

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

**Seguimiento a las recomendaciones
de la Relatora Especial de
Naciones Unidas sobre Ejecuciones
Extrajudiciales, Sumarias o
Arbitrarias, *Agnes Callamard*,
elaboradas en ocasión de su visita
oficial a El Salvador en 2018.**

**Informe de Organizaciones de
Derechos Humanos**



COMCAVIS TRANS
Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans



Asociación Azul Originario



ORMUSA

**Seguimiento a las recomendaciones
de la Relatora Especial de
Naciones Unidas sobre Ejecuciones
Extrajudiciales, Sumarias o
Arbitrarias, *Agnes Callamard*,
elaboradas en ocasión de su visita
oficial a El Salvador en 2018.**

**Informe de Organizaciones de
Derechos Humanos**

Seguimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Señora Agnes Callamard, elaboradas en ocasión de su visita oficial a El Salvador en 2018.

Informe de Organizaciones de Derechos Humanos

Asociación Azul Originario – AZO

Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans – COMCAVIS TRANS

Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz – ORMUSA

Colectivo de Derechos Humanos Herbert Anaya

Cristosal

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho – FESPAD

Fundación para el Debido Proceso – DPLF

Instituto de Derechos Humanos de la UCA – IDHUCA

Servicio Social Pasionista – SSPAS

Diagramación:

Galerna Estudio

Año de publicación:

Julio de 2020

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea, en el marco del proyecto “*Ciudadanía impulsando la buena gobernanza de las políticas de seguridad en el cambio de gobierno*”. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de las organizaciones firmantes y no refleja necesariamente la opinión de la entidad financiadora. El contenido de este documento se podrá reproducir, distribuir y difundir total o parcialmente sin fines comerciales, siempre que se respeten los créditos y los derechos de autoría de la obra original.



Idhuca



COMCAVIS TRANS
Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans



Asociación Azul Originario



ORMUSA

CONTENIDO

Acrónimos.....	6
I. Introducción	8
II. Contexto y preposiciones principales.....	12
2.1. Hechos relevantes de El Salvador: marzo 2018 a diciembre 2019.....	12
2.2. Principales problemas de seguridad pública.....	15
2.2.1. Militarización como respuesta estatal a la seguridad pública.....	15
2.2.2. Enfrentamientos armados.....	16
2.2.3. Grupos de exterminio.....	19
2.2.4. Muerte de personas privadas de libertad.....	21
III. Implementación de las recomendaciones de la RE-EEJ: Evidencia de un incumplimiento.....	23
IV. Conclusiones y peticiones.....	33
Referencias.....	36

ACRÓNIMOS

ADN	Ácido desoxirribonucleico
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
AZO	Asociación Azul Originario
CD	Partido Cambio Democrático
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COMCAVIS-Trans	Asociación Comunicando y Capacitando Mujeres Trans
CPP	Código Procesal Penal
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DDHH	Derechos Humanos
DGCP	Dirección General de Centros Penales
EEJ	Ejecuciones Extrajudiciales
EEJRec	Recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
ICPPED	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
IML	Instituto de Medicina Legal
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIR	Oficina de Información y Respuesta
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP-CEDAW	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
OP-CAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
ORMUSA	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
OU DH	Observatorio Universitario de Derechos Humanos
PAU	Protocolo de Acción Urgente
PCN	Partido de Concertación Nacional
PCT	Plan Control Territorial
PESS	Plan El Salvador Seguro
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PNC	Policía Nacional Civil
PPL	Personas Privadas de Libertad
RE-EEJ	Relatora Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias
RED- FEM	Red Feminista Frente a la Violencia Contra las Mujeres
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SSPAS	Servicio Social Pasionista de la Corporación de la Pasión
UAI-PNC	Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional Civil
UTE	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

I. INTRODUCCIÓN

Del 25 de enero al 5 de febrero de 2018, El Salvador recibió, por primera vez, la visita oficial de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Agnes Callamard (en adelante, «RE-EEJ» o «Relatora Especial»). Durante su visita, la Relatora Especial sostuvo reuniones con autoridades de todos los Órganos de Estado, miembros de organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, y víctimas de hechos de violencia por parte de actores no estatales y también de actores estatales. Todo ello con el objetivo de examinar prioritariamente: la estrategia estatal de seguridad y la respuesta a las denuncias de privación arbitraria de la vida; los abusos al derecho a la vida, cometidos por actores no estatales, principalmente pandillas; y, los programas diseñados para abordar y prevenir los homicidios de personas vulnerables como: mujeres, LGBTQI, migrantes, y defensoras de derechos humanos (RE-EEJ 5 de febrero de 2018).

Al concluir su visita la Relatora Especial sostuvo que «El Salvador, con una de las tasas más altas de homicidio en el mundo, deb[ía] tomar urgentemente medidas más efectivas para prevenir la privación arbitraria de la vida y poner fin al círculo vicioso de impunidad que hace posible estos crímenes». Destacó que, los homicidios parecen ser una estrategia deliberada de las pandillas para asegurar el control territorial y su poder; y que, «la respuesta del gobierno a esta violencia endémica no deb[ía] profundizarla aún más, independientemente de cuán complejo sea el contexto, o cuán difícil sea la exigencia en recursos públicos». Finalmente, señaló que «h[abía] hallado un patrón de comportamiento entre el personal de seguridad, que podría considerarse como ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza. Esto se fomenta[ba] aún más por las muy débiles respuestas de las principales instituciones públicas, incluyendo a nivel de investigación y judicial» (ONU 5 de febrero de 2018).

En su Informe final consignó 51 recomendaciones dirigidas al Estado salvadoreño¹ («EEJRec»), cuyo cumplimiento ha sido monitoreado por diversas organizaciones de derechos humanos. Los resultados de esa vigilancia social constituyen los contenidos del presente Informe, en el que se audita el comportamiento de las autoridades estatales respecto a las exhortaciones dictadas por la RE-EEJ.

Esta labor partió de la idea que las recomendaciones a los Estados constituyen una de las principales herramientas utilizadas por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos para prevenir y advertir problemáticas que afectan a la dignidad humana; así como, para proponer la adopción de medidas que los Estados deben implementar para mejorar los estándares de respeto y garantía de derechos humanos (OAC-NUDH 2013, 3). De ahí que, las organizaciones suscriptoras de este Informe estén plenamente convencidas que las conclusiones, recomendaciones y decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos –como en este caso las emitidas por la RE-EEJ– no solo buscan orientar la actividad estatal para el goce pleno de los derechos humanos; sino que, además, generan una suerte de obligaciones internacionales para el Estado² de adecuar su comportamiento a las indicaciones o parámetros establecidos por los mecanismos internacionales, para honrar sus compromisos para con los derechos de la población.

Adicionalmente, para las organizaciones responsables de este Informe también es importante efectuar una contraloría ciudadana de las actuaciones estatales desde una perspectiva de derechos humanos, de una manera profesional, responsable y seria. Bajo la lógica que, la sola emisión de recomendaciones o decisiones internacionales no son garantía de cumplimiento; y, por ello es necesario que las fuerzas sociales les den seguimiento a las políticas y actos de la administración pública para que se conviertan en una realidad.

Convencidas de lo anterior, a dos años de la visita de la Relatora Especial, varias organizaciones decidieron sumar sus esfuerzos para realizar, desde una óptica descriptiva y analítica, un estudio profundo del estado de implementación de las EEJRec; y, en la medida de lo posible, identificar cuáles actores y qué factores están afectando el acatamiento de estas. Así, las organizaciones que suscriben este Informe son:

- *Servicio Social Pasionista (SSPAS)*: Orienta su trabajo a la prevención de la violencia y la promoción de una cultura de paz a través de diversas estrategias que se basan en la formación y la sensibilización, la promoción de la participación y la organización comunitaria y la incidencia por la transformación social, política y económica del país desde una visión de justicia y solidaridad
- *Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA)*: Busca contribuir con el respeto de los derechos humanos, a través del fortalecimiento de las instituciones estatales y el acompañamiento a personas y grupos sociales en su exigencia ante el Estado para la solución a los problemas que enfrentan, especialmente los referidos a la justicia.
- *Fundación Cristosal*: Se dedica a la promoción de los derechos humanos en Centroamérica, mediante la investigación, aprendizaje y la programación basada en los derechos. Para ello, fortalece capacidades de víctimas de la violencia directa, estructural y cultural de incidir en la garantía de sus derechos.
- *Organización de Mujeres salvadoreñas por la Paz (ORMUSA)*: Una organización feminista que promueve la igualdad, la equidad de género y el empoderamiento económico, social y político de las

1 Si bien la RE-EEJ dictó 53 recomendaciones en su Informe, por el objetivo de este informe se dejarán fuera del análisis las 2 recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional.

2 Desde una perspectiva de derecho internacional, cuando un Estado firma y ratifica instrumentos de derechos humanos, también asume la obligación internacional de acatar las resoluciones, recomendaciones y decisiones que emanan de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

mujeres por medio de acciones de incidencia política, facilitando el acceso a la justicia y el desarrollo local y nacional, desde un enfoque de derechos humanos.

- *Asociación Azul Originario (AZO)*: Promueve el cambio social por medio de la educación, el arte y la cultura como herramienta de transformación frente a las problemáticas que sufre la población, además, de contribuir al desarrollo integral de las juventudes como sujetas y sujetos de derechos, partiendo de la diversidad de pensamiento, género y expresión.
- *Asociación Comunicando y Capacitando Mujeres Trans (COMCAVIS TRANS)*: Orienta su trabajo a la representación, defensa, vela y promoción de los intereses y derechos humanos de las personas LGBTI, con el objeto de favorecer su desarrollo y el respeto a su dignidad humana.
- *Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)*: Promueve participativamente la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho y la defensa de los derechos humanos para el desarrollo de una sociedad más justa y democrática.

Como se explicará en el texto de este documento, El Salvador ha vivido cambios importantes en los dos años transcurridos desde la visita oficial de la RE-EEJ, no sólo en cuanto a las autoridades responsables o la institucionalidad estatal –que, como se describirá más adelante, no es la misma que encontró la Relatora en 2018–, sino porque la situación de violencia y seguridad ha mutado, pero no así la respuesta institucional para contenerla.

Reconociendo esta realidad, este documento pretende ir más allá, pues no sólo procura ofrecer un panorama sobre las acciones estatales que todavía están pendientes de emprender para que El Salvador efectivamente acate las indicaciones y parámetros internacionales de derechos humanos en materia de EEJ, sino que busca aportar al debate nacional e internacional, con una contribución sólida y responsable, sobre el comportamiento de las autoridades estatales frente a sus obligaciones sobre derechos humanos.

Dicho de forma sucinta, las organizaciones titulares de este Informe han considerado pertinente y necesario hacer esta revisión de la actuación del Estado respecto de estas recomendaciones, con el objetivo principal de ofrecer una lectura detallada y comprensiva de la respuesta estatal, enjuiciando críticamente si guarda congruencia con lo recomendado por la Relatora Especial para prevenir situaciones y remover los obstáculos institucionales que provocan estas graves violaciones a los derechos humanos.

Dado que este tipo de Informe de seguimiento no tiene precedentes inmediatos en el país, fue necesario construir una base de datos original³, donde se consignó la información más relevante por cada una de las recomendaciones dictadas por la RE-EEJ. Además, para su elaboración fue necesario consensuar entre todas las organizaciones un modelo de recolección de información fiable y válida, que permitiera constatar el comportamiento de los actores y factores que han intervenido en este proceso; así como, identificar las razones principales que llevaron a la implementación o no implementación de las recomendaciones⁴. Igualmente, se delimitó que el marco temporal de este estudio abarca las actuaciones estatales realizadas de marzo de 2018 a diciembre de 2019.

³ Esta base de datos se elaboró, a partir de datos recolectados por medio de mecanismos de acceso a la información pública, artículos periodísticos, análisis y documentación de entidades académicas e instituciones especializadas; así como de la evidencia empírica sistematizada por las organizaciones de derechos humanos en su labor de documentación y atención de denuncias ciudadanas.

⁴ Para este Informe los estados de implementación analizados son los siguientes: 1. Implementada; 2. Parcialmente Implementada; 3. Implementada, pero no en términos del Informe de la Relatora (esta significa que las organizaciones reconocen ciertos avances que ha realizado el Estado salvadoreño en la implementación de la recomendación, a pesar de que la forma de ejecutarlo no siga la literalidad de la recomendación dictada); 4. Hubo intentos, pero no fueron suficientes para su implementación; 5. Ignorada; y 6. La adopción de acciones contrarias a la recomendación.

En este punto, es medular indicar que el análisis de seguimiento realizado ha seguido la lógica del Informe de la Relatora Especial, que clasificó las recomendaciones en los siguientes grupos (RE-EEJ 2018, §103 y siguientes): (1) Marco jurídico y las políticas, (2) Ejecuciones arbitrarias cometidas por efectivos de seguridad, (3) Justicia transicional, (4) Delitos cometidos por pandillas, (5) Centros penitenciarios, (6) Mujeres, (7) Personas LGTBI, (8) Personas migrantes y desplazadas internas, (9) Defensoras de los derechos humanos, (10) Trauma; y, (11) Recomendaciones especiales para la comunidad internacional, estas últimas no forman parte del estudio para este Informe.

Ahora bien, la estructura de este Informe es la siguiente: al inicio se ofrece una sucinta lectura de la realidad nacional, en la que se hace hincapié en los hechos sociopolíticos más significativos acaecidos después de la visita de la Relatora Especial; y, a la vez, se exponen las principales preocupaciones que las organizaciones suscriptoras tienen en materia de seguridad pública durante este período. Posteriormente, en el apartado «Implementación de las recomendaciones de la RE-EEJ: Evidencia de un incumplimiento», se hace una lectura holística del estado actual de cumplimiento, por medio de la identificación del comportamiento de los actores implementadores y los factores que lo han estado afectando; y, por ende, se advierten las acciones estatales que todavía están pendientes de emprender para cumplir con el objetivo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y peticiones puntuales.

En fin, para las organizaciones signatarias, el aporte de este Informe descansa, por un lado, en la exposición de argumentos empíricos que dan cuenta de la actitud del Estado salvadoreño para cumplir con las EEJRec; y, por otro que, el ejercicio de contraloría ciudadana realizado, hasta ahora inédito en el país, sirva para incidir en una mejora significativa de la situación de los derechos humanos en El Salvador, especialmente, las vinculadas con las EEJ. Se presenta, por tanto, este «Informe de seguimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, señora Agnes Callamard, elaboradas en ocasión de su visita oficial a El Salvador en 2018», con la firme convicción de que sea útil para efectuar cambios sustantivos en la actuación estatal vinculada con el cumplimiento de sus obligaciones, tanto nacionales como internacionales, respecto a los derechos humanos.

II.

