

El Salvador. La nueva agenda de posguerra

Ricardo Córdova Macías

Ricardo Córdova Macías: Sociólogo salvadoreño; director ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo; presidente de la Asociación Centroamericana de Sociología.

Palabras clave: delincuencia, seguridad ciudadana, transición democrática, El Salvador.

A cuatro años y medio de la firma de los Acuerdos de Paz, se puede afirmar que en lo sustantivo se ha cumplido con lo firmado en el Castillo de Chapultepec, lo cual implicaría decir que ha concluido la etapa de transición de la guerra a la paz y que se ha avanzado bastante en la transición de una sociedad militarizada a una desmilitarizada. Falta todavía mucho camino por recorrer en la transición del autoritarismo a la democracia.

En una evaluación reciente sobre el proceso de transición, se señalaba que el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) ha tenido éxito en la ayuda a la desmovilización de los ex-combatientes, tanto durante el periodo de concentración de las fuerzas militares como durante la etapa de contingencia. La inversión hecha en la atención a aquéllos aseguró la necesaria estabilidad política para ejecutar los compromisos contemplados en los Acuerdos de Paz. En dicha evaluación se señala que se ha logrado la inserción o reinserción de ex-combatientes a la vida civil y productiva en las comunidades locales (MSI, 1996). Es importante aclarar que una «reinserción» exitosa no implica necesariamente una significativa mejora económica, pues pueden haberse integrado a la vida civil y productiva y estar igual de pobres y frustrados que el resto de los habitantes de las comunidades, en particular aquellas más afectadas por el conflicto armado.

Consecuentemente con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se ha reducido el mandato de la misión de observación de la ONU en El Salvador. A fines de junio de 1991 se estableció la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (Onusal) para verificar el acuerdo sobre los derechos humanos. Tras la firma de los Acuerdos de Paz, su mandato se extendió para verificar el cumplimiento del resto de los acuerdos. Después de las elecciones de 1994, se redujo

el alcance de la misión de la ONU, cambiándose su nombre por el de Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (Minusal). En abril de 1996, la Onusal cambió su denominación por Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (Onuv), con el fin de supervisar los pocos acuerdos pendientes de realización.

Los costos del proceso de paz

De acuerdo con el gobierno de El Salvador (1996), el costo total de los Acuerdos de Paz ha sido de casi 21.000 millones de colones¹ (2.400 millones de dólares), y la contribución total donada ha cubierto el 32%, 765 millones. El gobierno incluye los préstamos internacionales (21% del costo total) como parte de su contribución y no como de los donantes. El costo total para el gobierno (recursos propios y préstamos) ha sido de poco más de 14. 000 millones de colones, prácticamente el doble del monto inicialmente contemplado.

El gobierno de EEUU ha sido la principal fuente externa de apoyo para el proceso de paz. Inicialmente prometió 250 millones de dólares en fondos de la USAID para el PRN, y posteriormente aumentó esta cantidad a 300 millones. Esto incluye 191 millones en nuevos fondos, más los recursos de programas en progreso redirigidos para apoyar al PRN, y moneda local generada por previos programas macroeconómicos y de asistencia alimenticia.

La nueva agenda de posguerra

El agotamiento de la agenda plasmada en los Acuerdos de Paz, se ha expresado en los últimos meses en un debate político en torno a otros contenidos que deberían ser recogidos en una nueva agenda nacional, que responda a las condiciones particulares de la posguerra. El cumplimiento de los pocos acuerdos pendientes, obviamente debe formar parte de esta nueva agenda. Sin embargo, hay dos temas que se han impuesto en este periodo y que no formaron parte de los Acuerdos de Chapultepec. Me refiero al problema de la delincuencia y al de la situación económica que vive el país. Ambos expresan dos prioridades fundamentales de la posguerra.

