

La delincuencia en San Salvador después de la guerra: causas y planes para su control

Mario Lungo

Introducción

El fenómeno de la delincuencia urbana a finales del siglo XX, común en diferente grado a todas las ciudades latinoamericanas, tiene en el caso del Área Metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que, en un tiempo relativamente corto, desmoviliza y desarma completamente a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce sustancialmente el tamaño y atribuciones de las fuerzas armadas gubernamentales.

En lo que se refiere a la seguridad ciudadana, el aspecto más relevante de los acuerdos consiste en la sustitución de la Policía Nacional, controlada directamente por las Fuerzas Armadas y cuya función se desvió durante los años de la guerra hacia tareas contrainsurgentes, por una nueva institución: la Policía Nacional Civil, creada con criterios modernos donde el respeto a los derechos humanos y la colaboración con la ciudadanía en la solución de sus problemas más urgentes constituyen rasgos claves.

Sin embargo, el proceso de transición está lleno de enormes dificultades y se enmarca en un acentuado crecimiento de la violencia en todo el país y especialmente en las ciudades más grandes. Esto ha provocado variadas interpretaciones y ha originado propuestas de diferentes sectores políticos y sociales, así como un plan gubernamental para enfrentarla.

Reflexionar sobre las causas de este fenómeno y hacer una valoración sobre las propuestas y el plan en marcha es el objetivo de este trabajo. Por su carácter preliminar no pretende, por lo tanto, establecer juicios o recomendaciones definitivos, sino estimular el debate sugiriendo que este problema debe ser abordado si prejuicios y, sobre todo, de una forma que integre sus múltiples dimensiones. Es decir, por ejemplo, que no es posible atribuir el incremento de la delincuencia urbana exclusivamente a la guerra vivida, y las medidas para controlarla no pueden limitarse al ámbito del control policiaco o la legislación punitiva.

Queremos, antes de abordar el caso concreto del Área Metropolitana de San Salvador, citar una clarificante valoración sobre la relación entre ciudadanía e inseguridad en los espacios públicos (Kowarick, 1991):

«Sin lugar a dudas, en contraposición a la seguridad del espacio privado —la casa— la violencia del espacio público —la calle— es una de las principales características del día a día de las metrópolis del subdesarrollo industrializado: en ellas el espacio público constituye la negación de la ciudadanía. Es la banalidad de la violencia cotidiana de las horas derrochadas en el trayecto que une la casa al lugar de empleo, es el ritmo, la jornada de trabajo y la remuneración resultante; esto para no hablar del desgaste precoz de la fuerza de trabajo o sobre los asaltos, estupros, asesinatos y la impunidad y truculencia de la acción policial. Además de la violencia en estos y otros innumerables aspectos, el espacio público es sinónimo de irrespeto y de miedo. Miedo de enfermarse, de quedar desempleado, accidentado o atropellado, preso,

torturado, miedo de ser tachado de marginal o entrar en los caminos de la criminalidad. Irrespeto en las filas; de las burocracias; a los peatones y consumidores por parte de aquellos que son social y económicamente superiores...»

La valoración anterior consideramos que es válida para casi todas las ciudades del continente, y habría que agregar que la violencia ha desbordado el espacio público y ha invadido el ámbito privado de la casa, como lamentablemente se puede observar en la cotidianidad urbana de nuestros países.

Datos relevantes

Los datos globales del primer semestre de 1993 sobre la delincuencia en Área Metropolitana de San Salvador son elocuentes: 42.5% de los hechos delictivos ocurridos en el país tuvieron como escenario la ciudad capital, donde el 41.2% corresponden a homicidios, 251 ocasionadas con armas de fuego y 67 con armas blancas (LPG, EDH, DEM, DL, 1993)².

Este fenómeno que permaneció en un segundo plano durante los años de guerra, emerge con fuerza una vez acordada la paz en el país, llegando a convertirse en el principal problema para el 73.2% de la población (IUDOP/UCA, 1 de octubre de 1993). Mientras, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL, 21 de julio de 1993), manifestó en un comunicado de prensa que existía una progresión cualitativa del impacto de la violencia que se expresaba en que los asesinatos contradicen la expectativa de seguridad a la que aspiraba la población salvadoreña una vez finalizado el conflicto.

Un mayor detalle de los hechos delictivos muestra que la mayoría de ellos están asociados a un tipo de violencia física contra las personas que va más allá de la delincuencia común originada por robos y asaltos. La siguiente lista presenta las acciones de mayor frecuencia, en orden decreciente, elaborada a

partir de informaciones periodísticas para el primer semestre de 1993:

- a. secuestros
- b. asesinatos políticos
- c. asesinatos comunes
- d. amenazas de muerte
- e. asaltos diversos
- f. enfrentamientos entre pandillas.