CONTEXTO Y PREOCUPACIONES PRINCIPALES

2.1. Hechos relevantes de El Salvador: marzo 2018 a diciembre 2019

Tras la visita oficial de la Relatora Especial y la publicación de su Informe, el gobierno del entonces presidente Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) intentó minimizar la contundencia de sus conclusiones, aunque señaló que cumplirían con sus recomendaciones. Sin embargo, lejos de honrar sus compromisos, el gobierno continuó respondiendo al grave problema de violencia e inseguridad con medidas de militarización de seguridad pública y desde el enfoque eminentemente punitivo (Plataforma por la Seguridad Ciudadana 2019, 15), que había cuestionado la RE-EEJ. Es más, tan solo unos meses después, se aprobaron reformas a la Ley Penitenciaria, mediante las cuales se incorporaron con carácter permanente una serie de medidas conocidas como «medidas extraordinarias de seguridad», que hasta ese entonces se habían implementado en las cárceles de forma temporal, y que la RE-EEJ y otros actores habían recomendado derogar. De esta manera, se desatendía abiertamente uno de los principales llamados de la Relatora Especial. En todo caso, ninguna de las medidas adoptadas evitó que El Salvador siguiera siendo uno de los países más violentos, pues la tasa de homicidios de 2018 alcanzó 51 muertes violentas por cada 100.000 habitantes (PNC 2019), una de las más altas de la región. En cuanto a la violencia de género, El Salvador (con 6,8% por cada 100.000 habitantes) se clasificó como el país con la tasa más alta de feminicidios en las Américas (CEPAL 2018), registrando 386 muertes violentas de mujeres en 2018 (RED-FEM 2019, 3).

Uno de los sucesos importantes para el país acaecido inmediatamente después de la visita de la Relatora Especial fueron los comicios para el cambio de legislatura en marzo de 2018. Es insoslayable señalar que, uno de los aspectos inéditos que permearon la historia electoral salvadoreña fue el incremento del voto de castigo durante esta elección. Así, «en estas elecciones 57 de 100 personas no fueron a votar, y de aquellos que votaron, 1 de 10 votó nulo o en blanco» (Política Exterior 22 de marzo de 2018). Algunas personas ana-

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

listas manifestaron que este comportamiento se debió «al rechazo de la población por el sistema tradicional de partidos políticos, así como por la inconformidad con la oferta político partidista (El Faro, 16 de marzo de 2018). Pese a ello, el escrutinio final de esta contienda arrojó como resultado la nueva composición del Congreso, situando como primera fuerza electoral al partido ARENA (37 escaños), seguido del FMLN (23 escaños), GANA (10 escaños), el PCN (9 escaños), y finalmente, quienes obtuvieron la menor cantidad de diputaciones fueron los partidos PDC (3 escaño), CD (1 escaño) y un diputado «no partidario» (LPG 4 de Abril de 2018). Aunque se creyó que esta nueva composición legislativa iba a generar cambios en las prioridades de las instituciones públicas, su comportamiento no tuvo modificaciones significativas, respecto de las anteriores.

Ciertamente, ese no fue el único cambio de autoridades que hubo en 2018. Antes de finalizar el año, en diciembre, la Asamblea Legislativa eligió nuevos magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, después de 125 días de retraso para su nombramiento. Pese a las exigencias de la sociedad civil organizada para que se tomaran en cuenta los méritos de los candidatos y no las simpatías ideológicas, la elección de los magistrados siguió la dinámica del reparto de cuotas partidarias (El Faro 20 de noviembre de 2018). La nueva composición fue celebrada por la Asamblea Legislativa manifestando que «esta nueva Sala no se parecer[ía] a la [anterior], que se caracterizó por hacer contrapeso al Legislativo y Ejecutivo» (El Faro 20 de noviembre de 2018). También, otro cambio a la institucionalidad salvadoreña fue el nombramiento, en ese mismo mes, del Fiscal General de la República. Dicho nombramiento estuvo rodeado de críticas y controversias, ya que al nuevo titular se le identificaron afinidades con el partido ARENA y fue asesor del excandidato a la presidencia por ese partido político (El Faro 21 de diciembre de 2018).

Al año siguiente, sin duda alguna, uno de los sucesos más significativos en el escenario político salvadoreño fue el cambio de gobierno en junio de 2019, cuando tomó posesión el presidente Nayib Bukele Ortez⁵ y puso fin a diez años de gobiernos del partido FMLN, los cuales fueron precedidos por veinte años del partido ARENA⁶. Con este triunfo quedó al descubierto que los partidos tradicionales perdieron protagonismo, así como que existen en el país amplios sectores inconformes con la política tradicional, incluyendo a militantes de las dos fuerzas políticas que gobernaron al país durante los 30 años anteriores.

Este nuevo Ejecutivo inició su mandato con una amplia reestructuración de la institucionalidad a su cargo, que provocó la eliminación de varias entidades administrativas responsables de la implementación de las EEJRec. Estos son los casos de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Secretaría de Gobernabilidad, la Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos (LPG 3 de junio de 2019) y el Consejo Nacional de Seguridad, con participación de instituciones públicas y algunos sectores de la sociedad civil. A la vez, también, mostró rasgos novedosos en la cultura política salvadoreña, como el uso predominante y casi exclusivo de las redes sociales para informar la toma de decisiones. Sobre esta peculiar forma comunicativa se ha denunciado, públicamente, que en muchas de estas decisiones no se están siguiendo los procedimientos normativos e institucionales correspondientes y, algunas de ellas no se llegan a materializar. En poco tiempo se evidenció una forma de gobierno más vertical, menos abierta a la transparencia de los asuntos públicos y al diálogo con la sociedad civil; y más confrontativa con los medios de comunicación que no le son afines y con las fuerzas políticas de oposición.

Desde sus inicios, el actual gobierno impulsó planes y medidas de combate a la delincuencia basados principalmente en la militarización de la seguridad pública; el aislamiento casi permanente de las personas privadas de libertad, cuyo efecto más claro ha sido el de deshumanizar, denigrar y humillar a las personas internas; y el uso excesivo de la fuerza represiva contra personas sospechosas de la comisión de delitos. Todo

5 Nayib Bukele Ortez llegó al poder bajo la bandera partidaria de GANA, debido a la imposibilidad de competir con la marca de su partido político de «Nuevas Ideas».

6 Por esto, el alcance temporal del Informe incluye un año y cuatro meses de la gestión presidencial de Sánchez Cerén (2014-2019) y seis meses de la gestión presidencial actual.

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

lo anterior ha sido criticado por sus potenciales afectaciones a los derechos humanos (Aguilar 2019, SSPAS 2019, IDHUCA 2020).

Seguido de estos acontecimientos, se presentaron dos cambios más en la reestructuración de la institucionalidad salvadoreña, uno de ellos fue la elección por parte de la Asamblea Legislativa de la nueva Procuradora General de la República en mayo de 2019, cuyo nombramiento también fue cuestionado por los mismos diputados por falta de transparencia (LPG 20 de Noviembre de 2019). Finalmente, el último nuevo nombramiento fue el del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en noviembre de 2019, que también fue criticado por no cumplir con las cualificaciones profesionales y meritórias, además de considerar que su nombramiento respondía a un reparto de cuotas partidarias de las instituciones de Estado (LGP 16 de octubre de 2019).

En suma, como es evidente, varios –por no decir todos– los nombramientos de los titulares de la institucionalidad salvadoreña han enfrentado serias críticas de organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en temas de derechos humanos y en transparencia de la gestión pública, principalmente, por no seguir estándares de mérito y transparencia, lo que ha provocado desconfianza ciudadana por la potencial pérdida de independencia, tras procesos de selección con estas características, que generan preocupación por el control institucional, particularmente de aquellas instituciones responsables de las políticas de seguridad (Romero 2018, DPLF 2019, DPLF 2018, Editorial UCA 9 de enero de 2019, LPG 17 de octubre de 2020, Arteaga 2020).

Es indiscutible que la institucionalidad salvadoreña no es la misma que encontró la Relatora en 2018, pues muchas entidades gubernamentales fueron eliminadas o cambiaron el ámbito de su competencia; o bien, con la llegada del nuevo titular cambiaron sus enfoques de trabajo, lo que como se detallará en los capítulos infra afectó directamente con los procesos de implementación de las EEJRec.

Finalmente, si se observa la realidad salvadoreña en función de las datos de seguridad pública, se debe hacer notar que ha habido una reducción significativa del índice de homicidios, pasando de 60 víctimas por cada 100.00 habitantes en 2017 (año previo a la visita de la RE-EEJ) al registro de 51 víctimas en 2018 y a 36 personas por cada 100.000 habitantes en 2019 (IDHUCA 2020, 5). Empero, todavía esta estadísticas muestra un fenómeno de nivel epidémico⁷. En relación con las cifras de feminicidios, según la «Mesa Tripartita de Homologación de Homicidios y Feminicidios⁸» se conoce que: de las 386 muertes violentas de mujeres, de los cuales 232 fueron tipificados como feminicidios, en 2018; se pasó a 230 muertes violentas, de las cuales sólo 112 fueron tipificadas como feminicidios por las autoridades (IDHUCA 2020, 6), que en ambos casos exponen que las mujeres no están lejos de la violencia homicida. Otro grupo que sufre directamente las embates de la violencia son las personas LGBTI, según reportes periodísticos «[d]e enero a diciembre de 2019, asesinaron a ocho mujeres trans y un hombre gay. De acuerdo a los casos registrados por las organizaciones defensoras de derechos humanos» (CONTRAPUNTO, 26 de marzo de 2020), y denuncian que los sistemas estadísticos oficiales siguen causando subregistros, ya que al ser conservadores sólo consignan información referente a sexo biológico y edad (Washington Blade, 6 de noviembre de 2019). Por último, hay que señalar que la disminución de homicidios registrados ha coincidido con el descenso de enfrentamientos entre policías (con o sin la compañía de elementos militares) y población civil –en algunos casos miembros de grupos criminales–, «[p]ero los niveles de letalidad continúan siendo muy altos y claramente indicativos de abuso de la fuerza por parte del Estado» (IDHUCA 2020, 11). Entonces, a pesar de algunos avances notables en la percepción de la seguridad y los datos específicos de victimización, es evidente que durante este período el Estado salvadoreño no ha avanzado lo suficiente en el respeto y garantía de los derechos humanos, sobre todo aquellos vinculados con la esfera de seguridad pública y el respeto a la vida de las personas.

7 La OMS considera una epidemia cualquier registro superior a 10 personas víctimas de homicidios por cada 100.00 habitantes.

8 Esta Mesa Tripartita de Homologación de Homicidios y Feminicidios está compuesta por: Instituto de Medicina Legal (IML), Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC).

2.2. Principales problemas de seguridad pública

Es necesario enfatizar que la respuesta gubernamental a la inseguridad y a la violencia que asola al país no ha tenido un enfoque de derechos humanos. Es más, reiteradamente se ha denunciado la ponderación del enfoque represivo frente al preventivo. De ahí que, las principales preocupaciones de las organizaciones suscriptoras de este informe sean: la creciente militarización de la seguridad pública, los recurrentes enfrentamientos armados entre el personal policial y militar con la población civil, esencialmente con jóvenes que se presume están vinculados con pandillas, denominadas oficialmente como «agresiones ilegítimas»⁹; la persistente presencia de «grupos de exterminio» que se dedican a asesinar a supuestos pandilleros y colaboradores de esos grupos; y, las muertes de personas internas en prisiones sin ninguna investigación respectiva. Por último, recientemente, se ha sumado la inquietud de la falta de transparencia y rendición de cuentas de los responsables de las políticas de seguridad, justificándose en el «carácter reservado de las medidas adoptadas en el Plan de Control Territorial (PCT)», principal política de seguridad del actual gobierno.

2.2.1. Militarización como respuesta estatal a la seguridad pública

A pesar de que El Salvador transitó de gobiernos autoritarios a unos más democráticos hace tres décadas aproximadamente, este hecho no logró permear del todo en áreas fundamentales del Estado, como las relacionadas con la seguridad ciudadana. Si bien ha habido una creciente discusión sobre el tema, y se ha reiterado la necesidad de «democratizar» las medidas de seguridad, lamentablemente muchas políticas reflejan todavía un autoritarismo intrínseco por medio del cual los gobernantes pretenden controlar a la ciudadanía, en lugar de garantizar un ambiente seguro en el cual desarrollar su dignidad plenamente. Dicho en una frase, las agendas gubernamentales salvadoreñas –especialmente, de Sánchez Cerén y Bukele Ortez, que han sido analizadas en este Informe– han seguido privilegiando el uso represivo en las políticas de seguridad, denotando una fuerte inclinación por estrategias más violentas y de militarización de la seguridad pública.

Es evidente que las decisiones políticas en materia de seguridad implementadas en todos estos años han sido ineficaces, muestra de ello es que innumerables estudios e informes constatan que El Salvador sigue siendo uno de los países más violentos del mundo (Rauda 2019); y a su vez, indican que la ciudadanía percibe a la inseguridad y la criminalidad como el problema más grave que enfrenta el país (LAPOP 2019, 20). Todo eso no es extraño, pues la realidad es acuciante: aunque el índice de los homicidios ha disminuido en los últimos años, como se sostuvo en los párrafos precedentes, los registros de 2019 –con 36 homicidios por cada 100.000 habitantes (IDHUCA 2020, 5)– todavía supera tres veces a la cifra que denota un nivel epidémico; y, los otros datos no son mejores, pues la tasa de victimización, que se ha mantenido relativamente constante desde 2016, todavía reporta que 1 de cada 5 personas salvadoreñas registraban haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses (LAPOP 2019, 16).

La respuesta persistente a esta realidad de violencia ha sido la utilización de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en tareas de seguridad pública, con el afán de contrarrestar los impactos de la criminalidad y la violencia, pese a que esa medida es manifiestamente inconstitucional y contradice frontalmente el marco jurídico que surgió de los Acuerdos de Paz de 1992. Especialmente durante este período, tanto la administración de Sánchez Cerén, (2014 - 2019) como la actual de Bukele Ortez (2019 - 2014) siguieron optando por la utilización -incluso, el incremento- de efectivos militares para encarar los problemas criminales de larga data en el país. Según información oficial, se tiene constancia de que la participación de militares en el rubro de seguridad, en 2018, se efectuó con 6,930 efectivos; y que, esta cifra aumentó un 25,4% durante 2019, pues para ese año se reportaron 8.626 elementos militares involucrados en este tipo de funciones (Resolución UAIP-OIR-MDN/222-223-224/2019 22 de noviembre de 2019). En cuanto a las labores que desempeñan, es

⁹ «Agresiones ilegítimas» es la terminología que usa la PNC para referirse a los enfrentamientos armados entre agentes de seguridad y personas de la sociedad civil (IDHUCA 2019, 8).

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

importante manifestar que los efectivos militares «no solo tienen asignadas competencias que desarrollan junto a la policía, sino que también desarrollan planes estratégicos en materia de seguridad y poseen un rol independiente de la PNC en la lucha contra las pandillas» (Aguilar 2019a).

