acerca de la carrera penitenciaria, siguiendo los principios de selección de personal, especialización, formación penitenciaria, estabilidad, humanidad e integración personal, disciplina y respeto a los derechos de los internos. En el mismo se regularán las sanciones disciplinarias a imponer al personal de seguridad, por los actos indebidos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

TITULO VI

REGIMEN PENITENCIARIO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Ingreso

Art. 87.- El ingreso de un imputado o condenado en cualquiera de los Centros penitenciarios, se hará previa entrega al Director del Centro, o quien haga sus veces, de la correspondiente orden escrita emanada de autoridad judicial competente.

El imputado o condenado recibirán al ingresar a cualquiera de los Centros del sistema penitenciario, un folleto que explicará de modo claro y sencillo sus derechos fundamentales, obligaciones y prohibiciones, y el régimen interior del Centro. Si la persona fuere analfabeta, se le proporcionará además dicha información verbalmente.

Registro

Art. 88.- Será obligación de la administración formar un expediente de toda persona que ingrese al sistema, que deberá contener:

1) Copia de la sentencia de condena y del cómputo de la pena y, en los casos de detención provisional, copia de la resolución del juez competente;

2) Datos personales del interno y de su familia que le sean requeridos. El interno podrá indicar también los datos de una persona amiga o allegada, a fin de registrarlos para cualquier comunicación;

3) Los informes que realice el Consejo Criminológico Regional, los cuales comprenderán:

   a. Un informe sobre las características personales, condiciones económicas y sociales, ambiente familiar, grado de instrucción y actividad laboral;

   b. Un informe psicológico sobre la personalidad del interno y su posible comportamiento en prisión; y,

   c. Un informe médico sobre el estado de salud del interno;

4) La firma y huellas dactilares del interno que acredite que se le ha entregado el folleto instructivo a que se refiere el artículo anterior o, en el caso de internos

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Analfabetos, la constancia de que se le ha brindado además esa información verbalmente; y,

5) El inventario de los bienes cuyo ingreso prohibe esta Ley y que no se le pueden entregar a sus familiares, y constancia del depósito de los bienes que no permanezcan en poder del interno.

En el registro se agregarán todas las actuaciones que se produzcan durante la etapa de ejecución penal o de detención provisional, así como todos los datos o informaciones que se establezcan reglamentariamente.

Registro de Internos

Art. 89.- Sin perjuicio de los registros a que se refiere el artículo anterior, la Dirección General de Centros Penales deberá llevar un registro de internos, para efectos de control del límite temporal de la detención provisional, debiendo informar al juez respectivo treinta días antes del vencimiento del plazo máximo de la misma, en base a las reglas que fija el Código Procesal Penal. En dicho registro constará:

1) Datos Personales del interno;
2) Fecha de ingreso y egreso;
3) Nombre y domicilio de familiares directos o allegados;
4) El Centro penitenciario y la sección o ubicación exacta del interno dentro del centro; y,
5) Nombre del defensor del interno y el del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena que controla su causa.

Alojamiento Diagnóstico y separación de internos

Art. 90.- Mientras duren la clasificación y estudios de diagnóstico que realizará el Consejo Criminológico Regional, el interno será alojado en los centros de admisión. En el plazo máximo de treinta días, los internos serán ubicados en el lugar asignado sobre la base de los estudios iniciales.

Los internos serán agrupados según sus características comunes y complementarias, teniendo en cuenta las reglas de separación siguiente:

1) Deberán estar separados hombres y mujeres en centros diferentes o en secciones totalmente independientes y seguras;
2) Los adultos de dieciocho a veintiún años, sean condenados o detenidos provisionales, deberán estar separados de los adultos mayores de esa edad;
3) Los que presenten deficiencias físicas o mentales que les haga imposible atender al régimen normal del Centro Penitenciario, deberán ser trasladados a alguno de los Centros especiales;
4) Los imputados o condenados por delito doloso deberán estar separados totalmente de los imputados o condenados por delitos culposos; y,
5) Los imputados o condenados que, en razón del cargo que desempeñen o han desempeñado, corran peligro en su integridad física, estarán separados del resto de los internos; y,
6) Habrá una sección de primarios y otra de reincidentes.

Traslados

Art. 91.- Los traslados, de cualquier naturaleza, deberán hacerse en forma tal que respete la dignidad de los internos, los derechos humanos de éstos y la seguridad de la conducción. El traslado será notificado de inmediato a los familiares o a la persona allegada que figure en el expediente del interno. Y no podrán ser nocturnos, salvo autorización expresa del Juez competente.

Los traslados de los condenados podrán ser autorizados por el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, previo dictamen favorable del Consejo Criminológico Regional, y el de los detenidos provisionales por el Juez de la causa, debiendo notificar esta resolución al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena. En todo caso deberá comunicarse la resolución al Director General de Centros Penales, y Director del establecimiento penitenciario.

Permisos especiales de salida.

Art. 92.- Los internos, sean condenados o detenidos provisionalmente, podrán obtener permisos de salida en los siguientes casos:

1) Por razón de grave enfermedad o muerte de su cónyuge convivientes, ascendiente o descendiente, y hermanos;
2) Para participar en actividades culturales, laborales y deportivas entre los establecimientos penales, o con ocasión de eventos de trascendencia comunal o nacional organizados por la Dirección General, entidades estatales, patronatos o asociaciones de asistencia a los internos; y
3) Para contraer matrimonio, cuando no sea posible la concurrencia del funcionario competente, sacerdote o ministro del culto al cual pertenece el interno.

El permiso de salida podrá ser otorgado por el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena o el Director del centro en el caso de los condenados; y por el Juez de la causa en el caso de los detenidos provisionales. En ambos casos, el Juez competente deberá comunicar su resolución al Director del centro, en la cual determinará el tiempo del permiso y la custodia, si fuere necesaria.

Registros y requisas

Art. 93.- Los registros en los internos, en sus pertenencias y celdas, se realizarán en privado, sin la presencia de otros internos. Las requisas en las instalaciones del establecimiento se efectuarán en forma periódica según se establezca reglamentariamente. En ambos casos, se respetará la dignidad de las personas.

Estas diligencias deben efectuarse de día, salvo que razones de seguridad justifiquen que se realicen de noche.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Cuando se trate del registro de visitas de cualquier naturaleza, deberá realizarse respetando la dignidad de las personas, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento de esta Ley.

Egresos

Art. 94.- La libertad de los detenidos sólo podrá ser autorizada por orden escrita de la autoridad judicial competente.

El egreso se hará constar en el expediente del interno, especificando la resolución judicial en que se fundamenta.

La administración del centro dejará constancia del egreso en el expediente del interno y dará aviso al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena sobre su cumplimiento.

CAPITULO II

FASES DEL REGIMEN PENITENCIARIO

Fases

Art. 95.- La ejecución de la pena de prisión se realizará a través de las siguientes fases:

1) Fase de adaptación;
2) Fase ordinaria;
3) Fase de confianza; y,
4) Fase de semilibertad.

Fase de adaptación

Art. 96.- La fase de adaptación tendrá por objetivo lograr la adaptación de los internos a las condiciones de vida en el centro al que fueren destinados.

La Dirección del centro observará las siguientes reglas:

1) Se organizará reuniones explicativas sobre el funcionamiento del centro, de las normas disciplinarias, del trabajo disponible en el centro y de las posibilidades de instrucción y capacitación;
2) Asimismo, se organizará reuniones grupales de internos a fin de considerar sus problemas e inquietudes. Las reuniones serán coordinadas por profesionales;
3) Las sanciones disciplinarias impuestas durante este período no se harán constar en el expediente personal del interno; y,
4) Los días y horarios de visita serán amplios.

Al fin del período de adaptación que no excederá de sesenta días, el Consejo Criminológico Regional elaborará un informe que determinará si el interno está apto o no para su ingreso a la fase Ordinaria. En caso el informe fuere negativo, la adaptación se prolongará por otro término igual. De esta resolución se podrá apelar para ante el Consejo Criminológico Nacional.

Fase Ordinaria

Art. 97.- La Fase Ordinaria se extenderá desde la finalización del período de adaptación hasta el ingreso a la fase de confianza y se regirá por las reglas siguiente:

1) Se establecerán horarios de trabajo, de instrucción de recreación y de descanso. El horario de trabajo no podrá ser superior a ocho horas, el horario de instrucción será de una hora salvo que el interno asista a cursos regulares.
2) La Dirección del Centro deberá brindar posibilidades de trabajo a todos los internos. Todos los condenados estarán obligados a trabajar, salvo que realicen cursos regulares educativos o que en circunstancias especiales y con autorización del Consejo Criminológico Regional, reemplacen el trabajo con algún otro tipo de actividad útil.-
3) Los centros deberán brindar posibilidades de recreación a todos los internos. Se fomentará, en especial, la práctica de deportes y las actividades culturales y artísticas.-
4) Los centros deberán brindar a los internos posibilidades de instrucción, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley.-
5) Los internos deberán colaborar en las labores de limpieza, de acuerdo a lo que establece la reglamentación del centro ; y
6) Se velará especialmente por establecer condiciones de vida digna, promoviendo las relaciones comunitarias, de modo que la vida en prisión prepare el interno para la vida social en libertad.

Fase de Confianza

Art. 98.- La fase de Confianza consistente en la flexibilización de la disciplina y la concesión de mayores facultades al condenado conforme a las reglas siguientes:

1) El interno podrá disfrutar de permisos de salida.
2) Se procurará que el interno tenga mayor opción a puestos de trabajo de más responsabilidad;
3) Se aumentará el número de visitas familiares y de amigos; y
4) Disfrutará de mayores facilidades para su libertad ambulatoria dentro del Centro.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Condiciones de Otorgamiento

Art. 99.- El ingreso a la fase de confianza será decidido por el Consejo Criminológico Regional. La decisión será recurrible ante el Consejo Criminológico Nacional.

Serán condiciones para ingresar a la fase de Confianza:

1) Haber cumplido la tercera parte de la pena; y

2) Demostrar avances en el desarrollo de la personalidad.

A este fin, se valorarán en conjunto las relaciones del interno con la comunidad penitenciaria y con el exterior, su predisposición a participar en la vida de su grupo social, la conducta, los progresos demostrados en los programas de instrucción Educativa, su actividad laboral y en los casos de internos que reciban tratamiento, los resultados producidos en el mismo.

En casos especiales, atendiendo a las circunstancias personales de condenado, las del hecho cometido, la duración de la pena, o por méritos demostrados en el régimen ordinario Consejo Criminológico podrá decidir el ingreso en esta etapa del régimen sin cumplir con el requisito establecido en el número uno de este artículo. Esta decisión será recurrible para ante el Consejo Criminológico Nacional.

En los casos recurribles según el presente artículo, el Consejo Criminológico Nacional recibirá la solicitud del interno o de cualquier interesado, donde deberán expresarse las razones de su inconformidad y pedirá inmediatamente del Consejo Criminológico Regional el dictamen recurrido. Con vista de ambos resolverá en un plazo no mayor de veinticuatro horas. Esta resolución podrá revisarse judicialmente.-

Fase de Semilibertad.

Art. 100.- Cumplidas las dos cuartas partes de la pena, o seis meses antes de la fecha en que el interno se pueda beneficiar con la libertad condicional, el consejo Criminológico Regional podrá otorgar a aquél el beneficio de la semilibertad.

Normas de Aplicación.

Art. 101.- La fase de semilibertad se regirá por las siguientes normas:

1) El condenado podrá realizar trabajos fuera del centro;

2) Podrá gozar de permisos de salida más amplios que los de la fase de confianza;

3) Los centros brindarán apoyo profesional para colaborar con el proceso de reinserción del interno en la vida familiar y en la sociedad;

4) Los internos gozarán de amplia libertad para recibir visitas, salvo por razones de disciplina y orden:

5) Se brindará al interno asistencia para buscar trabajo, preparar documentación y, si fuera el caso, buscar vivienda;

6) Los centros promoverán todas las actividades que puedan vincular al interno con la comunidad, su familia y amigos. En especial, se promoverá la relación con las instituciones de ayuda post-penitenciarias; y,

7) Los internos serán alojados en Centros Abiertos o en Centros de Detención Menor.

Reglamentación.

Art. 102.- El Consejo Criminológico Nacional regulará las distintas fases del régimen progresivo, debiéndose basar en lo dispuesto en los artículos procedente y en los derechos y dispuestos en los artículos precedentes, y en los derechos y obligaciones señalados por el Titulo I de esta Ley.-

Régimen de Encierro Especial.

Art. 103.- Los internos que sean enviados a los Centros de Seguridad por su alto índice de agresividad o peligrosidad, estarán sometidos a un régimen de encierro especial, que implicará las siguientes limitaciones:

1) El cumplimiento de la pena en una celda o pabellón especial separado de sus compañeros de encierro.

2) Asistencia psicológica, a fin de poder identificar las causas de su inadaptación y contribuir a la modificación de su conducta.

3) Limitaciones al derecho a trabajar, salvo que existiera posibilidad de realizar trabajos individuales compatibles con su ubicación o condición personal; y

4) La utilización de espacios especiales de lectura y recreación, separado del resto de sus compañeros de encierro.-

Informes del Consejo Criminológico Regional.

Art. 104.- Todo informe elaborado por el Consejo Criminológico Regional, que decida la ubicación inicial del interno, o su avance o retroceso dentro de las diversas fases del régimen penitenciario, deberá ser agregado al expediente del interno y comunicado, para su conocimiento, al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

CAPITULO III

TRABAJO PENITENCIARIO

Regla General.

Art. 105.- El trabajo penitenciario no deberá ser de carácter aflictivo. Se procurará, en todo lo que sea posible, la identificación de las características del trabajo penitenciario con el trabajo en libertad.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Todos los derechos previstos en la legislación laboral serán aplicables en los centros penitenciarios, mientras no contraríen las normas de la presente Ley.

Finalidad del Trabajo.

Art. 106.- El trabajo penitenciario tendrá como finalidad:

1) Mantener o aumentar la formación, creación o conservación de hábitos laborales del interno, para favorecer sus posibilidades al momento de regresar a la vida en libertad;

2) La rehabilitación del interno mediante su capacitación en las diversas actividades laborales; y

3) Dotar de recursos económicos a los internos.

Trabajo de Internos Provisionales, y Penados.

Art. 107.- Los internos que se encuentren detenidos provisionalmente podrán trabajar a sus expensas o con particulares ajenos al centro, pero si lo solicitaren también lo podrán hacer con la administración del centro, en cuyo caso la administración deberá facilitarles en lo posible los medios para poder realizar la actividad laboral a que se dediquen.

Los internos condenados tendrán el deber de trabajar conforme a sus aptitudes físicas y mentales salvo que, con la autorización del Consejo Criminológico Regional, dediquen su tiempo a realizar cursos regulares de educación u otra actividad útil, o se encuentren en los siguientes casos:

1) Los incapacitados, según dictamen del Médico del centro por enfermedad o por accidente,

2) Las mujeres embarazadas durante el mes anterior al parto y los dos meses posteriores al alumbramiento, conforme dictamen del médico del centro;

3) Los que por razones mentales no pudieren desempeñar trabajo alguno; y

4) Los que no pudieren trabajar por razones de fuerza mayor.

Casos Especiales.

Art. 108.- Las personas mayores de sesenta años y los discapacitados físicos, no están obligados a realizar trabajo alguno, pero podrán optar por trabajar, solicitándolo a la administración del centro. En estos casos, se les proporcionará trabajo conforme a su condición.

Remuneración.

Art. 109.- El Trabajo que realicen los internos, salvo el de labores domésticas para el buen funcionamiento del centro, deberá ser siempre remunerado. La remuneración no podrá ser menor al salario mínimo establecido por le Ley para cada caso.

Esta remuneración podrá ser objeto de embargo, de conformidad con la Ley.

Trabajo con Particulares.

Art. 110.- Los internos que realicen trabajos para particulares estarán, en todo momento, bajo vigilancia del personal del centro, y los particulares que los contraten les pagarán no menos del salario mínimo exigible por dicho trabajo.-

Organización del Trabajo Agropecuario.

Art. 111.- En los centros donde existan tierras disponibles para el cultivo, se organizará el trabajo agrícola conforme indique el reglamento de cada centro penitenciario.

Oficina Ocupacional. Convenios.

Art. 112.- En cada centro operará una oficina encargada de asignar trabajo en los internos esta asignación; se hará teniendo en cuenta la vocación, las aptitudes, capacidad laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento, así como las posibilidades del centro.

Cuando el interno haya adquirido alguna destreza laboral o se haya especializado en alguna labor, el Ministerio de Trabajo, a petición del Jefe de la Oficina Ocupacional del Centro le otorgará un certificado que acredite su idoneidad. El certificado no hará referencia a su condición.

El Ministerio de Justicia, con el apoyo de las oficinas ocupacionales de los Centros Penitenciarios, podrá celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para organizar empresas comerciales, agrícolas o industriales.

Centro de Coordinación Post- Penitenciario.

Art. 113.- El Director General de Centros Penales formará un Centro de Coordinación Post- Carcelario que tendrá a su cargo la Coordinación, ayuda y promoción de todas las actividades Post- Carcelarias. En especial tendrá a su cargo promover la reinserción laboral de los ex-condenados y mantener contacto fluido con todas las instituciones o personas dedicadas a la asistencia Post- Carcelaria. El Centro estará a cargo de un Director.

CAPITULO IV

DE LA EDUCACION

Educación e Instrucción.

Art. 114.- En cada centro penitenciario habrá una escuela en la que se impartirá educación básica a los internos. Se desarrollarán los Planes de estudio oficiales a fin de que, al obtener su libertad, los internos puedan continuarlos.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

La administración brindará posibilidades de continuar sus estudios a aquellos internos que estuvieren en condiciones de seguir cursos de educación media, superior, técnica o universitaria. Para estos efectos, la administración penitenciaria, por medio del Ministerio de Justicia, podrá celebrar convenios o acuerdos con instituciones educativas, tecnológicas y universidades estatales o privadas.

Participación del interno en la enseñanza

Art. 115.- Con el dictamen favorable del Consejo Criminológico respectivo, los internos que hubieren aprobado en forma satisfactoria la enseñanza básica y los que tuvieren una profesión o grado técnico que les permita contribuir con el régimen educacional dentro del centro, podrán participar como docentes o auxiliares.

Biblioteca

Art. 116.- En cada centro penitenciario habrá una biblioteca dotada de libros adecuados a las necesidades educativas del centro. La administración penitenciaria, por medio del Ministerio de Justicia, celebrará convenios con el sistema de bibliotecas nacionales, con entidades educativas públicas y privadas, y con universidades a fin de satisfacer las necesidades de las bibliotecas de los centros penitenciarios.

