

POR: EDGARDO AMAYA CÖBAR

Violencia y Sistema Penal

Resulta un aspecto común el dato que los salvadoreños y salvadoreñas en diversas encuestas de opinión coloquen a la delincuencia como uno de los principales problemas nacionales. También es fácil determinar que esa preocupación de los salvadoreños viene aparejada por una sensación colectiva de inseguridad, principalmente sobre la vida, la integridad, la libertad sexual y los bienes propios.

En buena medida a esta relación entre delincuencia/inseguridad, diversos medios de comunicación y funcionarios públicos relacionados con materia de justicia y seguridad pública han contribuido a generar una confusión conceptual al equiparar la categoría delincuencia con la categoría violencia, es decir, el problema de la delincuencia es un problema de violencia –de violencia social como la denominan algunos– y cuyas manifestaciones se limitan a un catálogo más o menos reducido de figuras como el homicidio, el secuestro, las violaciones, los robos y las riñas públicas. Sin embargo, esta equiparación de categorías resulta errónea desde el punto de vista normativo e impráctica como premisa para estudio y delimitación del problema.

Una primera aclaración sobre usos conceptuales debe distinguir que no toda violencia es delictiva ni todo delito es violento. Es decir, existen multiplicidad de acciones violentas

en la vida cotidiana que no constituyen figuras delictivas de un Código Penal, así como existen delitos que no implican ningún grado de violencia física tales como las estafas, las defraudaciones financieras, las violaciones a la protección de los consumidores, por mencionar algunos.

Las equiparaciones erróneas de las que hemos hablado también han generado diversas concepciones sobre la problemática y sus formas de tratamiento. Una observación efectuada sobre la base de diversas encuestas de opinión realizadas desde los acuerdos de paz hasta el año 2000, mostró como en los primeros años de la posguerra, los ciudadanos opinaban que los problemas delincuenciales se debían a condicionamientos estructurales como la situación económica, la falta de oportunidades o el desempleo. Pero a partir de 1998, la percepción de los ciudadanos cambió y el factor dominante en la opinión de los salvadoreños es la deficiencia de la normativa penal y sus aplicadores (Aguilar et al. 2001)

Sin negar que los salvadoreños y salvadoreñas basen sus juicios en evidencias empíricas o conocimiento cotidiano, debemos considerar que la mayor información sobre esta temática es obtenida por los ciudadanos de manera mediatizada por prensa y televisión, razón por la que podría interpretarse este giro de opinión de las personas.



SEGUN ESTADÍSTICAS

¡QUE BARBAROS,
YA NO SABEN
QUE INVENTAR!

¡SIMÓN
LOCO!

Clement.

Foto: Thirza Ruballo



El Sistema Penal

Como una consecuencia de lo anterior, podemos ver que la forma de concebir el problema define en buena medida la respuesta a aplicar, si el problema es mal percibido, su solución puede ser errada. De esta suerte, no es extraño que una de las principales propuestas para "solucionar" el problema de la delincuencia sea el crecimiento del Sistema Penal² por medio de la creación de nuevas figuras delictivas, endurecimiento de las penas, la creación de sistemas penitenciarios de máxima seguridad y la ampliación de facultades policiales y de la Fiscalía. Dentro de este catálogo de propuestas se llega incluso a proponer pena de muerte para ciertos casos o a implantar una virtual pena perpetua mediante el incremento de los máximos de prisión a 75 años.

Estas medidas de "solución" no son solo una fuerte posición en la opinión pública, sino también en los ámbitos políticos, particularmente en la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo. Hasta la fecha, se han realizado cerca de 200 reformas a los códigos penal y procesal penal desde su entrada en vigencia en 1998 (Marchelli y Matrán 2000) y aún se tiene en agenda la realización de otras.

Esta reducción del problema de la violencia a un problema de delincuencia y sus consiguientes reacciones institucionales como el endurecimiento penal pone en evidencia un dato: la centralidad del uso de la violencia por el Estado salvadoreño, en donde la violencia es tanto un problema como una solución a aplicar (Amaya y Palmieri 2000) Dicho de otra forma, las instituciones reaccionan frente al problema de la violencia cotidiana con violencia institucional. La apuesta por la violencia institucional aplicada desde el sistema penal es demostrativa de un débil entramado institucional incapaz de generar redes y mecanismos no violentos de resolución de la conflictividad (Amaya y Palmieri 2000)

En esta lógica el sistema penal juega pues, un papel protagónico y su presencia en la agenda política es casi permanente. Pero la lógica de endurecimiento penal, de ampliación de facultades y funciones de las instancias del sistema penal no tiene un objetivo único y específico de atacar la delincuencia, por el contrario, sus usos e instrumentaciones tienen alcances más allá de los meros aspectos normativos.