En suma, es manifiesta la progresiva militarización de la seguridad pública no sólo en el incremento de efectivos militares sino en la forma cómo las instituciones públicas se están organizando y respondiendo al fenómeno criminal. De allí que, las fuerzas armadas se posicionen como un actor protagónico en la «guerra contra la criminalidad», como las autoridades sostienen. No obstante, la sociedad civil organizada ve con preocupación esta tendencia; ya que, en este escenario, la preponderancia de las fuerzas armadas en distintas esferas de acción y el débil control civil existente hasta la fecha, son los elementos perfectos para configurar una desviación autoritaria de esta institución y un aumento en las violaciones de derechos humanos. Ergo, es momento de que las autoridades salvadoreñas asuman que «inseguridad no es un tema de ejércitos, es un tema de policías» (Gómez Buendía 2009) y, de «policías profesionales» que atienden una política seria e integral de seguridad ciudadana, porque la militarización es un arma política de carácter autoritario que esconde en su seno estrategias de populismo punitivo, cuya ineficacia en temas de seguridad está comprobada, que solo devela la incapacidad de afrontar de forma integral, democrática y respetuosa de los derechos humanos, el severo problema de inseguridad y violencia salvadoreño.

2.2.2. *Enfrentamientos armados*

Los últimos dos gobiernos, a su manera, han adoptado políticas públicas con las que ha pretendido abordar el grave problema de violencia e inseguridad pública. Si bien es conocido que –formalmente– el gobierno de Sánchez Cerén adoptó el «Plan El Salvador Seguro (PESS)», como política de seguridad¹⁰, es importante reiterar que, en la realidad, durante su administración fueron las denominadas «Medidas Extraordinarias de Seguridad» las que se enfocaron principalmente en el combate a las pandillas. Desde la perspectiva oficial, «estas dos estrategias se complementaban y buscaban potenciar a la otra, [pero] en la práctica las Medidas Extraordinarias se convirtieron en el nuevo rostro de las políticas de corte manoduristas [salvadoreñas]» (Plataforma por la Seguridad Ciudadana 2019, 62).

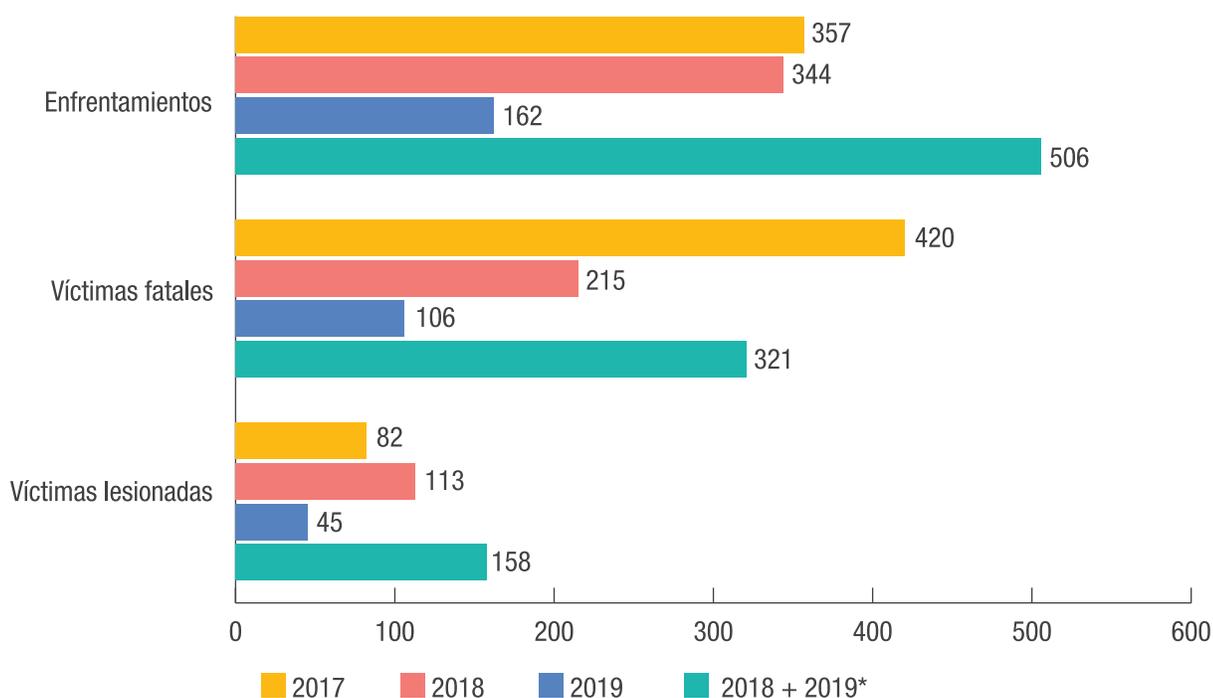
Con la llegada de Bukele Ortiz a la presidencia de la República oficialmente se adoptó el denominado «Plan de Control Territorial (PCT)». Una crítica reiterada sobre este Plan ha sido la falta de acceso de información específica sobre su alcance, principios rectores y contenido. A seis meses de adoptado, lo único que someramente se conoce es que el PCT es un conjunto de 7 fases, de las que se están desarrollando 3 actualmente. De esas tres fases, la primera está dirigida a la presencia militar y policial en el territorio, enfocada en la represión del delito. La segunda, a la recuperación del tejido social, en principio, generando oportunidades a poblaciones vulnerables y creando espacios de desarrollo comunitario, entre ellos «los Cubos». La tercera fase busca fortalecer el equipamiento y las condiciones laborales de la policía y la Fuerza Armada, con el fin de mejorar su operatividad. Aunque, según lo informó el Estado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su reciente visita in loco en diciembre de 2019, el PCT «retoma ideas del PESS del gobierno anterior, [y] está siendo implementado en 12 de los 262 municipios de El Salvador, que son mayormente controlados por estructuras criminales, y lo que se busca es recuperar la gobernabilidad de los territorios». No obstante, en la práctica, sigue latente la preocupación ciudadana por la continuidad de una política de seguridad por parte del Gobierno actual con énfasis represivo, mediante la intervención de fuerzas policiales y militares. Replicando las mismas prácticas cuestionadas desde la aplicación de las Medidas Extraordinarias en 2016.

¹⁰ El PESS se reconoció «los fracasos que representaron los anteriores planes de enfoque manodurista y estableció que el énfasis represivo provocó, en su momento, el incremento de los homicidios en el país y la violencia institucional» (Plataforma por la Seguridad Ciudadana 2019)

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Ciertamente, la expresión más inquietante de las entonces denominadas «Medidas Extraordinarias» quedó patentada «en el incremento de supuestos enfrentamientos armados de policías y militares contra supuestos pandilleros, y [especialmente en] el número de víctimas mortales que estos enfrentamientos dejaron» (Plataforma por la Seguridad Ciudadana 2019, 62). Lo neurálgico de esto no es solo la innegable asimetría entre el índice de las víctimas (por lesiones o fallecimientos) entre los «bandos» enfrentados (IUDOP y WOLA 2019, 6); sino que, desde que emergió este fenómeno ha contado con el respaldo gubernamental, quien discursivamente avala ciegamente la actuación policial y militar; y ha «acreditando que estos episodios son agresiones contra las autoridades, en las que los elementos hacen uso de la fuerza legítima para repeler los ataques. Con ello, la cúpula de seguridad legitima el supuesto ataque y la actuación de las fuerzas de seguridad en el mismo» (Aguilar 2019a, 73). Incluso, en distintos momentos, «funcionarios del gobierno han llegado a anunciar como logro el aumento de asesinatos de pandilleros en sus tradicionales reportes periódicos de muertes violentas, o cuando reportan el saldo de pandilleros asesinados por la policía en presuntos enfrentamientos armados» (Aguilar 2019a, 71).

Ilustración 1: Enfrentamientos armados: Víctimas fatales y Víctimas lesionadas (2018-2019)



* Datos de enero a junio 2019

Fuente: Elaboración propia con base a datos recolectados por el OUDH (2019)

Con todo, estos hechos son denominados oficialmente como «agresiones ilegítimas» (LGP 20 de Agosto de 2019); pues, se apela al relato que son producto de ataques ilegítimos por parte de la pandilla hacia agentes de seguridad policial o militar, quienes responden en defensa propia. Según datos de fuentes institucionales recolectados por el Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH), los enfrentamientos armados han sido un fenómeno recurrente en la operatividad policial de los últimos seis años. Aunque se experimenta una reducción del 36% en el año 2018 respecto a 2017, su incidencia sigue siendo muy elevada al registrarse casi un enfrentamiento por día, tanto en 2018 –(0,94 enfrentamientos por día– como en 2019 –(0,9 enfrentamientos por día– (OUDH 2019). Durante los últimos años analizados, en 506 enfrentamientos han muerto 321 personas, y 158 resultaron lesionadas. Como se mostró en la «Ilustración 1».

Aun cuando los datos de la gráfica anterior no consignan los sucesos durante la administración de Bukele, el

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

mismo Director de la PNC reportó que en el primer trimestre de este Gobierno «ocurri[eron] un poco más de 70 enfrentamientos entre policías y presuntos pandilleros, en los que ha muerto un número similar de personas vinculadas a grupos delictivos» (LGP 20 de Agosto de 2019). Esta tendencia se confirma pues, según el monitoreo de estadísticas policiales del SSPAS realizado con base a información obtenida por mecanismos de acceso a información pública, los 156 enfrentamientos realizados de junio a diciembre de 2019 dejaron como resultado a 43 personas particulares lesionadas y a 107 personas fallecidas. De modo que, el patrón estatal que lacera gravemente el derecho a la vida o a la integridad personal poco ha cambiado en el nuevo Ejecutivo. Con el agravante de que, como lo ha sostenido la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), «en los últimos años, [...] los llamados enfrentamientos armados con pandilleros han derivado en centenares de muertes de personas civiles, la mayoría de las cuales no han sido esclarecidas» (PDDH 2019, 12).

En cuanto a los niveles de letalidad en estos enfrentamientos se ha experimentado una reducción importante pasando de 6.2 personas civiles fallecidos por cada persona herida en 2017, a 2.3 fallecidos por cada herida en 2018. No obstante, según los datos de enero-junio de 2019, se observa que el índice de letalidad volvió a subir levemente llegando a ubicarse cerca de los 3 fallecidos por cada herido. A pesar de la disminución registrada, su valor sigue siendo muy superior al esperado en contexto de uso legítimo de la fuerza letal. Según la propuesta de indicadores de la Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, el índice de Letalidad debe ser «siempre inferior a 1» (Cano 2019, 14); y, dado que el valor de este indicador en 2019 se ubica en 2,8, se puede concluir que la institución policial sigue haciendo un claro uso excesivo de la fuerza letal.

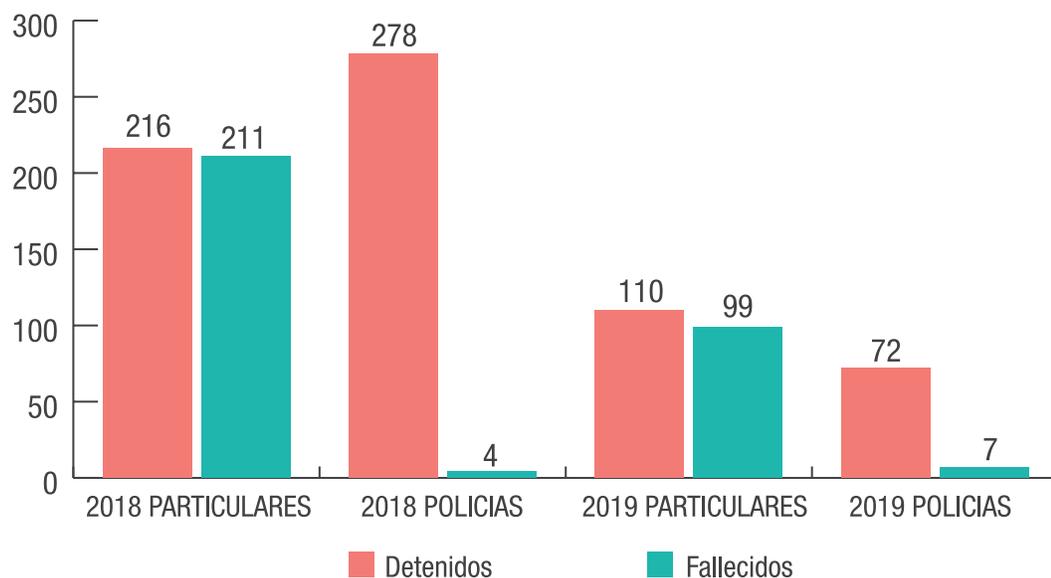
Ahora bien, el número de personas detenidas en situación de enfrentamientos armados ha tenido un comportamiento muy particular con respecto a los otros indicadores. El análisis de los datos descritos en la «Ilustración 2» devela que mientras en 2018 hubo más policías que personas particulares capturadas, en 2019 el patrón de invierte siendo más las personas capturadas. Por otro lado, una relación más preocupante es que el número de personas civiles fallecidas es muy similar al número de personas capturadas en el marco de los enfrentamientos armados. En 2018 se contabilizan 211 víctimas mortales y 216 detenciones, mientras que en 2019 hay 99 víctimas mortales y 110 capturas de civiles. Esta relación podría estar sugiriendo que ambos hechos (la muerte de civiles y las capturas de civiles) es igual de frecuente cuando lo normal debía ser que haya más capturas que muertes dado que se habla de instituciones de seguridad con entrenamiento y protocolos de actuación bajo los principios de proporcionalidad en el uso de la fuerza. Este comportamiento sí se cumple en el caso de miembros de la PNC y militares, ya que, entre enero de 2018 y junio de 2019, mientras las víctimas mortales suma 11, los detenidos suman 350.

Estas detenciones de policías no se traducen en procesos judiciales, pues «a excepción de algunos casos judicializados recientemente, donde se ha establecido la responsabilidad de elementos policiales y del ejército en ejecuciones extralegales, no existen iniciativas estatales para investigar a fondo el funcionamiento de estructuras de exterminio o sicariato dentro y fuera de la policía y del ejército» (Aguilar 2019a, 73). De hecho, si se comparan los registros oficiales recolectados por el OUDH sobre la cantidad de policías imputados por el delito de homicidio simple y agravado, se observa que en 2018 se experimentó una reducción del 26,6% llegando a 226 imputados. Finalmente, hasta septiembre de 2019 se han registrado 186. Esto implica que el presente año promedia 20 policías imputados al mes, un promedio mayor a 2018 cuando hubo una media de 18. Aunque es cierto que no puede extrapolarse que el comportamiento de los últimos tres meses de 2019 será conforme al promedio de enero-septiembre, si es posible inferir que el número de imputados será muy similar al de 2018 y, en todo caso, la reducción no alcanzará el 26% registrado en ese año.

Ciertamente, en cuanto a los procesos judiciales donde efectivos policiales son imputados por homicidios, se ve que la mayoría de los casos son sobreseídos (PDDH 2019), en aplicación al artículo 350 Código Procesal Penal (CPP). En efecto, las condenas siguen representando un porcentaje ínfimo con relación a las investi-

gaciones judicializadas. Ello sugiere que hay una tendencia a desestimar casos donde los policías son investigados, por lo que los mecanismos de control externo de la actuación policial, vía investigación penal, siguen siendo muy débiles en relación con los múltiples casos donde sí hay indicios de uso excesivo de la fuerza letal.

