

UNA SOCIEDAD EN ARMAS El Post-Conflicto en El Salvador

Por 12 años El Salvador vivió una guerra civil entre una guerrilla de izquierda, el FMLN –Farabundo Martí para la Liberación Nacional–, y un ejército estatal de derecha ampliamente financiado por los Estados Unidos. El fin del conflicto en El Salvador, resultado de un Acuerdo de Paz en 1992, fue anticipado, desde fines de los ochenta, principalmente por dos eventos: primero, el fin de la guerra fría que llevó a Rusia y a Estados Unidos a presionar hacia la resolución negociada; y, segundo, el estancamiento de la confrontación que llevó a la concientización, de ambos bandos, de que una victoria militar no era posible¹.

El fin de la guerra no implicó una disminución en los índices de violencia en El Salvador: mientras que alrededor de 6.250 personas murieron anualmente por causa de la guerra², en el período de la posguerra, los homicidios ascendieron de 8.019 en 1996 a 8.281 en 1998³, ubicando a El Salvador como el país más violento de América Latina, aun por encima de Colombia.

La exacerbada violencia delincriminal es uno de los problemas más graves que enfrenta El Salvador en el post-conflicto. Sus protagonistas distan de ser aquellos que participaron en el conflicto armado pues, aunque muchos excombatientes se vincularon a las redes de delincuencia común, en la actualidad las altas tasas de criminalidad se le imputan a los civiles. El incremento del crimen y la delincuencia común obedece a diversos factores: primero, a las dificultades en la reinserción económica de los excombatientes; segundo, al vacío institucional en materia de seguridad pública y de justicia⁴; y, tercero, a la existencia de grandes cantidades de armamento circulante que quedaron en manos de civiles después de finalizado el conflicto.

*El grupo interdisciplinario de trabajo sobre post conflicto de la Universidad de los Andes se ha venido reuniendo con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz desde abril del 2002. Su propósito es avanzar en la conceptualización e identificación de los retos de la construcción de paz para el post conflicto en Colombia, con base en la experiencia de otros países. El grupo está compuesto por Álvaro Camacho (Centro de Estudios Socioculturales –CESO–), Enrique Chaux (Centro de Investigación y Formación en Educación –CIFE– y Departamento de Psicología), Arturo García (Fundación Ideas para la Paz), Manuel Iturralde (Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS–), Angelika Rettberg (Departamento de Ciencia Política), Roberto Steiner y Fabio Sánchez (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–), Alejandro Sanz de Santamaría (Facultad de Administración de Empresas) y Laura Wills (Fundación Ideas para la Paz). El grupo ha contado con la asistencia de Adriana Mera y Natalia Vesga.

¹Boyce, James (coordinador). *Ajuste hacia la Paz: La Política Económica y la Reconstrucción de Post-Guerra en El Salvador*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plaza y Valdez Editores. México, 1999. P.106 y 108.

²Cruz, José Miguel. *Los Factores Posibilitadores y las Expresiones de la Violencia en los Noventa*. ECA, No 588, Octubre 1997.

³La Prensa On the Web. *Creciente Ola de Delincuencia Enturbia la Paz en El Salvador*. 27 de mayo 1998.

⁴La reforma judicial fue uno de los aspectos más débiles de los Acuerdos de Paz. Ibidem. Op.Cit. No. 1.

Reinserción económica de los excombatientes

Debido a la incertidumbre generada por la demora en la transferencia de tierras y la emisión de títulos de propiedad, componente fundamental de la reinserción rural en El Salvador, los campesinos y ex-combatientes se armaron nuevamente y reactivaron la ola de delitos e inseguridad en el campo. Por ejemplo, en el municipio de Jiquilisco (Usulután), los socios de cooperativas alambraron las parcelas más productivas, avisaron oficialmente a sus dueños que habían ocupado su propiedad y promovieron la formación de patrullas armadas para vigilar los lindes y frustrar cualquier intento de retorno de los propietarios⁵.

Reestructuración de los sistemas de justicia y seguridad

La fragilidad de las instituciones de justicia y seguridad pública, legado de la guerra y de los intentos obstaculizados de reestructurarlas, produjo una percepción social de inoperancia en dichos sistemas. Esto exacerbó la sensación de inseguridad ciudadana y generó la consecuente proliferación de acciones privadas de seguridad y justicia, que van en contra del orden legal.