La política de seguridad ciudadana. El fenómeno de la delincuencia debe ser controlado, pues hoy en día tiene el potencial de desestabilizar el sistema político. De acuerdo con una encuesta realizada durante 1994, uno de cada cuatro salvadoreños dice haber sido víctima de un robo o asalto en los últimos meses. En la misma encuesta se plantea que el

¹ Se estima además que hay necesidades financieras adicionales para 1995/96, por un monto superior a los 750 millones de colones, con lo cual el total sería de 21.500 millones.

principal problema del país es el crimen y la violencia –28%–, y en segundo lugar el desempleo². Un estudio del IUDOP describía el ambiente de inseguridad general en el que vive la ciudadanía, en los siguientes términos: el 70,5% de los encuestados puede identificar la existencia de focos de peligrosidad cerca de su lugar de residencia³. En una encuesta realizada en diciembre de 1995⁴, al preguntar sobre la acción del gobierno para contrarrestar el problema de la delincuencia, el 34,1% respondió nada, el 47,2% dijo poco, únicamente el 13% respondió bastante y el 2,7% dijo mucho, mientras que el 3% no sabe. En otra encuesta realizada en mayo de 1996⁵, el 50,7% de la población se siente muy amenazada por el problema delincuencia. En dicha encuesta se señala que el 25,3% de los asaltos reportados en la encuesta han sido en el vecindario de residencia de la víctima, el 16,3% ha sufrido el crimen cerca del lugar de trabajo, mientras que el 15% ha enfrentado el hecho en el transporte público, un 13,1% ha sido víctima de asaltos en su propia casa. Otra encuesta realizada en 1996 mostraba que la delincuencia constituía el principal problema del país para el 36,1% de los encuestados, seguida de la economía (17,4%) y del desempleo (17,2%)⁶. En síntesis, se debe entender que el fenómeno de la delincuencia se ha constituido en el principal problema para la población salvadoreña, y que por lo tanto hay necesidad de lograr eficiencia en el combate contra aquella y el crimen organizado.

La reforma de la seguridad pública. Como parte de la reforma a la seguridad pública en los Acuerdos de Paz, se han implementado las siguientes medidas: la disolución de la Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional; se aprobó el anteproyecto de creación de la Policía Nacional Civil (PNC); se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) –en abril de 1992 se nombró al director e integró su Consejo Académico, e inició sus operaciones administrativas en mayo de 1992. En agosto de 1992 se nombró al director general de la PNC; y en septiembre fue inaugurada oficialmente y comenzaron los cursos en la ANSP. El balance de lo realizado en este campo entre 1992 y 1993 es bastante positivo, no obstante se identificaron tres tipos de problemas para el establecimiento y despliegue de la PNC: 1) dificultades para que el gobierno dotara de la infraestructura y equipo necesario para el inicio de las actividades de la ANSP, y la limitación en equipo tendría un impacto en la calidad del entrenamiento de los nuevos reclutas; 2) retraso y carencia de equipo básico en el despliegue de la PNC; y 3) limitaciones financieras, debido a que los donantes internacionales dedicaron un

² CID-GALLUP: *Opinión Pública, El Salvador* N° 20, 5/1994.

³ IUDOP: «Los salvadoreños evalúan el año de 1995» en *Boletín de prensa*, año XI N° 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ IUDOP: «Los salvadoreños opinan sobre la delincuencia común y la ley de emergencia» en *Boletín de prensa*, año XI N° 2.

⁶ IUDOP: «Los salvadoreños evalúan los dos años de gobierno de Calderón» en *ECA* N° 571-572, 5-6/1996.

porcentaje muy bajo a las reformas a la seguridad pública (9%); y a que el gobierno tampoco proporcionó todos los recursos a que se había comprometido (Stanley, 1993). Durante 1994 surgieron problemas en el cumplimiento de algunos de los acuerdos firmados: retraso para la disolución de la Policía Nacional; intentos por nombrar ex-agentes de la PN en la PNC, al contrario de lo acordado; en la forma como fueron transferidas a la PNC la Unidad Especial Antinarcoóticos y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos; a lo cual se debe agregar falta de cooperación del gobierno con Onusal y Copaz en relación con algunas reformas de la seguridad pública; y continuaron las limitaciones financieras.