Ilustración 2: Personas particulares vs. Policías: Detenidas y Fallecidas (2018-2019)



* Datos de enero a junio 2019

Fuente: Elaboración propia con base a datos recolectados por el OUDH (2019)

2.2.3. Grupos de exterminio

Como se sostuvo anteriormente, aunque en los dos últimos años se han reducido los niveles de violencia homicida en El Salvador, sus registros todavía lo sitúan como uno de los países más letales (por homicidio y femicidio) de la región. Producto de esto no es sólo que el derecho a la vida siga siendo sistemáticamente violado; sino que, además, las vulnerabilidades de la población en riesgo social se han visto exacerbadas, tanto por la violencia como por la respuesta estatal a esta.

La narrativa oficial, independientemente de la administración del Ejecutivo de turno, ha insistido que el principal responsable de los índices delictivos que sufre el país son los grupos delictivos llamados «maras» o «pandillas», cuya cara social está representada por jóvenes, pobres, provenientes de zonas periféricas (ya sean urbanas o rurales), con bajos niveles educativos. A esta estigmatización –como se reportó en su momento–, en 2014, comenzó a sumar un nuevo cariz, cuando la violencia homicida nuevamente incluyó el accionar de «grupos de exterminio» o «escuadrones de la muerte», dedicados a hacer «limpieza social» de personas que presuntamente pertenecen a pandillas o colaboran con estas estructura (LGP 23 de mayo de 2014). Para especialistas en la materia, la permisibilidad de la «acción policial represiva» del último lustro es el factor que terminó dando vía libre al retorno de «los escuadrones de la muerte» (Asmann 2019). Por algún tiempo, las diferentes autoridades de las instituciones de seguridad pública descartaban o negaban este fenómeno (LGP 13 de Mayo de 2014); pero, poco a poco, las evidencias eran tan contundentes que los altos funcionarios de seguridad empezaron a aceptar públicamente que se estaban investigando la existencia de grupos de exterminio debido a los altos índices de homicidios y ataques a la policía (LGP 1 de Julio de 2014, Revista FACTUM 28 de agosto de 2017).

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Así pues, en el último lustro la FGR ha identificado al menos 10 diferentes casos de «grupos de exterminio» (EUROPA PRESS 21 de febrero de 2020). En detalle, la detención de estos grupos ha continuado desde 2016, desarticulando cada año dos de estas estructuras criminales. En el año 2019 llegó a conseguirse la detención de los integrantes de cuatro grupos de exterminio (IDHUCA 2020, 13). El último de ellos, desarticulado en septiembre de 2019, incluyó la detención de 39 personas (14 agentes policiales y 25 personas particulares, incluidos ex policías) acusadas de pertenecer a un grupo de exterminio (EDH 1 de octubre de 2019). A esta estructura se le atribuyen 48 víctimas mortales entre las que la mayoría (33) las identifican como supuestos pandilleros, y las restantes personas que colaboran con estos grupos.

Tabla 1: Grupos de exterminio procesados: El Salvador 2018-2019

Año	Departamento	Municipio	Estado del proceso	PNC	FAES	CIVILES	Víctimas	Victimarios
2018	Ahuachapán	Ahuachapán	Judicializado	0	3	1	0	4
2018	La Libertad	Santa Tecla	Condena	6	0	12	11	18
2019	La Paz	Santiago Nonualco	Judicializado	1	0	2	1	3
2019	La Paz	San Luis la Herradura	Judicializado	0	3	4	0	7
2019	San Miguel	San Miguel	Condena	2	0	7	8	9
2019	Usulután	San Francisco Javier	Judicializado	14	0	25	48	39
2020	La Paz	Zacatecoluca	Judicializado	5	3	25	N/D	33
2020	La Paz	S.D.	Judicializado	5	0	5	N/D	10
TOTAL				33	9	81	68	123

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por OUDH

Según información recopilada de medios de comunicación por el Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH), entre 2018 y enero de 2020, la FGR ha logrado desarticular 8 diferentes estructuras criminales donde participaban, al menos, de 33 agentes policiales, 9 miembros de la fuerza armada y 81 particulares, –entre los que se encuentran expolicías–. Todos estos casos están relacionados a la presunta participación en «grupos de exterminio» o de «sicariato», es decir, en agrupaciones dedicadas a realizar ejecuciones extrajudiciales y otras graves violaciones a los derechos humanos de, al menos, 68 víctimas. De momento, solo dos de estos casos han obtenido resultados condenatorios para un total de 27 individuos, mientras los casos restantes continúan siendo judicializados. Esto ha evidenciado un aumento en el número de estructuras delictivas desarticuladas que operan como «grupos de exterminio». Aunque no puede afirmarse tajantemente que esto implique que el Estado esté asumiendo diligentemente la investigación y sanción de este fenómeno, si es cierto que esta línea de investigación ha tenido más resultados en 2019 que en años anteriores en el sistema de justicia penal.

Empero, también puso en manifiesto que la problemática de los grupos de exterminio ha tenido una presencia en todo el territorio nacional y es un fenómeno que se ha estado operando en los últimos años, pero que, a pesar de la evidencia contundente, todavía la institucionalidad de seguridad pública no ha iniciado un proceso de depuración seria y constante, y perciben los casos como hechos aislados. Dicho de otra forma, es preocupante que exista un claro patrón de articulación sistemática de grupos al margen de la ley, que cuentan con personal activo de los cuerpos de seguridad, que operan bajo la lógica de exterminio y limpieza social, sin que a la fecha no exista un programa estatal específico para detener este fenómeno.

2.2.4. Muerte de personas privadas de libertad

La situación de las personas privadas de libertad (PPL) no ha mejorado. No sólo porque, como se comentó anteriormente, ahora algunas de las medidas extraordinarias de seguridad fueron perpetuadas en el marco jurídico, por medio de una reforma a la Ley Penitenciaria de agosto de 2018; sino porque, materialmente, son manifiestas las deficientes condiciones de detención en los centros penitenciarios salvadoreños (CIDH 27 de diciembre 2019), que a veces se traducen en una serie de violaciones graves a los derechos humanos de esta población. En especial, cuando se producen muertes de las personas que están privadas de libertad bajo la custodia del Estado¹¹.

En reiteradas ocasiones se ha denunciado, nacional e internacionalmente, que en El Salvador las personas privadas de libertad viven una realidad diametralmente opuesta a lo exigido por las normas internacionales y nacionales, en condiciones de hacinamiento y carentes de garantizar la dignidad humana. Algunas investigaciones de organismos de la sociedad civil, de la PDDH e investigaciones periodísticas increpan las actuaciones estatales al señalar que, por ejemplo, el 3,5% de la población penitenciaria padece de tuberculosis y, debido a la falta de servicios médicos, anualmente han perdido la vida unas 45 personas por este padecimiento (EDH 21 de abril de 2018), según Human Rights Watch (2018) se llegó a registrar hasta 1.272 casos de tuberculosis. En este mismo sentido, la CIDH ha señalado su preocupación por «la aplicación de las medidas extraordinarias, y a consecuencia de las condiciones inhumanas de aislamiento y encierro, se ha incrementado en un 440% las tasas de tuberculosos y el consecuente número de muertes por esa enfermedad» (CIDH, 2018). Es más, el mismo Estado informó a la CIDH en diciembre de 2019 que «dentro de los centros penales se encuentra cerca del 60% de toda la tuberculosis del país con una prevalencia de casi 6000 pacientes por cada 100,000 habitantes. En palabras del Estado, “la prevalencia más alta de la región”» (CIDH 27 de diciembre 2019).

Pero la tuberculosis no es el único padecimiento, ya que otras enfermedades recurrentes en los centros penitenciarios que ponen en riesgo —eminente— la vida de las PPL son: VIH, insuficiencia renal, cáncer, diabetes e hipertensión arterial (EDH 21 de abril de 2018). Según información oficial, (Resolución UAP/OIR-0370-2019 19 de noviembre de 2019), durante todo 2018, el sistema penitenciario atendió 42.074 requerimientos de salud, por diferentes enfermedades agudas y crónicas. De ahí que, es comprensible que la PDDH reporte que sea la salud uno de los derechos de las PPL donde su institución recibe más solicitudes de intervención.

Los registros sobre las causas de fallecimiento de PPL se disponen la siguiente tabla:

Tabla 2: Causas de fallecimiento de personas privadas de libertad: 2018-2019

Año	Población Total	Homicidios	Suicidios	«Muerte natural»	Total
2018*	39.415	10	0	121	131
2019**	38.115	10	2	99	111

* Datos obtenidos de la resolución UAP/OIR-0378-2019 y UAP/OIR-0036/2020

** Datos obtenido de las resoluciones UAP/OIR-0012-2020 y UAP/OIR-0036/2020

Fuente: Elaboración propia con base a información DGCP

¹¹ En este marco, gracias a los tratados de derechos humanos ratificados, así como por parámetros constitucionales, el Estado salvadoreño está obligado a garantizar la vida de las personas privadas de libertad por medio de acciones que protejan la salud de las personas, proveyendo, entre otros, servicios médicos y hospitalarios oportunos cuando le sean requeridos, así como programas permanentes de salud preventiva e integral. Del mismo modo, tiene la prohibición absoluta de cualquier acto de tortura de una persona recluida, así como la de garantizar la investigación y la sanción correspondiente, cuando estos actos se lleven a cabo.

II. CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Si bien las cifras se concentran en personas muertas naturalmente, en estas se agrupan todas aquellas muertes provocadas por las enfermedades agudas o crónicas. Pero, aunque minoritaria, es preocupante que se registren 10 homicidios en cada uno de los años analizados. Estas muertes violentas ocurrieron en 3 de las 27 centros penitenciario durante 2018, mientras que un año más tarde sucedieron en 5 de ellos. En todo caso, la violencia penitenciaria, ya sea la infringida entre la misma población interna, así como la ejercida por personal de autoridad –agentes policiales o custodios–, es otra constante que vulnera el derecho a la vida en los centros penales.

Finalmente, en la comunidad de organizaciones de derechos humanos existe preocupación por este fenómeno, ya sea porque no se observa ninguna iniciativa gubernamental para atender y prevenir estos sucesos, o porque no se observan investigaciones que individualicen a autores de estos crímenes.

III.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA RE-EEJ: EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

Un seguimiento digno al Informe de la RE-EEJ por parte del Estado habría sido la implementación de todas sus recomendaciones, o al menos el desarrollo de algunas acciones que mostraran el interés estatal para su adopción. Sin embargo, como se describirá a lo largo de este apartado, esto no sucedió. El análisis realizado refleja que el contexto salvadoreño, definido por factores sociopolíticos complejos y cambios de actores gubernamentales y de titulares de las instituciones responsables, ha condicionado de diversas maneras la implementación de estas recomendaciones.

Previo a develar los resultados de este estudio, es importante indicar que, para revisar las actuaciones estatales respecto de las recomendaciones dictadas por la Relatora Especial, se ha respetado al máximo la estructura del Informe final de su visita, en lo referente a los diez rubros temáticos en los que organizó sus exhortaciones al Estado salvadoreño¹², confiando plenamente en sus criterios de clasificación. Ahora bien, para profundizar el análisis del comportamiento de las autoridades estatales respecto a las exhortaciones dictadas por la RE-EEJ, se han agrupado las recomendaciones en función de los «actores implementadores» o en razón del «objetivo pretendido». De la siguiente manera:

- En función de los actores llamados a implementarlas, se observan:
 - 25 recomendaciones destinadas a la rama Ejecutiva (incluyendo a las instituciones autónomas, como el Ministerio Público);

12 Estos son: (1) Relacionadas con el marco jurídico y las políticas, (2) Relacionadas con las ejecuciones arbitrarias cometidas por efectivos de seguridad, (3) Relacionadas con justicia transicional, (4) Relacionadas con los delitos cometidos por pandillas, (5) Relacionadas con los centros penitenciarios, (6) Relacionadas con mujeres, (7) Relacionadas con las personas LGTBI, (8) Relación con personas migrantes y desplazadas internas, (9) Relacionada con personas defensoras de los derechos humanos; y, (10) Relacionadas con el trauma. Para mayor detalle, véanse los párrafos 103 y siguientes del Informe de la Relatora.

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

- 10 recomendaciones dirigidas a la rama Legislativa, o que involucran cambios legislativos;
 - 5 recomendaciones reservadas a la rama Judicial y,
 - 11 recomendaciones que involucran a todas las ramas del Estado.
- En función del objetivo pretendido, se perciben:
 - 11 recomendaciones destinadas a la creación o adopción de marcos normativos;
 - 13 recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento técnico/institucional;
 - 6 recomendaciones dirigidas al fortalecimiento financiero o aumento de recursos materiales;
 - 6 recomendaciones encaminadas a la evaluación de la actividad estatal;
 - 12 recomendaciones orientadas a la atención de las víctimas; y,
 - 3 recomendaciones reservadas a garantizar la participación de la sociedad civil.

Sobre esa base, el análisis realizado por las organizaciones signatarias refleja que:

- Aquellas recomendaciones vinculadas con «el marco jurídico y las políticas» (RE-EEJ 2018, §103) en su mayoría fueron ignoradas (57%), todas estas prácticamente en manos de la rama legislativa. En este caso, la Asamblea no mostró acción concreta para incorporar el delito de EEJ a la legislación nacional (EEJRec 02) o en la promulgación de la legislación para la reintegración de personas expandilleras (EEJRec 04), pendiente desde 2010¹³. También ignoraron aquellas que alentaban reformas legislativas para subsanar los vacíos legales identificados en el delito de feminicidio (EEJRec 06); así como, tampoco ratificaron los tratados sobre derechos humanos pendientes sugeridos por la Relatora Especial, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (ICPPED, por sus siglas en inglés), el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OP-CAT, por sus siglas en inglés); y, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (OP-CEDAW, por sus siglas en inglés).

El comportamiento de la rama Ejecutiva ha sido ambivalente, pues en el caso del OP-CAT no sólo la firmó en mayo de 2018 sino que impulsó su aprobación frente a la Asamblea Legislativa, aunque no tuvo éxito en el Legislativo. Por lo contrario, en el caso de la ICPPED ha sido renuente en firmar esta Convención, pese a las reiteradas peticiones de varios actores nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Pero el comportamiento displicente del Ejecutivo no terminó aquí, ya que en la única recomendación de este grupo en la que se le convocaba actuar individualmente, es decir la de «priorizar programas de prevención de la violencia» (EEJRec 03), se detectó la adopción de acciones contrarias al espíritu de lo exhortado por la Relatora Especial, ya que el análisis presupuestario develó que lejos de ser una prioridad, los programas de prevención han recibido menos recursos durante este período.