Actividades culturales, deportivas y religiosas

Art. 117.- Los internos podrán gozar de actividades culturales, deportivas y religiosas. El reglamento de la presente Ley dispondrá las condiciones y forma en que se prestarán estos servicios.

CAPITULO V
DE LA SALUD

Servicios

Art. 118.- Los centros del Sistema Penitenciario contarán con servicios de medicina general, odontológicos, psicológicos, y psiquiátricos, con suficiente dotación de profesionales, equipo y los medicamentos necesarios. En los centros de mujeres, se contará con atención ginecológica y pediatría para los niños.

Asistencia médica particular

Art. 119.- Los internos tendrán derecho a ser asistidos por médicos particulares o instituciones en forma privada a su costo, previo dictamen favorable del médico del centro.

Prótesis

Art. 120.- La administración penitenciaria proveerá, a los internos lisiados, de prótesis y otros aparatos análogos, permitiéndoles el acceso al tratamiento terapéutico de rehabilitación y, de ser necesario, celebrará acuerdos con instituciones públicas o privadas para tal fin.

Prevención Sanitaria

Art. 121.- La administración penitenciaria organizará con el personal médico de los centros, charlas y cursos de educación sanitaria dirigidas a su personal e internos que les permita reconocer los síntomas de enfermedades, tomar medidas de urgencia y prevenir la propagación de enfermedades infecto-contagiosas, observando lo dispuesto en la legislación correspondiente.

Examen médico de ingreso

Art. 122.- Todo imputado o condenado, al momento que ingrese a un centro penitenciario deberá ser examinado por el médico del centro, a fin de establecer su estado general de salud, y tomar las medidas pertinentes de acuerdo a esta Ley.

Prohibición

Art. 123.- Se prohibe, aún con el consentimiento del interno, la aplicación de cualquier clase de experimento que atente contra su vida, salud o integridad física.

TITULO VII
DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Objetivos

Art. 124.- El tratamiento penitenciario está formado por todas aquellas actividades terapeútico-asistenciales encaminadas a la reinserción social de los condenados, incluyendo la atención post-penitenciaria.

Características del Tratamiento Penitenciario

Art. 125.- La administración penitenciaria, a través del Consejo Criminológico Nacional y los Consejos Criminológicos Regionales, facilitarán a los internos que lo necesiten, la recepción de un tratamiento progresivo, individualizado e integral, que tomará especialmente en cuenta todos los aspectos de la personalidad del interno.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Con este objetivo, al momento de realizar el diagnóstico inicial, el Consejo Criminológico Regional determinará las necesidades de tratamiento de los internos, recomendando el adecuado.

Consentimiento y participación del interno

Art. 126.- Para la aplicación del tratamiento será necesario, en todos los casos, contar con el consentimiento del interno. De la negativa a aceptarlo no podrá derivarse ninguna consecuencia desfavorable dentro del régimen penitenciario.

En todo momento se fomentará la participación del interno en el diseño, planificación y ejecución de su tratamiento. No se inculcarán otros valores que aquellos que libremente acepte o que fueren imprescindibles para una adecuada convivencia en libertad y respeto a la Ley.

Desarrollo del tratamiento

Art. 127.- El Consejo Criminológico Regional evaluará, periódicamente, los avances producidos, decidiendo la continuidad, la modificación o la finalización del tratamiento según lo que corresponda.

El Consejo Criminológico Regional cuidará de armonizar el tratamiento con las actividades del régimen. Los avances o retrocesos en el tratamiento serán considerados para evaluar la progresión o regresión en las fases del régimen penitenciario.

TITULO VIII

DISCIPLINA

CAPITULO I

MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Reglas de aplicación

Art. 128.- Las medidas disciplinarias se impondrán de forma tal que no afecten la salud y la dignidad del interno.

Se prohíben las medidas disciplinarias corporales como el encierro en celda oscura, así como cualquiera otra de naturaleza cruel, inhumana o degradante.

No se utilizará a interno alguno para imponer o hacer ejecutar medidas disciplinarias.

La Junta Disciplinarias podrá prescindir de la sanción, suspender su ejecución o modificarla por una más leve cuando estime que no es necesaria para mantener el orden en el establecimiento, o es perjudicial para el logro de los fines de esta Ley.

Clases de medidas disciplinarias

Art. 129.- Las medidas disciplinarias se aplicarán en los casos establecidos en esta Ley, y serán las siguientes:

1) Internamiento en celda individual hasta por un máximo de ocho días;
2) Internamiento en celda individual hasta por cuatro fines de semana;
3) Suspensión de visitas hasta por ocho días, salvo las de abogados y notarios;
4) Privación o limitación de actividades de esparcimiento, hasta por ocho días como máximo; y,
5) Limitación a una llamada telefónica o a remitir una carta mensual, que no excederá de tres meses.

Cuando a un interno se le impusieren dos o más medidas disciplinarias deberá cumplirlas separadamente, empezando por la de mayor gravedad y finalizando con la más leve, pero no podrán excederse de diciséis días, salvo lo establecido en el número cinco de este artículo.

Medida de internamiento en celda individual

Art. 130.- Esta medida deberá ejecutarse en una celda individual que tendrá las mismas dimensiones y servicios de una celda normal, con entrada de suficiente luz y aire natural. En ningún caso implicará incomunicación absoluta.

Para aplicar esta medida, será necesaria la opinión del médico del centro, quien estará obligado a controlar la salud y estado mental del sometido a la medida, y podrá solicitar a la Junta Disciplinaria, sustituirla o suspenderla en caso que peligre la integridad física o mental del sancionado.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO DE APLICACION DE LAS SANCIONES

Junta Disciplinaria

Art. 131.- La Junta Disciplinaria será el organismo encargado de imponer las medidas disciplinarias, sustituirlas por otra menor o suspender su aplicación. Estará integrada por el Director del centro, un miembro del Consejo Criminológico Regional y un abogado.

Procedimiento

Art. 132.- La Junta Disciplinaria, después de recibir información sobre una o varias faltas disciplinarias cometidas por un interno, procederá a abrir expediente y notificará claramente al interno el hecho por el que se le pretende sancionar. Igual comunicación se le hará al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, y al Delegado Departamental o Local de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y al Agente Auxiliar de la Fiscalía General de la República. El interno tendrá amplia posibilidad de defensa, pudiendo solicitar asistencia jurídica para efectuar su descargo. Si fuera necesario aportar prueba se convocará de inmediato a una audiencia oral a realizarse dentro de las setenta y dos horas siguientes, luego de la cual, previo oír a los interesados que asistieren, la Junta Disciplinaria resolverá en la misma audiencia. En caso contrario resolverá inmediatamente después del descargo del interno.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

Todo el procedimiento se hará constar en acta.

La resolución que imponga cualquiera de las medidas previstas por los numerales 1, 2 y 3 del Art. 129, serán recurribles con efecto suspensivo ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena. También podrá revisarse judicialmente la aplicación de sanciones reiteradas de cualquier clase.

TITULO IX

CAPITULO UNICO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y VIGENCIA

Permanencia del personal penitenciario

Art. 133.- Todo el personal técnico del Departamento de Criminologia pasará a formar parte del Consejo Criminológico Nacional o de los Consejos Criminológicos Regionales según lo que disponga la Dirección General de Centros Penales.

En lo que se refiere a otro personal técnico , o de otra clase, serán evaluados según sus conocimientos y capacidad, y ubicados en el lugar que les corresponda dentro de la Administración Penitenciaria.

Función provisional de las Cámaras con competencia en materia Penal

Art. 134.- Mientras no existan Cámaras especializadas a que se refiere esta Ley, conocerán las Cámaras de Segunda Instancia con competencia en materia Penal.

Reglamento

Art. 135.- El Presidente de la República decretará el Reglamento de la presente Ley dentro de los treinta días siguientes a la vigencia de la misma.

Comisión de Planificación y Coordinación

Art. 136.- Inmediatamente de publicada esta Ley, el Ministerio de Justicia formará una comisión encargada de planificar y coordinar todas las actividades necesarias para la entrada en vigencia del nuevo sistema penitenciario, con participación de todos los sectores involucrados.

Derogatoria

Art. 137.- Derógase en todas sus partes la Ley del Régimen de Centros Penales y de Readaptación, aprobada por Decreto Legislativo número 427, del 11 de septiembre de 1973, publicada en el Diario Oficial número 180, Tomo 240 del día 27 del mismo mes y año, y su reforma contenida en el Decreto Legislativo Número 318 de fecha 18 de enero de 1985, publicado en el Diario Oficial número 33, Tomo, 286, del 14 de febrero del mismo año.

Vigencia

Art. 138.- El presente Decreto entrará en vigencia el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, previa publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veinticuatro días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.

MERCEDES GLORIA SALGUERO GROSS
PRESIDENTA

ANA GUADALUPE MARTINEZ MENENDEZ,
VICEPRESIDENTA

ALFONSO ARISTIDES ALVARENGA
VICEPRESIDENTE

JOSE RAFAEL MACHUCA ZELAYA,
VICEPRESIDENTE.

JULIO ANTONIO GAMERO QUINTANILLA,
VICEPRESIDENTE.

JOSE EDUARDO SANCHO CASTAÑEDA,
SECRETARIO.

GUSTAVO ROGELIO SALINAS OLMEDO,
SECRETARIO.

CARMEN ELENA CALDERON DE ESCALON,
SECRETARIA.

WALTER RENE ARAUJO MORALES,
SECRETARIO.

RENE MARIO FIGUEROA FIGUEROA,
SECRETARIO.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.

PUBLIQUESSE,

ARMANDO CALDERON SOL,
Presidente de la República

RUBEN ANTONIO MEJIA PEÑA,
Ministro de Justicia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

REFORMAS:

(1) Decreto Legislativo No. 204 de fecha 08 de enero de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 5, Tomo 338 de fecha 09 de enero de 1998.

(2) Decreto Legislativo No. 427 de fecha 24 de septiembre de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 198, Tomo 341 de fecha 23 de octubre de 1998.

(3) Decreto Legislativo No. 824 de fecha 19 de enero de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 39, Tomo 346 de fecha 24 de febrero de 2000.

(4) Decreto Legislativo No. 488 de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 144, Tomo 352 de fecha 31 de julio de 2001

(5) Decreto Legislativo No. 54 de fecha 27 de julio de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 151, Tomo 372 de fecha 17 de agosto de 2006.

(6) Decreto Legislativo No. 444 de fecha 31 de octubre de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 221, Tomo 377 de fecha 27 de noviembre de 2007.

(7) Decreto Legislativo No. 724 de fecha 18 de mayo de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 107, Tomo 391 de fecha 09 de junio de 2011.

(8) Decreto Legislativo No. 275 de fecha 24 de enero de 2013, publicado en el Diario Oficial No. 34, Tomo 398 de fecha 19 de febrero de 2013.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 313-334

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

* Informe de rendición de cuentas ANSP, junio 2012 – julio 2013
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación pública del segundo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación pública del tercer número de la revista “Policía y Seguridad Pública”

INSTITUTIONAL DOCUMENTS

* Accountability Report ANSP, June 2012 - July 2013
* Speech by the Principal Coordinator of the CINC-ANSP delivered at the public presentation of the second issue of the journal "Police and Public Security"
* Speech by the Principal Coordinator of the CINC-ANSp delivered at the public presentation of the third issue of the journal "Police and Public Security"

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS

DE JUNIO 2012 A JULIO 2013

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Academia Nacional de Seguridad Pública, ANSP, es una institución autónoma, de derecho público, adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Entre sus principales atribuciones legales están la formación profesional de los policías, según requerimientos que exija la Policía Nacional Civil; elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la Policía Nacional Civil; evaluar sistemáticamente al personal policial y organizar los cursos correspondientes para los efectos de promoción y ascensos de los miembros de la Policía Nacional Civil, en todos los niveles y categorías (Art. 2, Ley Orgánica de la ANSP). De conformidad con esta ley, las autoridades principales de la ANSP son la Dirección General y el Consejo Académico.

Misión Institucional

Formar integralmente y con excelencia académica a policías capaces de garantizar la seguridad de la población, con respeto a los Derechos Humanos.

Visión Institucional

Ser una institución de alto prestigio nacional e internacional, reconocida por sus aportes en la investigación científica y por la excelencia de sus graduadas y graduados como policías, que gocen de la confianza de la población.

CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2010-2014

A continuación se presenta el resumen de cumplimiento de resultados hasta julio de 2013 de las líneas estratégicas del PEI 2010-2014, el cual permite visualizar el avance global en términos porcentuales, así como el tipo de cumplimiento alcanzado.

Líneas Estratégicas	2010	2011	2012	2013	2014
LE 1. Formación con excelencia académica de policías integrales y al servicio de la comunidad.	98.6%	82.9%	98.0%		
LE 2 Investigación Académica Relativa a la Policía y a la Seguridad Pública.	91.0%	93.8%	91.7%		
LE 3 Direccionamiento estratégico con efectiva coordinación entre la ANSP y la PNC	100.0%	93.8%	100.0%		
LE 4 Institucionalización de la Equidad e Igualdad de Género	100.0%	100.0%	100.0%		
LE 5 Gestión Efectiva y Transparente de los Recursos	92.0%	97.4%	96.7%		
Nivel de cumplimiento	**96.3%**	**96.3%**	**97.3%**		
Categoría	**Satisfactorio**	**Satisfactorio**	**Satisfactorio**		
Ponderación PEI	**10%**	**20%**	**30%**	**30%**	**10%**

% del umbral por categorías	CATEGORIA	SUGERENCIA
100 Y MAS	EXCELENTE	Mejora continua
75-99	SATISFACTORIA	Acción de mejora
55-74	BUENO	Acción preventiva
Menos de 55	DEFICIENTE	Acción correctiva

El avance del PEI hasta el año 2012 es del 60% quedando el 40% pendiente de ejecutar en los años 2013 y 2014. Los niveles de cumplimiento de cada año, han sido situados en la categoría "satisfactorio", según tabla de rangos por categoría establecida en el Sistema Institucional de Planificación, que es la herramienta informática, a través de la cual se monitorea y se da seguimiento a lo programado en el Plan Anual Operativo (PAO).

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

FORMACIÓN CON EXCELENCIA ACADÉMICA DE POLICÍAS INTEGRALES Y AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD

Durante el año 2011 y en concordancia con las metas establecidas en el Plan Operativo Anual, el Consejo Académico inició la revisión para la aprobación de los fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI), como parte de este proceso se ha capacitado al personal docente en diferentes técnicas didácticas y de planificación curricular; además en el tema de investigación educativa, para proporcionarles instrumentos conceptuales, metodológicos y didácticos para el desarrollo de sus actividades de investigación y proyección social. En marzo de dos mil doce, la División de Estudios presentó al Consejo Académico los documentos para la gestión de la autorización de la ANSP como Institución de Educación Superior, mismos que fueron aprobados para que por medio de la Dirección General, fueran remitidos al señor Ministro de Justicia y Seguridad Pública, las gestiones concernientes a la acreditación de la Academia Nacional de Seguridad Pública como Instituto de Educación Superior están en fase de análisis en Casa Presidencial. Una vez se supere esta etapa se remitirá para su aprobación por el Ministerio de Educación a efectos de validar el Plan de Estudios propuesto y para que se haga efectiva las extensiones de títulos correspondientes a los distintos niveles concebidos en el Sistema Educativo Policial Integral.

GRADUACIONES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 1 DE JUNIO DE 2009 AL 31 DE JULIO DE 2013

Alumnos graduados del Nivel Básico Categoría de Agente: La administración actual desde el 1 de junio de 2009 al 31 de julio de 2013, ha fortalecido la plantilla policial con un total de **3,813** policías de catorce promociones; de los cuales **697** se formaron en el período comprendido entre el 1 de junio de 2012 al 31 de julio de 2013 y correspondientes a las promociones 106 y 107 del nivel básico; más **571** ex policías de quince cursos de actualización que reingresaron a la Policía Nacional Civil, provenientes de remanentes anteriores; haciendo un total de **4,384** policías. A continuación el detalle en el cuadro siguiente:

FORMACIÓN INICIAL EN NIVEL BÁSICO Graduados P-95 a P-107 de junio 2009 a julio 2013				
Total de graduados	**Mujeres**	**%**	**Hombres**	**%**
3,813	770	20 %	3,043	80%

ACTUALIZACIÓN Y REFORZAMIENTO PARA ASPIRANTES A REINGRESAR A LA PNC Graduados P-03 (grupos del 1 al 15) de junio 2009 a julio 2013				
Total de graduados	**Mujeres**	**%**	**Hombres**	**%**
571	39	7	532	93

Cursos de Ascenso en niveles Básico, Ejecutivo y Superior: En el período de junio de 2009 a julio 2013 la actual administración graduó en cursos de ascenso a un total de **1,354** integrantes de la PNC tal como se muestra a continuación:

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

CURSOS DE ASCENSO EN NIVELES BÁSICO, EJECUTIVO Y SUPERIOR junio de 2009 a julio de 2013					
Cursos	**Total de graduados**	**Mujeres**	**%**	**Hombres**	**%**
Ascenso de Agente a Cabo	489	46	9	443	91
Ascenso de Cabo a Sargento	363	18	5	345	95
Consolidación a Cabo	52	3	6	49	94
Consolidación a Sargento	25	2	8	23	92
Ascenso de Subinspector a Inspector	253	24	9	229	91
Ascenso de Inspector a Inspector Jefe	33	5	15	28	85
Ascenso de Sargento a Subinspector	33	1	1	32	99
Curso a Subinspector	41	1	2	40	98
Ascenso de Inspector Jefe a Subcomisionado	28	3	11	25	89
Subcomisionado a Comisionado	37	6	16	31	84
Total general de graduados en Ascensos	**1,354**	**109**	**8%**	**1,245**	**92%**

En el período de 1° de junio de 2012 al 31 de julio de 2013 se impartieron los cursos de ascenso en las categorías de: **Sargento a Subinspector** a un total de 179 personas, (de estas el 25 de julio se graduaron 33 personas); **Promoción Interna de Agentes y Cabos a Subinspector** a un total de 144 personas, y en el curso de **Inspector Jefe a Subcomisionado** a un total de 64 personas (de estas el 14 de junio se graduaron 28 personas).