El conflicto armado ocasionó que extensas áreas del país quedaran sin delegados de las instituciones judiciales. Esto causó que al final de la guerra, la restitución o instalación de estos organismos fuese un proceso lento y complicado; amplias zonas del país permanecieron sin tribunales, sin oficinas de la Fiscalía o la Procuraduría de Derechos Humanos, aun bastante tiempo después de lograda la paz.

Además, la depuración de la Corte Suprema de Justicia, proceso pactado en los acuerdos, ha sido prolongada y ha estado más sujeta a negociaciones políticas y a criterios administrativos que a la necesidad de erradicar la corrupción y restablecer el orden jurídico⁶. Esto, unido a lo anterior, ha provocado que el sistema de justicia no sea lo suficientemente eficaz para enfrentar, local y nacionalmente, la ola de violencia y delincuencia postbélica.

La encuesta sobre delincuencia llevada a cabo por el IUDOP en 1993 reveló que, según las víctimas, sólo el 26.5% de las denuncias interpuestas por algún delito fueron investigadas. Además, un reporte del Ministerio de Justicia (1996) muestra que en los años 1993 y 1994, más del 80% de los reclusos en el sistema penitenciario nacional carecían de condena⁷.

Con respecto al sistema policial, en los Acuerdos de Paz se concretó la disolución de los tres cuerpos que, adscritos a las fuerzas armadas, contaban con funciones de seguridad pública: la Policía Nacional (PN), la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda.

En cumplimiento de lo pactado, se creó una Policía Nacional Civil (PNC) totalmente nueva y subordinada a las autoridades civiles. La creación de este organismo implicó un proceso lento de constitución y despliegue. Sin embargo, la precipitada disolución total de la PN provocó que extensas zonas del país se quedaran sin el resguardo de ninguna figura

⁵Ibidem. Op. Cit. No. 1. P. 110.

⁶Ibidem. Op. Cit. No. 1. P. 111.

⁷Ibidem. Op. Cit. No. 2.

policial o de autoridad, pues la Policía Nacional Civil todavía no tenía el número suficiente de efectivos capacitados y desplegados en el territorio. Desde la disolución de la Policía Nacional, el 31 de diciembre de 1994, a la PNC le tomó casi un año extenderse por el resto del territorio nacional.

El naciente cuerpo policial tuvo que enfrentar una abrupta transición con tareas para las cuales no estaba lo suficientemente preparado y tampoco contaba, en un principio, con los recursos necesarios. De hecho, según un informe del Secretario General de la ONU, "los primeros graduados de la Policía Nacional Civil no estaban adecuadamente equipados y carecían de los medios para cumplir sus funciones con eficacia"⁸. Lo anterior provocó un sensible vacío de autoridad policial y percepciones de alta inseguridad ciudadana.

Así, se creó una situación crítica de violencia social en El Salvador debido a la lentitud de la maquinaria judicial, a la impunidad y a la falta de presencia de organismos de seguridad y justicia en los territorios. La fragilidad e ineficiencia de los sistemas de seguridad pública y judicial llevaron, a cierta parte de la población, a legitimar y justificar la violencia. Un estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública y por Texas Christian University, reveló que alrededor del 40% de los salvadoreños cree que es mejor ignorar las leyes cuando no se está de acuerdo con ellas y cuando se hace necesaria una rápida solución. Además, cerca del 46% afirmó que cuando el gobierno no lo hace "la gente tiene el derecho de tomar la justicia por su propia mano"⁹.

Recolección de las armas del conflicto

Finalmente, aunque el Acuerdo de Paz contemplaba la recolección total de armamento en manos de las antiguas fuerzas guerrilleras y de los civiles, los esfuerzos estatales en este sentido no dieron los frutos esperados. Los inventarios de armas presentados al fin de la guerra, por las partes en conflicto, no eran exactos, pues muchos excombatientes prefirieron guardar y esconder el armamento que habían obtenido durante la conflagración. Un informe de Naciones Unidas reporta que casi un año después de la firma de los acuerdos, de manos civiles sólo se habían recogido 100 armas de un total calculado en varios miles¹⁰.