Lo que sí se cumplió fue «el reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado», en buena medida gracias a la sinergia de acciones de varios actores, desde la exigencia de justicia por parte de las víctimas que motivaron el litigio estratégico de la sociedad civil, y que a su vez movilizó a la Sala de lo Constitucional hasta la intervención de la institucionalidad estatal restante que tuvo que organizarse

13 A ese tenor, la «Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal» (LPM), aprobada en 2010, no solo declara «ilegal» el apoyo a tales organizaciones (LPM: art. 1), sino que pospone la obligación de crear una «normativa especial» para desarrollar «las condiciones de retiro o deserción y rehabilitación de los miembros de las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales de las que trata [esa] Ley» (LPM: art. 10). No obstante, a la fecha se conocen pocas iniciativas –todas previas a la visita de la Relatora– pero ninguna de estas ha prosperado, «en consecuencia, el país no tiene un instrumento jurídico apropiado [para cumplir con dicha tarea]» (Amaya y Martínez 2019, 19).

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

para acatar con los mandatos judiciales. Concretamente, por medio de la sentencia de amparo 411-2017 de la Sala de lo Constitucional, se declaró que en El Salvador sí existe el fenómeno de desplazamiento forzado interno de personas, cuyo origen es el contexto de violencia e inseguridad que afecta gravemente a colectivos vulnerables de distintas zonas geográficas del país controladas por las pandillas y en las afectaciones sistemáticas a derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la libertad y la propiedad, entre otros, causadas por la criminalidad organizada. En esta misma sentencia, los magistrados consideraron que el Ejecutivo «minimizaba» el fenómeno de desplazamiento forzado al llamarlo «movilidad humana a causa de la violencia». A raíz de ello, ordenaron una serie de acciones que debía desarrollar la institucionalidad salvadoreña para dotar a las personas desplazadas de «una protección reforzada y la asistencia humanitaria necesaria para disfrutar de condiciones de vida mínimas para una existencia digna».

- En el segundo grupo, las «relacionadas con las ejecuciones arbitrarias cometidas por efectivos de seguridad» (RE-EEJ 2018, §104), a modo general se puede sostener que, si bien todas las recomendaciones contenidas en este bloque aún no están estrictamente implementadas, las razones por las que todavía se encuentran en incumplimiento son más bien diversas. Hay que destacar que aquí, mayoritariamente, la rama Ejecutiva (con el 75%) era la convocada para su cumplimiento. Y, nuevamente, fue el actor implementador que mostró el comportamiento más sórdido pues, debido al énfasis de militarizar las políticas de seguridad pública, en las exhortaciones encaminadas a limitar la actuación militar en tareas de seguridad pública (EEJRec 10) y a la reducción al mínimo del uso de la fuerza letal de los cuerpos de seguridad y mejorar la investigación cuando ocurran esta clase de hecho (EEJRec 13) se detectó que «se implementaron acciones que contradicen a la recomendación misma». Por si fuera poco, ni la FGR ni el Ejecutivo realizaron ninguna acción para cumplir con las recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de las investigaciones de EEJ, desapariciones forzadas y tortura (EEJRec 11), y mejorar los recursos tecnológicos con los que cuenta la PNC, para monitorear su actuación (EEJRec 15).

Ahora bien, en un tercio de las recomendaciones bajo competencia de la rama Ejecutiva se observaron algunos intentos, pero lamentablemente estos no se materializaron en cumplimiento, a saber: las vinculadas al fortalecimiento de la Unidad de Asuntos Internos de la PNC (UAI-PNC) para la investigación de EEJ (EEJRec 08), a la adecuación de las políticas de investigación de EEJ al Protocolo de Minnesota¹⁴ (EEJRec 09) y al fortalecimiento de los controles externos de la PNC (EEJRec 17). Distinto fue con la recomendación sobre la adscripción de asesores de derechos humanos independientes a la PNC (EEJRec 14) que presenta cierto grado de implementación, pero no en los términos del Informe de la Relatora; y con la exhortación de fortalecer a los controles internos de la PNC (EEJRec 19), que fue parcialmente implementada.

Lejos de fortalecer las capacidades de planificación para reducir el uso excesivo de la fuerza o mejorar técnicamente la investigación de estos hechos, la evidencia de los casos expone, en muchas ocasiones, «la planificación deliberada para obtener ese resultado» (EEJRec 13). Así, el Informe de la PDDH reconoce que «[e]n todos estos casos, las indagaciones iniciales y experticias forenses ofrecieron indicios para presumir que varias de las víctimas habían sido ajusticiadas por la policía» (PDDH 2019, 40). Sobre las actuaciones policiales valoradas en el Informe, concretamente, se reveló que en un 43% de los episodios letales analizados se dispone de información que indica que hubo planes policiales u órdenes de operación, operativos

14 El «Protocolo de Minnesota» o «Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias» es un procedimiento modelo recomendado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para investigar y documentar los casos de ejecuciones extrajudiciales. El objeto de este Protocolo «es proteger el derecho a la vida y promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación mediante la promoción de una investigación eficaz de toda muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. El Protocolo establece una norma común de desempeño en la investigación de una muerte potencialmente ilícita o una sospecha de desaparición forzada, así como un conjunto común de principios y directrices para los Estados, las instituciones y las personas que participen en la investigación» (OACNUDH 2017, 1).

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

de búsqueda y captura en las zonas y viviendas donde fueron ejecutadas las víctimas (PDDH 2019, 65). El informe también detalló que los efectivos de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada que participaron en las ejecuciones extralegales actuaron con excesivo uso de la fuerza y con uso indiscriminado de armas de fuego (PDDH 2019, 66)¹⁵. Pese a estos señalamientos, a la fecha, sigue sin adoptarse medidas claras para incluir en la investigación a estos estadios previos de las acciones resultantes en presuntas EEJ. Por su parte, la sociedad civil ha llegado a denunciar que «las ejecuciones responden a políticas de seguridad que no han regulado el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía en comunidades vulnerables» (El Mundo 29 de agosto de 2019). De todo ello, lo más apremiante es que «no hay indicios de que se reconozca este problema, que [se] t[iene] años de denunciarlo, y tampoco hay acciones concretas que busquen resolverlo» (El Faro 28 de agosto de 2019).

Por otro lado, el Estado salvadoreño no ha claudicado en la progresiva militarización de las instituciones de seguridad pública (EEJRec10), dado que la administración anterior (Sánchez Cerén, 2014 - 2019) y la actual (Bukele Ortiz, 2019 - 2014) hicieron caso omiso a la recomendación; pues, cada uno a su manera, siguieron optando por la utilización -incluso, el incremento- de efectivos militares para encarar los problemas criminales de larga data en el país. Por su parte, Sánchez Cerén, lejos de reducir, terminó regulando o normalizando la actuación de la FAES en tareas de seguridad. Empero, el flagrante incumplimiento no terminó con el cambio gubernamental, ya que una de las primeras acciones de Bukele Ortiz en la cartera de seguridad, fue la de asignar más de 3,000 soldados a 12 municipios priorizados por su administración. Así pues, lejos de contenerse, el presidente justificó esta decisión en la facultad constitucional para «incluir a militares en tareas de seguridad pública en momentos de excepción» (LPG 19 de julio de 2019). Es más, la gravedad de esta realidad es tan manifiesta que, en su reciente visita in loco al país, la CIDH externó su preocupación sobre que, «según la información recibida, habría casi 13,000 miembros militares en tareas de seguridad pública. Ello a pesar del precedente de la Sala [de lo] Constitucional de la Corte Suprema que estableció que los miembros militares no deben participar en tareas de seguridad pública».

Las recomendaciones restantes le corresponden a la rama Judicial (12,7%). El comportamiento del Judicial se dividió: por un lado, en ignorar la identificación de las causas del elevado índice de sobreseimientos basados en el art. 350 CPP, evaluar a los jueces y dar con respuestas correctivas (EEJRec 12); por otro lado, en implementar parcialmente la recomendación sobre el fortalecimiento del IML, sólo porque se reconoció como un avance importante el aumento presupuestario provocado por la mejora en infraestructura en el occidente del país (EEJRec 18). Finalmente, la única indicación que requería el involucramiento de la institucionalidad estatal era la vinculada con indagar los factores que explicarían la naturaleza sistemática de los abusos policiales (EEJRec 16) fue parcialmente implementada, gracias al Informe sobre ejecuciones extralegales realizada por la PDDH, en agosto de 2019.

En suma, la falta de compromiso gubernamental y del Judicial han impedido hacer las modificaciones institucionales necesarias para proteger a las personas de EEJ y, sobre todo, fortalecer a la PNC y a sus controles internos y externos para lograr investigaciones profesionales y sanciones ejemplarizantes en estos casos.

15 También, es ilustrativo mencionar que este informe develó que, en el 60,4% de los eventos analizados, la existencia de antecedentes de vulneración de derechos hacia al menos una de las víctimas o sus familiares por parte de elementos policiales (PDDH 2019, 60). Además, en el 31,3% de los eventos analizados las víctimas fueron asesinadas horas o días después de haber sido liberadas de una detención administrativa o de haber sido absueltas de un proceso penal o puestas en libertad con medidas sustitutivas por un juez. A su vez, en un 16,7% de los eventos se advirtió que las víctimas y/o miembros de su familia habían enfrentado hostigamiento sistemático de parte de policías del puesto local, lo cual se traducía en detenciones arbitrarias, registros abusivos, robos durante los registros, e incluso lesiones que habían sido provocadas cuando los detenían. En un 8,3% de los eventos, se identificaron víctimas que habían sido amenazadas de muerte por elementos policiales del puesto local, mismos que luego fueron señalados de participar en el hecho (PDDH 2019, 61).

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

- El agente implementador de la única recomendación sobre **«justicia transicional»** (RE-EEJ 2018, §105) era la rama Ejecutiva; pero, aunque se reconoce el esfuerzo de la «creación de la “Comisión de Revisión de Archivos Militares”», esta entidad todavía está inoperante; y lamentablemente no hay otra acción que esté procurando el acatamiento de esta recomendación.

Por eso, el escaso -por no decir nulo- acceso a los archivos militares y de los cuerpos de seguridad pública de la época, sigue siendo aún uno de los principales problemas para conocer la verdad y acceder a la justicia de lo ocurrido en el conflicto armado.

- Las recomendaciones **«relacionadas con los delitos cometidos por pandillas»** (RE-EEJ 2018, §106) fueron en su mayoría ignoradas (80%). Este comportamiento se percibió en los tres actores analizados. En el caso de la rama Ejecutiva, tanto la FGR como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), dejaron en el olvido las recomendaciones de priorizar la investigación de los delitos más graves, situando a las víctimas en el centro del proceso (EEJRec 21) y en desarrollar estrategias desde un enfoque interseccional frente a los actos realizados por pandillas (EEJRec 25). Por su parte, el Legislativo tampoco actuó para ampliar el programa de protección de testigos para incluir a las víctimas de los actos de violencia perpetrados por las pandillas; y, en garantizar que las víctimas tengan vías de recurso y reparación.

En esta clase, la única que presentó algunos esfuerzos de implementación fue considerar la posibilidad de darle una perspectiva de derechos humanos a los delitos cometidos (por pandillas (EEJRec 22), esto gracias a la adopción del Protocolo de Acción Urgente (PAU) y Estrategia de Búsqueda de Personas Desaparecidas¹⁶ y de algunas decisiones de la PDDH, sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes, porque no dan cobertura a todos los actos cometidos por estos grupos criminales –el PAU solo atiende a desapariciones– y la PDDH no tiene desarrollada una normativa interna para la investigación de este tipo de hechos, según se informó «queda a la discreción de la jefatura de la Delegación»; así que faltan elaborar más marcos normativos para que se considere implementada.

- El quinto grupo, vinculado con **«centros penitenciarios»** (RE-EEJ 2018, §107), no corrió con mejor suerte porque, al igual que las anteriores, todas las recomendaciones tienen algún grado de incumplimiento. Si se audita el acatamiento de las mismas, se distingue que todas las vinculadas con la derogación de las «medidas extraordinarias de seguridad» no sólo fueron ignoradas, sino que el Estado en su conjunto orquestó su actuación para incluirlas permanentemente en la Ley Penitenciaria; de ahí que hayan sido catalogadas como «recomendaciones donde se registran acciones contrarias a su espíritu».

Por su parte, a la administración pública le corresponden más del 57% de estas recomendaciones, pero tanto la Dirección General de Centros Penales (DGCP) como la FGR ignoró todas las exhortaciones destinadas a ellos, en específico, la que alentaba a asegurar que los centros de detención tuviera fondos suficientes para agua y alimentos de las PPL (EEJRec 30) y la que indicaba a garantizar la naturaleza excepcional de la detención administrativa (EEJRec 31), respectivamente. La única que le competía al órgano judicial, sobre garantizar la naturaleza excepcional de la detención provisional, también fue manifiestamente ignorada.

El énfasis del Estado en las políticas criminales que se implementan sigue generando altos niveles de encarcelamiento como respuesta a los problemas de la seguridad ciudadana, y conllevan en la mayoría de los casos una aplicación desmesurada la prisión preventiva (EEJRec 29). Aunque en 2019 se registra

¹⁶ Este instrumento normativo, busca la coordinación interinstitucional y la definición de estrategias para la búsqueda de «personas desaparecidas» a consecuencia de la criminalidad actual, con un enfoque de derechos humanos. Para más detalles, véase la EEJRec 09 y EEJRec 11; o, el documento completo en la página electrónica <http://escuela.fgr.gob.sv/wp-content/uploads/pdf-files/PROTOCOLO-DE-ACCION-URGENTE-Y-ESTRATEGIA-CE.pdf> [visitada el 4 de abril de 2010].

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

un leve descenso en los porcentajes de personas privadas de libertad preventiva respecto a 2018, todavía números absolutos en ambos casos se superan las 10 mil personas. En detalle, durante el 2018 existían 11,434 personas en condición de prisión preventiva, esto es que un 29,5% de personas privadas de la libertad está aún a la espera de un juicio (García-Castro 2019, 3). Mientras que en 2019 hubo 10,154 personas en prisión preventiva, implicando el 26,6% de la población de personas en condición de cárcel (Institute for Crime and Justice Policy Research 2019).

Indudablemente, en este grupo de recomendaciones, la escasa atención que ha recibido la recomendación encaminada a superar el hacinamiento carcelario (EEJRec 32) sigue siendo una de las principales preocupaciones de las organizaciones suscriptoras. Según el World Prison Population List, El Salvador es el segundo país del mundo con la mayor tasa de encarcelamiento, con 604 PPL por cada 100,000 habitantes, solo precedido por Estados Unidos (Walmsley 2018). Al observar los registros oficiales sobre la población privada de libertad frente a la capacidad instalada del sistema (Resolución UAP/OIR-0036/2020 de 4 de marzo de 2020), resalta el ostensible incumplimiento estatal, pues la tasa de hacinamiento no sólo aumentó comparativamente en el último año, de 126% en 2018 a 139% en 2019¹⁷; sino que, si se observa el comportamiento por cada recinto penitenciario, también se advierte que durante 2019, 1 de cada 5 centros penales del país superaba tres veces su capacidad instalada, esto es 300% de hacinamiento; y, vistos desde la perspectiva contraria, es decir, desde el cumplimiento de las obligaciones estatales de ofrecer condiciones dignas a las PPL, solo 1 de cada 3 centros penitenciarios presenta niveles de ocupación que no suponen hacinamiento en 2019.