El aspecto más importante de todo este proceso de reorganización y redefinición de la seguridad pública, es la creación y desarrollo de la nueva PNC, fuera del control de la Fuerza Armada. Se trata de una policía sobre la base de una nueva doctrina, organización y mecanismos de selección, formación y adiestramiento. La creación de la PNC es una parte fundamental de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en los últimos meses de 1995 numerosos problemas derivaron en importantes cuestionamientos sobre el funcionamiento de la PNC y su futuro inmediato. Los últimos informes de la División de Derechos Humanos de Onusal han señalado a la PNC como responsable de violaciones. Entre julio y septiembre de 1994, Onusal confirmó 26 casos. De estos, 3 se trataron de violaciones al derecho a la vida, que si bien «debe descartarse que las ejecuciones arbitrarias señaladas no responden a una actitud planificada de los efectivos involucrados, ni menos aún a una política sistemática de la acción policial», no por eso debe dejarse pasar de lado que «lo que sí se ha verificado es que en todos estos casos se aprecia una desmedida utilización de las armas de fuego por parte de los efectivos policiales, así como una tendencia a obstaculizar las investigaciones posteriores, llegando hasta la alteración de los indicios y de la escena del crimen»⁷. En general, las principales violaciones a los derechos humanos son clasificadas de la siguiente manera: 1) las violaciones que tienen origen en el desconocimiento o errónea interpretación de la normativa vigente por parte de los policías; 2) aquellas que responden a problemas más complejos y profundos, que rebasan la simple negligencia o falta de conocimientos procesales. En esta segunda categoría entran principalmente las denuncias por ejecuciones arbitrarias, malos tratos y por uso excesivo de la fuerza, tema bastante recurrente. Debido a la utilización de la fuerza policial para disolver actividades de protesta, se ha producido un «enfrentamiento» entre el ministro de Seguridad Pública y la procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. La crítica de ésta se orienta al «exceso» de violencia utilizada.

⁷ Onusal: «XII Informe del Director de la División de Derechos Humanos al Secretario General, julio 1994 - septiembre 1994», San Salvador.

En el Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Paz en El Salvador, para el período de 1º de mayo-20 de julio de 1996 se plantea, a propósito de la PNC, que los progresos «se han visto empañados en cierta medida por las dificultades que persisten para consolidar el sector de la seguridad pública de conformidad con el modelo establecido en los Acuerdos de Paz. ... Por consiguiente, persiste el riesgo... de que la PNC pudiera perder su identidad de institución al servicio de la comunidad y pasar a ser un nuevo instrumento de poder proclive al autoritarismo y que no rinde cuentas al público». Allí se reitera la preocupación «por la debilidad que sigue percibiéndose en el funcionamiento de los mecanismos de control interno de la PNC». En otra parte del informe se advierte que «las expectativas a que dio lugar el establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública en enero de 1996 no han sido satisfechas».

La desaceleración de la economía

Al revisar la marcha de la economía durante 1995, destaca el anuncio del gobierno en el mes de enero, sobre la adopción de una nueva estrategia económica, cuyo objetivo último sería convertir al país en una gran zona franca. El eje central de este nuevo modelo económico sería la fijación del tipo de cambio y la eventual dolarización de la economía. Además, dicho programa contemplaba la reducción de los aranceles, una reforma fiscal, la privatización de activos estatales y la profundización de la reforma financiera, incluyendo la privatización de los fondos de pensiones (Segovia, 1995). Este anuncio generó un debate que trascendió las fronteras nacionales. Sin embargo, «la imposibilidad política del gobierno de implementar algunos componentes centrales de la estrategia anunciada; el manejo poco consistente de la política económica; los costos económicos de algunas medidas adoptadas; y los frecuentes cambios –a veces contradictorios– en el discurso económico oficial, erosionaron la confianza y la credibilidad del gobierno entre amplios sectores de la población, particularmente en el sector privado» (Segovia, 1996).

Este panorama se fue volviendo más complicado, debido a que para 1996 se manifestaron ciertos rasgos que mostraban una tendencia hacia la desaceleración de la economía, aunque a juicio de algunos economistas, «en términos estrictos de crecimiento y estabilidad macroeconómica, no se puede hablar de una verdadera crisis económica» (FUNDE, 1996). En suma, estos factores provocaron un cambio sustancial en el clima económico del país y en sus reglas del juego. La incapacidad del gobierno de articular una política coherente y creíble tuvo como resultado la aparición dentro de distintos sectores sociales, de inseguridad y pesimismo crecientes respecto del futuro económico del país, así como a la capacidad de gobernar de la actual administración. Este problema se fue profundizando, en la medida que a juicio del sector empresarial, el

gobierno se negaba a aceptar la nueva realidad: «la reticencia de los encargados de conducir los asuntos económicos a aceptar la existencia de un problema que, como desaceleración de la actividad productiva, puede surgir por diferentes causas en el momento menos esperado». La resistencia a aceptar dicho fenómeno «no hizo sino postergar la adopción de medidas que sin duda hubieran hecho variar sustancialmente el enfoque con el cual se había pretendido profundizar la reforma económica desde principios de 1995, pero que también habrían contribuido a prevenir la prolongación y agudización del problema» (Vidal, 1996a).

Como respuesta a este panorama es que deben entenderse las doce medidas anunciadas por el presidente Calderón Sol en su segundo informe de gobierno, entre las cuales destacan las siguientes acciones: 1) el compromiso por ejecutar «a cortísimo plazo, un programa de inversiones públicas de más de mil millones de colones, en infraestructura y el área social, a fin de sentar mejores bases para el desarrollo nacional»; 2) se retrasa «la desgravación arancelaria de los bienes de consumo, a fin de dar más tiempo a las empresas nacionales para modernizarse y entrar en el proceso de globalización con capacidad competitiva»; 3) se anuncia que «la importación de bienes de capital que sirven para producir otros bienes, será exenta del IVA, para los contribuyentes inscritos en el Ministerio de Hacienda»; 4) «se mantiene el reintegro del 6% a las exportaciones de productos no tradicionales»; 5) se incrementarán las líneas de crédito para apoyar a la micro y pequeña empresa; 6) se anuncia «la depreciación acelerada de los activos fijos de las empresas y la eliminación del impuesto a las ganancias de capital como mecanismos adicionales de fomento a la inversión y la generación de nuevos empleos»; 7) se pone en marcha el plan de reactivación agropecuaria; 8) se implementa el Programa Nacional de Competitividad; 9) se plantea realizar una promoción del país en el exterior, «como lugar de grandes oportunidades para la inversión, por la productividad y calidad del trabajador salvadoreño, como destino turístico y productor de excelentes bienes y servicios»; 10) promover una adecuada liquidez en el sistema financiero «para incrementar el crédito productivo y seguir facilitando el proceso de reducción de las tasas de interés»; 11) acelerar el proceso de modernización del sistema de pensiones; y 12) destinar el producto de la modernización de las empresas del Estado «en infraestructura y en el área social, que facilitan un desarrollo sostenible, al tiempo que su ejecución genera nuevos empleos y beneficia a los más pobres». El discurso presidencial termina con un llamado invitando a que «unamos nuestros esfuerzos para diseñar una estrategia nacional a largo plazo, que nos lleve al desarrollo de una visión conjunta»⁸.

⁸ Discurso pronunciado por el presidente de la República, Armando Calderón Sol, en ocasión de celebrar el segundo año de su gestión presidencial, en *La Prensa Gráfica*, 4/6/96.

Estas medidas, en términos generales pueden ser consideradas como un primer paso positivo. Sin embargo, como señala un economista: «más positiva sería su puesta en práctica. Es en la ejecución del programa económico donde radica una gran debilidad, mayor es la misma cuando el gobierno tiene que vencer la percepción prevaleciente de que son muchas las palabras pero pocas o insuficientes las acciones que se han ejecutado» (Glower, 1996). Una de las preocupaciones que se han levantado en torno a estas medidas, es que no se les percibe formando parte de una estrategia global para enfrentar los problemas básicos; sino que han sido vistas por algunos analistas como un conjunto de medidas de «carácter reactivo», que «parecen responder más a aplacar ánimos, enfrentar una crisis de expectativas, y satisfacer algunas demandas de grupos de la gran empresa privada» (FUNDE, 1996).

La propuesta del sector empresarial. De cualquier forma, la coyuntura económica generó las condiciones para que se planteara un debate en torno a la situación económica, dentro de la cual se inscribe el llamado del presidente por el consenso. Es en este marco en el que la gremial empresarial más importante del país dio a conocer en agosto de 1996 su Manifiesto Salvadoreño (ANEP, 1996). En dicha coyuntura, el principal reto para el gobierno era el de restablecer la confianza y la credibilidad de los agentes económicos y de la población en general con relación al futuro económico del país. Esto demandaba del gobierno la definición de una estrategia y un programa consistente y creíble que permitiera redefinir las reglas del juego económico. Frente a este vacío es que los empresarios presentan su «mensaje a la nación».

El Manifiesto Salvadoreño identifica tres principales retos que enfrenta la nación salvadoreña: 1) crecimiento «con base en el ahorro interno», cumpliendo con el imperativo de ser un desarrollo sustentable; 2) el gasto social con responsabilidad fiscal; y 3) hacerlo en democracia. Uno de los aspectos más relevantes del manifiesto es que plantea la urgencia de discutir la necesidad de redefinir el rol del Estado. De manera sintética, la propuesta empresarial para transformar a El Salvador, consiste en que tenemos que crecer económicamente, «pero con base en el ahorro interno y respetando los imperativos de la sustentabilidad ambiental, ocupándonos a la vez de las necesidades sociales de nuestro pueblo, con responsabilidad fiscal compartida». Y todo esto «dentro de un marco político democrático».

El Manifiesto Salvadoreño recibió una buena acogida por parte de las distintas fuerzas sociales y políticas. Su principal novedad es que por vez primera el sector empresarial presenta un documento para ser discutido con todos los sectores. Una de las críticas al documento es su generalidad y falta de concreción. A esta crítica las gremiales empresariales respondieron que su intención no fue proponer un plan con medidas específicas. Para el director ejecutivo de ANEP, «el Manifiesto

no es en modo alguno un conjunto de acciones programáticas; es más que eso. Es una toma de conciencia sobre los grandes desafíos y oportunidades que tenemos los salvadoreños para consolidar la democracia y el desarrollo con equidad». Admite que el Manifiesto deja preguntas sin respuesta, pero a cambio de esto, «ofrece sin dogmatismos, un marco de referencia para que todos los sectores, dentro de una amplitud de criterio y un espíritu constructivo y conciliador, lo enriquezcan y, hagan suyo, un concepto aglutinador alrededor de objetivos nacionales de progreso» (Vidal, 1996b).

La búsqueda del consenso. El tema de fondo detrás del manifiesto empresarial es la necesidad de alcanzar un consenso o acuerdo básico en materia económico-social. Los empresarios han expresado estar dispuestos y con propuestas para participar en la construcción de un proyecto de nación compartido. No obstante los logros importantes de los Acuerdos de Paz, es necesario insistir en que en ellos no se introduce ninguna modificación sustantiva de la estructura económico-social del país. Los principales temas de la problemática dejados fuera de la mesa de negociaciones, de común acuerdo por las dos partes. El Foro de Concertación Económico-Social es uno de los pocos aspectos abordados en la mesa de negociaciones, y constituyó un novedoso mecanismo de concertación entre gobierno, empresarios y trabajadores, que sin embargo se agotó rápidamente debido a que se produjeron una serie de hechos (huelgas, despidos laborales, no ratificación de los convenios de la OIT, falta de consenso en torno al nuevo Código de Trabajo, etc.) y declaraciones que han mostrado las diferencias profundas existentes entre el sector empresarial/gobierno y el sector laboral.

El otro antecedente que muestra la dificultad de concertación lo constituye el también fracasado Pacto de Apaneca, firmado en mayo de 1995 por el gobierno y el Partido Demócrata. Este pacto fue firmado con bastante ingenuidad por esta agrupación y por consideraciones tácticas por parte del gobierno. A su fracaso contribuyó la rapidez con que sus firmantes procedieron, buscando en los hechos la exclusión de otras fuerzas políticas.

Un nuevo esquema de concertación política

La encrucijada en la que se encuentra el sistema político de posguerra tiene que ver con la necesidad que existe de lograr una serie de acuerdos que permitan la consolidación democrática, lo cual requiere de acuerdos en el tema económico-social.

La búsqueda del consenso es un mecanismo de estabilidad necesario en épocas de crisis, como la que estamos viviendo en esta etapa de transición. Un problema político central para la futura gobernabilidad del país consiste en definir y seguir operando con los términos que hicieron

posible la gestación del consenso que, a su vez, permitió a la sociedad alcanzar los Acuerdos de Paz. Lo más importante del proceso de paz, como lo dijo el entonces presidente Cristiani en su discurso en Chapultepec, es el método adoptado para solucionar la guerra, vale decir la búsqueda del consenso: «no es sólo el resultado de la negociación lo que tiene valor como producto positivo de un esfuerzo constructivo y concertado, es el método mismo del diálogo, del entendimiento razonable y de la búsqueda sensata y efectiva de soluciones a los problemas más agudos y más difíciles»⁹. Debido principalmente a la imposibilidad de una victoria militar por ninguna de las dos partes, es que se generaron las condiciones para la negociación. La principal lección de la guerra, por lo tanto, es que ninguna fuerza por sí sola es capaz de conducir los destinos del país.

La transición que vive El Salvador muestra una tensión entre los conceptos de democracia y concertación. La lógica es la siguiente: a juicio de algunos analistas, al haber obtenido ARENA una mayoría incuestionable de la votación, se vuelve depositaria de la voluntad popular, que le ha otorgado un firme mandato hasta la próxima elección, y no tiene porqué concertar con las minorías, sobre todo porque la misma política económica no se considera sujeta de negociación. Algunos sectores conservadores se oponen a la búsqueda del consenso, por considerar que en las urnas se ha obtenido la representatividad y por consiguiente no es necesario negociar posiciones ni ceder, entregando parte de la convicción propia para llegar al consenso. Hay una regla democrática que plantea que la mayoría tiene preeminencia sobre la minoría.

El problema de fondo es la relación entre mayorías/minorías en el sistema político de posguerra. El consenso no es lo mismo que la unanimidad, pues su búsqueda es un proceso de ingeniería política que requiere lograr que todos los implicados en una decisión coincidan en aceptarla, aunque algunos sigan pensando de una manera distinta. Lo importante es el compromiso asumido, aunque no satisfaga a todos los actores. No se pretende que todos piensen igual. El consenso es un mecanismo de estabilidad necesario en épocas de crisis y para determinadas decisiones de extraordinaria importancia. Para garantizar la futura gobernabilidad de nuestro país, es necesario asegurar que los principales actores políticos y sociales logren alcanzar consensos mínimos sobre aspectos relevantes para el futuro de la nación, tales como la economía y la seguridad ciudadana. Estos temas han llegado para quedarse por algún tiempo en la agenda de la posguerra.

San Salvador, agosto de 1996

⁹ En: «Adiós a las armas. Paz para El Salvador» en *El Día*, México, 17/1/92, p. 6.

Referencias

- ANEP: «El Manifiesto Salvadoreño. Una propuesta de los Empresarios a la Nación», San Salvador, 1996.
- Córdova Macías, Ricardo: *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la posguerra*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, San Salvador, 1993.
- FUNDE: «Posición de la FUNDE frente a la situación económica que vive el país y las recientes medidas gubernamentales», San Salvador, 6/6/1996, mimeo.
- Glower, Carlos J.: «La credibilidad de la política económica» en *El Diario de Hoy*, 29/6/96.
- Gobierno de El Salvador: «Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz al 31 de octubre de 1995», 1996.
- Management Systems International Assistance to the Transition from War to Peace: «Evaluation of the USAID/El Salvador's Special Strategic Objective», 6/1996.
- Segovia, Alex: «Valoración preliminar del programa económico anunciado» en *Revista Tendencias* N° 38, San Salvador, 1995.