De acuerdo con la Policía Nacional Civil, existen alrededor de 150.000 armas registradas en manos de civiles. Sin embargo, se estima que otras, más de 120.000, están en circulación ilegalmente, pues no han sido registradas por ser "de uso privativo de la Fuerza Armada". Según los resultados del estudio ACTIVA, en el área metropolitana de San Salvador, cerca del 7% de los adultos declaró poseer un arma de fuego. Esto significa que alrededor de 58.000 personas estarían armadas en San Salvador; la mayoría por razones de "protección". Por otra parte, según fuentes policiales, un porcentaje significativo de armamento estaría en manos de menores de edad y, por lo tanto, es muy probable que haya un número mayor de población armada¹¹.

Según el Instituto de Medicina Legal, en la ciudad de San Salvador, más del 50% de las muertes por homicidios ocurrió a causa de un arma de fuego o de un artefacto explosivo.

⁸Ibidem. Op. Cit. No. 2.

⁹Ibidem. Op. Cit. No. 2.

¹⁰Ibidem. Op. Cit. No. 2.

¹¹Ibidem. Op. Cit. No. 2.

La existencia de este armamento bélico ha tenido un impacto en el desarrollo de la violencia salvadoreña del post-conflicto. Buena parte de los delitos y las agresiones es llevada a cabo por los civiles con artefactos explosivos y con armas largas: algunos asaltos en contra de camiones blindados han sido perpetrados usando bazucas; en los enfrentamientos entre las pandillas se utilizan granadas de mano y, en repetidas ocasiones, las autoridades han expresado su preocupación porque sus efectivos deben enfrentar delincuentes más y mejor armados que los mismos policías.

Actitud social frente al porte civil de armas en el post-conflicto

La gravedad de la situación salvadoreña radica en el respaldo de la sociedad a la posesión de armas. En los sectores más pobres del país, las armas son sinónimo de status, poder y autoridad, mientras que en el resto, son sinónimo de defensa y protección contra la delincuencia. A pesar de que muchos salvadoreños parecen estar conscientes del impacto de las armas de fuego sobre los niveles de delincuencia, eso no les impide defender su supuesto derecho de portar una como forma de protegerse. En una encuesta realizada por el IUDOP, en 1998, sobre el tema de la delincuencia en el país, el 49% de la población adulta se mostró a favor de que sus vecinos se armasen para combatir la delincuencia por su propia cuenta. Además, el 9% dijo tener un arma, mientras 46.1% aseguró no tener, aunque desearía hacerlo¹².

En El Salvador, el porcentaje de personas que apoyan el uso de armas por los civiles no es para nada despreciable. Como resultado de la presión de algunos medios de comunicación y de congresistas a favor del “supuesto derecho de los ciudadanos para armarse y combatir la delincuencia”, en julio de 1999 fue aprobada una reforma a la Ley de Armas que permite el porte particular de armas tipificadas como de asalto o de guerra¹³.

La aprobación misma de la Ley de armas reveló que esta postura no sólo reúne a segmentos importantes de la población, sino que también ha dado muestras de su facilidad para articular campañas efectivas y consistentes de apoyo a la proliferación de armas.

A pesar de lo anterior, existen en la sociedad civil algunas iniciativas contra los artefactos bélicos que buscan limitar su uso y circulación. Estas iniciativas son realmente pocas y han tenido que enfrentarse a las críticas provenientes de posturas contrarias, como la del periódico de mayor circulación, El Diario de Hoy.

El programa “Bienes de Consumo por Armas de Fuego”, de la organización Movimiento Patriótico contra la Delincuencia (MPCD), es un proyecto que nació en 1995 con el propósito de recoger las armas de fuego y los artefactos de guerra en circulación, como

¹²Cruz, José Miguel y Beltrán, María Antonieta. *Las Armas en El Salvador, Diagnóstico Sobre su Situación y su Impacto*. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Junio de 2000.

¹³Las armas permitidas por la nueva Ley cuentan con un alcance letal mayor a los 500 metros y con capacidad de matar a mamíferos de hasta 6 toneladas. Hecho paradójico pues sobrepasa lo requerido para suplir las necesidades de defensa por parte de un civil. Ibidem. Op. Cit. No. 12.

una forma de contribuir a disminuir los altos índices delincuenciales en el país. El programa surgió, además, como una alternativa para hacer frente a los repetidos fracasos del gobierno por hacer que las personas que habían heredado armas de fuego de la guerra, las entregaran. Se ideó originalmente para canjear armas por juguetes; pero luego se decidió hacerlo por bienes de consumo básico, que habrían de tener más aceptación entre los ciudadanos. Desde entonces, hasta 1999, que fue cuando se interrumpió el programa por dificultades financieras, se recolectaron casi 10.000 armas de todo tipo y un poco más de 130.000 cargadores y municiones. A juicio de sus organizadores, el programa rebasó todas las expectativas. El éxito se basó, entre otras cosas, en el apoyo que recibió de los distintos sectores de la sociedad, incluyendo los legisladores, y, especialmente, de los medios de comunicación. Además, la elección de iglesias católicas como puntos de canje constituyó un factor fundamental para generar la confianza debida en la población¹⁴.