De forma sucinta, el incumplimiento de este grupo de recomendaciones ha venido de la mano de un marcado desinterés estatal, expresado tanto en las escasas decisiones de las autoridades responsables de las políticas penitenciarias, como en «la indiferencia de la Asamblea Legislativa, que prefiere legislar aumentando restricciones y medidas duras contra los privados de libertad, que acaban produciendo un tipo de comportamiento de las autoridades carcelarias claramente reñidas con los DDHH» (IDHUCA 2020, 19).

- Los resultados del análisis de este estudio muestran que en el 87,5% de las recomendaciones relacionadas con la «protección a la mujer» (RE-EEJ 2018, §108) no constan acciones concretas encaminadas a su implementación. Aquí el desinterés de las autoridades de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial es manifiesta, pues todas las recomendaciones que les requería su actuación individual fueron prácticamente ignoradas. Del total de las recomendaciones de este bloque, la rama Ejecutiva ignoró el 37,5%; la Legislativa y la Judicial, el 12,5% cada una. Aquellas que demandaban las actuaciones del Estado en su conjunto también fueron mayoritariamente tratadas con desdén, ya que a dos años de la visita de la Relatora no se identifican medidas que lleven a concluir que se ha velado por la aplicación efectiva del marco normativo para la igualdad sustantiva (EEJRec 39) ni, tampoco que se haya reformado el delito de aborto (art. 133 CP) ni garantizado un servicio integral de salud sexual y reproductiva que incluya la «interrupción legal del embarazo» (EEJRec 40), ni la inclusión de las causales de excluyentes de responsabilidad penal; así como evitar favorecer la impunidad de la violencia letal contra las mujeres los feminicidios.

De hecho, la única exhortación que, de alguna manera, registra algún interés en acatarla es aquella vinculada con el fortalecimiento técnico de varias instituciones del sector justicia (policía, peritos forenses, jueces) por medio de capacitaciones especializadas de género, pues sí se detectaron varios procesos formativos, pero no representativos del «espíritu del Informe de la RE-EEJ».

17 provocada previsiblemente por la reducción del 12,7% de la capacidad instalada (de 28 centros se redujo a 27); porque, lejos de aumentar, la población privada de libertad disminuyó un 3,3% comparativamente en 2019 respecto al año anterior

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

- En otro grupo que se registró solamente las dos categorías más extremas de incumplimiento –esto es: el registro de acciones contrarias a la recomendación (que fueron el 50% de estas recomendaciones) y las que fueron ignoradas (el 50% restante)– fue el de las **«relacionadas con la población LGBTI»** (RE-EEJ 2018, §109). En este tipo de recomendaciones, la administración gubernamental de Bukele Ortez con su decisión de desarticular todos los espacios de diálogos existentes con esta población, sumado a la reingeniería institucional que eliminó a la SIS y con ello a la División de Diversidad Sexual, no sólo provocó un fuerte retroceso de los logros alcanzados, sino que desplegó una serie de acciones contrarias a las recomendaciones dictadas por la Relatora Especial¹⁸.

Las otras recomendaciones fueron ignoradas tanto por la Asamblea Legislativa, al no avanzar en su estudio legislativo para promulgar la Ley de Identidad de Género (EEJRec 43); como por el Estado en su conjunto, al no condenar públicamente las declaraciones que inciten o justifiquen el odio (EEJRec 44). En fin, es importante mencionar que la situación de los derechos humanos por la población LGBTI es preocupante. Un hecho revelador es que, pese de que existe una norma penal que tipifica los crímenes de odio a personas LGTBI desde 2015, en el último lustro no existe ningún caso judicializado ni penado por ese delito.

- En las recomendaciones destinadas a la protección de **«las personas migrantes y desplazadas internas»** (RE-EEJ 2018, §110) sí se percibe una recomendación implementada, cuya responsabilidad recaía en la Asamblea Legislativa, pues haciendo una pequeña excepción temporal¹⁹, se reconoció que con la promulgación de la «Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno» se cumplió la recomendación de elaborar un marco jurídico para ayudar y proteger a las víctimas de los desplazamientos internos (EEJRec 46).

Las recomendaciones restantes presentaron algunos intentos, pero su implementación no se materializó. Estos son los casos de las recomendaciones de: (a) crear una base de datos genéticas que permita buscar a las personas desaparecidas migrantes (EEJRec 47), que convocaba a varias instituciones, pero sólo la Asamblea Legislativa cumplió, pues con la reforma de la «Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia» se creó el Banco genético, pero hasta ahora las demás instituciones aún no han asumido su responsabilidad, por lo que aún no se cuenta con la base de datos; (b) crear dependencias especializadas para la búsqueda de las personas desaparecidas, pero a pesar de algunos esfuerzo todavía la FGR ni la PNC no cuentan con esas unidades (EEJRec 48).

- Las dos recomendaciones destinadas a la protección de **«personas defensoras de derechos humanos»** (RE-EEJ 2018, §111) fueron ignoradas por la Asamblea Legislativa a quien le correspondía garantizar, por medio de la promulgación legislativa, que las personas o grupos que trabajen en la reintegración de personas pandilleras no sean objeto de persecución penal ni sean estigmatizados (EEJRec 50) y para promulgar un marco jurídico de protección integral de las personas defensoras (EEJRec 49), a pesar de que existen al menos 4 proyecto de ley, algunos incluso que han sido presentado por la sociedad civil organizada.

El Estado en su conjunto, que debía articular todos sus esfuerzos, para proteger efectivamente a personas defensoras por medio de marcos jurídicos y políticas públicas adecuadas (EEJRec 49), tampoco registra acciones concretas para avanzar en su implementación.

18

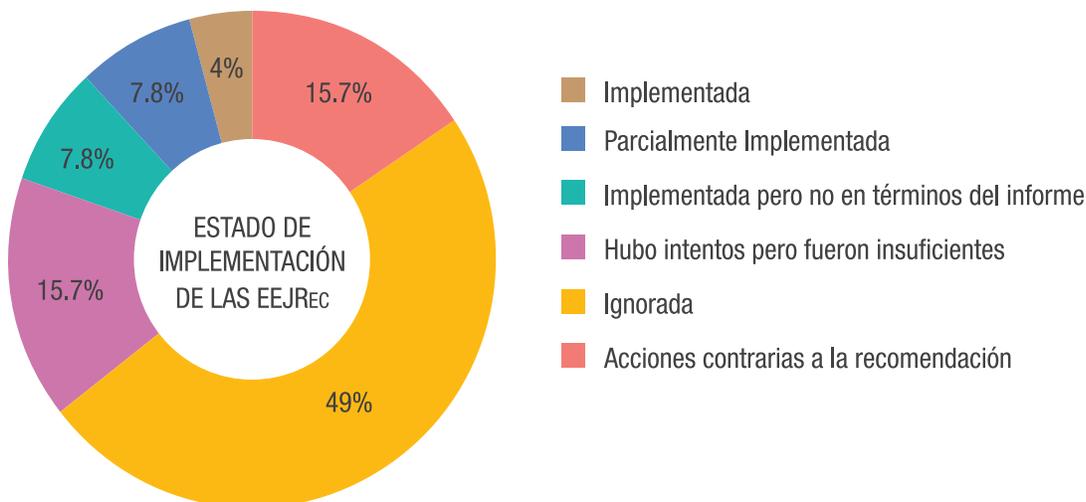
19 Aunque el período de estudio este informe comprende hasta diciembre de 2019, se hizo una excepción a este alcance temporal por una semana, pues desde el 8 enero de 2020, se cuenta con una «Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno».

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

- La única recomendación vinculada al tratamiento del «trauma» era competencia de la rama ejecutiva.

Si bien se perciben algunos esfuerzos sobre todo en la administración presidencial pasada, con el cambio gubernamental muchos dejaron de surtir efecto. En cualquier caso, estos intentos no fueron suficientes para responder eficazmente a la atención de víctimas, ya que se enfocaron únicamente en aquellas que sufrieron violencia, y dejaron de lado la atención a las víctimas de la tortura. Consecuentemente, se consideró que las medidas adoptadas no están alineadas al «espíritu del informe».

Ilustración 3: Estado de Implementación de las EEJRec



Fuente: Elaboración propia con base a datos recolectados por el OUDH (2019)

Ahora bien, gracias al análisis realizado para cumplir con el objetivo de este informe, se advierte que, de las 51 recomendaciones, solo el 4% se ha implementado (véase la gráfica). De las restantes, la mayoría no presentaron ningún intento de implementación (49%) o, si lo hicieron, este no llegó concretarse (15,7%). En otras, se adoptaron decisiones que contradicen manifiestamente la recomendación (15,7%). En menor proporción se encuentran las que están parcialmente implementadas (7,8%) y las que tienen cierto grado de implementación, aunque no en términos del informe (7,8%)²⁰.

Detrás de estos estados de implementación, sin duda, está la intervención de, al menos, una institución pública. De ahí, la pertinencia de identificar grosso modo cómo ha sido su comportamiento en los procesos de implementación.

Rama Ejecutiva (administrativa)

Para este informe, la Rama Ejecutiva incluye tanto las instituciones vinculadas con el Poder Ejecutivo como aquellas instituciones autónomas como las que conforman el Ministerio Público (la FGR, la PGR, la PDDH) y algunos organismos colegiados como la Unidad Técnica del Sector Justicia (UTE). A propósito del primero, puede sostenerse que durante estos dos años ha sido el Ejecutivo –con todas sus instancias y dependencias– quien ha tenido la participación más ambigua. Como se explicó anteriormente, su desempeño estuvo marcado por gobierno del FMLN y por el reciente gobierno de «Nuevas Ideas», bajo la bandera de GANA. Si bien durante la administración del FMLN muchas de las recomendaciones sufrieron una tasa

²⁰ Para conocer a detalle, revisar los anexos: Tabla del Estado de implementación de las EEJRec.

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

baja de implementación, debido a la falta de adopción de medidas concretas orientadas a su acatamiento, con el cambio de gobierno algunas de estas se tornaron a la adopción de acciones contrarias a la recomendación dictada. Esto es importante porque, si de implementación se habla, mayoritariamente ha sido el Gobierno (tanto el anterior como el actual) quién ha desarrollado medidas sustancialmente opuestas a los parámetros proporcionados por la Relatora Especial. Sobre las otras instituciones aglutinadas en la rama administrativa, con excepción en algunos casos de la PDDH, por lo general su comportamiento también refleja apatía y desdén para asumir las recomendaciones como lineamientos de trabajo.

Por último, el análisis realizado por las organizaciones suscriptoras de este informe demuestra que, prácticamente, las únicas recomendaciones que registran cierto grado de implementación²¹ son algunas vinculadas con el fortalecimiento institucional, la atención de víctimas o con la creación de marcos normativos o de políticas públicas. Caso contrario, son las recomendaciones vinculadas con garantizar la participación ciudadana en algunos procesos o de evaluación y «cambio de políticas manifiestamente contrarias a los estándares de derechos humanos» son las que se concentran en los estados de no implementadas porque fueron ignoradas o bien hubo adopción de acciones antagónicas a la recomendación.

Rama Legislativa

Similar al comportamiento gubernamental, en materia de implementación de las recomendaciones de la Relatora Especial, el comportamiento Legislativo es bastante ambivalente, como resultado directo de los intereses de los actores que la compusieron en estos años. Indudablemente, para el análisis realizado, el comportamiento de este Órgano de Estado no se vio afectado por el cambio de legislatura de 2018. Si se leen los registros en función del objetivo pretendido con la recomendación, se percibe que aquellas vinculadas con la atención de víctimas –y, más específicamente con el fenómeno de desplazamiento forzado– son las que presentan estados de implementación óptimos, frente aquellas que están orientadas a poblaciones vulnerables específicas como mujeres y la población LGBTI.

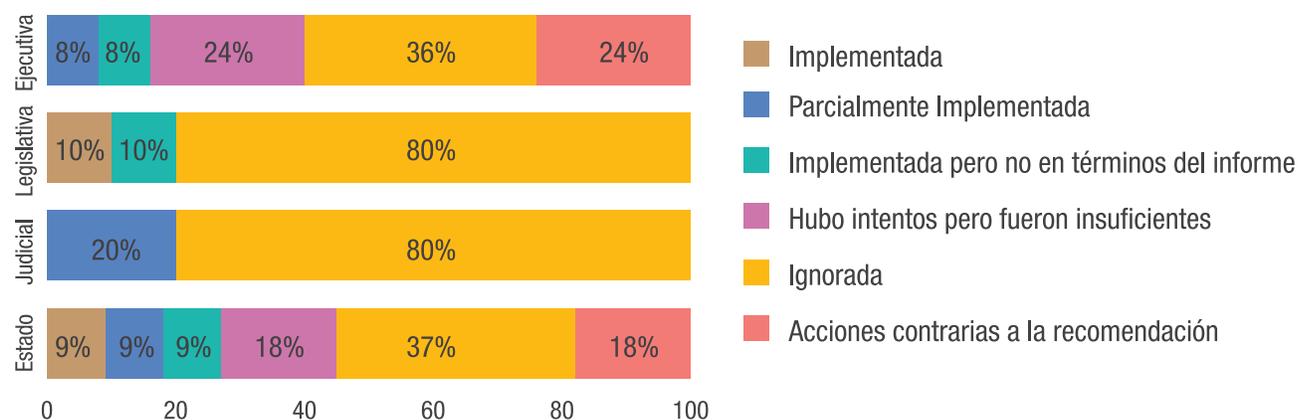
Rama Judicial

Si bien en un principio, de la revisión del comportamiento de los actores del Poder Judicial podría decirse que el compromiso para asumir las recomendaciones de la Relatora Especial era realmente escaso, pues el 80% de las recomendaciones que requerían intervención fueron prácticamente ignoradas. Una lectura integral del estado de cumplimiento debe decirse que, las únicas dos recomendaciones que fueron catalogadas como implementadas se debió a una intervención judicial de la Sala de lo Constitucional en el tema de desplazamiento forzado. Esto significa que su actuación ha sido indispensable para la implementación de las recomendaciones, aunque estas no estaban dirigidas directamente a este Órgano. Igualmente, al revisar la única recomendación bajo su responsabilidad en la que mostró cierto interés era una vinculada al fortalecimiento financiero del IML, aunque este refuerzo presupuestario estuvo destinado a infraestructura más que a un desarrollo más institucional y técnico.

²¹ Se habla de: las parcialmente implementadas, las que reportan algún tipo de implementación, pero no responde a los términos del informe; o bien, las que cuyas iniciativas de acatamiento no completaron su objetivo.