La seguridad pública

La característica principal de la actual gestión gubernamental en materia de seguridad pública, y en política criminal en general, es una fuerte apuesta por la represión policial del delito –y más en concreto, de ciertos delitos– dejando de manera marginal los aspectos preventivos, asignados, en el papel, al CNSP, el cual tiene una limitada capacidad de acción e incidencia en las políticas globales.

Sin negar que la represión del delito sea un objetivo plausible, en primer lugar hay que revisar la concepción de delitos que se combaten y por otro lado también es necesario considerar la generación de efectos perversos que derivan de la centralidad otorgada a estas estrategias por parte de la institución policial, tales como la caída en el *eficientismo*, de tal suerte que la eficiencia policial sea valorada a partir del número de capturas, generando la imposición de *cuotas de detenciones*, incrementando la incidencia de capturas arbitrarias y otras violaciones a derechos humanos que luego pasan a forma parte de la carga de otras instituciones (PDDH, Juzgados, Fiscalía, Defensa Pública).

Las labores de captación de hechos delictivos, asignadas fundamentalmente a la Seguridad Pública, muestran sus efectos en otros sectores del sistema penal. En los últimos tres años, luego de que la entrada en vigencia de las normativas penales lograra una importante disminución de la población penitenciaria, ésta ha sufrido un significativo incremento llegando, a fines de 2001, a casi 10 mil internos, provocando nuevamente graves problemas de hacinamiento en las instalaciones penitenciarias. Este incremento tiene

variadas causas (mora judicial, denegación expresa de la libertad antes del juicio para ciertos delitos, uso abusivo de la detención provisional, denegación de beneficios penitenciarios, ampliación de delitos) de las cuales, la capacidad de captación policial del delito es un factor a tomar en cuenta.

Parece que el discurso y la práctica oficial esta regida por una lógica según la cual la abundancia de detenciones es el mejor indicador de éxito, esta línea argumentativa omite que lo importante no es la cantidad de capturas, sino la calidad de éstas en tanto sean efectivas para una posterior condena judicial. Para el caso, las estadísticas de la Memoria de Labores de la Fiscalía General de la República del período junio 2000- mayo 2001, muestran que de un total de 94,193 denuncias recibidas (más de 30,000 de diferencia con las registradas por la PNC) solamente 31,354, es decir, una tercera parte, de los casos fue judicializado para dar inicio a un proceso penal, es decir, el restante 66.71% de los casos denunciados no llegó a la etapa judicial.

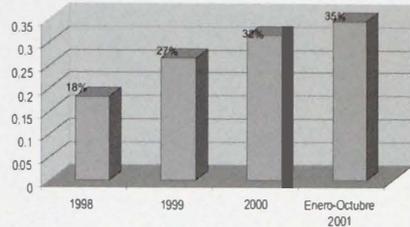
En el período que da cuenta la Memoria de Labores, 27,286 casos no llegaron hasta la vista pública, es decir, hasta el final del proceso. 13,166 fueron sobreseídos durante la etapa de instrucción. 4,092 casos fueron absueltos en juicio y 1,021 fueron declarados culpables (FGR 2001). Visto de



Foto: Thirza Rubalbe

Indicadores sobre Violencia en El Salvador, PNUD, 2002

Porcentaje de eficiencia fiscal. Años 1998-2000 y Enero - Octubre 2001.



Fuente: Fiscalía General de la República, El Salvador

esta manera, al hacer comparaciones entre el número de ingresos y la totalidad de casos que llegan a juicio, podemos deducir que solamente una pequeña parte de los delitos y las capturas realizadas llegan hasta el final.

En esencia, los datos de la FGR demuestran que no todas las capturas llegan hasta los tribunales, y de las que llegan hasta ahí muy pocas llegan hasta juicio y muchas menos hasta condena. De tal suerte que el argumento oficial de dar crédito inmediato a la cantidad de capturas queda seriamente cuestionado, pues lo que queda demostrado es que se han incrementado las capacidades institucionales de captación de casos pero ello no implica una garantía de su futura efectividad en el desarrollo del proceso.

La instrumentalización del Sistema Penal

Si embargo, los efectos de esta centralidad de la violencia institucional no solo son orientados hacia la delincuencia o la violencia. Tiene usos diversos en atención a fines políticos o sectoriales de diverso nivel y origen.