Los reportes de ONUSAL permiten una mayor precisión de los hechos delictivos. Así, para el primer trimestre de este año se pueden establecer los siguientes porcentajes:

a. homicidios e intentos de homicidio	42%
b. asaltos con homicidios	26%
c. asaltos con lesiones	23%
d. lesiones físicas	6%
e. secuestros y secuestros con muerte	3%

Aunque los datos son parciales, permiten visualizar que la tendencia predominante actual de la creciente ola delincencial es hacia un mayor nivel de agresión física con respecto a décadas anteriores, produciéndose un cambio en la calidad de la violencia delincencial. Es importante determinar sus causas y para ello es útil analizar el tipo de acciones delictivas predominantes.

Tipificación de los delitos

En El Salvador no existen estudios en profundidad ni series estadísticas confiables sobre la criminalidad urbana. Por un lado, las fuentes de información estaban sesgadas por el control militar que manipulaba los datos provenientes de los cuerpos de policía, y por la corrupción del sistema judicial (hechos ampliamente documentados y reconocidos); por otro lado, la inexistencia de libertad de prensa tampoco contribuía a obtener información válida. Es difícil entonces, establecer con exactitud los tipos de acciones delictivas predominantes durante los años anteriores, aunque se puede sostener que ellas eran resul-

tante de una combinación de delincuencia común y acciones represivas de parte de cuerpos de policía que gozaban de una impunidad casi total.

Desde comienzos de los años 70, con la realización de numerosos secuestros por parte de la guerrilla de izquierda, y principalmente a partir de 1981 cuando se inicia la guerra en su forma abierta, este panorama se complejiza enormemente, y la delincuencia común queda en un segundo plano, aunque no disminuye, oscurecida por los datos cotidianos de un conflicto que produjo 80,000 muertos durante poco más de una década.

Las acciones delictivas más frecuentes hasta los años 80 no se diferencian mucho de lo que ocurría en otras ciudades de América Latina: asaltos a mano armada en las calles, robos a viviendas y devehículos estacionados, principalmente, y asaltos de mayor envergadura a sedes bancarias o almacenes en menor medida. Como en otras ciudades, la población reconocía las zonas y horas de mayor peligrosidad.

Cuando la violencia política se amplía sustancialmente y se superpone a la delincuencia común, el carácter de los hechos cambia radicalmente. Sin entrar a discutir la validez de la motivación de estas acciones políticas, es posible afirmar que ellas dieron espacio a que la delincuencia común pudiera elevar el nivel de violencia de sus acciones, llegando a realizar algunas de una sofisticación antes no vista que permitían, incluso, que éstas fueran atribuidas a los grupos guerrilleros de izquierda.

Pero además existe otro factor: el surgimiento de los servicios de seguridad privada, en la década de los setenta, autorizados a usar armas de guerra, contribuyeron a la formación de los escuadrones de la muerte y posteriormente, han dado pie también a la delincuencia organizada que cuenta con la participación y apoyo de lagunas autoridades militares. Tal es el caso de las bandas roba-carros, de asaltos

en las carreteras, etc. Cuando se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en enero de 1992, y comienza el proceso de desarme de las fuerzas guerrilleras, la reducción de las fuerzas armadas gubernamentales y la eliminación de los cuerpos policíacos existentes hasta ese momento, surge inmediatamente la inquietud—originada en el conocimiento de otras experiencias bélicas— de un incremento de la delincuencia debido a la incapacidad de la economía de absorber a los desmovilizados de ambos bandos, a la incapacidad de muchos de ellos de volver a la vida civil y a otros factores.

Es por esto que a partir de los Acuerdos de Paz se han impulsado diferentes programas para facilitar la reinserción de los excombatientes del FMLN y de las fuerzas armadas gubernamentales y evitar que la insatisfacción y la desubicación social conduzca a que algunos de ellos se dediquen a actividades delictivas.

Causas del auge

En este contexto es claro que se van a encontrar más discrepancias que coincidencias sobre las causas del auge de la delincuencia urbana en el momento actual. Las opiniones van desde quienes esquemáticamente lo atribuyen a factores estructurales de índole socioeconómico fundamentalmente, pasando por las que lo atribuyen a razones culturales, de pérdidas de valores, etc. hasta quienes hacen recaer toda la culpa sobre supuestos ex-guerrilleros que al perder el sentido de la lucha anterior, y por la violencia supuestamente inducida por las organizaciones revolucionarias, se dedican a la delincuencia común. Evidentemente la respuesta correcta debe considerar toda la complejidad que subyace en este fenómeno y que desborda los estrechos límites de visiones altamente ideologizadas.