Cursos de Actualización, Especialidades y Filosofía en Policía Comunitaria: La Academia Nacional de Seguridad Pública entre el 01 de junio de 2009 al 31 de julio de 2013 ha capacitado un total de **16,892** integrantes de la PNC en **Cursos de Actualización en Puestos de Trabajo**, lográndose también la **especialización** de un total de **7,739** integrantes de la PNC; adicionalmente se formaron **17,882** policías en cursos de **Filosofía en Policía Comunitaria**, para un total de **42,513** policías formados en **1786** cursos; de estos en el período de 01 de junio de 2012 al 31 de julio de 2013 se ha capacitado a **5,475** integrantes de la PNC en 237 Cursos de Actualización; **2,745** en 89 Cursos de Especialización y **7,051** en 353 cursos de Filosofía en Policía Comunitaria. En total se capacitaron en este período un total de **15,271** en **679** cursos.

CURSOS DE ACTUALIZACIÓN, ESPECIALIDADES Y FILOSOFÍA EN POLICÍA COMUNITARIA junio 2009 a julio 2013						
Cursos	**Cantidad de cursos**	**Cantidad de integrantes de la PNC**	**Mujeres**	**%**	**Hombres**	**%**
Actualización en puestos de trabajo	680	16,892	1,971	12%	14,921	88%
Cursos de Especialidades	237	7,739	989	13%	6,750	87%
Cursos de Filosofía en Policía Comunitaria	869	17,882	2,130	12%	15,752	88%
Total general de graduados	**1,786**	**42,513**	**5,090**	**13%**	**37,423**	**87%**

Cursos de capacitación de Seguridad Privada: En cumplimiento al Decreto Legislativo 226 y 227 del año 2000, la Academia Nacional de Seguridad Pública impartió **250 cursos**, atendiendo una cantidad de **10,698** participantes, como se muestra en el cuadro:

CURSOS DE CAPACITACIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA (junio de 2009 a julio de 2013)					
Cantidad de cursos	Cantidad de integrantes	Mujeres	%	Hombres	%
250	10,698	638	6%	10,060	94%

En el período de 01 junio de 2012 a 31 julio de 2013 se impartieron un total **67** cursos de capacitación de Seguridad Privada a un total de **2,460** personas.

En total, desde el 1° de junio de 2009 al 31 de julio de 2013, la ANSP ha capacitado a **58,949** personas en Formación Inicial, Ascensos, Actualización y Especialidades, Filosofía en Policía Comunitaria; y en Seguridad Privada.

Incremento de participación de mujeres en el nivel Básico: Como resultado de las medidas tomadas para la erradicación de prácticas de discriminación y violencia de género, en marzo de 2012 se graduó la promoción 105 del Nivel básico, que fue conformada por 93 hombres (37%) y 160 mujeres (63%), **una graduación policial sin precedentes en El Salvador y probablemente en la región latinoamericana**. Asimismo, en las seis últimas promociones de la 105 a la 110 ingresaron un total de 2,466 estudiantes, de los que 1,460, equivalentes al 59.20%, son hombres y 1,006 que corresponden al 40.80% son mujeres, con lo cual la meta establecida en nuestra Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG) de llegar a junio del 2014 a un 40% de participación de mujeres en las nuevas promociones, ha sido cumplida de manera anticipada y con creces. Lo anterior implica un aumento del 447% de participación de mujeres en las promociones de esta Academia, ya que en las administraciones anteriores dicha participación era apenas del 9.13%, en promedio; por lo que llegar a más del 40% significa, en términos cuantitativos; un incremento histórico e inédito.

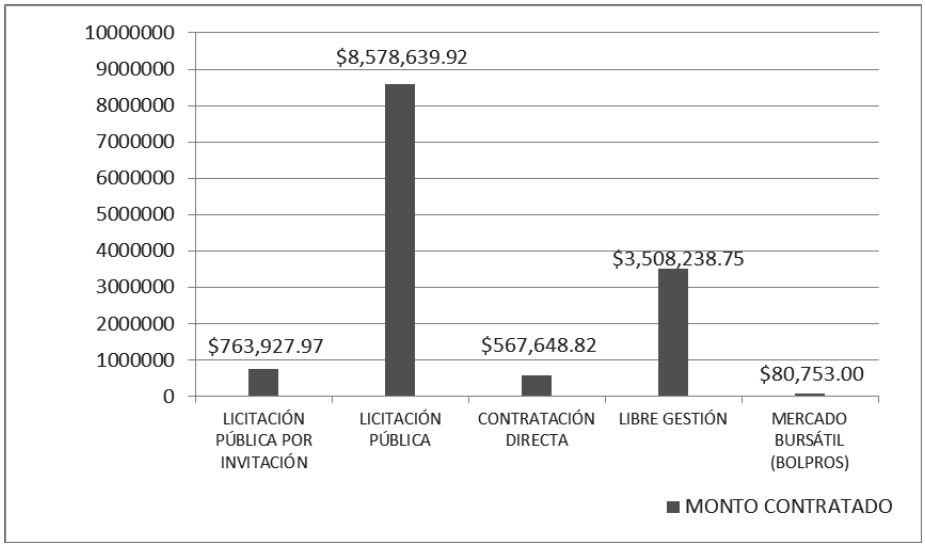
INGRESOS, GRADUACIONES Y PROYECCIONES DE GRADUACIONES DESDE LA PROMOCIÓN 105 A LA 110 MARZO DE 2011 A JULIO 2013							
PROMOCIÓN	FECHA DE INGRESO	TOTAL	MUJERES	%	HOMBRES	%	FECHA DE GRADUACIÓN
P-105	7 y 8-marz-11	273	177	65%	96	35%	22/03/2012
							19/06/2012
P-106	6 y 7-jun-11	330	97	29%	233	71%	20/06/2012
							28/08/2012
P-107	9 y 10-ene-12	426	154	36%	272	64%	04/12/2012
							11/03/2013
P-108	1 y 2-oct-12	551	198	36%	353	64%	18/09/2013
P-109	7 y 8-ene-13	550	199	36%	351	64%	19/12/2013
P-110	24 y 25-jun-13	330	175	53%	155	47%	14/05/2014
	TOTAL	**2,460**	**1,000**	**41%**	**1,460**	**59%**	

ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO DE 1° JUNIO 2009 AL 31 DE JULIO DE 2013

RESUMEN DE CONTRATACIONES DIVERSAS Y SUS MONTOS DE JUNIO DE 2009 A JULIO DE 2013			
FORMA DE CONTRATACIÓN	CANTIDAD DE PROCESOS	MONTO CONTRATADO	PORCENTAJE
LICITACIÓN PÚBLICA POR INVITACIÓN	14	$ 763,927.97	6%
LICITACIÓN PÚBLICA	36	$ 8,578,639.92	64%
CONTRATACIÓN DIRECTA	20	$ 567,648.82	4%
LIBRE GESTIÓN	2296	$ 3,508,238.75	26%
MERCADO BURSÁTIL (BOLPROS)	3	$ 80,753.00	1%
TOTAL CONTRATADO		**$ 13,499,208.46**	**100%**

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

GRÁFICO COMPARATIVO DE LAS DISTINTAS FORMAS DE CONTRATACIÓN Y SUS MONTOS POR EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 1 DE JUNIO DE 2009 AL 31 DE JULIO DE 2013



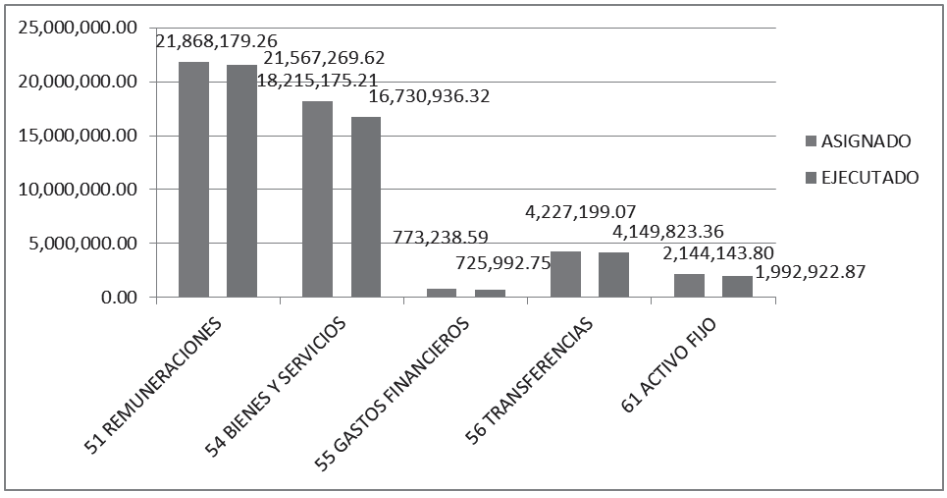
De conformidad a los montos contratados, la licitación pública y la libre gestión, fueron las formas de contratación más empleadas en la ANSP, durante el período informado.

Para el período de 01 de junio de 2012 a 31 de julio de 2013 la Academia Nacional de Seguridad Pública ha realizado las adquisiciones siguientes, detalladas en el cuadro:

FORMA DE CONTRATACIÓN	CANTIDAD DE PROCESOS	MONTO CONTRATADO	PORCENTAJE
LICITACIÓN PÚBLICA	16	$ 3,451,977.00	74.1%
CONTRATACIÓN DIRECTA	4	$ 104,424.00	2.2%
LIBRE GESTIÓN	629	$ 1,083,013.57	23.3%
MERCADO BURSÁTIL (BOLPROS)	1	$ 17,741.40	0.4%
TOTAL		**$ 4,657,155.97**	**100%**

GESTIÓN FINANCIERA Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA JUNIO 2009 A JULIO DE 2013

RUBRO	ASIGNADO	EJECUTADO	DISPONIBLE	EJECUTADO % POR RUBRO	DISPONIBLE % DEL PERIODO
51 REMUNERACIONES	$21,868,179.26	$ 21,567,269.62	$ 300,909.64	99%	1%
54 BIENES Y SERVICIOS	$ 18,215,175.21	$ 16,730,936.32	$ 1,484,238.89	92%	8%
55 GASTOS FINANCIEROS	$ 773,238.59	$ 725,992.75	$ 47,245.84	94%	6%
56 TRANSFERENCIAS	$ 4,227,199.07	$ 4,149,823.36	$ 77,375.71	98%	2%
61 ACTIVO FIJO	$ 2,144,143.80	$ 1,992,922.87	$ 151,220.93	93%	7%
TOTAL EJECUTADO	**$ 47,227,935.93**	**$ 45,166,944.92**	**$ 2,060,991.01**		**24%**
% EJECUTADO		**95.64%**	**4.36%**		



En el período de 1° de junio de 2012 al 31 de julio de 2013 la Academia Nacional de Seguridad Pública a realizado la ejecución presupuestaria siguiente:

RUBRO	ASIGNADO	EJECUTADO	DISPONIBLE	% DEL EJECUTADO	DISPONIBLE DEL PERIODO
51. REMUNERACIONES	$ 6,544,053.88	$ 6,412,128.91	$ 131,924.97	97.98%	2.02%
54. BIENES Y SERVICIOS	$ 5,102,864.18	$ 5,031,273.50	$ 71,590.68	98.60%	1.40%
55 GASTOS FINANCIEROS	$ 191,700.89	$ 191,700.56	$ 0.33	100%	0%
56 TRANSFERENCIAS	$ 1,067,354.58	$ 1,067,354.03	$ 0.55	100%	0%
61 ACTIVO FIJO	$ 872,742.38	$ 838,242.23	$ 34,500.15	96.05%	3.95%
TOTAL EJECUTADO	**$ 13,778,715.91**	**$ 13,540,699.23**	**$ 238,016.68**		**7.37%**
% EJECUTADO		**98.27%**	**1.73%**		

La Academia Nacional de Seguridad Pública en el período de junio de 2009 a julio de 2013 ha recibido refuerzos presupuestarios cuyo detalle se presenta a continuación:

- Se recibió Refuerzo presupuestario por el monto de $998,636.00 para contratación de docentes, adquisición de bienes y servicios y equipo. Aprobado el 8 de septiembre de 2010.
- Refuerzo presupuestario por el monto de $854,156.00 del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para diferentes necesidades institucionales tales como: remuneraciones, prendas de vestir, artículos de enseñanza, munición, servicio de alimentación y pago de horas clases de curso de ascenso. Aprobado el 21 de junio de 2011.
- Refuerzo presupuestario por el monto de $800,000 del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para sufragar costos del ingreso de la Promoción 108. Además se adquirió un autobús por el monto de $149,300.00 para transporte del personal. Aprobado el 29 de junio de 2012.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÍODO DE JUNIO 2009 A JULIO 2013	
COOPERACIÓN DONANTE	**MONTO OTORGADO**
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	$ 263,402.45
Programa para la Aplicación de la Ley y Narcóticos (INL)	$ 317,710.77
Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)	$ 129,000
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	$ 29,293.29
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	$ 29,571
Justice Education Society	$ 118,000
Plan Internacional	$ 4,000
TOTAL	**$ 890,978**

En el período de 1° de junio de 2012 al 31 de julio de 2013 se ha beneficiado a la Academia Nacional de Seguridad Pública con las siguientes cooperaciones internacionales, detalladas en el cuadro siguiente:

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÍODO DE JUNIO 2012 A JULIO 2013	
COOPERACIÓN DONANTE	**MONTO OTORGADO**
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	$ 15,000
Embajada de Francia con sede en Costa Rica	$ 52,090.00
Gobierno de Japón	$ 120,000.00
Justice Education Society	$ 15,000
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	$ 48,740.00
Programa para la aplicación de la ley y narcóticos (INL)	$ 62,857
TOTAL	**$ 313,686.77**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

En cumplimiento a la Ley Orgánica de la ANSP, específicamente su artículo 3, inciso "c" que establece como atribución de esta Academia: "Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública", bajo la presente administración fue creado el Centro de Investigación Científica, CINC, de la ANSP en 2010; dicho centro ha realizado actividades de producción y divulgación académica a través de la revista científica "Policía y Seguridad Pública", de la que se han publicado tres números monotemáticos referidos a: "Policía Comunitaria y Prevención de Violencia", "Criminalidad Organizada Transnacional"; y "Narcotráfico y Lavado de Activos"; actualmente se prepara el número cuatro que abordará la temática de "Violencia Carcelaria y Población Reclusa" y será presentado en el mes de agosto. La revista está apoyada en un sistema de arbitraje en el que han participado más de 30 especialistas de distinta filiación académica y laboral entre institucionales, nacionales e internacionales así como también de las más distintas formaciones disciplinarias. Su distribución internacional incluye el despacho a más de 123 destinos entre universidades, centros de pensamiento, redes de expertos y centros de investigación. Asimismo el Centro de Investigación Científica, apoyado en la cooperación internacional inauguró y puso en funcionamiento un Centro de Documentación e Información más Biblioteca Virtual especializados para investigadores y estudiantes de la ANSP de los niveles superiores, el cual a partir del 29 de mayo ha puesto a disposición más de 500 referencias bibliográficas físicas y más de 6,000 referencias virtuales, entre ellas una colección especial de notas periodísticas de cuatro periódicos nacionales de mayor circulación, correspondientes al área de seguridad pública de los años 1992 y 1993.

Además, a partir del 19 de junio del presente año la revista "Policía y Seguridad Pública" ingresó al catálogo Latindex, un gestor web del Sistema Regional de información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal que tiene sede en México; cumpliendo 30 parámetros de calidad y gestión editorial de un total de 33 establecidos. Convirtiéndose en la primera publicación indexada del sector público, la sexta a nivel nacional y la primera de la ANSP; condición que contribuirá a la generación de mayor valor agregado e impulso a los esfuerzos institucionales para la acreditación de esta entidad como Instituto de Educación Superior (IES).

UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (UAIP)

Con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es garantizar el acceso de toda persona a la información pública generada, administrada o en poder de las instituciones del Estado, se creó por medio del acuerdo DGE-A-037-2011 la Unidad de Acceso a la Información Pública Institucional de la ANSP y posteriormente, para los efectos de proveer un mejor el servicio al ciudadano se creó también la Oficina de Información y Respuesta en el mes de agosto de 2011; convirtiéndose de esta manera en el principal mecanismo de contribución de fomento de la transparencia de las actuaciones de la ANSP.

La ANSP a través de su Unidad de Acceso a la Información Pública Institucional ha permanecido en el primer lugar del ranking de publicación de sitios web de la Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción entre un total de 68 instituciones del Órgano Ejecutivo y 5 municipalidades. Además, en coordinación con la Universidad Modular Abierta en octubre/noviembre de 2012 se impartió el "Diplomado en Gestión de Unidades de Información con enfoque Archivístico", graduando a un total 47 personas del área administrativa de la institución. Asimismo en diciembre de 2012 y mayo de 2013 la Oficina de Información y Respuesta participó en 2 ferias de transparencia organizadas por la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República a través de su Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

POLÍTICA INSTITUCIONAL DE EQUIDAD E IGUALDAD DE GÉNERO, PIEIG

La Dirección General de la Academia, ha emitido y aplicado la circular 008/2009 que contiene las "*Instrucciones contra el acoso sexual y otras formas de violencia de género especialmente contra las mujeres*" y la circular 001/2011 que contiene las "*Directrices contra prácticas discriminatorias*". En noviembre de 2011 fue aprobada y socializada la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG), para dar respuesta efectiva a la problemática de género en la Academia, esta tiene como propósito fomentar en el comportamiento de las autoridades, jefaturas, personal docente, administrativo, policial en comisión de servicio y alumnado, relaciones de igualdad y de no discriminación por motivos de género desde un enfoque de derechos humanos. Este cambio de paradigma ya está teniendo efecto y se refleja en los procesos, procedimientos y decisiones institucionales. Asimismo, para dar cumplimiento a la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*, así como al *Instructivo sobre Relaciones Laborales en el Órgano Ejecutivo*, en agosto de 2012 la Dirección General de la ANSP emitió el "*Instructivo para la Detección, Atención, Protección de Víctimas, Investigación y Sanción de la Violencia de Género, Acoso Laboral y Sexual*", basado en la normativa antes citada. En diciembre de 2012, mediante Acuerdo DGE-A-053/2012, se crea la Unidad de Género Institucional que tiene como atribución principal formular y coordinar la implementación de la PIEIG, así como planificar, facilitar e implementar su Plan de Acción.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

MAYOR RESPETO Y FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS.

Siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, de favorecer los derechos de las trabajadoras y trabajadores del sector público, bajo la presente administración se ha garantizado la estabilidad del personal de la ANSP. En estos cuatro años apenas fueron despedidos el equivalente al 4% del total del personal. Asimismo, fue organizado y autorizado por el Ministerio de Trabajo, el primer sindicato de la institución, denominado: **Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la ANSP**, **SITANSP**, con el cual se realizó un proceso de negociación que en julio de 2011 dio como resultado la suscripción del primer Contrato Colectivo de Trabajo, el cual entró en vigencia después de su inscripción en el Ministerio de Trabajo el día 5 de julio de 2013. Otro logro reciente, como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección General de la Academia, fue la autorización del Ministerio de Hacienda para que a partir del primero de enero de 2013, los trabajadores y trabajadoras que ocupaban plazas por contrato, pasaran al sistema de Ley de Salarios, con lo cual todos los trabajadores permanentes de la ANSP gozarán de mayor estabilidad y otras garantías laborales. Por primera vez en 20 años de fundación de la ANSP, se celebró el primer contrato colectivo de trabajo entre la Academia Nacional de Seguridad Pública y el Sindicato de trabajadores y trabajadoras de la ANSP, SINTANSP, el día 5 de julio de 2013 se inscribió en el Departamento de Organizaciones Sociales adscrito a la Dirección General de Trabajo dicho contrato, con este requisito se aplicará el mismo garantizando y haciendo irreversibles los derechos, prestaciones y beneficios laborales de todos los trabajadoras y trabajadores. Asimismo, se ha mantenido un proceso de diálogo permanente con representantes del SITANSP para tratar puntos de interés tanto de los trabajadores como de la administración. Se ha conformado la **Mesa de relaciones laborales** para mejorar el entendimiento entre el SITANSP y la ANSP. La Academia también ha pasado a formar parte de la Red de Relaciones Laborales, bajo el impulso de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. Además se ha tomado muy en serio la elaboración de los informes sobre relaciones laborales que deben ser presentados a dicha Secretaría. También se está trabajando en reformar el Reglamento Interno de Trabajo a fin de mejorar las condiciones laborales. Se han creado dos Comités de Seguridad e Higiene Ocupacional los que trabajan por garantizar que los empleados y empleadas cuenten con un mejor ambiente de trabajo y se minimicen los riesgos ocupacionales, con la participación del Sindicato en dichos comités.

GESTIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE DE LOS RECURSOS.

Durante los cuatro años de la presente administración, la ejecución presupuestaria de la ANSP al final de cada período ha sido de 98.00%, en promedio, y en cada ejercicio el techo presupuestario se ha quedado corto con respecto a las necesidades de funcionamiento y a la capacidad de ejecución; gracias al apoyo de las autoridades superiores, la Academia siempre ha obtenido los refuerzos presupuestarios que necesita para el cumplimiento de sus metas y objetivos y los ha ejecutado en un 100%. Los dos logros más recientes en esta línea es que el Ministerio de Justicia otorgó una transferencia de su propio presupuesto para la ANSP por US$ 800,000.00, autorizada por el Ministerio de Hacienda, con lo cual se aseguró el ingreso de la promoción 108 conformada por 551 alumnos y alumnas, a inicios de octubre de 2012. El otro gran logro es que para el año 2013 se obtuvo un incremento del techo presupuestario en 1.3 millones de dólares; de este modo la ANSP alcanzó la mayor asignación presupuestaria de su historia

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

por un total de US$ 12.142,505.00, con lo que, entre otras cosas, se garantizó la continuidad de la promoción 108 conformada por 551 alumnos y alumnas, el ingreso de la promoción 109 en enero de 2013 conformada por 550 alumnos y alumnas; más el ingreso a finales de junio de este año de la promoción 110 integrada por 330 alumnos que se graduará en mayo de 2014 y será la última de la presente administración. Con estas tres promociones se cumplirá la meta de contar con 23,400 policías en la plantilla policial en mayo de 2014, y se llegará a tener uno de los encuadramientos policiales más altos de América Latina pues será una tasa de 3,8 policías por cada 1,000 habitantes. En esta línea del uso eficiente y transparente de los recursos públicos, una de las mayores satisfacciones es que a más de 4 años de la presente gestión, en el rubro de boletos aéreos por misiones oficiales fuera del país, bajo esta administración no se ha comprado ni un solo boleto aéreo para cumplir ese tipo de misiones, ya que la política que se mantiene es que, siendo ésta una institución académica, si el titular o algún otro funcionario o empleado sale a cumplir una misión oficial, es por invitación de algún gobierno extranjero u otra institución internacional quienes por regla general cubren los costos de boletos aéreos, alojamientos y demás costos de los eventos académicos a los que se acude.

APROBACIÓN DE AUDITORÍAS DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.

En la línea de una gestión honesta y transparente, con mucha honra y satisfacción, la administración actual superó los hallazgos de auditorías de Corte de Cuentas que habían dejado las administraciones anteriores en los períodos 2007 y 2008, y entre 2011 y lo que va del año 2012, la mencionada entidad contralora estatal realizó auditorías financieras a la ANSP de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, de las cuales emitió los informes finales, con un dictamen limpio y cuyos resultados demuestran que la presente administración ha actuado con apego a la legalidad y transparencia en la administración de los recursos asignados. Dichos informes destacan los aspectos siguientes: a) **Financieros**, de los cuales se informa que los resultados de auditoría no revelan aspectos financieros a ser reportados; b) **Control Interno,** reportan que los resultados de las pruebas de auditoría no revelan aspectos que puedan ser reportados en el informe final y que las deficiencias de control interno determinadas, por no ser relevantes fueron presentadas en Carta de Gerencia; c) **Cumplimiento de la legalidad**, revelan leves deficiencias que pueden ser superadas al observar las recomendaciones de las auditorías.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

DISCURSO DEL COORDINADOR PRINCIPAL DEL CINC-ANSP EN LA PRESENTACIÓN PÚBLICA DEL SEGUNDO NÚMERO DE LA REVISTA ''POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA'' SOBRE CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Hacer investigación en un país pobre y periférico es una condición de realidad profunda y difícil de contestar y por lo tanto síntesis complicada que no cabe en unas cuantas líneas. Son tantas las aristas sobre las que hay que reflexionar para caminos tan espinosos y delicados como la confección de nuevo conocimiento.

Generalmente se tiene claro para qué queremos investigación científica, hay debate sobre cómo queremos hacerla, incluso como sociedad y como Estado se fijan los horizontes hacia donde se desea transitar con esta producción humana. Implica una vuelta a la raíz básica, investigar para resolver problemas; pero la correlación estratégica entre estos dos campos de fuerza no necesariamente es simétrica; muchas veces la complejidad demanda recursos de mucha sencillez básica y aquello que consideramos elemental requiere esfuerzos complejos y sostenidos.

¿Tenemos claridad sobre el tipo de problemas que tenemos como sociedad? ¿La naturaleza de las mismas pertenece a la lógica del tercer mundo? Y ante las mismas replicamos con soluciones del primer mundo. Las tecnocracias especializadas también tienen dilemas significativos, desde pasar por respuestas del primer mundo a planteamientos empobrecidos y tercermundistas hasta impregnar las ideas de avanzada a través lógicas individualistas, fragmentadas, sin implicación práctica, sin capacidad de resolver el problema original y atosigado por la tiranía burocrática.

Los esfuerzos de investigación científica aún son insuficientes, podríamos incluso hacer el ejercicio de sumar todos los presupuestos públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, universitarios y de diversa índole, viéndonos obligados a reconocer su limitada escala a nivel de presupuestos nacionales y en relación al PIB del país. Median tantos factores restrictivos en el proceso, desde las posturas ancladas en los recursos económicos; subestimando la capacidad creadora de la gente y el impulso vital para su autodescubrimiento. Proliferan también los burócratas, los amigos del formalismo administrativo, al respecto el francés Lacroix apuntaba, inicia la cita, abro comillas *"el formalismo administrativo [...] ayuda poderosamente a no captar lo esencial, se llenan papeles, se regulan formalmente los problemas, sin preocuparse para nada de su alcance fundamental. Es un comportamiento muy mezquino de contable, que, a la postre, se siente satisfecho por el mero hecho de que sus cuentas son impecables; lo que cuentan son los libros y no su significado; poco importa que el balance sea excedentario o deficitario, con tal de que los libros sean correctos y pulcros";* cierro comillas, fin de la cita; reflexión contenida en el libro "Los hombres ante el fracaso", se trata pues de entusiastas de los números, de los productos de investigación generados y de las propuestas comprometidas para la generación de los mismos; esfuerzo mecánico para registro de índices y estadísticas que pocos reconvierten para líneas de trabajo emergentes y renovadas o al menos sin la celeridad debida. Otros son adherentes del rendimiento, es decir, la investigación científica y el nuevo conocimiento es cuestión de meta de producción, se rinde culto a lo cuantitativo y no se es minucioso en el proceso; la calidad y la excelencia son atributos de los japoneses para logro posterior; sin que alguien se responsabilice de revelar los plazos y sus alcances.

Hacer investigación en un país pobre, es un lio que vale la pena tratar; pero es un matrimonio con las condiciones de supervivencia imperantes. Se piensa mejor con alimento suficiente en un plato y una barriga llena. Y aun teniendo garantía

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

de los mismos nos encontramos con otros cuatro tipos de grupos, que a falta de hacernos pensar en las cosas realmente importantes, desincentivan, inhiben y desmoralizan o ¿Acaso nos dan esperanza?

Ese primer grupo arrastra consigo a los "hacelotodo", tal y como apuntaba ese gran poeta e intelectual nuestro Roque Dalton en su Poema de Amor, ... Es decir, los salvadoreños hacen de todo para sobrevivir, quedar bien o mostrarse campeones aunque ello les cobre la salud y la vida misma. Existe una buena cantidad de esta tipología en medio de la pequeña cantidad de investigadores en nuestra comunidad académica nacional, "hacelotodo" que son al mismo tiempo gerentes administrativos, que se sumergen en mares y mares de papeles y formatos; pero también son editores, portadores de la visión, autores comprometidos con su cuota, pares evaluadores, que revisan porque son pocos los voluntarios para tan noble y delicada tarea: y así además correctores estilo, publicistas, requirentes, hasta diplomáticos cuando hay crisis y posiblemente portadores de ultimátum cuando se ha estimado que las cosas no saldrán bien.

Estos investigadores conviven por necesidad con otro grupo, los devotos del conformismo, cuya filosofía y trabajo alcanza hasta donde las circunstancias permitan; suelen estrellarse en los muros de los viejos estilos de hacer las cosas y terminan sediento al pesimismo galopante, al que sortean y dan por sentado " que no hay suficientes recursos" o "que los trámites así se han hecho siempre"; sin que medie el hecho que la ley y las formas de trabajo están expuestas para perfeccionarse y se conviertan así en mecanismos habilitantes de repercusión positiva y no factores restrictivos en carácter perpetuo o eternizadores de problemas.

Luego nos encontramos también con los fordistas, los partidarios de la meta de producción en materia de investigación científica, sin que medien distingos de camisa, propuestas estratégicas, zapatos, diagnósticos institucionales, pantalones, artículos científicos, calcetines y otras agendas de investigaciones desmontables y adaptables a los pulsos políticos, los tiempos de escasez y la falta de competitividad en la fábrica del conocimiento científico.

El rendimiento en la producción científica puede significar tantos ensayos por año, que se traducen en proyecciones diarias para revisión de literatura, contacto de público de interés, diseño de entrevistas, confección de instrumentos de encuesta u otros experimentos en el campo; luego programar muchas horas vuelo para la imaginación y el pensamiento; y preparando la receta; una vez que se ha pasado satisfactoriamente la etapa de supermercado y su provisión de insumos y captura de materia prima. Para apoyo a la investigación; la cuota de producción puede significar también y en los mejores tiempos, muchas reuniones, elaboración de informes de las mismas, escribir unos 15 correos diarios y leer otra similar cantidad, atender visitas, buscar colaboradores de fórmula para el proyecto, realizar una cantidad desconocida o de complicada cuantificación de llamadas telefónicas.

Después de todo ese holocausto de neuronas, derroche de energía y otros tal vez el departamento de producción obtenga un escrito de 40 páginas, o un libro de 80 páginas, eso sí aporte carrereado pero importante.

Esta gran familia de investigadores, académicos y escritores de pininos intelectuales convive finalmente con el santo oficio; los descalificadores de todo, los menospreciadores de lo vanguardista y los temerosos de pensar, pensar para cambiar y cambiando dejamos de resignarnos con los fatalismos.

Con esto he pretendido exponer en forma muy apretada, descarnada y sobre todo

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

con la auto censura debida, una parte de la realidad inmersa en el quehacer científico del país y otros circunvecinos; con el énfasis de que es un esfuerzo desde un país pobre y periférico que requiere comprometer mucha voluntad y constancia para organizar comunidad académica, extender cultura de investigación y diversificar y desarrollar líneas investigativas consecuentes con la realidad del país y el entorno planetario en el que se circunscribe.

No puedo dejar de mencionar que esta segunda publicación es cualitativamente superior a la primera en todo sentido. Desde sus materiales, pasando por sus diseños y artes; al cumplimiento de mayores parámetros científicos tales como: índices de identificación bibliográfica, tabla de contenidos en dos idiomas, renovación de las normas de publicación, declaratoria de arbitraje y clasificación de aportes académicos, especificación de proceso de revisión por parte de los pares evaluadores, fortalecimiento del Consejo Científico Editorial con la incorporación de más especialistas internacionales oriundos de Alemania, Colombia, México, Catalunya, Inglaterra; y muchos más nacionales entre sociólogos, antropólogos, economistas, politólogos, juristas, etcétera. Implicando también el fortalecimiento de políticas editoriales, ingreso de mayor cantidad de trabajos inéditos y originales incluidos los del Centro de Investigación Científica; logros todos que nos dejan mucha satisfacción y sitúa a esta publicación como un referente regional.

Este segundo número de la revista "Policía y Seguridad Pública" ha tratado en el marco de un aporte preliminar, pues estamos claros que tiene mucho más potencial y umbral de desarrollo; la temática de criminalidad organizada transnacional. Sobre la misma, deseo detenerme en algunas reflexiones que considero son de rigor.

La primera concierne al hecho del estudio de la criminalidad transnacional, no solo puede ser policial y jurídico; es requerida su instalación en una plataforma transdisciplinaria, en donde participen otras disciplinas científicas que tiene mucho que aportar, incluso mucho más. Me refiero a las relaciones internacionales, la sociología, la antropología, la economía aplicada, las ciencias informáticas, ciencias políticas, psicología, salud pública, entre algunas de las más importantes.

Nos preguntamos: ¿Cuántos estudios científicos existen sobre la economía subterránea o circuitos de economía ilícita? ¿Cómo se reproduce socialmente la delincuencia? ¿Cuáles son las modalidades y rutas de intersección entre los mundos políticos, empresariales y criminales? ¿El cómo y por qué de la cultura criminal y sus espectros de violencia? O bien el imperativo de las perspectivas disciplinarias apoyadas en la estrategia: ¿Cómo se lidia con organizaciones criminales que han cooptado a significativos segmentos de las burocracias estatales? ¿Cómo se les analiza? ¿Cómo el Estado se adelanta a la versatilidad de la organización criminal?

La segunda se refiere al hecho a que sí acaso no ha llegado el momento de escrutar absolutamente todo lo que se ha hecho y cómo se ha enfrentado a la criminalidad organizada transnacional. A fin de prevenir el riesgo de mostrarnos como necios, es decir, creyendo que obtendremos resultados distintos y favorables, haciendo exactamente lo mismo, lo de siempre, en ese espacio, es necesario mucha creatividad, innovación y reingenierías decisionales.

Deseo finalizar con un exhortación y es que el Centro de Investigación Científica se esfuerza por una distribución nacional e internacional de tipo cualitativo; significa que aspiramos a que el producto deje huellas, llegue a donde debe llegar, sea leído y reflexionado, de pié a nuevas iniciativas, genere sinergias y apoyos profesionales para esta misión de país; pero lo más fundamental que cuidemos esta publicación

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

como patrimonio, nos la apropiemos y en el camino sino se está de acuerdo usemos la trinchera del discernimiento y la reflexión de altura para no preciarnos como sabios en nuestra propia opinión. Que en los días venideros nadie acuse a esta sociedad de haber subestimado las intenciones de todos aquellos que han preferido resolver los problemas a su manera.

Apelo pues a que este proyecto institucional se mantenga fresco y recoja en todo momento el imperativo de la antigua sabiduría escritural: *"El hombre que se aparta del camino de la sabiduría vendrá a parar en la compañía de los muertos"* Proverbios 21: 16

Que esa sabiduría, que sólo da el Señor y que la concede a pocos, privilegie todos los esfuerzos futuros y permita trascender los presentes complejos que suelen ser muy efímeros... Ciertamente el futuro ha comenzado ya...

Muchas gracias.

Juan Carlos Morales Peña
19 de septiembre de 2012

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

DISCURSO DEL COORDINADOR PRINCIPAL DEL CINC-ANSP EN LA PRESENTACIÓN PÚBLICA DEL TERCER NÚMERO DE LA REVISTA ''POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA'' SOBRE NARCOTRÁFICO Y LAVADO DE ACTIVOS

Constituye una satisfacción presentar un tercer producto de estudios e investigaciones en un instrumento de divulgación académica y científica reciente el cual es la revista "Policía y Seguridad Pública". Principal esfuerzo del Centro de Investigación Científica de la ANSP conformado por un equipo de trabajo de tres personas; que participan en la confección de estudios y propician la materialización de apoyos académicos.

Voy a fragmentar mi intervención en tres asuntos relevantes con los que lidiamos cotidianamente y he titulado a cada uno con una frase, que pudiese sentirse irónica; pero que resuelve el imperativo de síntesis de un problema o situación y lo etiqueta inevitablemente como aquello que todos conocemos como "realidad"; sin que sepamos paradójicamente cuál es la que asumimos, compartimos o rechazamos.