Algunas de las interpretaciones que podemos formular alrededor de la instrumentalización del sistema penal y su relación al tratamiento de la delincuencia tienen que ver no solo con aspectos culturales o históricos locales, sino que se conjugan con lógicas globales. En ese sentido este proceso de crecimiento y endurecimiento del sistema penal forma parte de un proceso global de incremento de la coerción estatal y criminalización de la pobreza y el descontento social (Wacquant 2001) y más recientemente, por la devaluación de los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos provocada por las reacciones posteriores al 11 de septiembre de 2001.

En el sentido del anterior, hemos indicado que existe un alineamiento del Estado salvadoreño a lógicas internacionales que promueven el uso de la estructura del sistema penal en reemplazo de otros sistemas o mecanismos de atención y contención social de la delincuencia y otros conflictos sociales, así como herramienta para la imposición de políticas gubernamentales y para el control del

Violencia y Sistema Penal

descontento social y la protesta pública (FESPAD 2002)

Por lo mencionado, consideramos que el sistema penal salvadoreño esta funcionando orientado hacia objetivos no manifiestos distintos a sus objetivos explícitos o propios, pero dicha circunstancia no es exclusivamente originada por intereses locales claramente identificables, sino que forma parte de los procesos de regulación social difundidos por la globalización.

Tal como lo indica el sociólogo francés Loïc Wacquant el objetivo de estas estrategias es "(...) la redefinición de las misiones del Estado que, en todas partes, se retira de la arena económica y afirma la necesidad de reducir el papel social y ampliar, endureciéndola, la intervención penal." Según este autor, esta modalidad de instrumentalización del sistema penal "(...) apunta a criminalizar la miseria —y, por esa vía, a normalizar el trabajo asalariado precario..." (Wacquant 2001: 13)

Conclusiones

En primer lugar, debe quedar claro que sin un conocimiento preciso y riguroso de la complejidad de la violencia en la sociedad salvadoreña y también de la delincuencia no se pueden dar respuestas reales y claramente orientadas. Cualquier tipo de estrategia o respuesta aplicada a ciegas esta destinada a fracasar.

En este sentido, resulta paradójico que siendo la violencia uno de los principales problemas nacionales, no exista una conciencia sobre la necesidad de generar una política para su tratamiento, diferente a la política criminal, que por definición, esta orientada al fenómeno delictivo exclusivamente. Por el contrario, la apuesta por el sistema penal, tal como lo atestigüamos en este momento, genera más debilidades al incrementar la carga de trabajo de las instituciones y sus capacidades de resolución de conflictos se ven minimizadas, generando más impunidad y descrédito de las instituciones.

En ningún momento una estrategia basada de manera casi exclusiva en el sistema penal puede ser efectiva para resolver o solucionar problemáticas sociales más complejas.

Eficiencia fiscal. Años 1998, 1999, 2000 y Enero-Octubre 2001

	1998	1999	2000	Enero-Octubre 2001
Registro de denuncias (D)	69.706	97.060	98.006	66.916
Salidas Alternas (S)	12.081	22.546	27.051	19.632
Vistas Públicas (V)	602	3.338	3.915	3.585
Denuncias pendientes de depurar	57.023	71.176	67.040	43.699
Porcentaje de eficiencia fiscal	18%	27%	32%	35%

Fuente: Fiscalía General de la República, El Salvador.

Indicadores sobre Violencia en El Salvador, PNUD, 2002



Foto: Thirza Ruballo

Por el contrario, los esfuerzos de solución de los problemas de violencia deben estar orientados por el ejercicio de alternativas no violentas y generación de redes sociales de contención y transformación de la conflictividad.

Materiales utilizados:

Aguiar, Jeannette, Edgardo Amaya y Jaime Martínez (2001) *Información y Gestión Policial en El Salvador*. San Salvador: FESPAD Ediciones.

Amaya, Edgardo y Gustavo Palmieri (2000) "Debilidad institucional, impunidad y violencia" en *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador: PNUD.

Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (2002) *Estado Actual de Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*. San Salvador: FESPAD Ediciones.

Fiscalía General de la República (2001) Memoria de Labores de la Fiscalía General de la República del periodo junio 2000- mayo 2001. San Salvador: sin datos editoriales.

Marchelli, Xochitl y Jaime Martínez (2002) *Acuerdos de Paz y Reforma Penal*. San Salvador: FESPAD Ediciones.

Wacquant, Loïc (2000) *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza Editorial.

¹ Utilizamos entrecorillado pues la propuesta de solución del problema de la delincuencia desde el sistema penal resulta eufemística.

² Sistema Penal es el conjunto de instituciones que intervienen en los procesos de creación, aplicación y ejecución de la normativa penal, en esta definición se agrupan entonces, la Asamblea Legislativa, la judicatura Penal, la PNC, la FGR, la PGR, la Dirección General de Centros Penales y demás operadores del sistema penal.