Sólo un enfoque realmente integral, que partiendo de las bases estructurales que no pue-

den ser obviadas pero que incorpore la multiplicidad de los factores que inciden en esta problemática, puede explicar, por ejemplo, el fenómeno de la delincuencia juvenil, especialmente entre los estudiantes de nivel secundario (cuyos grupos son conocidos en el país como "maras"), que ha surgido con gran fuerza en la ciudad durante estos últimos tres años.

Es interesante ver algunas opiniones sobre la causa de la delincuencia urbana expresada por diferentes sectores sociales y políticos a lo largo del intenso debate que esta problemática ha generado durante este año:

«...mientras no se combata el origen de la delincuencia que se halla en la injusticia social y en la violencia que azotó al país en los últimos doce años, tampoco se enfrentará el problema de manera integral» (*Reverendo Edgar Palacios, Coordinador del Debate por la Paz, CPDN, 7 de julio de 1993*).

«...estas personas confunden la democracia con la alcahuetería y el pillaje, a lo cual se atienen los delincuentes y por eso continúan sembrando el terror en el país» (*Edgar Mejía, Gerente del Instituto de Desarrollo Municipal, ISDEM, 9 de julio de 1993*).

«...las muertes ocasionadas en asaltos y robos alcanzaron el 65% de los hechos delincuenciales y esto se debe a la proliferación de armas de grueso calibre y livianas que están en manos de civiles, las cuales deben ser de uso privativo de las fuerzas armadas... La violencia común, a pesar de que no muestra un crecimiento desmesurado en relación con los índices previos a la paz, suscita una incidencia negativa en el contexto social, que evidentemente no favorece el goce de los derechos humanos» (*Diego García Sayán, jefe de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, 21 de julio de 1993*).

«...la delincuencia tiene como raíces la falta de educación, de empleo y la destrucción de

los valores familiares» (*Ricardo Montenegro, Presidente de la Cámara de Comercio e Industria, 27 de agosto de 1993*).

Bastan estas opiniones para observar las discrepancias subyacentes sobre las causas del fenómeno que no ocupa, las que se manifestarán en las medidas y propuestas para hacerle frente, planteadas por los distintos sectores.

Medidas tomadas por el gobierno

Ante la gravedad de la situación, y en medio de un intenso debate, el gobierno tomó y propuso medidas en dos áreas: la policial y la judicial. Estas fueron las siguientes:

- Primera, la realización de operativos disuasivos por parte del ejército, en combinación con la Policía Nacional y la Policía Nacional Civil, para contrarrestar la delincuencia, en 15 zonas del país detectadas como las de mayor incidencia (a pesar de que los mayores índices se encuentran en la capital, estos operativos se circunscriben a zonas rurales).
- segunda, la creación de una Unidad Especial de la Policía Nacional para operar en el Área Metropolitana de San Salvador y en las ciudades de Santa Ana y San Miguel (la segunda y tercera del país).
- tercera, poner en práctica la "Ley de Peligrosidad", la cual permite a la Policía Nacional detener a cualquier persona sospechosa.

Estas medidas provocaron fuertes reacciones ya que, como se señaló antes, los Acuerdos de Paz firmados por el FMLN y el gobierno en enero de 1992, incluían la disolución de los cuerpos policiales existentes, su sustitución por la nueva Policía Nacional Civil, y la limitación de las funciones del ejército a la defensa territorial del país, lo que era contradictorio con las medidas tomadas.

Adicionalmente no debe olvidarse el largo historial represivo y violador de los derechos

humanos de los militares en El Salvador, lo que ha sido ampliamente documentado por las Comisiones de la Verdad y Ad Hoc (de depuración de las fuerzas armadas), que emitieron sus conclusiones y recomendaciones según lo estipulado en los Acuerdos de Paz (una de las recomendaciones más importantes y debatidas de la primera Comisión fue la renuncia en pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Reproducimos a continuación algunas de las posiciones expresadas en torno a la utilización del ejército para realizar patrullajes disuasivos:

«...la presencia del ejército será puramente preventiva, no tendrá facultades que le corresponden exclusivamente a los cuerpos de seguridad pública, como lo es capturar y perseguir a delincuentes» (*Alfredo Cristiani, Presidente de la república*, 3 de julio de 1993).

«...el FMLN protestará ante las Naciones Unidas por el despliegue de la fuerza armada» (*Francisco Jovel, dirigente del FMLN*, 3 de julio de 1993).

«...la Asociación Nacional de la Mediana, Pequeña y Microempresa de El Salvador respalda la decisión presidencial de que el ejército combata la delincuencia» (*AMPYMES*, 6 de julio de 1993).

«...el Debate Nacional por la Paz pidió al presidente Cristiani que rectifique la decisión de desplegar efectivos de la fuerza armada en tareas de seguridad pública» (*CPDN*, 7 de julio de 1993).

«...la fuerza armada no es garantía para combatir la delincuencia, pues son militares de alta y de baja los que están íntimamente relacionados con bandas delincuenciales» (*Alianza Democrática Campesina*, 10 de julio de 1993).

«...ante el clamor de la población el despliegue de la fuerza armada es un mal necesario,

aunque el gobierno no agotó antes todos sus recursos» (*Fidel Chávez, candidato presidencial del Partido Demócrata Cristiano*, 13 de julio de 1993).

Respecto a las operaciones ejecutadas en el Área Metropolitana de San Salvador por la Unidad Especial creada, y aunque ha actuado en algunas ocasiones en colaboración con la nueva Policía Nacional Civil, éstas han provocado protestas por el carácter indiscriminado de las capturas efectuadas, revelando que sin una información previa calificada se tiende a cometer muchos errores e injusticias, por lo que es necesario desarrollar sistemas de información modernos e independientes, eliminando definitivamente el papel del ejército en este campo.

La puesta en práctica de la "Ley de Peligrosidad" es una medida aún más contradictoria, especialmente cuando se está tratando de depurar y modernizar al sistema judicial en el país. Esto es claro al observar la orientación de algunas reformas que se están impulsando:

- a. asistencia legal y defensoría pública
- b. suspensión de las presunciones de culpabilidad
- c. derogación de la ley de consulta
- d. reducción del plazo de detención administrativa
- e. derogación de la confesión extrajudicial
- f. separación de las funciones de los jueces.
- g. creación de un cuerpo técnico de investigación judicial
- h. nuevo código penal
- i. ley de ejecución de las penas.

Propuestas alternativas

Veamos a continuación algunas propuestas alternativas que se han planteado:

En torno a las medidas judiciales, la propia Procuraduría de los Derechos Humanos insti-

tución creada por los Acuerdos de Paz), propone la promulgación de una nueva "Ley de Seguridad Ciudadana" que sustituya a la Ley de Peligrosidad que responde a un contexto histórico ya superado.

Sobre las medidas de carácter policial, la mayoría de las organizaciones sociales y políticas ha expresado que la mejor medida consistiría en el despliegue total e inmediato de la Policía Nacional Civil, y exhortan al gobierno a dotar a la nueva institución de los recursos necesarios para que pueda garantizar la seguridad ciudadana. El Partido Demócrata Cristiano, por su parte, propuso el despliegue de 10,000 nuevos efectivos de la policía y ha criticado fuertemente la ineffectividad de las medidas tomadas por el gobierno.

En todo caso, el contexto de desconfianza que aún vive el país, la persistencia de posiciones polarizadas y el hecho de que en marzo de 1994 podrían celebrarse, por primera vez elecciones libres y plurales desde la década de los años 20, crean una atmósfera donde es difícil llegar a establecer consensos sobre la manera de enfrentar el auge de la delincuencia en todo el territorio nacional y especialmente en las principales ciudades. Habrá que esperar los resultados de las elecciones, en cuya campaña que recién inicia aparece como tema destacado la decisión de todos los candidatos de enfrentar este problema que sigue siendo una de las preocupaciones más sentidas por el pueblo salvadoreño.

Pensamos, finalmente, que cualquiera que sea el nuevo gobierno que asuma el poder en junio

de 1994, el problema de la delincuencia urbana exige, para su control, en primer lugar una decisiva participación, lo más amplia posible, de todos los sectores sociales en la definición de las acciones a impulsar y en su ejecución, sin la cual la nueva Policía Nacional Civil difícilmente podrá enfrentar este problema. Esta participación no debe limitarse sin embargo a la denuncia de sospechosos por la población sino a una activa e innovadora participación en la construcción de la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, de una política de desarrollo económico-social que enfrente las causas estructurales en que la violencia descansa, pensamos en una serie de programas sociales y económicos de emergencia destinados a grupos vulnerables que son fuente potencial de violencia conducidos y promovidos por los gobiernos municipales con el apoyo de la Policía Nacional Civil; y en tercer lugar, de una radical modificación del sistema judicial existente en el país.

De todas formas, la violencia en el caso salvadoreño, y particularmente en la ciudad de San Salvador, no puede ser enfrentada sin considerar el contexto bélico y posbélico en que ella se desarrolla y que le da a este fenómeno rasgos muy particulares.

REFERENCIAS

1. Kowarick, Lucio "Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del sub-desarrollo industrializado" en Nueva Sociedad #114, julio-agosto de 1991, Caracas.
2. Periódicos salvadoreños: LPG = La Prensa Gráfica; EDH = El Diario de Hoy; DEM = Diario El Mundo; DL = Diario Latino; todos de San Salvador, correspondientes al año 1993.

Alternativas para el desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas

del desarrollo económico y social del país. Agradecemos la cooperación de HIVOS para la realización de esta publicación.
Dirección: Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador.
Tel/fax: 226-6887.
Correo electrónico: funde@es.com.sv