III. EVIDENCIA DE UN INCUMPLIMIENTO

En resumen, vista de forma gráfica, el estado de cumplimiento de las recomendaciones en función del «agente implementador» es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base al análisis realizado

IV. CONCLUSIONES Y PETICIONES

El Salvador ha vivido cambios importantes en los dos años transcurridos desde la visita oficial de la RE-EEJ, especialmente con la llegada de una nueva administración gubernamental y los relevos de las personas titulares en las instituciones responsables del cumplimiento de las recomendaciones que se analizaron en el presente Informe. Así que, indudablemente, la institucionalidad salvadoreña no es la misma que encontró la Relatora en 2018. Muchas entidades gubernamentales fueron eliminadas o cambiaron el ámbito de su competencia; o bien, con la llegada del nuevo titular cambiaron sus enfoques de trabajo. Por ello, algunos procesos de implementación de EEJRec que habían sido iniciados se vieron afectados, ya sea por su paralización o por el abandono total de los esfuerzos. De ahí que, algunas exhortaciones registren lánguidos procesos de implementación.

Si se observa la realidad en función de los datos de seguridad pública, se debe hacer notar que ha habido una reducción significativa del índice de homicidios, pasando de 60 víctimas por cada 100.00 habitantes en 2017 (año previo a la visita de la RE-EEJ) al registro de 51 víctimas en 2018 y a 36 personas por cada 100.000 habitantes en 2019 (IDHUCA 2020, 5). Empero, todavía estas estadísticas muestran un fenómeno de nivel epidémico²². A propósito de las cifras de feminicidios, según la «Mesa Tripartita de Homologación de Homicidios y Feminicidios (IML, FGR y PNC)» se evidencia que, de las 386 muertes violentas de mujeres, de las cuales 232 fueron tipificadas como feminicidios, en 2018; se pasó a 230 muertes violentas, de las cuales sólo 112 fueron tipificadas como feminicidios por las autoridades (IDHUCA 2020, 6). Por último, hay que señalar que la disminución de homicidios registrados ha traído aparejado el descenso de la cantidad de enfrentamientos entre policías (con o sin la compañía de elementos militares) y población civil —en algunos casos miembros de grupos criminales—, «[p]ero los niveles de letalidad continúan siendo muy altos y clara-

22 La OMS considera una epidemia cualquier registro superior a 10 personas víctimas de homicidios por cada 100.00 habitantes.

IV. CONCLUSIONES Y PETICIONES

mente indicativos de abuso de la fuerza por parte del Estado» (IDHUCA 2020, 11).

Entonces, a pesar de algunos avances notables en la percepción de la seguridad y los datos específicos de victimización, es evidente que durante este período el Estado salvadoreño no ha avanzado lo suficiente en su respeto y garantía de los derechos humanos, sobre todo aquellos vinculados con la esfera de seguridad pública. Más aún cuando, lejos de lo esperado, el cambio de gobierno en 2019 no mejoró las dinámicas ni los patrones de actuación de las instituciones estatales que tienen responsabilidad en la tutela de derechos humanos que incluye un abordaje diferencial para aquellas poblaciones socialmente desaventajadas; particularmente, las responsables de diseñar y aplicar las políticas de seguridad pública. Si bien se reconoce una fase de adaptación de las nuevas autoridades, a la fecha ha transcurrido un tiempo prudencial y no se observan señales de un compromiso gubernamental serio en esta materia. Por el contrario, se constata una suerte de política no escrita de ignorar o desatender todas las recomendaciones y decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, en particular sobre los temas objeto de este Informe.

En fin, la poca o nula implementación de las disposiciones emitidas por la Relatora se atribuyen al desinterés estatal y al enfoque represivo punitivo exacerbado de las actuales políticas de seguridad. Lo neurálgico de esta realidad es que, hoy por hoy, se percibe un aumento de populismo punitivo como respuesta estatal a los problemas de seguridad. Si esto no se detiene, indudablemente, irá deteriorando aún más la situación de derechos humanos en el país; por no decir, el régimen democrático.

Se reconoce que algunos de los avances que han sido alcanzados en el período de análisis de este Informe fueron realizados gracias a la intervención de las víctimas, la sociedad civil organizada y de otros actores que activaron los poderes del Estado. Un claro ejemplo fue la implementación de las recomendaciones relativas al fenómeno del desplazamiento forzado a causa de la violencia, que debido al litigio estratégico promovido por la sociedad civil organizada se obtuvo la sentencia de amparo 411-2017 que reconoció oficialmente este fenómeno en el país, y que consecuentemente, luego de un proceso de incidencia ciudadana se emitió una ley respectiva. De esta forma, se demuestra que cuando los actores se coordinan en un mismo objetivo es posible avanzar en la construcción de mecanismos de protección de derechos humanos más robustos.

Por último, cabe mencionar que la elaboración de este estudio se vio afectado por el poco acceso a la información pública que tuvieron las organizaciones suscriptoras; ya que, con la nueva administración gubernamental, se ha aumentado la opacidad estatal, pues se niegan a entregar información vital, justificando su negativa «en el carácter reservado de la información solicitada».

Peticiones

Que, la Relatora Especial reitere al Estado salvadoreño:

- Su obligación de prevenir, investigar y sancionar todo abuso o uso excesivo de la fuerza, malos procedimientos y ejecuciones arbitrarias cometidas por agentes policiales y efectivos militares. Por consiguiente, que las instituciones encargadas de realizar estas labores sean provistas de recursos financieros y técnicos suficientes para robustecer las unidades de control interno y externo, así como la profesionalización en la investigación de violaciones a derechos humanos y los abusos de poder.
- La obligación de aplicar un marco de protección reforzada en el abordaje de seguridad ciudadana, especialmente para poblaciones socialmente desaventajadas.
- No aumentar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y elaborar un plan para reducir gradualmente su involucramiento hasta llegar a la total desmovilización en las tareas de

seguridad pública.

- Su preocupación sobre la situación de las personas privadas de libertad en cárceles y recintos policiales. Así como, exhorte la mejora de las condiciones en las que se encuentran y que se adopten medidas para disminuir el hacinamiento penitenciario, tales como la utilización excepcional de la prisión preventiva y la aplicación oportuna de los beneficios penales a los condenados por delitos. Adicionalmente, que solicite de manera enfática la derogatoria de las reformas a la Ley Penitenciaria, en lo concerniente a las medidas punitivas de seguridad y la erradicación de medidas como los estados de emergencia carcelaria, ordenadas sin control de la autoridad judicial, las cuales solo deberían decretarse en casos extraordinarios, estrictamente necesarios y legitimados.
- Garantizar, por parte del presidente de la República, en su calidad de Comandante General de las Fuerzas Armadas, el resguardo y acceso a los archivos militares y de los cuerpos de seguridad, que contengan información relevante sobre las operaciones militares y las graves violaciones cometidas a los derechos humanos durante el conflicto armado.
- La obligación de incluir en el presupuesto general de la nación una partida para la implementación de la «Ley para la Prevención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno»; así como, también, la inclusión de fondos para el desarrollo la LIE y LEIV; y para la reparación de las víctimas de los crímenes cometidos en el conflicto armado.
- Su obligación de promulgar una Ley de Identidad de Género.
- Revisar las causas o procesos judiciales de las mujeres en situación de cárcel que hayan sufrido emergencias obstétricas y se encuentran acusadas o condenadas por el delito de aborto.
- Priorizar la dotación de recursos al IML para robustecer su infraestructura y capacidad técnica científica especializada en la investigación de los casos de abusos policiales, especialmente, aquellos vinculados con el uso excesivo de la fuerza. Adicionalmente, se adopten las medidas para la materialización del Banco de perfiles genéticos conformado con muestras de ADN de familiares de personas desaparecidas.
- Elaborar un marco jurídico de protección integral a las personas defensoras de los derechos humanos.
- La obligación jurídica interna e internacional de realizar investigaciones rápidas, objetivas, exhaustivas, imparciales y concluyentes de las ejecuciones extrajudiciales, fortaleciendo la capacidad técnica y financiera de la FGR como de las unidades internas de la Secretaría de Responsabilidad Profesional de la PNC.
- La obligación jurídica interna e internacional que tiene el Estado salvadoreño de juzgar con imparcialidad e independencia, en el marco de un debido proceso legal, las ejecuciones extrajudiciales, para garantizar una efectiva sanción y no repetición de estos casos, reparando adecuadamente a las víctimas, con el fin último de erradicar la impunidad en esta práctica sistemática violatoria de los derechos fundamentales de las personas salvadoreñas.

REFERENCIAS

- Aguilar, Jeannette. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador 2003-2018*. San Salvador: Heinrich Boll, 2019a.
- . «No habrá resultados diferentes haciendo más de lo mismo.» *Revista FACTUM*, 21 de junio de 2019b: <https://www.revistafactum.com/resultados-diferentes-mas-de-lo-mismo/>.
- Amaya, Luis Enrique, y Juan José Martínez. «Pesetas, Calamados y Hermanos: Iniciativa de retido, rehabilitación y reinserción de pandilleros en El Salvador.» *Revista Realidad y Reflexión*, No. 49, 2019: 13-39.
- ARPAS. «Perfil que busca Quijano para PDDH significaría ‘dinamitar’ institución de Acuerdos de Paz.» *ARPAS*, 21 de septiembre de 2019.
- . «Procuradora compara ejecuciones extralegales con despenalización del aborto.» *ARPAS*, 27 de agosto de 2019.
- Arteaga, Leonor. «El nombramiento de Apolonio ¿el más reciente asalto a la PDHH?» *Contrapunto*, 4 de marzo de 2020.
- BBC Mundo. «Nayib Bukele y las maras: Tres estrategias con las que el presidente de El Salvador pretende hacer frente a las pandillas (y cuán novedosas son).» *BBC Mundo*, 20 junio 2019.
- CEPAL. «Feminicidio.» *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>, 2018.

- CICR. «Estudio de compatibilidad entre el marco jurídico de la República de El Salvador y el marco jurídico internacional sobre personas desaparecidas y la protección de sus derechos y de los derechos de sus familiares.» San Salvador, 2019.
- CICR. *Informe de actividades 2010: America Central*. El Salvador: CICR, 2020.
- CIDH. *Observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador*. 27 de diciembre 2019. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>.
- Cotto, Howard. «Sistema institucional de control y promoción del respeto a los derechos humanos en la PNC.» *Revista Derechos y Negocios*, Vol.88, 2019: 28-29.
- CSJ. *Detalle del presupuesto institucional votado de 2019*. San Salvador: CSJ, 2019.
- DGCP. «El Salvador contará con Centros Penales sostenibles.» *Dirección General de Centros Penales*, 2 de julio de 2019.
- DGME. *Inauguran oficinas de atención a víctimas de desplazamiento y migración forzada*. 3 de octubre de 2019. <http://www.migracion.gob.sv/noticias/inauguran-oficinas-de-atencion-a-victimas-de-desplazamiento-y-migracion-forzada/>.
- Diario El Mundo . «Viceministro pide una política de salud sexual y reproductiva.» 6 de mayo de 2019.
- Diario El Mundo. «Juzgado de Zacatecoluca autoriza cambio de nombre a mujer trans.» 30 de abril de 2019.
- Diario Latino. «El Salvador. Ejecuciones extralegales se mantienen: Verónica Reyn.» *Diario Latino*, 9 de octubre de 2019.
- Dirección General de Migración y Extranjería. *Dirección General de Migración y Extranjería*. 2019. <http://www.migracion.gob.sv/noticias/inauguran-oficinas-de-atencion-a-victimas-de-desplazamiento-y-migracion-forzada/>.
- DPLF. «El control judicial de las designaciones de segundo grado en El Salvador: A propósito de la designación del Fiscal General de la República.» Washington, DC, 2019.
- DPLF. «Informe Final del Panel Independiente. Selección de Magistradas y Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador.» Washington, DC, 2018.
- EDH. «Asamblea aprueba Ley de Desplazamiento Forzado para atender a víctimas de la delincuencia y las pandillas.» *El Diario de Hoy*, 9 de enero de 2020.
- . «Nuevo procurador de Derechos Humanos defiende su nombramiento.» *El Diario de Hoy*, 29 de octubre de 2019.
- . «Raquel Caballero: ???Nosotros defendemos el derecho a la vida como bien primario???» *El Diario de Hoy*, 12 de febrero de 2017.
- Editorial UCA. «¿Tiene Futuro la Policía?» *Editorial UCA*, 13 de enero de 2020.

REFERENCIAS

- . «Nuevo Fiscal, ¿al servicio de quién?» *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*, 9 de enero de 2019.
- El Faro. «¿Cuántos diputados habría obtenido el hipotético Partido pro Voto Nulo el 4-M?» *¿Cuántos diputados habría obtenido el hipotético Partido pro Voto Nulo el 4-M?*, 16 de marzo de 2018.
- . «Cuatro meses para elegir una Sala de lo Constitucional prudente.» 20 de noviembre de 2018.
- . «Asamblea elige a un exasesor de Calleja como nuevo Fiscal General.» *El Faro*, 21 de diciembre de 2018.
- . «El préstamo del BCIE, un paso más en la militarización de la seguridad pública de Bukele.» *El Faro*, 8 de marzo de 2020.
- . «Federación LGBTI cuestiona el desamparo a la diversidad sexual en el nuevo gobierno.» *El Faro*, 27 de abril de 2020.
- . «Para este Gobierno las personas LGBTI no existimos.» *El Faro*, 26 de noviembre de 2019.
- . «PDDH: La Policía ejecutó a 116 personas entre 2014 y 2018.» *El Faro*, 28 de agosto de 2019.
- El Mundo. «Director PNC desconoce.» *El Mundo*, 29 de agosto de 2019.
- . «Financiación frena la ley especial para desplazados forzados.» *El Mundo*, 16 de julio 2019.
- . «Fiscalía lanza unidad especializada para personas desaparecidas.» *El Mundo*, 16 de julio de 2019.
- . «Indignación por crímenes contra poblaciones LGBTI.» *El Mundo*, 19 de noviembre de 2019.
- Entrevista-Experto-Independiente. *Entrevista personal, con reserva de confidencialidad, realizada el 19 de septiembre de 2019* (5 noviembre de 2019).
- Entrevista-Fiscal. *Entrevista personal, con reserva de confidencialidad, realizada el 19 de septiembre de 2019* (2019).
- Factum. «El fuero patriarcal en la cultura de la violación.» 13 de noviembre de 2019.
- FESPAD. *Defensores/as de derechos humanos en El Salvador: Informe situacional 2018-junio 2019*. San Salvador: FESPAD, 2019.
- FGR y otros. «Estrategia de Búsqueda de Personas Desaparecidas.» En *Protocolo de Acción Urgente y Estrategia de Búsqueda de Personas Desaparecidas en El Salvador. Versión Resumida.* , de FGR y otros. San Salvador: UNODC & Gobierno de Canadá, 2010.
- García-Castro, Teresa. *Informe Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento*. https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina_Junio-2019.pdf: WOLA, IDPC & DeJusticia, 2019.
- Gómez Buendía, Hernando, entrevista de Daniel Valencia. *La inseguridad no es tema de ejércitos* (19 de Octubre de 2009).