(Historia primera) ''La puntualidad es un asunto de ingleses''

Resulta que en menesteres de gestión científica editorial, cuenta y es muy bien valorado el respeto a la periodicidad de una revista y su puntual publicación. Una demanda que por hoy, confesamos se nos hace difícil cumplir por varias razones; entre ellas dos relevantes que son muy complejas, estructurales, pesadas y desgastantes, complejo porque lidia con el déficit educativo del país, lo segundo porque está muy arraigado y legitimado en la práctica social; lo tercero porque es de complicada resolución y requiere de muchos esfuerzos sostenidos en el tiempo para cambiarse y lo último porque median cuestiones candentes como ideología, miseria intelectual, ausencia de pensamiento estratégico, egos profesionales y hasta resistencias para aprender lo que creemos saber o para atender la necesaria instrucción. Me refiero a la cultura y sus formas idiosincráticas de cómo y cuándo hacer las cosas. En la cual la puntualidad juega un rol principal, porqué los compromisos para generar investigaciones, no tienen tiempos cronométricos, ni se confeccionan como el calzado de una fábrica. Pero existen muchas situaciones que doblan una y otra vez todo cronograma o calendario editorial, y este se refiere al irrespeto de los plazos acordados para recepción de documentos; a las prórrogas de facto que el editor remedia con una autorización inevitable dada la escasez de la oferta de trabajos, se trata de una demora que afecta o quizá incluso contagia a los siguientes participantes, similar a cuando una especie contaminada afecta a los del resto de la cadena alimenticia; entre pares evaluadores, correctores de estilo y traductores, terceros árbitros; impactando en cuestiones tan cruciales tales como: el plazo necesario para atender una ruta de mejora recomendada y emanadas de los dictámenes, que dicho sea de paso son de muy excelente calidad en su mayoría, lo que no obsta para prevenir que los mismos sean tardíos, austeros o negativos y tomen distancia del imperativo de proponer; esto último vital para que otro pueda crecer.

´Me explicaba en una ocasión un miembro del Comité Editorial de una revista nacional académica, reconocida internacionalmente y de décadas de existencia; que en los últimos años experimentaron retrasos severos en su producción; incluso tuvieron que tomar una medida emergente de publicar un número que recogió un año y medio; siendo su periodicidad mensual; con el propósito de salvar todo el haber de revistas científicas estadounidenses, latinoamericanas y europeas que recibían en concepto de intercambio´

En este periplo del editor se agregan otros desastres, irrefutablemente los mayores; y es que en nuestros países nadie parece tener palabra para comprometerse y

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

cumplir valientemente; simple y llanamente el pacto de caballeros es ilusorio porque no honra la palabra dicha.

El otro hermano gemelo, acérrimo enemigo de la puntualidad es la escasez de inventiva, la limitada producción académica, el microscópico mundo de los escritores y sobre todo la ausencia de una decidida, auténtica y valiente actitud para proponer creaciones de avanzada; distanciadas de la jerga tradicional y de los dogmas de las oligarquías académicas que suelen arremeter contra los excesos y abusos darwinianos de economías inspiradas en ideas ultra liberales o Estados castigadores; pero los ejercen abundantemente en sus instituciones.

Truncando perspectivas nuevas, desmoralizando a jóvenes escritores, desdeñando esfuerzos con muchas horas de vuelo comprometidas; pero más aún obviando la noble misión de discipular.

Que quede claro no existen sobre ofertas de artículos, estudios o investigaciones; porque hay pereza para crear o se está prisionero del miedo por incumplir, aunque en esto se sea muy cumplido; además de que el proceso de arbitraje lleva consigo los riesgos de la erosión de las cuotas necesarias de trabajos para cada número por las deficiencias de quienes escriben ya sea por circunstancias o falta de cultivo de ese talento.

(Historia segunda) El arbitraje es un elefante por su obesidad burocrática

Me permito explicar porque los artículos u otros estudios que se publican en la revista "Policía y Seguridad Pública" pasan por un arbitraje. ¿En qué consiste este proceso? Y ¿por qué se lleva acabo? El arbitraje reclama tres condiciones para que sea de calidad y garantice la excelencia de cualquier levantamiento editorial.

En primer lugar exige tiempos razonables, para que evaluadores puedan revisar documentos candidatos a una edición; plazo suficiente para que puedan recomendar propuestas de mejora o sugerir desarrollos adicionales de contenido. El tiempo es importante, porque se trata de académicos nacionales e internacionales con agendas complicadas de trabajo, a los cuales en el estado de cosas actual sólo puede ofrecerse un incentivo moral, y que se refiere al reconocimiento de crédito en el número en donde participan; por lo tanto su labor es loable, pero claro está requiere de organización de ternas, dos árbitros por trabajo, una ronda previa de consultas para comprometerlos y para que den aceptación de participar. Un amigo personal, académico salvadoreño que labora en una universidad estadounidense, me comentaba que los tiempos para arbitrajes en Norteamérica y para efecto de publicación en (revistas) journals científicos es de alrededor de dos meses. Otro académico alemán que por cierto me mostró su disponibilidad para participar mientras hacía una peligrosa estancia en Afganistán para llevar a cabo un estudio sobre seguridad de alcance global; me solicitaba igual cantidad de tiempo. Lógicamente todo lo anterior requiere en forma ineludible de cumplimiento de fechas y el seguimiento decidido del grupo editor para administrar razonablemente plazos y prórrogas.

En segundo lugar requiere una dosis de seriedad y profesionalismo por parte de los evaluadores; es decir el imperativo moral de generar un dictamen, sobrio, desapasionado, frío, propositivo, desprovisto de egos intelectuales muchas veces proclives al menosprecio o subvaloración de aquello que se examina. El Director Nacional de Investigaciones de México, lo resumía así, inicia la cita; abro comillas "no enviamos investigaciones cuyo marco de análisis neoliberal, sea revisado por otro académico de filiación marxista, ni viceversa", cierro comillas, fin de la cita;

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

y la lista es amplia, incluso las posturas que detractan temáticas sensibles, que dividen a la opinión del público u otras que pasan incluso por científicas, pero no lo son. Por ello se recurre a la idoneidad del revisor, en su área de especialidad, tiempo, y cosmopolitismo, pero sobre todo mucha sabiduría.

Por último y **en tercer lugar,** implica una labor titánica para el grupo editor para dirigir la orquesta con armonía, previendo que dictámenes desfavorables tardíos, no creen rezagos al trámite del tercer árbitro y no complique a los autores en sus esfuerzos y los tiempos disponibles para devolver sus investigaciones mejoradas.

Ahora bien ¿Por qué se lleva a cabo un arbitraje? ¿Por qué se convive con este elefante voluble y torpe para andar? Porque es un requisito internacional para clasificar a una publicación periódica como académica y científica. Porque esta condición provee de una evolución progresiva de ingreso a la corriente principal de la ciencia; una constelación de publicaciones validadas internacionalmente por numerosas comunidades académicas a escala global, aspecto vital para erigirse como referencia.

Además sabedores de que habrá críticas a los autores y sus trabajos que sean publicados y hayan obviamente superado a los arbitrajes; los dictámenes calificados son el principal atestado para responderles, por ello deben ser elaborados con bisturí con sentido de misión y con humildad para lograr confianza con lo que se propone, a fin de ayudar al incremento del acervo del otro, aunque esté sea severo e intenso.

Aprovecho a anunciar que a partir de este número se ha incluido un instrumento de declaratoria de originalidad, que los autores deberán remitir en forma obligatoria junto con sus propuestas; ello repercutirá en el fortalecimiento de la gestión científica de nuestra publicación.

Historia tercera y última ''el acaparador de estadísticas y sus derechos de propiedad perpetua''

Conviene ahora comentar que el proyecto editorial que presidimos también ha enfrentado una especie de enemigos gratuitos. Permítaseme plantear esto en forma minuciosa, la necesidad para acceder a estadísticas confiables es de orden fundamental para el apoyo a estudios e investigaciones, sobre todo aquellas que confecciona la casa. Para ello deben planearse trámites, para tocar las puertas de otras instituciones que disponen de estadísticas actualizadas y especializadas, al menos esto último; pero que requieren de verdaderos entrenamientos en materia de paciencia y perseverancia. Resulta que lo que a veces se busca, no se encuentra disponible en los portales web y ello implica avanzar gestiones más pormenorizadas; iniciativas que no siempre concluyen bien. Somos conscientes de que las instituciones públicas también lidian con sus propios elefantes, encontramos también interlocutores ásperos, olvidadizos y temperamentales con los cuales debemos diseñar estrategias que nos permitan avanzar hacia lo que buscamos, montando al elefante para que camine en puntillas a través de esa catedral de cristales; y como hemos estimado resoluciones tardías, también nos hemos anticipado quizá en demasía, pero ni aun así ha resultado suficiente. Estas no sólo vienen tarde, sino con datos que no son los solicitados o respuestas austeras que nos dicen que no puede proporcionarse por las razones que sean, aunque ello ocurra dos meses después. O recomendaciones vagas que forman parte de un guión general y es aquella que recurre a: "busque en la institución "X", ellos tienen el dato"; consejo que se sigue y que plantea un efecto de rebote, de eco, todos nos dicen como acudir a "Y" porque tiene la información o tal vez a "Z".

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

Por supuesto que todo lo anteriormente descrito puede cambiar y superarse, pero para ello se requiere de algo más que espíritu cooperativo, y eso se llama espíritu de cuerpo para actuar como uno solo.

Todo esto transcurre, mientras también nos preparamos para generar ideas, redactar, manejar borradores; al menos sirve para esperar respuestas negativas. El caso más grave, por supuesto sin alusión a la entidad, es aquella que acapara muy buenas estadísticas, pero no las comparte, porque son para los decisores; cuya realidad de que sea así no hemos comprobado del todo.

En todo caso, existe ego por la posesión de esos números, pero su consulta tiene un veto, porque los de fuera ignoramos que existen derechos de propiedad perpetua. Que conste, no hablo de información reservada.

Y la otra situación tristemente célebre, es darnos cuenta de cómo ese celo por el monopolio de la información, se le niega vergonzosamente a quienes intentamos desde el sector público generar investigación para la seguridad y dotar de insumos al Estado, pero paradójicamente se les concede sin escrúpulos a medios o agencias internacionales, que luego se vuelven como boomerang para defenestrar a los mismos suministradores de la información, a cual mejor forma para el espectáculo.

Así de complicada es la travesía de un editor y con mucha seguridad de la mayoría.

Sin embargo hoy logramos entregar a nuestro público un tercer volumen, que esperamos sea leído, consultado, de significativo provecho según he sabido de algunos distinguidos diputados.

Para ir concluyendo, deseo destacar tres cosas de esta edición. Primero siéntase orgullosos como salvadoreños por contar con este producto de país, que está llamado a cualificarse y consolidarse. Segundo les exhorto a poner atención a los problemas del consumo de drogas con todo y sus impactos en la salud pública, en el relevo generacional, en la economía y otros.

Y tercero agradecimientos especiales a los evaluadores presentes con participación relevante en el presente número tales como los señores jueces Leonardo Ramírez Murcia y Martín Rogel Zepeda. Así también a los profesores y académicos Benjamín Badura, Xiomara Avendaño Rojas, Emilio Díaz Montenegro, Pedro Antonio Escalante Arce, Oscar Alberto Ibarra, René Martínez Pineda Y Eduardo Sancho Castañeda, y otros especialistas internacionales como Francisca Cano, Michael Gold-Biss, Santiago Herrero Blanco, Gunther Mainhold y Sonja Wolf, que si bien ninguno está presente pero extiendo también un reconocimiento a sus méritos y aportes. De igual manera reconocer el aporte de los autores Juan Ricardo Gómez Hecht, Lorena Cuerno Clavel, María Stella Baracaldo Méndez y Josselin Linares Acevedo.

De igual manera agradecer y reconocer públicamente los aportes de otros colaboradores nuestros como Mario Alberto Pleitez en la sección de recensiones, de Edwin Edgardo González Rodríguez y de Yanira Avalos de Molina en la elaboración de sinopsis; sin dejar de mencionar a Trace Philliphe Dreyer nuestro traductor al inglés de varios contenidos de la revista. Finalmente pero no menos importante hago un reconocimiento especial a mi equipo de trabajo, Yesenia Delgado de quien reconozco su liderazgo al frente del Centro de Documentación y Biblioteca Virtual que recién inauguramos el día de ayer; además destaco el aporte académico del Lic. Augusto Rigoberto López Ramírez quién funge como editor asistente y que participa con un estudio para este número, le reconozco su perseverante entrega y seguimiento al engranaje editorial que soporta poleas y cables; en un tiempo donde

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

mi salud personal no ha sido buena. Reconocimiento que incluye sus invaluables apoyos para la finalización de un estudio estratégico de este servidor, sumamente extenso que por cuestiones de espacio no se incluyó en este número, pero si estará disponible en el siguiente.

Finalmente deseo dar lectura al siguiente proverbio: **''De más estima es el buen nombre que las muchas riquezas, y la buena fama más que la plata y el oro'' (Proverbios 22: 1).** Ese buen nombre y buena fama queremos instalar en forma permanente a este proyecto, porque esa divisa se llama prestigio y constituye la joya más difícil de labrar.

Muchas gracias.

Juan Carlos Morales Peña
30 de mayo de 2013

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 337-357

CONOZCA MÁS

* Libros 

* Web 

* Cine 

INSTITUTIONAL DOCUMENTS

* Publications

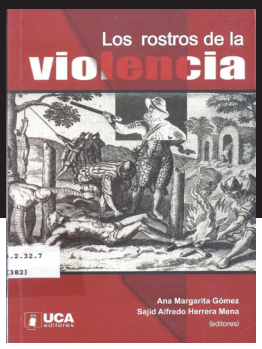


* Web



* Film





Sajid Alfredo Herrera, **"No que muera, sino que se arrepienta el criminal y viva. El debate sobre el trabajo penitenciario en los impresos salvadoreños, 1880-1900"** en Ana Margarita Gómez y Sajid Alfredo Herrera, Los rostros de la violencia. Guatemala y El Salvador, siglos XVIII y XIX, San Salvador: UCA editores, **2007, pp. 189-223.**

No que muera, sino que se arrepienta el criminal y viva. El debate sobre el trabajo penitenciario en los impresos salvadoreños, 1880-1900

La coyuntura de violencia social que experimenta el país debe llevarnos a reflexiones que vayan más allá de los análisis sincrónicos, no para señalar determinismos históricos y causalidades fatales, sino, por el contrario, para entender con mejores marcos explicativos las lógicas de las violencias en cuanto constructos culturales, elaborados a través de los tiempos, tanto desde "arriba" como desde "abajo". A partir de lo anterior, este ensayo busca responder a varias interrogantes: ¿Por qué los liberales salvadoreños decimonónicos creyeron que la pena de muerte no era la mejor solución para frenar la ola de crímenes y delincuencia que vivía el país en aquel siglo? ¿Cuáles fueron las posturas que legitimaron la creación de una penitenciaría nacional? ¿Era posible redimir a los delincuentes a través de un sistema penitenciario? ¿Bastaría este sistema para contener, "domeñar" y transformar conductas anómalas, sobre todo si sus resortes eran biológicos? ¿Cómo empezó a impactar en los medios intelectuales salvadoreños el positivismo criminológico?

Algunas de las anteriores interrogantes nos podrían parecer muy familiares en nuestros días. En efecto, el que nos preguntemos por la contención de la criminalidad, la pena de muerte o la idealización del sistema penitenciario forman parte de las opiniones, debates e imaginarios desplegados en diversos medios hoy en día por parte de diversos actores sociales. Ello nos indica, entonces, ciertas continuidades de problemáticas en el país. ¿Estaríamos hoy en día dispuestos a continuar fundamentando que la violencia social es producto de la guerra de doce años que vivió El Salvador, la cual terminó desmembrando el tejido social? O más bien, ¿Hubo un conjunto de prácticas y representaciones de la violencia que han sido construidas socialmente a través de nuestra historia? Los estudios historiográficos más recientes se inclinan a sugerir que las formas como los y las salvadoreñas pensaron en dirimir sus problemas, ante una ausencia, debilidad y/o ineficacia institucional, han sido a través del conflicto. Por supuesto que todavía hacen faltan muchos más estudios para poder estar seguros de lo anterior. De cualquier forma, los estudios realizados hasta ahora nos proporcionan importantes reflexiones que no debemos desdeñar a la hora de pensar ciertas políticas encaminadas a prevenir una "cultura de la violencia".

El ensayo en cuestión está basado en fuentes impresas de diversa índole: periódicos, revistas académicas y algunas leyes. A través de ellas el autor ha querido aproximarse al debate de los políticos y los académicos en torno a la necesidad, utilidad y eficacia de un sistema penitenciario en El Salvador, durante las últimas décadas del siglo XIX. El ensayo ha tenido una inspiración fundamental en la obra del filósofo francés Michel Foucault, quien ha trabajado el sistema penitenciario en la Francia del siglo XIX en su estudio clásico *Vigilar y castigar*. Pues bien, ante

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375

el deseo de los políticos y académicos salvadoreños de abandonar las prácticas inhumanas utilizadas para advertir, contener, prevenir o aniquilar a los individuos disfuncionales, el régimen penitenciario, de corte panóptico, se presentaba como una modélica alternativa. En lugar de aniquilar la vida de los delincuentes, se creyó que estos podían ser regenerados a través del trabajo remunerado al interior de las nuevas cárceles, tal como lo harían los individuos libres dentro de una sociedad liberal. No en vano Francisco Gavidia había advertido que el trabajo era una religión. Los políticos e intelectuales salvadoreños estaban, entonces, apostando por la vía de lo que ellos consideraron moderna: lejos que el Estado se ensañara contra la vida y el cuerpo de los criminales, la humanización del sistema punitivo salvadoreño generaría, a la larga, el progreso económico-social deseado. La modernidad liberal les avalaba cambiar el espectáculo de la muerte o los azotes, por el del trabajo edificante de vidas para el progreso del país.

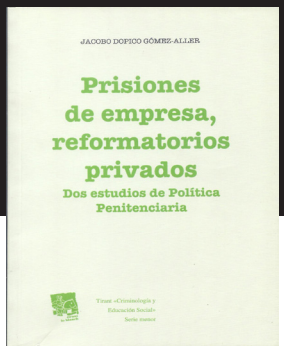
El debate sobre el nuevo sistema punitivo en El Salvador decimonónico no sólo alcanzó las esferas civiles. También los periódicos de la Iglesia Católica intervinieron, advirtiendo la necesidad de influir decididamente al interior de la penitenciaría. Algo que probablemente no fue visto con buenos ojos por algunos políticos e intelectuales si consideramos que en las últimas décadas del siglo XIX se establecieron reformas que buscaron la separación del Estado y la Iglesia. De cualquier manera, la productividad de una "república cafetalera" necesitaba más brazos para el trabajo; algo que los políticos, productores, académicos y élites vieron que podía lograrse con los reglamentos contra vagos y ociosos y la creación de un sistema carcelario que convirtiera a los disfuncionales en hombres honrados. Necesitaríamos de otros estudios para calibrar hasta cuándo llegó este convencimiento e idealización del sistema penitenciario en el país. Al menos, en el caso francés estudiado por Foucault, muchos ciudadanos se dieron cuenta muy pronto que el régimen panóptico se había transformado en una escuela de delincuentes. De allí que valdría la pena preguntarnos qué tantos frutos ha proporcionado este régimen en El Salvador, nacido dentro de una lógica liberal, capitalista y disciplinaria.

El ensayo finaliza analizando los primeros debates sobre la delincuencia bajo los argumentos del positivismo criminológico. La influencia en América Latina de esta corriente de pensamiento penal, que se movió dentro de marcos interpretativos sustentados en la biología, fue muy fuerte a partir del siglo XIX. El estereotipo del criminal nato, con rasgos anatómicos determinados o con vicios específicos (prostitutas y alcohólicos), se constituyó en parte de una agenda científico-penal que comenzó a plantearse en el país en revistas académicas de finales de siglo. Trabajos recientes, dedicados al siglo XX, dan cuenta cómo estos debates académicos generados una centuria previa fueron decisivos en la construcción de políticas anti-delincuenciales. Fueron decisivos, asimismo, en la continuidad del racismo y la exclusión social. De ahí que uno de los objetivos del ensayo en cuestión ha sido proponer algunos caminos de investigación historiográfica que intenten mostrar las continuidades y rupturas en torno a los imaginarios y prácticas de la violencia, así como la capacidad de contenerlas o reprimirlas por parte del Estado u otras instituciones.

Sinopsis a cargo de Sajid Alfredo Herrera
Director Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte
Secretaría de Cultura de la Presidencia.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375

LIBROS



Jacobo Dopico Gómez–Aller, **"Prisiones de empresa, reformatorios privados. Dos estudios de Política Penitenciaria"** Valencia: Tirant lo Blanch, serie menor 'Criminología y Educación Social', 2011, 119 páginas.

Prisiones de empresa, reformatorios privados. Dos estudios de Política Penitenciaria

Este libro constituye un aporte importante acerca de la política penitenciaria desde una revisión sistemática y lúcida de dos casos relevantes.

El primer caso está referido a la experiencia norteamericana reciente con la privatización de centros de reclusión, un modelo emblemático y muy estudiado en la literatura anglosajona; el cual se aborda de manera técnica con una breve historia del fenómeno en Estados Unidos y las fórmulas que la participación privada ha adoptado en la actualidad (en servicios de construcción, alimentación, seguridad y hasta gestión integral de centros), abordando aristas fundamentales como la inversión pública, el ahorro público, conflictos de interés, eficiencia, competencia, regulación, reinserción, presencia de lucro empresarial, entre otros. Del estudio de este caso se sistematizan posturas contrapuestas lo cual es de mucha utilidad para la ubicación de discursos en la política penitenciaria. Además, se logra hacer un análisis técnico de la influencia del neoliberalismo en la privatización de cárceles, distinguiendo este frente de lucro privado como uno de los menos ambicionados por los consorcios, no por que no sea altamente beneficioso, sino por los costos que representa en cuanto a atención a leyes, derechos y por tratarse de un rubro sinuoso en materia de gestión empresarial. Sin embargo, el fenómeno se ha extendido paulatinamente por el mundo occidental desarrollado.

El otro caso de estudio es España, el cual se delimita a la privatización de correccionales juveniles, ahí se abordan las mismas aristas apuntadas en la sección anterior, con el agregado de polemizar sobre la penalidad juvenil en tanto se trata de uno de los campos de punición más debatidos en vista de los índices crecientes de delincuencia juvenil.

El libro es relevante en tanto ofrece estadísticas de la privatización penitenciaria en España, realizando análisis cualitativos acerca de quiénes son los gestores privados de penitenciarías, sus nexos con funcionarios públicos, el análisis de las Comunidades Autónomas y su actuación al respecto, el acaparamiento del mercado, la relación de costos y beneficios para el Estado, resultados en materia de rehabilitación, entre otros análisis relevantes. Además, se encuentra en él un potencial de uso para los estudiosos del derecho penal por la abundancia de análisis acerca de la legislación respectiva en España.

Finalmente, es destacable la presencia de una buena cantidad de bibliografía en español (también en inglés) referida al tema, algo que sería de utilidad para los investigadores interesados en profundizar sus estudios. De hecho, la editorial

Tirant lo Blanch ofrece buena cantidad de bibliografía especializada en materia de seguridad pública, criminología y otros campos conexos.

Sinopsis a cargo de Augusto Rigoberto López Ramírez
Investigador Asistente del CINC-ANSP

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375

WEB





Conceptos N° 30: Redescubriendo la libertad condicional

Ana María Morales Peillard,
"**Redescubriendo la libertad condicional''**, Conceptos N° 30,
Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2013, 21 páginas.
Tomado de: http://www.pazciudadana.cl/publicacion/conceptos-n-30-redescubriendo-la-libertad-condicional-2/

La autora Ana María Morales aborda en este artículo la importancia de la libertad condicional, sus antecedentes históricos, fundamentos, naturaleza jurídica, la evidencia internacional acerca de su efectividad y su regulación en la legislación chilena.

La libertad condicional se concibe como una herramienta asociada a la progresividad y a la concreción de los fines de prevención especial positiva de la pena, en la doctrina se considera que es un período de cumplimiento que forma parte de la ejecución de la pena privativa de libertad.

Algunos de los fines de la libertad condicional son los siguientes: La reinserción social del condenado a la sociedad, para lo cual la ejecución de la pena privativa de libertad debe ir acompañada de una serie de prestaciones que ayuden a la persona a su resocialización, tendientes a facilitar la búsqueda de trabajo, vivienda o medios económicos; también se encuentra el control del penado, mantenimiento de la disciplina penitenciaria y el mejor manejo del hacinamiento en la red penitenciaria. Para algunas postulaciones la libertad condicional es un estímulo para la buena conducta y enmienda del interno.

Se afirma que en los pocos estudios que se han realizado sobre la efectividad de la libertad condicional los sujetos reinciden en menor proporción que aquellos que habían sido liberados bajo una modalidad distinta, y que los sujetos liberados condicionalmente que sí reincidieron, lo hicieron más tardíamente que el resto de los otros sujetos liberados.

En este artículo sostiene que la consolidación de un Estado democrático de derecho exige que se avance hacia una legislación chilena en la que la etapa de la ejecución de pena opere como un adecuado ente de control, frente a los actos de administración. Asimismo considera que hay una necesidad de actualizar la normativa asociada al régimen de conducta del interno y que se produzca una regulación de las instancias adecuadas de control y apoyo a las personas que se encuentran gozando de la libertad condicional mediante un cuerpo especializado

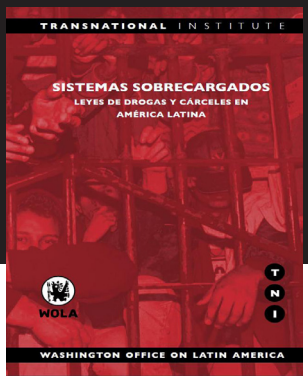
de delegados y programas que contribuyan al proceso de reinserción social, abordando aspectos primordiales como la integración familiar, laboral, social, habitacional entre otros.

Sinopsis a cargo de Mariella Vega Gutiérrez
Jefa de la Unidad de Acceso a la Información Pública UAIP- ANSP

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375

WEB





Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles de América Latina

Pien Metaal y Coletta Youngers (editores),
"Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina",
WOLA y TNI, diciembre de 2010, ISBN/EAN: 978-0-9844873-5-6
Tomado de: http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados _leyes_ de_drogas_y_carceles_en_america_latina

A través del estudio de casos, las legislaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, son analizadas para comprender el funcionamiento de sus leyes con respecto al tema de las drogas; tanto el nivel de tratamiento penal, como el castigo y la sentencia, constituyen el principal objeto de reflexión y sus consecuencias a nivel macro social.

Para el lector amateur el tema, posiblemente se escandalice con los resultados presentados en esa investigación; en toda ella, con un rigor implacable, se muestra cómo los delitos relacionados a las drogas han incrementado el número de prisioneros en cantidades que pueden representar, incluso, altos porcentajes de población por nivel demográfico. Y sin embargo, lo que escandaliza, más que las estadísticas, es la manera en que los países estudiados, han tratado a sus prisioneros.

El documento, sin hacer ninguna clase de apología del crimen, demuestra con criterios del derecho internacional, cómo a través de un sistema judicial poco diversificado en cuanto a los niveles de transgresión que puedan considerarse, puede tenderse en una ingenuidad judicial, que crea un vacío que afecta al sistema social a largo plazo; es decir, la no-distinción de la gravedad de crímenes relacionados a la posesión, creación, distribución y venta de drogas, y su tratamiento punitivo por igual, ha provocado un hacinamiento sin precedentes, que está agotando los recursos carcelarios de los sistemas en los países analizados.

Si todo crimen implica un nivel de involucramiento, dicen los investigadores, no tiene por qué castigarse al simple consumidor, en comparación con un mando medio de una banda criminal reconocida internacionalmente; es así como el endurecimiento de las leyes debe poseer el equilibrio suficiente para no afectar al ciudadano común, quien suele ser la víctima más propicia, cuando cae prisionero en cualquiera de las legislaciones estudiadas.

Sin embargo, el documento se vuelve alarmante, a medida que analiza la inclusión de las drogas en la vida cotidiana; de tal manera que la cantidad de consumidores potenciales y su posibilidad de caer en el castigo, es más alta de lo que comúnmente se pueda pensar; y con la posible debilidad de las leyes en materia de drogas, un hecho cualquiera puede llevar a prisión a una persona, siendo esta susceptible de

padecer penas máximas por delitos menores, creando una cadena que provocaría un mayor riesgo al prisionero, al verse expuesto dentro de la cárcel, a verdaderos criminales que buscan reclutar a más miembros para engrosar sus filas.

Sinopsis a cargo de Edwin Edgardo González Rodríguez
Investigador y editor de textos académicos y literarios

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375



TÍTULO ORIGINAL,
''Presunto culpable'',
AÑO: 2009, DURACIÓN: 87 minutos,
PAÍS: Mexico,
DIRECTOR: Roberto Hernández, Geoffrey Smith,
GUIÓN: Roberto Hernández,
MÚSICA: Alejandro de Icaza, Lynn Fainchtein
PRODUCTORA: Abogados con Cámara / Beca Gucci Ambulante / Jan Vrijman Fund / Terminal / The William and Flora Hewlett Foundation,
GENERO: Documental, Biográfico, Crimen

PREMIOS:

2011: Emmy, Academia Nacional de Artes y Ciencias de la Televisión de Estados Unidos, Mejor trabajo de investigación periodística del año
2010: One World Media, Londres, Premio al Mejor Largometraje Documental
2010: Documenta Madrid, España, Premio al Mejor Documental y Premio del Público
2010: Festival Internacional de Cine de Guadalajara, México, Premio por Mejor Documental
2009: Copenhagen International Documentary Film Festival, Dinamarca, Premio de Amnistía Internacional
2009: Festival Internacional de Cine de Morelia, México, Premio por Mejor Documental

Presunto culpable

Este documental trata sobre un caso atípico en el sistema judicial mexicano, donde el acusado ha permanecido prisionero sin que pesen sobre él las pruebas suficientes para acumularle una pena y culparlo de un delito. A través de sus 842 días en prisión, en el largometraje se cuenta la historia de José Antonio Zúñiga y su odisea con un sistema penal, que en este caso particular, fue disfuncional.

A lo largo de la exposición en este caso ilustrativo, de la mano del método deductivo, se presentan datos que por momentos parecen escandalosos: como el hecho de que el 93% de los acusados de cualquier delito nunca ven a un juez; o que el 78% de los prisioneros son alimentados únicamente por sus familias y no por el Estado; quizá lo más asombroso es que una vez el expediente de cualquier acusado, haya sido firmado y sentenciado por un juez, aun con las inconsistencias que pudieran mediar en el mismo, no puede apelarse con facilidad, reduciendo la posibilidad de probar la inocencia. Es así que el 95% de las sentencias son condenatorias.

Zúñiga logra un segundo juicio porque su primer defensor era un litigante con licencia falsa. Gracias a esto tuvo acceso a un juez, a un nuevo defensor, a un procedimiento "cara-a-cara" y pudieron corroborarse todas las inconsistencias del caso. El documental detalla cada aspecto donde se presentan las contradicciones entre los policías que apresaron y el testigo, las diferencias de lugares (muy distantes) donde se vio al acusado el día del crimen, dos de las tres declaraciones

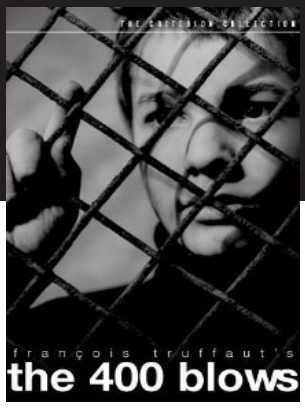
ni siquiera mencionaban a Antonio, etc.

Independientemente del fallo en el caso, la trascendencia del documental radica en que ilustra cómo toda una legislación puede contener ciertos fallos estructurales que se convierten en una afrenta a los derechos fundamentales de todo país que se precie de civilizado; al mismo tiempo, invita a la reflexión sobre si la justicia basada en evidencia física puede sustituir el análisis de los indicios y su respectiva interpretación de los hechos en cuanto contextos.

En el centro de todo el debate se encuentra un aspecto que trasciende el sistema penal mexicano en su totalidad: la acusación de cualquier delito se trata con presunción de culpa, en lugar de la presunción de inocencia (mientras no se demuestra lo contrario). En ese sentido, el documental invita a la reflexión y análisis de lo punitivo, en tanto prevención del crimen, mientras queda en encrucijada, al mismo tiempo la cuestión de los derechos humanos.

Sinopsis a cargo de Edwin Edgardo González Rodríguez
Investigador y editor de textos académicos y literarios

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375



TÍTULO ORIGINAL,
''Les Quatre cents coups'' (Les 400 coups),
AÑO: 1959, DURACIÓN: 94 minutos,
PAÍS: Francia,
DIRECTOR: François Truffaut,
GUIÓN: Marcel Moussy & François Truffaut,
MÚSICA: Jean Constantin,
REPARTO: Jean-Pierre Léaud, Claire Maurier, Albert Rémy, Guy Decomble, Georges Flamant, Patrick Auffay,
PRODUCTORA: Les Films du Carrosse,
GENERO: Drama.

PREMIOS:

1959: Nominada al Oscar: Mejor guión original

1959: Festival de Cannes: Mejor director

1959: New York Film Festival: Mejor film extranjero

1959: Círculo de Críticos de Nueva York: Mejor película extranjera

Los 400 golpes

Esta brillante producción fílmica de François Truffaut muestra la confección social de un delincuente, de cómo las circunstancias del entorno pueden contribuir al estímulo decisivo para los comportamientos del riesgo. Una obra cinematográfica en la cual se ha retratado las insuficiencias inherentes en los distintos espacios de la interacción social, tales como: la familia, la escuela, las amistades y en el caso del segmento juventud, que es el representado en el papel del actor principal; se advierte un ejercicio de lectura e interpretación del mundo adulto desde la mentalidad de un adolescente. Edad crítica que supone aún un proceso incompleto en la formación de la mentalidad, que indica también una no adhesión a los requisitos y demás parámetros que los adultos imponen en materia de sentido de responsabilidad y que se extiende a la idea de madurez emocional.

En la trama puede identificarse la distorsión de los roles sociales, se reconstruye y se reinterpreta un hogar disfuncional, propio de un cambio de tendencia y de auge creciente de valores postmaterialistas. Se trata de una familia de fines de los años cincuenta, en donde la mujer ha incursionado masivamente al ámbito laboral, fuera de casa y en dónde el vínculo matrimonial y la cultura conservadora sobre la familia se ve expuesta a dinámicas más liberalizantes. Tiempo de auge del divorcio o la separación entre cónyuges, proliferando ensimismamientos destructivos que inevitablemente impacta en la crianza de los hijos. Etapas adolescentes que enfrentan desencuentros, ante el impulso por descubrir el mundo de golpe, emergen barreras donde aparece la sobre exigencia, la precocidad para estimar lo que conviene y lo injusto con lo que se es juzgado. El desinterés y la despreocupación de los padres, genera extensiones al mundo de la escuela con su subsecuente caída del rendimiento escolar, la tensión con los profesores, los dueños del aula en

este caso, pero en definitiva representantes del mundo adulto, devotos también de reglamentaciones crecientes que poco hacen por el tratamiento de los problemas originales en casa.

El protagonista confirma una infidelidad conyugal de su madre y ello lo desestabiliza, lo lleva a cuestionar la moral y lealtad de los adultos. A lo anterior se añaden los círculos estrechos de amistad, otros jóvenes que invitan a la imitación del vicio, la vagancia y el pillaje y que los conduce irremediablemente hacia acciones más audaces que riñen con la ley (hurto de mercadería o publicidad comercial); comportamientos que se refuerzan con el convencimiento que para sobrevivir en un mundo de adultos desleales, cuenta la astucia y la adaptación constante a las situaciones adversas, sobre todo cuando se ha huido del hogar.

En este ciclo de ascenso exploratorio y deliberado en contra de la legalidad, aparece la detención provisional y luego el centro correccional, el director expone las paradojas de la autoridad policial en sus empeños por lidiar con problemas sociales, cuyas causas se ubican en otros nichos de la interacción humana.

La rehabilitación en el centro correccional y el ofrecimiento tardío de atención por parte de los padres, resultan al final insuficientes para un joven que ha decidido vivir a su manera, sin reflexionar sobre las consecuencias que ello le acarreará. La película termina con un joven fugado del centro correccional, enclavando una mirada hacia el mar y con los brazos extendidos, como quien reclama para sí el mundo y su potestad para tomarlo y conquistarlo según crea.

Sinopsis a cargo de Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal del CINC- ANSP

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375



TÍTULO ORIGINAL,
"Los olvidados" ,
AÑO: 1950, DURACIÓN: 88 minutos,
PAÍS: Mexico,
DIRECTOR: Luis Buñue,
GUIÓN: Luis Buñuel, Luis Alcoriza,
MÚSICA: Gustavo Pittaluga, Rodolfo Halffter,
REPARTO: Alfonso Mejía, Roberto Cobo, Estela Inda, Miguel Inclán, Alma Delia Fuentes, Francisco Jambrina,
PRODUCTORA: Les Films du Carrosse,
GENERO: Drama.

PREMIOS:

1950: Premios Ariel: 11 Premios incluye mejor película y director. 13 Nominaciones.

1951: Cannes: Mejor director. Nominada a la Palma de Oro (mejor película)

1952: Premios BAFTA: Nominada a mejor película

Los Olvidados

Un impresionante trabajo cinematográfico del director Luis Buñuel, represaliado de la guerra civil española y exiliado en México; nos expone magistralmente con la especialidad y género surrealista que caracteriza a su producción fílmica. Buñuel nos presenta en "Los Olvidados" una fotografía de la juventud y niñez mexicana en los años cuarenta, específicamente un segmento de población que habita en un área marginal de la gigantesca orbe capitalina.

Poco a poco se van sucediendo las historias de los personajes diversos que tienen como denominador común la lucha contra la pobreza del día a día y la tentación de optar por caminos fáciles que los conduce al mundo de la violencia y el crimen. Un trabajo rico en la exploración de todas las dimensiones de lo que podría denominarse "fábrica social de delincuentes"; interpretando la cotidianidad de hogares disfuncionales, madres solteras generalmente, cuyos hijos han sido productos de violación sexual, un pasado que repercute en el niño producto de esa agresión y que lo destruye en su autoestima, llevándolo incluso al convencimiento de que todo esfuerzo de rectificación o aplicación resultan inútiles ante una intransigente madre que lo sigue viendo como una extensión del agresor y que por lo tanto justifica todo menosprecio. A esta comunidad de personajes se suman otros, adolescentes, que ya han estado recluidos en centros correccionales; situación que los jóvenes del barrio reconocen como "buena escuela" por la posibilidad de adoptar comportamientos del riesgo más beligerantes. Uno de los personajes "El Jaibo", representa a un adolescente que revela que el tiempo de prisión sólo ha logrado endurecerlo y volcarlo a continuas prácticas delictivas e ilícitas, expresa una mentalidad maquiavélica que se vacía en el grupo de jóvenes que exploran

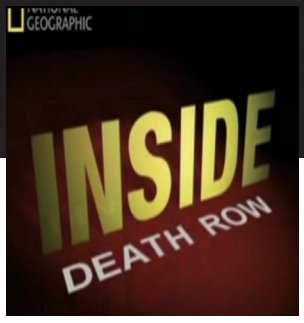
formas crecientes de vida fácil; reciben "instrucción" y manipulación por parte de aquel que no tiene la menor intención de cambiar de actitud.

La trama se sucede con el encuentro y alianza temporal del niño represaliado (de madre intransigente) y el "Jaibo"; volviéndolo incluso testigo de un homicidio de otro joven con quién estaba pendiente una venganza. En el proceso se cruzan todas las realidades de vida que suelen presentarse en estos microcosmos; duelo, intentos de rectificación por parte de algunos jóvenes delincuentes, prisión provisional para el personaje principal que lo lleva a una estadía en una escuela granja que compromete esfuerzos para su rehabilitación, la restauración de la confianza y la canalización de la agresividad. Muy evidente la presencia del mundo adulto, que legitima las formas tradicionales de tratamiento de delincuentes apelando a imaginarios de "épocas heróicas de orden" como la del General Porfirio Díaz.

Ante la crudeza y el desenlace de esta historia, surge con fuerza la sensación que el Estado y la sociedad han fallado en prevenir el desastre en los relevos generacionales. La muerte del "Jaibo" en un enfrentamiento con la policía y la del niño (personaje principal) a manos de su mentor delincuencial sacuden a la comunidad, que adopta en silencio el problema como algo trágico pero inevitable. Valoraciones justas e injustas se entremezclan entre la sorpresa, consternación e indiferencia por quién fallece hasta otras jubilosas que celebran la muerte de un delincuente como una buena noticia para restaurar el orden y las buenas costumbres.

Sinopsis a cargo de Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal del CINC-ANSP

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375



TÍTULO ORIGINAL,
''Dentro del corredor de la muerte'' (Documental),
AÑO: 2009, DURACIÓN: 47 minutos,
PAÍS: Estados Unidos,
PRODUCTORA: Mannucci, Inc en asociación con National Geographic Television para National Geographic Channel,
GENERO: Documental.

Dentro del corredor de la muerte

En este documental se expone la pena capital en Texas (Estados Unidos), a través de la historia de tres hombres condenados a pena de muerte, en el penal de máxima seguridad Polunsky de la cuidad de Huntsville, en dicha instalación se encuentra el llamado "Corredor de la muerte de Texas".

Los condenados a muerte son trasladados desde la prisión hacia el lugar donde se llevará a cabo su ejecución en un transporte que modifica su ruta en cada uno de los traslados que realiza; el prisionero está informado de la hora y el lugar en que será ejecutado por medio de inyección letal.

Las ejecuciones realizadas son muy frecuentes, por lo que los habitantes de la ciudad lo ven como algo habitual. En el estado de Texas, desde 1924 hasta la fecha en la que se realizó el documental, se habían ejecutado a más de 1,000 prisioneros.

Son presentados los casos de Willie Earl Pondexter Jr., Johnny Ray Johnson y David Martínez todos condenados a muerte por asesinato, en cada uno de los casos se describen las circunstancias y motivos que los llevaron a cometer dichos delitos. Además se expone la situación actual de encierro, cómo les afecta el poco contacto entre presos y cómo cada uno de ellos se enfrenta a la idea de que pronto se realizará su ejecución. Las opiniones de los familiares tanto de los presos como los de las víctimas y las personas que conocen o apoyan en sus últimos momentos; se van sucediendo en medio de la lucha porque se suspenda legalmente la ejecución o lograr aplazamientos de la misma; aunque escaseen los casos en los que se ha conseguido.

Se presentan los procedimientos en cada una de las ejecuciones, el trato en general que reciben los condenados, las experiencias que ha tenido el personal que participa en ellas, las posturas de las personas que están a favor o en contra de la pena de muerte. A través de todos estos elementos se puede tener una visión más amplia sobre tan sensible tema.

Sinopsis a cargo de Carlos Roberto Escobar Beltrán
Unidad de Acceso a la Información Pública UAIP-ANSP

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 359-375



AUTORES



AUTHORS

María Stella Baracaldo Méndez

Comunicóloga, educadora e investigadora, con estudios de maestría en Comunicación para la Ciencia y la Cultura, y Estudios Políticos, en México y Colombia. Ha realizado consultorías e investigaciones para organismos internacionales e instituciones públicas en el área de seguridad en Colombia, Ecuador, Bolivia, Honduras, Venezuela y El Salvador. Se ha desempeñado como profesora visitante de nivel universitario en distintos países. Cuenta con publicaciones como autora y coautora en temas de seguridad pública, convivencia ciudadana, aplicación de la justicia, mujeres y seguridad, reforma policial, educación policial y derechos humanos; ha diseñado y producido materiales didácticos para universidades e instituciones públicas del área de seguridad en Colombia. Es conferencista en sus especialidades en distintos países del área latinoamericana.

Encarnación Bas Peña

Doctora en Ciencias de la Educación y Profesora Titular de la Universidad de Murcia. Entre sus últimas publicaciones: 2012: "La formación inicial del profesorado en prevención y detección de la violencia de género: universidades españolas y universidades de prestigio internacional", *Revista interuniversitaria de formación del profesorado,* nº.73 (26,1); 2010: "*Adolescentes, violencia y familia en la ciudad de Córdoba (Argentina)", Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria,* pp.83-96; 2012: *"La educación ante el consumo de drogas"* (CL), en *Estrategias de intervención en la prevención de drogodependencias.* Síntesis; 2011: *"Adicción y exclusión social: Intervención educativa",* Trillas; 2010: "*La Educación Social: Universidad, Estado y Profesión",* Laertes, Narcea. Ha coordinado diferentes proyectos de investigación *Internacionales* con la AECID y otras entidades. Forma parte de comités científicos internacionales.

Manel Capdevila Capdevila

Licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de Barcelona), Máster en Criminología y Ejecución Penal (Universidad Autónoma de Barcelona) y Máster en Técnicas de Investigación Social Aplicada (UB-UAB). Es responsable de Investigación Social y Criminológica en el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE). Así también es profesor asociado de la Universidad Ramon Llull (Facultad de Trabajo Social y Educación Social. Fundación Pere Tarrés).

Berta Framis Ferrer

Licenciada en Historia del Arte, Postgrado de Ejecución Penal en la Comunidad Técnica de investigación en el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE). Ha desarrollado diversos trabajos en el Departamento de Justicia y en el CEJFE vinculados a los ámbitos penitenciarios y de justicia juvenil, relativos a la gestión, la formación y la investigación.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 377-380

Marta Ferrer Puig

Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de Barcelona). Actualmente es jefa del Área de Investigación y Formación Social y Criminológica del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE), encargándose de la formación y la investigación especializadas dirigidas a promover mejoras en todo el ámbito de ejecución penal (servicios penitenciarios, justicia juvenil y medidas penales alternativas). Durante cinco años (2006 – 2011) formó parte del Consejo de Cooperación Penológica del Consejo de Europa como experta. Durante 4 años (2008-2011) formó parte del comité organizador del Forum Europeo de Justicia Restaurativa, organismo al que sigue vinculada. Inició su experiencia laboral como educadora en el ámbito de menores en el año 1983 en el Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Desde entonces ocupó diferentes cargos en el ámbito de la justicia juvenil catalana.

Juan Ricardo Gómez Hecht

Candidato para optar al grado de Doctor en Filosofía Iberoamericana (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"), con maestrías en Derechos Humanos y Educación para la Paz (Universidad de El Salvador) y en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Tecnológica), posee múltiples estudios de posgrado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa, Washington D.C.). Con amplia experiencia en el área de seguridad pública en la Inspectoría General de la PNC y el Colegio de Altos Estudios Estratégicos del Ministerio de la Defensa Nacional. Ha publicado en revistas especializadas de Centroamérica y los Estados Unidos.

Ana Guirao González

Licenciada en Derecho y Licenciada en Criminología, Máster en Antropología Social y Máster en Género e Igualdad. Doctoranda en Antropología Social en la Universidad de Murcia. Educadora Social. Profesora de la asignatura "Derecho y Delincuencia de menores" del Título Superior de Criminología.

Juan Carlos Morales Peña

Estudios superiores en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencia Política y Postgrado en Gestión Científica. Ha sido catedrático en la Escuela de Relaciones Internacionales (Universidad de El Salvador), en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (Ministerio de la Defensa Nacional) y en el Programa de Maestría en Ciencia Política (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"). Investigador en materias de seguridad y defensa. Actualmente funge como coordinador principal del Centro de Investigación Científica de la ANSP y Editor jefe de la revista institucional "Policía y Seguridad Pública".

Carlos W. Moreno

Licenciado en Historia por la Universidad de El Salvador. Ha sido investigador adjunto de la Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Artes, docente universitario, archivista de documentos históricos en registro digital y asistente de investigación en proyectos vinculados a la Universidad de El Salvador y la Academia Salvadoreña de la Historia. Ha publicado en la revista nacional "Identidades" y ha sido coautor del libro "*Ruptura y reconciliación, España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas" (2012).*

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 377-380



CONVOCATORIA Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

* Convocatoria general
* Convocatoria a historiadores
* Normas de publicación
* Declaratoria de originalidad



CALL AND RULES FOR PUBLICATION

* Convocatoria general
* Convocatoria a historiadores
* Normas de publicación
* Declaratoria de originalidad

CONVOCATORIA DE MANUSCRITOS
II SEMESTRE DE 2013

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su quinto número, el cual será publicado en el cuarto trimestre de 2013. Esta quinta iniciativa estará dedicada a la temática *"Problemática penitenciaria"*. Por ello son requeridos artículos académicos y científicos originales e inéditos.

Las propuestas deberán atender el programa de investigación referido a *Políticas Públicas y Criminalidad*. Incluyendo experiencias nacionales y del entorno mesoamericano u otra latitud geográfica con significativa relación.

Los trabajos académicos pueden establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Situación epidemiológica de poblaciones reclusas.
2. Sistemas educativos penitenciarios.
3. Inversión pública penitenciaria.
4. Seguridad e inteligencia penitenciaria.
5. Manejo de crisis penitenciarias.
6. Oportunidades para la rehabilitación - reinserción.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista; anexándose además la declaratoria de originalidad. Así también dos documentos en caso de tratarse de versiones ampliadas o mejoradas.

2. Se recibirán hasta el 25 de septiembre de 2013.

3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.

4. El español y el inglés son las lenguas extranjeras con las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otra deberá consultarse con anticipación con el grupo editor.

5. Podrán ampliarse las temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor Asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

CALL FOR SUBMISSIONS
SEMESTER II 2013

The editorial group for the academic and scientific journal "Police and Public Security," an initiative at the Scientific Investigation Center in the National Academy of Public Security (Republic of El Salvador) invites national and international specialists and academicians to participate with manuscripts and papers for the fifth issue, which will be published the fourth quarter 2013. This fifth effort will be dedicated to the phenomenon of *Prison Issues*. This call is for original and unpublished academic and scientific articles.

The proposals must follow the research program regarding *Public Policy and Crime*, including national experiences and in the Mesoamerican context, or any other geographic region that is significantly related.

The academic papers can present work on the following strategic themes:

1. Epidemiological situation in the prison population
2. Penitentiary educational systems
3. Public investment in penitentiaries
4. Penitentiary security and intelligence
5. Penitentiary crisis management
6. Opportunities for rehabilitation and reinsertion

The papers:

1. Must be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv according to the regulations for publications established by the journal, along with the declaration of originality. Likewise, two documents shall be sent in the case of expanded or improved versions of a document.
2. Will be accepted until September 25, 2013.
3. Will be published once there are favorable resolutions from the pairs of reviewers.
4. The languages that academic proposals will be received in are Spanish and English. Others will depend on prior consultation with the editorial group.
5. The strategic themes can be expanded upon as long as they do not counter the current research programs and are authorized by the editorial group.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

CONVOCATORIA DE MANUSCRITOS A HISTORIADORES

II SEMESTRE 2013

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su quinto número, el cual será publicado en el cuarto trimestre de 2013. Esta quinta iniciativa estará dedicada a *"Problemática penitenciaria"*. Por ello son requeridos artículos académicos y científicos originales e inéditos.

Las propuestas deberán atender el programa de investigación concerniente a *"Historización de la Actividad Criminal y Delincuencial"*. Siendo *ad hoc*para historiadores y antropólogos, quienes podrán participar con estudios historiográficos y garantizar así vasos comunicantes entre la realidad pasada con los problemas contemporáneos. Este programa tendrá un carácter transversal y permanente.

Los trabajos académicos pueden establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Cárceles y centros de resguardo del período colonial.
2. Cárceles y regímenes penitenciarios en el siglo XX.
3. Castigos y penas.
4. El trabajo como instrumento penitenciario de reeducación.
5. Análisis de casos históricos (1800-2000)

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista; anexándose además la declaratoria de originalidad. Así también dos documentos en caso de tratarse de versiones ampliadas o mejoradas.
2. Se recibirán hasta el 25 de septiembre de 2013.
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas extranjeras con las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otra deberá consultarse con anticipación con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse las temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor Asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

CALL FOR SUBMISSIONS FROM HISTORIANS

SEMESTER II 2013

The editorial group for the academic and scientific journal "Police and Public Security," an initiative at the Scientific Investigation Center in the National Academy of Public Security (Republic of El Salvador) invites national and international specialists and academicians to participate with manuscripts and papers for the fifth issue, which will be published the fourth quarter 2013. This fifth effort will be dedicated to the phenomenon of *Prison Issues*. This call is for original and unpublished academic and scientific articles.

The proposals must follow the research program regarding *Historicalization of Criminal Activity*. This is an *ad hoc* category for historians and anthropologists to participate with historiographical studies and ensure work to connect the past with contemporary issues. This program will be a crosscutting and permanent facet.

The academic papers can present work on the following strategic themes:

1. Prisons and detention centers during the colonial period
2. Twentieth-century prisons and penitentiary regimes
3. Penalties and Punishment
4. Labor as a penitentiary instrument for reeducation
5. Historical Case Analysis (1800 to 2000)

The papers:

1. Must be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv according to the regulations for publications established by the journal, and in annex the declaration of originality. Additionally, two documents are to be sent in the case of expanded or improved versions.
2. Will be accepted until September 25, 2013.
3. Will be published once there are favorable resolutions from the pairs of reviewers.
4. The languages that academic proposals will be received in are Spanish and English. Others will depend on prior consultation with the editorial group.
5. The strategic themes can be expanded upon as long as they do not counter the current research programs and are authorized by the editorial group.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

NORMAS DE PUBLICACIÓN

A. La revista ‘‘Policía y Seguridad Pública’’, publica trabajos académicos y científicos, así como estudios estratégicos, todos ellos originales e inéditos, y que no hayan sido postulados simultáneamente a otra publicación. Esto último debe certificarlo el o los autores en una declaratoria de originalidad. Asimismo se aceptan recensiones de libros, sinopsis bibliográficas y fílmicas, documentación oficial, documentos institucionales y ensayos historiográficos relacionados al eje temático de cada publicación.

B. Objetivo de la publicación, en el objetivo general y específicos se recogen el fomento de la cultura de investigación, el aporte científico de calidad, la formulación de políticas públicas, las propuestas avanzadas, la innovación y el valor agregado; todos conducentes al fortalecimiento institucional y el proceso educativo.

C. Supervisión de trabajos académicos, al respecto identifica dos estados de los trabajos y que tienen tratamientos específicos:

1. Las propuestas de artículos, es decir aquellos por realizar; deberán atender los programas de investigación en vigor y el concepto de convocatoria que se haya definido para cada número de la revista institucional. Estos incluirán un resumen de 150 palabras, palabras clave y un esbozo general de contenidos por desarrollar no superior a 900 palabras y que serán sometidos a la consideración del grupo editor del Centro de Investigación Científica. Debiendo observar los formatos protocolarios autorizados y que pueden solicitarse.

2. Todos los trabajos académicos o estudios finalizados, serán sometidos a un sistema de arbitraje sustentado en pares evaluadores. Un proceso confidencial, cuyos dictámenes y resultados no podrán ser dados a conocer, en fiel cumplimiento a la política ética de esta publicación; siendo los mismos trasladados única y estrictamente al autor o autores involucrados para el debido cumplimiento de rutas de mejora.

   Por su parte los evaluadores no podrán conocer la identidad del autor, cuyo trabajo o estudio sea objeto de revisión.

3. Las fases del proceso anterior incluirán: recepción de artículos o estudios candidatos a publicación, remisión de documentos a pares evaluadores atendiendo criterio de especialidad y los atestados implicados en el arbitraje (carta oficial de invitación, documento a evaluar, F-1 formato para identificación de información científica relevante, F-3 formato de redacción de dictamen y F-6 formato de manejo de borrador electrónico); recepción y consolidado de dictámenes por el grupo editorial, traslado de observaciones y rutas de mejora a los autores, recepción de documentos mejorados, verificación de cumplimiento de resultados de dictamen por el grupo editor. Sí lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés.

4. Según consta en la Declaratoria de Arbitraje, únicamente los informes estratégicos e institucionales estarán exentos del proceso en cuestión; por constituir literatura gris de consumo de públicos específicos de la burocracia

gubernamental, y que se recogerán para conocimiento de nuestros lectores en las secciones de "Leyes y Documentos Oficiales" y "Documentos Institucionales" ambas de la revista "Policía y Seguridad Pública".

5. No podrán ser publicados aquellos trabajos académicos o estudios, cuya evaluación negativa coincida en la mitad más uno de los evaluadores según fórmula de revisión adoptada. Así como también aquellos que habiendo superado la fase de evaluación y que gozando de resultados favorables derivados de los respectivos dictámenes no hayan cumplido con las rutas de mejora, las cuales se establece que son obligatorias.

6. Cada artículo se someterá al arbitraje de dos o más expertos, en caso de dictámenes contrarios se recurrirá a un tercer o quinto evaluador según la fórmula adoptada para cada caso y con el legítimo propósito de habilitar un estado de salida mucho mejor criteriado.

D. Cobertura temática, "Policía y Seguridad Pública" admite investigaciones centradas en la problemática policial y de seguridad en el más amplio sentido del concepto. Con atención a las líneas estratégicas de trabajo que conciernen a prevención de violencia y convivencia ciudadana; estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad; innovación educativa policial; diseño inteligente de políticas públicas y recursos humanos policiales, los cuales tienen un desarrollo específico mediante programas de investigación que proveen de marco a las convocatorias para cada número.

E. ''Policía y Seguridad Pública'' está dirigida a funcionarios públicos en general, oficiales superiores de policía, líderes militares, diplomáticos acreditados en el país, nacionales descartados en el servicio exterior, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos, empresariales y sociales.

F. Sobre la periodicidad, "Policía y Seguridad Pública" es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

G. Lineamientos editoriales

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano.

2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.gob.sv con atención al Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

3. Los escritos enviados por los colaboradores deberán poseer un carácter reciente, original e inédito. De esto último mediará una carta firmada por el autor, se trata de la declaratoria de originalidad que deberá adjuntarse en el envío.

4. El editor no será responsable por el daño o pérdida de lo enviado.

5. Queda entendido que por el sólo hecho de enviar sus trabajos al Centro de Investigación Científica de la ANSP, los autores de los mismos autorizan a la institución la publicación, reproducción y divulgación;

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

lo anterior para fines académicos y sin ánimo de lucro.

6. Deben los autores asimismo remitir su hoja de vida completa, en donde consten dirección física y electrónica, teléfonos u otros datos pertinentes para contactos.

7. El Centro de Investigación Científica y el Consejo Científico Editorial de la revista institucional "Policía y Seguridad pública" no se harán responsables por las opiniones expresadas por los autores en los trabajos publicados.

8. Los trabajos que se remitan tendrán una extensión mínima de 20 páginas y 40 máxima. Superiores al margen señalado, podrá ser factible con el visto bueno y autorización del grupo editor; siempre y cuando la extensión no comprometa el número de páginas de la revista.

9. El formato implicará tamaño carta e interlineado espacio sencillo; márgenes superior e inferior: 2,5; márgenes izquierdo y derecho: 3,00. Tipografía: Arial; cuerpo: 12.

10. Para los títulos internos se empleará la numeración decimal (1, 1.1...) es aconsejable que no haya más de dos niveles de títulos internos.

11. Se ruega no utilizar la numeración automática de títulos ni apartados, porque los programas de diagramación o maquetación no los reconocen.

12. El texto puede contener cuadros, pero los gráficos, diagramas y figuras se presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.

13. Las citas o transcripciones de textos ajenos al autor se escribirán entre comillas y en letra redonda (normal), excepto alguna parte que el autor quiera destacar o que figure en cursiva en el original. Si tienen más de tres líneas, es conveniente ponerlas en párrafo aparte.

14. Las referencias bibliográficas se incluirán en notas al final y se hará referencia a las mismas en el cuerpo del texto a través del sistema de citación APA. Sugiriéndose la consulta del "Manual de publicaciones de la American Psychological Association" (APA), correspondiente a la sexta edición revisada u otras guías apoyadas en esta fuente y disponibles en línea.

15. Según se establece en la normativa APA, cuando una cita textual exceda las cuarenta palabras deberá separarse del contenido principal, sangrarse y destacarse en cursiva, entrecomillado y tamaño (9).

16. Pueden incluirse notas y comentarios al pié de la página, sin menoscabo del espacio para contenido principal; se desaconseja la fórmula autores varios, porque no ayuda a localizar la obra, que es el propósito de las referencias bibliográficas.

17. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

18. La página 1 deberá contener la siguiente información:

    i. Título del artículo.

    ii. Nombre del autor.

    iii. Institución a la que pertenece.

    iv. Resumen de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).

    v. Palabras clave (3 a 8).

    vi. El autor deberá entregar un resumen de su hoja de vida de no más de 10 líneas que incluya: formación académica principal, filiaciones institucionales relevantes y esfuerzos de publicación e investigación más significativos.

    vii. Dirección electrónica que estime pertinente y para efectos de contacto.

    viii. Un micro extracto de entre 20 a 25 palabras que constituya la síntesis cualitativa general del escrito y para los efectos de su referencia en la tabla de contenidos.

19. Los textos deberán ser entregados en formato del programa Word (.doc).

20. Los cuadros deben elaborarse y entregarse en formato del programa de Excel.

21. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.

22. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG o Photoshop (PSD). Otros formatos o los hechos a mano, no se considerarán. Pero podrán ser tomados en cuenta en el futuro previsible y en la medida las herramientas de software especializado disponible lo vaya permitiendo.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

RULES FOR PUBLISHING

A. The Journal "Police and Public Security" publishes academic and scientific papers, as well as strategic studies, all of them original and unpublished, and have not been simultaneously submitted to any other publication. The author(s) must certify this in a written declaration of originality. Additionally, it includes book reviews, biographical and film synopses, official documents, institutional papers and historiographical essays on the theme of each issue.

B. The Objective of the Publication its overall and specific objectives include the promotion of a culture of research, high quality scientific contributions, draft public policy, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution and the educational process.

C. Supervision of Academic Work. In this regard, submissions of two types are identified, each with its methodology:

1. Proposed Articles, that is, those that have yet to be prepared, must follow current investigation programs, and the concept that has been defined for each issue of the institutional journal. These will include a 150-word abstract, list of key words, and a 900-word general outline of the content in preparation, which will be submitted to the editorial group at the Scientific Investigation Center for consideration and subsequent rejection or approval. It must conform to the authorized protocol formats, and those that may be requested.

2. All academic papers or final studies shall be submitted to a system of assessment based on peer reviewers. This is a confidential process, whose resolutions and results will not be revealed, under strict compliance with the publication's ethics policy; these will be shared solely and strictly with the author or authors involved for compliance with ways of improvement. For their part the reviewers will be unaware of the identity of the author whose work is the object of review.

3. The phases of the aforementioned process include: receiving articles or studies that are candidates for publication, forwarding the documents to peer reviewers according to criteria of specialty and documents required in evaluation (official invitation letter, document to be evaluated, F-1 form to identify the relevant scientific information, F-3 form to prepare the resolution, and F-6 form to manage the electronic draft); the editorial group receives and consolidates the conclusions, the improvements are relayed to the authors, improved documents are received, followed by verification of compliance with the results of the resolution of the editorial group. If the aforementioned has been observed, the document passes to style correction and editing, and is subsequently translated into English.

4. As set out in the Statement of Evaluation, only strategic documents and institutional reports are exempt from the process being discussed, as they are grey literature for use by specific readership in governmental circles, and it will be collected for the knowledge of our readers in the sections "Laws and Official Documents" and "Institutional Documents" both in the journal "Police and Public Security."

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

5. Academic works or research papers will not be published when a negative evaluation coincides by half the panel of reviewers plus one according to the adopted revision formula. Neither will those papers which, having passed the evaluation phase and enjoying favorable results derived from the respective resolutions, do not comply with the improvements that are established as mandatory in nature.

6. Each article will be subjected to the evaluation of two or more experts, in the case of opporsing resolutions, a third or fifth evaluator will be used according to the formula adopted for each case, and with legitimate purpose to provide a resolution based on the best criteria.

D. Coverage of theme. "Police and Public Security" accepts investigations focused on police and security issues in the broadest sense of the concept. It directs its attention to the strategic work that deals with: violence prevention and citizen coexistence, studies regarding the future and management of complex security environments, innovation in police education, intelligent design of public policy, and police human resources; these are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.

E. Target audience for Police and Public Security: public officials in general, police hierarchy, military leadership, accredited diplomats in the country and national diplomats who are active and in the foreign service, researchers in the field of security, scholars from different disciplines, political, and business and social leaders.

F. Regarding frequency. "Police and Public Security" is published twice a year.

G. Editorial guidelines

1. Papers must be submitted in Spanish.

2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista.seguridad@ansp.gob.sv to the Main Coordinator of the Scientific Investigation Center at the National Academy of Public Security.

3. The papers submitted by collaborators must be recent, original and unpublished. This will require a letter signed by the author, a declaration of originality that must be attached to the submitted material.

4. The editor shall not be responsible for damages or loss of material sent.

5. It is understood that the mere act of presenting a submission to the ANSP's Scientific Investigation Center confers the institution authorization to publish, reproduce or publicize it; the former is to be understood as being for academic purposes, not for profit.

6. The authors must likewise submit their completed resume, with a mail address, and e-mail, telephones and other pertinent contact data.

7. The Scientific Investigation Center and the Scientific Editorial Council for the institutional journal "Police and Public Security" will not be responsible for the opinions expressed by the authors in the published work.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

8. Submission length should be no less than 20 nor exceed 40 pages. Longer papers may be accepted prior approval and authorization of the editorial group, as long as the extension does not compromise the number of pages of the journal.

9. The paper format will be letter-size and single spaced; top and bottom margins: 2.5; and left and right margins: 3.00. Font: Arial, Font Size: 12.

10. Inner titles will use decimal numbering (1, 1.1...). It is advisable that there be no more than two internal title levels.

11. You are requested not to use automatic numbering of titles and sections, because the programs for diagramming and layout do not recognize them.

12. The text may contain tables, but the graphics, diagrams and figures will be presented in separate files (as an image or Excel/spreadsheet template). The text will contain indicators for their placement.

13. Quotes or transcriptions of texts not written by the author will be in quotes and straight letters (Regular), except any part the author wishes to highlight or when the original is in cursive. If it consists of more than three lines, it is convenient to put them in a separate paragraph.

14. Bibliographic references will be included in the endnotes, and reference will be made to them in the body of the text using the APA citation system. The recommended source is *the APA Formatting and Style Guide* (APA), in its sixth edition, or other guides that are based on this source and are available on line.

15. As established in the APA standards, when a textual citation exceeds forty words, it must be separated from the prinicipal content, be indented and in Italics, quotation marks and font (9).

16. Footnotes and comments may be included, without compromising the space for the main content; the use of the multiple-author form is discouraged due to difficulty in locating the work, which is the purpose of bibliographic references.

17. All pages are to be consecutively numbered.

18. Page 1 must contain the following information:

i. Title of the article.

ii. Name of the author.

iii. Institution to which they belong.

iv. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).

v. Key words (3 to 8).

vi. The author must present a biographical paragraph not to exceed 10 lines, including: principal academic training, relevant institutional affiliations, and most significant research and publishing efforts.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

vii. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.

viii. A 20–25 word micro extract, that is to be a qualitative synthesis of the paper, and for use in referencing it in the table of contents.

19. The texts must be submitted in Word software.

20. The tables must be prepared and submitted in Excel software.

21. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.

22. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including hand-made, shall not be considered. However, they may be taken into account in the foreseeable future as specialized software permits.

DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD

El presente instrumento es de carácter obligatorio y tiene como propósito certificar como inédita y original la propuesta académica o elaboración intelectual del o los autores. Así también dejar claro la conformidad en torno a las autorizaciones debidas correspondientes a los actos de publicación.

Título del documento:

_____
_____

Por medio de esta declaratoria certifico que el artículo/documento que estoy presentando como candidato a publicación en la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública; es de mi autoría intelectual.

Doy mi consentimiento para que el artículo propuesto sea sometido al arbitraje normado por el grupo editor, así también acepto que la ruta de mejora que derive de los dictámenes de los pares evaluadores es de obligatorio cumplimiento y requisito indispensable para hacerlo viable como publicación.

Por lo tanto, doy fe que las fuentes utilizadas en el mismo cuentan con su respectivo crédito, que se apegan a las normas de publicación exigidas por la revista "Policía y Seguridad Pública"; así también que el documento en cuestión no ha sido propuesto simultáneamente a otra editorial científica y que además no tiene publicaciones previas.

Ratifico que en caso de tratarse de una versión mejorada o ampliada de un original previamente publicado; me comprometo a remitirlas juntas para los menesteres de análisis y revisión que el grupo editor estime pertinentes.

Esta declaratoria incluye la certeza que todos los contenidos del documento, quedan libres para ser expuestos ante cualquier reclamación o controversia relacionada a derechos de propiedad intelectual, exonerando incluso de toda responsabilidad al Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De ser aprobado el documento:

_____
_____
para los menesteres de publicación y divulgación, como autor o autores propietarios, expresamos nuestra conformidad de autorizar indefinidamente a la Academia Nacional de Seguridad Pública para que sea editado, reproducido, traducido, distribuido, exhibido y divulgado en el ámbito nacional e internacional por medios electrónicos, CD rom, impresos u otros medios conocidos.

Acepto finalmente el beneficio de recibir dos (2) ejemplares del número de la revista en donde se incluya mi documento; así también que en caso de ser varios participantes, aplicará la misma cantidad para el investigador principal y un (1) ejemplar para cada coautor.

Firmo a continuación esta declaratoria, como constancia de aceptación de todo lo anteriormente dispuesto, a los __ días del mes de _____ del año ____, en la ciudad de _____, en (país) _____.

(f): _____

Nombre completo

Número de identificación

Nota: Este documento deberá ser remitido en forma escaneada junto al artículo propuesto a la siguiente dirección: revista.seguridad@ansp.gob.sv, a la cual se puede solicitar también el archivo en forma virtual para su llenado.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

DECLARATION OF ORIGINALITY

This instrument is mandatory and its purpose is to certify the academic or intellectual work of author(s) is unpublished and original. It also clarifies that this is in accord with the corresponding authorizations required for publication.

Document Title:

_____
_____

By means of this declaration, I certify that I am the author of the article/document I am submitting for possible publication in the academic and scientific journal "Police and Public Safety" by the Scientific Investigation Center at the National Academy for Public Security.

I consent that my article be submitted to review by an editorial group, and I likewise accept that the improvements derived from the opinions of the pair of evaluators are mandatory and an indispensible prerequisite for it to be viable for publication.

Therefore, I attest that the sources utilized in the document are duly cited, they adhere to the norms for publication required by the journal "Police and Public Security," and the aforementioned document has not been simultaneously proposed in another scientific publisher, and that there are no prior editions in print, neither is it an improved or expanded version of an original.

I confirm that in case of an improved or expanded version of a previously published original, I commit to submitting them jointly for analysis and revision by the editorial group.

This declaration also bears assurance that all content in the document is free to be rendered to a process of claim or dispute regarding intellectual property rights, exempting the Scientific Investigation Center of the National Academy for Public Safety of any responsibility in this regard.

If approved, the document:

_____
_____

in the interest of its publication and dissemination, as author(s), proprietor(s) expressly indefinitely authorize the National Academy of Public Security its editing, reproduction, translation, distribution, exhibition and dissemination at the national and international level, by electronic means, CD rom, in print, or other known media.

Finally, I (we) accept the benefit of receiving two (2) copies of the journal that includes my document; likewise, in case there are several participants, the same number will apply for the lead researcher and one (1) copy for every coauthor.

I affix my signature to this declaration, as evidence of acceptance of everything heretofore exposed, on the __ day of the month of _____ of the year ____, in the city of _____, in (country) _____.

(Signature): _____

Full Name

Identification number

Note: A scan of this document is to be sent along with the article being submitted to the following e-mail address: revista.seguridad@ansp.gob.sv, and at the same address a digital file can be requested for completion.

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398

Escríbanos a **Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)**
Revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública"
Dirección: Avenida Melvin Jones, frente a Parque San Martín,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, Centro América
(503) 2213-1967
revista.seguridad@ansp.gob.sv
Deberán incluir nombre, dirección y teléfono del remitente. Por razones de claridad y espacio, las cartas pueden ser editadas o resumidas por la redacción de la revista.

Significado del logo CINC:

1. Las letras "C" presentes en la efigie del Centro de Investigación Científica, tienen la forma de una rueda de engranaje de medio perfil. Simboliza la búsqueda de soluciones pioneras y en todo su rigor la materialización de ideas de avanzada provistas de una lógica progresista. Posee un color gris degradado que destaca del fondo azul de la portada de la revista.

2. El punto de la "i" tiene la estructura de un farol antiguo de donde irradian destellos y luminosidad. Representa el imperativo de verdad para la creación, como recurso indispensable de las ideas en su rol de esclarecimiento en los entornos de confusión y mediocridad.

3. El cuerpo de la letra "i" y la "n" tamizados con un fondo de la bandera salvadoreña, introduce el componente de patria como destinataria de todos los esfuerzos en materia de conocimiento científico y como reservorio fundamental del cuerpo social y su referente nacional.

Suscripciones
Para suscribirse a Revista ‘‘Policía y Seguridad Pública’’
favor dirigirse a:

Academia Nacional de Seguridad Pública · Centro de Investigación Científica
Avenida Melvin Jones, Frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
El Salvador, América Central
revista.seguridad@ansp.gob.sv
Tel.: (503) 2213-1967

Nombre: _____
Dirección: _____
Municipio: _____ Departamento: _____
País: _____ C.P.: _____
E-mail: _____

Nacionales:	☐ $5.00
Internacionales:	
Centro América y El Caribe:	☐ $ 15.00
Norteamérica:	☐ $ 25.00
Suramérica:	☐ $ 15.00
Europa:	☐ € 20.00

ISSN: 2225-5648, Año 3, Vol. 1, p. 381-398



Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA
en Octubre de 2013.
La edición consta de1,000 ejemplares.

ansp.gob.sv.

Academia Nacional de Seguridad Pública

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.