Conclusiones

La amplia aceptación social frente al porte civil de armas se vislumbra como uno de los factores que dificultan el descenso de las altas tasas de criminalidad y delincuencia en El Salvador. Esta legitimación de las armas ha sido, en gran parte, producto de fracasos y negligencias en la implementación de los Acuerdos de Paz, en lo que se refiere a los programas de recolección de armas, de reinserción económica de ex-combatientes y de reestructuración de las instituciones de seguridad pública y de justicia. Estos factores han generado, en el post-conflicto, circunstancias que posibilitan y persuaden a la sociedad a armarse.

La existencia de un organismo de justicia ineficiente y de una institución policial nueva e inexperta ocasionó percepciones sociales de inoperancia y de vacíos de autoridad y de impunidad, que han incrementado la sensación de inseguridad ciudadana. Debido a la ausencia de un fuerte control de la delincuencia por parte del Estado, la sociedad ha decidido tomar en sus manos la responsabilidad de su seguridad. Esto, unido a la gran disponibilidad de armas de fuego y artefactos después de la guerra, ha tenido un impacto en la violencia actual en El Salvador.

Reflexiones para Colombia

El caso de El Salvador muestra que la finalización de un conflicto armado no supone, en sí misma, la disminución de la violencia en un país. La fragilidad de las instituciones de justicia y de seguridad pública, legado de la guerra, puede producir una percepción social de inoperancia en dichos sistemas y generar la consecuente proliferación de acciones privadas de seguridad y justicia.

Por tal motivo, es importante considerar la reforma al sistema judicial como un punto esencial en la construcción de la paz y la disminución de la violencia. Además, es indispensable anticipar algunas de sus reformas, con el fin de minimizar los problemas que puedan impedir una efectiva reestructuración de dicho sistema durante el post-conflicto. De hecho, el caso de El Salvador evidencia que problemas derivados de la guerra, como los vacíos de autoridad judicial en los municipios, pueden limitar el alcance de las reformas de dicha institución.

¹⁴Ibidem. Op. Cit. No. 12.

En lo que se refiere al tema de las armas, es indispensable que el Estado vele por un registro completo de aquellas que están dispuestas para la guerra, pues, como se observó, esto es esencial para un eventual proceso de recolección de armas y para una efectiva limitación de su circulación entre los civiles.

Además, se puede inferir la importancia de asegurar la realización de los compromisos que asume un Estado frente a los excombatientes en una negociación de paz. Los problemas en la implementación de estos pueden minar la paz y reactivar la violencia, como se percibió en el caso de los programas de reinserción económica en El Salvador.

Haciendo frente a estos tres retos es posible evitar uno de los problemas latentes del post-conflicto: el incremento de la violencia delincinencial. Las reformas al sistema judicial, que tienden a limitar los alcances de la impunidad, disminuyen la sensación de inseguridad ciudadana, mientras que el registro completo de las armas permite, si es necesaria, una eventual contención de su circulación. Por último, la implementación de los acuerdos sugiere el compromiso de los ex-combatientes con la paz.

Bibliografía

Boyce, James (coordinador). *Ajuste hacia la Paz: La Política Económica y la Reconstrucción de Post-Guerra en El Salvador*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plaza y Valdez Editores. México, 1999.

Cruz, José Miguel. *Los Factores Posibilitadores y las Expresiones de la Violencia en los Noventa*. ECA, No 588, Octubre de 1997. www.uca.edu.sv/publica/eca/eca588.html

Cruz, José Miguel y Beltrán, María Antonieta. *Las Armas en El Salvador, Diagnóstico Sobre su Situación y su Impacto*. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Junio de 2000. www.arias.or.cr/documentos/armasliv/esarmasdiag.pdf

La Prensa On the Web. *Creciente Ola de Delincuencia Enturbia la Paz en El Salvador*. 27 de mayo 1998. www.laprensahn.com/caarc/9805/c27005.htm