- IDHUCA. *Informe de Derechos Humanos 2018*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2019.
- IDHUCA. *Informe de Derechos Humanos 2019*. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Siemón Cañas”, 2020.
- IDHUCA y otros. *Informe nacional sobre la situación de defensoras y defensores de los derechos humanos 2017*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2019.
- IIDH. *A tres décadas de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en Centroamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010.
- Institute for Crime and Justice Policy Research. «Center for Prisons Studies.» *World Prison Brief: El Salvador*. London: <https://www.prisonstudies.org/country/el-salvador>, 2019.
- Interiano, Claudia. *Entrevista sobre el avance de la implementación de las recomendaciones de la RE-EEJ* (2020).
- IUDOP y WOLA. *Brechas en la protección de los Derechos Humanos en El Salvador. Evaluando la Capacidad Estatal de Proteger y Promover los Derechos Humanos. Serie 1*. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Derechos-Humanos-SV-ESP-4.1.pdf>, San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2019.
- Juárez, Sivia. *Entrevista personal realizada en abril de 2020*. (27 de abril de 2020).
- LAPOP. *Análisis preliminar del Barómetro de las Américas de LAPOP: El Salvador 2018*. https://www.vanderbilt.edu/lapop/es/AB2018-19_El_Salvador_RRR_Presentation_W_09.25.19.pdf, Nashville TN: Universidad de Vanderbilt, 2019.
- Ley de Presupuesto General de la Nación. 2020.
- . 2018.
- . 2019.
- LGP. «Aumentan muertes por uso de fuerza de Policía y Fuerza Armada.» *La Prensa Gráfica*, 20 de Agosto de 2019.
- . «Diputados eligen a un nuevo Procurador de Derechos Humanos.» *La Prensa Gráfica*, 16 de octubre de 2019.
- LPG. «Así quedaron los resultados finales de las elecciones del 4 de marzo .» *Así quedaron los resultados finales de las elecciones del 4 de marzo*, 4 de Abril de 2018.
- . «Bukele creó dos nuevas Secretaría y eliminó cinco.» *La Prensa Gráfica*, 3 de junio de 2019.
- . «Cuestionan nombramiento de Apolonio Tobar como procurador de derechos humanos.» *La Prensa Gráfica*, 17 de octubre de 2020.
- . «El nuevo sistema que ayudará a la Fiscalía a encontrar personas desaparecidas en El Salvador.» *La Prensa Gráfica*, 20 de Noviembre de 2019.

REFERENCIAS

- . «Gobierno justifica necesidad de incluir más militares en seguridad pública.» *La Prensa Gráfica*, 19 de julio de 2019.
- . «Justicia para personas LGBT en El Salvador requiere que se reconozca el componente de odio.» *La Prensa Gráfica*, 11 de abril de 2020.
- . «Reactivan mesa de actuaciones policiales y derechos humanos.» *La Prensa Gráfica*, 5 de noviembre 2019.
- . «Policía busca mejorar control de sus procesos disciplinarios.» 13 de noviembre de 2019.
- MCDF. «Informe Situacional del Incumplimiento en la Atención a las Víctimas de Desplazamiento Forzado por parte del Estado de El Salvador.» Diciembre 2019.
- MJSP. *Hoja de Ruta de coordinación interinstitucional para la atención y protección integral de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia*. 2018.
- . *Marco conceptual para el uso de la fuerza y el empleo de armas letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2017.
- . «Política del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para la atención de la población LGBTI.» <https://www.ansp.gob.sv/wp-content/uploads/2019/02/Politica-LGBTI.pdf> [consultada el 20 marzo de 2010], 2018.
- Noticiero Hechos. «Nayib Bukele critica la compra de brazaletes electrónicos.» 20 de Junio de 2019: <http://www.canal12.com.sv/actualidad/nayib-bukele-critica--compra--brazaletes-electronicos-73242>.
- OACNUDH. *Guía práctica para la sociedad civil. Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos*. <https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRRecommendationsSP.pdf>, Ginebra: ONU, 2013.
- ONU. «Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales concluye su visita a El Salvador.» <https://elsalvador.un.org/es/14817-relatora-sobre-ejecuciones-extrajudiciales-concluye-su-visita-el-salvador>, 5 de febrero de 2018.
- OU DH. «Observatorio Universitario de Derechos Humanos. Estadísticas 2018 y 2019.» 2019.
- PDDH. *Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los derechos humanos, Licenciada Raquel Caballero de Guevara, sobre las ejecuciones extralegales atribuidas a la Policía Nacional Civil en El Salvador, período 2014-2018*. San Salvador: PDDH, 2019.
- Plataforma por la Seguridad Ciudadana. «Documento para el diálogo y la construcción participativa de una Política de Seguridad Ciudadana para El Salvador.» San Salvador, 2019.
- PNC. «Por esta razón están a la baja los homicidios.» <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/servicios/guia/descargables/presentacion%20HOMICIDIO%20compressed.pdf>, 2019.
- PNUD. «Portal para contribuir a la localización de personas desaparecidas.» 30 de septiembre de 2019.
- Política Exterior. «Crisis y castigo: El Salvador 2018.» *Política Exterior*, 22 de marzo de 2018.

- Putnam, Robert. «Bowling alone: America's declining social capital.» *Journal of Democracy*, Vol.6, No.1, 1995: 65-78.
- Rauda, Nelson. «Los 'países seguros' más violentos del mundo.» *El País Internacional-El Faro*, 12 de Octubre de 2019.
- RED-FEM. «Balance del derecho de las mujeres a una vida libre de toda forma de violencia.» San Salvador, 2019.
- RE-EEJ. *Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador*. UN DOC. A/HRC/38/44/Add.2. Ginebra: Naciones Unidas, 2018.
- RE-EEJ. «Declaración final de misión en El Salvador .» Visita oficial de la Relatora Especial de la de sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, Agnes Callamard, 5 de febrero de 2018.
- Resolución *PNC-UAIP-946-2019*. (OIR-PNC, de 6 de diciembre de 2019).
- Resolución *UAIP-AL-6466-2019- (CL)*. (OIR-Asamblea Legislativa, de 19 de diciembre de 2019).
- Resolución *UAP/OIR-0035/2020*. (UAP/OIR, 3 de marzo de 2020).
- Resolución *UAP/OIR-0157/2020*. (UAP/OIR, 14 de junio de 2019).
- Revista Factum. «La primera promesa de seguridad rota por el presidente.» *Revista Factum*, 14 junio 2019.
- Rikkers, Jeanne. *Entrevista personal realizada en noviembre de 2019*. (6 de noviembre de 2019).
- Romero, Fernando. «El nuevo fiscal... inconstitucional.» *Revista FACTON*, 26 de diciembre de 2018.
- RREE-El Salvador. «La agenda 2030 en El Salvador: análisis de políticas públicas y avances en las metas de desarrollo sostenible.» 2017.
- Séptimo Sentido. «Un equipo salvadoreño de Antropología Forense de papel.» *La Prensa Gráfica*, 28 de julio de 2019.
- Sputnik. «Defensores de derechos humanos en El Salvador carecen de protección, dice experta.» *Sputnik Internacional*, 16 diciembre de 2019.
- SSPAS. «Informe de Violaciones a los Derechos Humanos 2018.» Mejicanos, El Salvador, 2019.
- UCA. *Los derechos humanos no son moneda de cambio*. 5 de noviembre de 2019. <https://noticias.uca.edu.sv/editoriales/los-derechos-humanos-no-son-moneda-de-cambio>.
- UNHCR-ACNUR. *ACNUR saluda aprobación de ley sobre desplazamiento interno en El Salvador*. 9 de enero 2020. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2020/1/5e17cb1d4/acnur-saluda-aprobacion-de-ley-sobre-desplazamiento-interno-en-el-salvador.html>.

REFERENCIAS

Vaquero, Francis, *Entrevista de Sonia Rubio-Padilla. Entrevista personal realizada 26 de noviembre de 2019* (2019).

Verdad Digital . «El Salvador tiene una de las tasas más altas de feminicidios en el mundo.» 25 de noviembre de 2019.

Walmsley, Roy. *World Prison Population List. Twelfth Edition*. London: Institute for Criminal Policy Research, 2018.

Washington Blade. «Bukele no muestra interés en la inclusión de personas LGBTI.» *Washington Blade*, 29 de agosto de 2019.

Tabla 3: Estado de implementación de EEJ Recomendaciones

Grupo de EEJRec	EEJRec identificadas	Estado
Relacionadas con el marco jurídico y las políticas	#EEJ 1 (ratificación tratados DDHH) #EEJ 1.1 (ICPPED, por sus siglas en inglés) #EEJ 1.2 (OP-CAT, por sus siglas en inglés) #EEJ 1.3 (OP-CEDAW, por sus siglas en inglés)	No implementada: Ignorada No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes No implementada: Ignorada
	#EEJ 2 (reforma legislativa: incluir el delito EEJ)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 3 (prioridad: estrategias de prevención de la violencia)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
	#EEJ 4 (política: reintegración de personas expandilleras)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 5 (mecanismo: protección integral víctimas)	Implementada pero no en términos del Informe
	#EEJ 6 (Ampliar la normativa vinculada con los feminicidios)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 7 (Reconocer la situación de los desplazados internos)	Implementada
	#EEJ 8 (Fortalecer UAI-PCN para la investigación de EEJ - coordinación con FGR)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes
	#EEJ 9 (Adecuar las políticas de EEJ al Protocolo de Minnesota)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes
	#EEJ 10 (Limitar la actuación militar: seguridad pública)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
Relacionadas por ejecuciones arbitrarias cometidas por efectivos de seguridad	#EEJ 11 (Fortalecer las investigaciones EEJ, desapariciones forzadas y tortura) #EEJ 11.1 (Incrementar recursos y cooperación internacional) #EEJ 11.2 (Adopción de protocolos que regulen las investigaciones penales)	No implementada: Ignorada No implementada: Ignorada
	#EEJ 12 (Elevados sobreseimientos basados en art. 350 CPP)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 13 (Reducir al mínimo el uso de la fuerza letal y mejorar investigación)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
	#EEJ 14 (Asesores de derechos humanos independientes a la PNC)	Implementada pero no en términos del Informe
	#EEJ 15 (Equipar tecnológicamente a la PNC: control y monitoreo unidadales)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 16 (Investigar la naturaleza sistémica de abusos policiales)	Parcialmente implementada
	#EEJ 17 (Fortalecer los controles externos)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes
	#EEJ 18 (Fortalecimiento al IML)	Parcialmente implementada
	#EEJ 19 (Fortalecer los controles internos)	Parcialmente implementada

TABLA: ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN EEJREC

Tabla 3: Estado de implementación de EEJ Recomendaciones

Grupo de EEJRec	EEJRec identificadas	Estado
Relacionadas con justicia transicional	#EEJ 20 (Garantizar el acceso público a los expedientes en poder de la FAES)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes
	#EEJ 21 (Priorizar la investigación de los delitos más graves, situando a las víctimas en el centro del proceso)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 22 (Adoptar una perspectiva de DDHH en marcos jurídicos e investigación en los graves crímenes cometidos por pandillas)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes
	#EEJ 23 (Garantizar que las víctimas de los delitos tengan acceso a vías de recurso y a reparación)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 24 (Ampliar el programa de protección de testigos para incluir a las víctimas de los actos de violencia perpetrados por las pandillas)	No implementada: Ignorada
Relacionadas con los delitos cometidos por pandillas	#EEJ 25 (Desarrollar estrategias desde un enfoque interseccional frente a los actos realizados por pandillas)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 26 (Derogar sin demora las «medidas extraordinarias de seguridad en los centros penitenciarios»)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
	#EEJ 27 (Otorgamiento individual de medidas extraordinarias de seguridad su revisión judicial periódica y de oficio)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
	#EEJ 28 (Facilitar el acceso a centros penitenciarios)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
	#EEJ 29 (Asegurar la naturaleza excepcional de la detención preventiva)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 30 (Asegurar que centros de detención tengan fondos suficientes para alimentos y agua suficientes a las PPL)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 31 (Respetar la naturaleza excepcional de la detención administrativa)	No implementada: Ignorada
	#EEJ 32 (Estrategias para reducir el hacinamiento en centros penales)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes

TABLA: ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN EEJREC

Grupo de EEJRec	EEJRec identificadas	Estado	
Relacionadas con mujeres	#EEJ 33 (PDDH a reconsiderar su posición respecto a la cuestión del aborto)	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 34 (Mortoria art. 133 CP y revisar casos de mujeres condenadas por emergencias obstétricas)	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 35 (capacitación de género al sector de justicia y seguridad pública)	Implementada pero no en términos del Informe	
	#EEJ 36 (Fortalecimiento técnico del sector justicia para investigación muertes violentas de mujeres (femicidios))	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 37 (homicidios de mujeres sean clasificados por defecto como femicidio)	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 38 (+Adoptar una estrategia nacional para prevenir y sancionar el femicidio y violencia social)	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 39 (Velar por que se aplique de forma efectiva el marco normativo para la igualdad sustantiva)	No implementada: Ignorada	
	#EEJ 40(Garantizar acceso a servicio integrales de salud reproductiva (incluya interrupción legal del embarazo) y aprobar una reforma al art. 133 CP)	No implementada: Ignorada	
	Relacionadas con las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales	#EEJ 41 (Desarrollar un procedimiento y unos mecanismos de protección en los que se reconozca el riesgo superior que corren algunas personas, particularmente las mujeres transgéneros)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
		#EEJ 42 (Dotar de recursos y aplicar plenamente todas las leyes y políticas recientemente aprobadas para atender a las personas LGBTI)	No implementada: Adopción de acciones contrarias a la recomendación
#EEJ 43 (Aprobar el proyecto de ley de identidad de género)		No implementada: Ignorada	
#EEJ 44 (Condenar públicamente a las autoridades del Estado y a las personalidades públicas que hayan contribuido a justificar el odio)		No implementada: Ignorada	
Relación con los migrantes y los desplazados internos	#EEJ 45 (Elaborar un programa integral de ayuda y protección para las personas desplazadas, deportadas y repatriadas)	Parcialmente implementada	
	#EEJ 46 (Elaborar marco jurídico para ayudar y proteger a las víctimas de desplazamientos internos)	Implementada	
	#EEJ 47 (Crear una base de datos genética que permita, con arreglo a las normas y las mejores prácticas internacionales, buscar a las personas desaparecidas)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes	
#EEJ 48 (Establecer dependencias especializadas en la FGR y en la PNC que se ocupen de coordinar la búsqueda de las personas desaparecidas)	No implementada: Hubo intentos, pero fueron insuficientes		

TABLA: ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN EEJREC

Grupo de EEJRec	EEJRec identificadas	Estado
Relacionada con los defensores de los derechos humanos	#EEJ 49 (Proteger a los defensores de los derechos humanos mediante marcos jurídicos apropiados y políticas públicas adecuadas) #EEJ 50 (Garantizar que las personas que participen en la reintegración de los pandilleros no sean objeto de persecución penal y puedan trabajar sin temor y sin ser estigmatizados)	No implementada: Ignorada No implementada: Ignorada
Relacionadas con el trauma	#EEJ 51 (creación de centros comunitarios al servicio de las víctimas de la tortura, el trauma y la violencia)	Implementada pero no en términos del Informe

Fuente: Elaboración propia con base al análisis realizado

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA