

**LA INCIDENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA  
PROMOCIÓN DEL DESARME CIUDADANO Y PREVENCIÓN DE LA  
VIOLENCIA EN EL SALVADOR (2009-2013)**

**PAOLA ANDREA MEDINA CORTÉS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA, GOBIERNO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2017**

“La incidencia de la cooperación internacional en la promoción del desarme ciudadano y  
prevención de la violencia en El Salvador (2009-2013)”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar a los títulos de

Politóloga e

Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Paola Andrea Medina Cortés

Dirigido por:

Pamela Támara Pinto

Abril, 2017

## **AGRADECIMIENTOS**

Gracias a Dios por la oportunidad. Este trabajo representa un verdadero logro personal. Por eso, debo agradecer a quienes fueron mi inspiración, motivación, motor de vida y principal apoyo: mi esposo Fabián y mi pequeño hijo Jacobo. Fabián, tú que con ese amor infinito me has ayudado a crecer, a construir sueños y a hacerlos realidad, a valorar lo importante de la vida y a creer en mis proyectos. Tú eres nobleza e incondicionalidad. Gracias vida mía. Jacobo, contigo siento que soy mejor ser humano, que doy lo mejor de mí. Caminemos juntos hijo. Este logro es para ti.

Su amor, acompañamiento y comprensión han sido fundamentales en este proceso.

A mi ángel...

A mis padres y a mi tío Carlos, gracias por su respaldo para emprender mis estudios. A mi abuelo Pedro por su ejemplo de vida, de amor por la familia y por el conocimiento. Al conjunto de profesores y mentes brillantes que conocí en éste, mi admirado Claustro.

A mi Directora de trabajo de grado, Pamela Támara Pinto, por creer en mí, por su disposición y acertada visión académica. Por último, al Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña, Jefe del Estado Mayor General del Ejército de El Salvador, por su valiosa guía y colaboración en el desarrollo de este trabajo.

## RESUMEN

*El presente estudio de caso analiza la problemática del creciente fenómeno de uso y tenencia de las Armas Pequeñas y Ligeras (en adelante APL), por parte de la población civil en El Salvador y la violencia como elemento transversal en su historia. A partir de lo anterior, no es posible desconocer los significativos esfuerzos de El Salvador en materia de control de armas. Por eso, teniendo en cuenta su convulsionado contexto de violencia armada, en gran parte por el fortalecimiento de estructuras delincuenciales, pandillas juveniles y el narcotráfico, cobran importancia las iniciativas implementadas desde la cooperación internacional. Ésta, circunscrita en el marco de las Naciones Unidas y fundamentada, tanto en el Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras (PoA), como en la operación del PNUD, mediante el Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. Ambos Programas han sido considerados instrumentos que han orientado la lucha contra el porte y uso de APL, en pro de la paz, la seguridad y el desarme ciudadano.*

**Palabras clave:** *Cooperación Internacional, violencia armada, Programa Conjunto, prevención de la violencia, seguridad y desarme ciudadano.*

## ABSTRACT

*The present study of case analyzes the problematics about the increasing phenomenon of use and possession of Small and Light Weapons (SLW), on the part of the civil population in El Salvador and the violence as transverse element in his history. For this, it is not possible not to ignore the significant efforts of El Salvador in the field of arms control. Therefore, taking into account the convulsive context of armed violence, largely for the strengthening of criminal structures, youth gangs and drug trafficking, the initiatives implemented through international cooperation are important. This one, circumscribed in the framework of United Nations and based so much on the Programme of Action To Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons (PoA), as in the UNDP operation through Prevention of Violence and Construction of Social Capital Joint Program in El Salvador. These Programs have been considered guidance instruments in the fight against the use and illegal possession of SLW, in favor of peace, security and civil disarmament.*

**Key words:** *International cooperation, armed violence, Joint Program, prevention of violence, security and civil disarmament.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. CONFIGURACION DE ENTORNOS VIOLENTOS ENTENDIDOS A PARTIR DE LA HISTORIA SALVADOREÑA	14
1.1. Una mirada histórica de la violencia en El Salvador	14
1.2. El Salvador del siglo XIX: armas y violencia	17
2. MARCO DE COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE APL Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR	20
2.1. Cooperación Internacional: Concepto	20
2.2. Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.	23
2.3. La visión del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en El Salvador	27
3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA CONJUNTO DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN EL SALVADOR	29
3.1. Enfoque del Programa	29
3.2. Alcances en materia de Cooperación Técnica y Transferencia de conocimiento: alianzas, modelos y estrategias	31
3.3. Cooperación Financiera	37
3.4. Falencias y limitaciones de la implementación y desarrollo del Programa Conjunto	39
4. CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	47
ANEXOS	

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo N. 1. Entrevista al Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña, Jefe del Estado Mayor General del Ejército de El Salvador.
- Anexo N. 2. Número de homicidios según tipo de arma utilizada 2005-2011.
- Anexo N. 3. Percepción de seguridad personal.
- Anexo N. 4. Resultados encuesta criminalidad como amenaza.
- Anexo N. 5. Justicia por propia mano.

## LISTA DE SIGLAS

AMSS:	Alcaldía Municipal de San Salvador
APL:	Armas Pequeñas y Ligeras
CAISA:	Centros de Convivencia Juvenil
CASAC:	Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras
CINU:	Centro de Información de las Naciones Unidas
DAD:	Departamento para Asunto de Desarme de las Naciones Unidas
FESPAD:	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FMNL:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
F-ODM:	Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio
IUDOP:	Instituto Universitario de Opinión Pública
MANUD:	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MJSP:	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de Naciones Unidas
ONUSAL:	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
PNC:	Policía Nacional Civil
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
UCA:	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF:	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso, en su etapa inicial de investigación, se enfocó en la Cooperación Internacional generada por la ONU, la OEA y el SICA, y cómo estas organizaciones se articulaban con el Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras. Lo anterior, considerado desde el análisis financiero, de prevención, logística y control comercial en materia de Armas Pequeñas y Ligeras, dimensionando y analizando sus efectos en la promoción del desarme ciudadano en El Salvador, en el periodo 2005 - 2012.

Sin embargo, en el transcurso de la investigación, surgieron recursos académicos que mostraron un panorama investigativo más interesante dado que, el material bibliográfico encontrado, aportaba un contenido discursivo mas no práctico, entendiendo esto como la inexistencia de programas e iniciativas emitidas por la OEA y el SICA, que pudieran ser analizadas a mediano plazo.

A partir de lo anterior, se generaron cambios temáticos en la investigación, como la exclusión de dicha organización e instrumento de cooperación regional y la modificación de la delimitación temporal. Vale la pena mencionar, que estos cambios se realizaron sin alterar el objetivo central, ya que permaneció en el marco de la ONU y su Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras, complementado con la operación del PNUD, mediante el Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador, el cual inició en 2009 y finalizó en 2013.

Por tales razones, se hace necesario explicar que este trabajo, tiene como objetivo general analizar el rol que ha desempeñado la Cooperación Internacional generada por la ONU, a través del PNUD y su Programa Conjunto de Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social, para promover el desarme ciudadano y la prevención de la violencia en El Salvador en el periodo 2009-2013.

La violencia ha sido un elemento transversal en la historia salvadoreña, alimentada por la delincuencia y el narcotráfico, por lo cual se han modificado patrones de seguridad desde la década de los 90`s. Es así como el ciudadano en general, tiene una percepción de inseguridad que legitima el porte y uso de las Armas Pequeñas y Ligeras (en adelante APL),

lo que está directamente ligado al crecimiento de los índices de violencia, que, para el presente estudio, se enfocará en los índices de homicidios, por ser hechos delictivos de mayor cuantificación en las fuentes consultadas.

Lo anterior, sumado a la inoperancia del Estado para asegurar la seguridad de los salvadoreños, agrava la situación delincinencial y de violencia generalizada. Teniendo en cuenta lo anterior, lo cierto es que hoy la seguridad de las personas, las sociedades, los Estados y en general, el escenario internacional, se encuentra afectada por los altos índices de violencia armada y de criminalidad. Ese es el caso de El Salvador, donde fue necesario incentivar o promover el desarme ciudadano, para buscar la disminución de la violencia armada y las APL en uso y circulación.

Teniendo en cuenta el violento contexto del país, históricamente marcado por dictaduras militares, golpes de Estado y una Guerra Civil de 12 años, junto a la violencia desencadenada por el tráfico ilegal de armas y drogas, surge en el año 2012 un hecho atípico, explicado por el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM) en el Informe Narrativo Final del Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social (F-ODM, 2013) - en adelante Programa Conjunto -, como una particular caída en los índices de homicidios y por ende, un relativo y aparente mejoramiento de contexto violento de El Salvador.

Hubo una disminución del 41% de la tasa de homicidios cometidos con arma de fuego en comparación con 2011, en parte, atribuida al diálogo y tregua entre las dos principales pandillas: el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha (F-ODM, 2013).

Sin embargo, según el F-ODM, esta reducción también fue atribuida a la implementación de diferentes programas y campañas enfocadas al desarme ciudadano, iniciativas locales, regionales y nacionales de origen gubernamental y no gubernamental, en pro de la afianzar la seguridad ciudadana y reducir la violencia, lo cual será objeto de análisis en este trabajo.

En búsqueda de mayor precisión, el desarme consiste en recoger, controlar y destruir las armas pequeñas y otros artefactos como municiones, explosivos y artillería ligera y pesada, tanto de actores combatientes como de ciudadanos o población civil. Su objetivo es principalmente, controlar la circulación y movilización de APL en las sociedades y la

amenaza que representan para la seguridad de las personas y las naciones, persiguiendo metas como la seguridad y el desarrollo sostenible. El desarme es fundamental para desarrollar confianza en contextos de tensión y por ello, implica el avance en programas garantes que generen compromiso y responsabilidad para la gestión de las armas (Gleichmann, 2004).

Así las cosas, lo cierto es que “el desarme no es un fin sino un medio para que el Estado recupere el monopolio del uso de la fuerza. Por tal razón, su objetivo es desactivar el poder bélico de un conflicto, controlar la oferta y la demanda de las armas, y menguar las dinámicas de la violencia armada” (Springer, 2005, p. 118).

Por tales razones, un proceso de desarme debe ser configurado teniendo en cuenta la desarticulación de las redes de civiles armados; la implementación de campañas contra su uso y proliferación, acompañadas de programas de información y educación; la integración de comunidades en proyectos de autogestión para el desmonte de redes de tráfico; la formulación y utilización de mecanismos legales para controlar su uso, porte y registro; y la remoción de minas antipersonales y municiones sin detonar (Springer, 2005). La recolección de las armas, implica también un proceso de conteo o inventario y ojalá, de destrucción pública.

En el caso del presente estudio, se focaliza la atención sobre el *desarme ciudadano* donde cobran importancia las campañas de concienciación e información sobre las APL, los programas de incentivos, el registro de las armas, el cumplimiento estricto de la legislación y el acercamiento del ciudadano, como actor social, a la problemática de las APL (Gleichmann, 2004).

Sin embargo, el desarme se torna crítico e inviable, pues no se presentan argumentos disuasivos para que el ciudadano entregue su arma, dada la percepción de inseguridad, la falta de garantías estatales para su protección y la reducida oferta de programas de desarme. Visto así, es posible determinar que “pocas veces los programas de recolección de armas se ocupan de las razones por las cuales la gente compró esas armas y afectan poco el funcionamiento de las redes de tráfico ilegal” (Springer, 2005, p. 128).

Sin embargo, para un mejor funcionamiento, un programa de desarme debe estar ligado a incentivos, a la implementación de mecanismos de control y a desestimular el uso y

porte de las mismas, de manera que se deba considerar que “el control de las armas no resuelve, pero es parte esencial para reducir la violencia letal” (Fescol, 2011, p. 72).

En el caso de El Salvador, y como objeto de estudio, estos incentivos estuvieron enmarcados en la implementación del Programa Conjunto de Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador, como herramienta para promover el desarme ciudadano y la reducción de la violencia, durante el periodo 2009-2013, bajo estrategias como la veda de armas, definidas por el Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña, Jefe del Estado Mayor del Ejército de El Salvador, como aquella que permite sumar los esfuerzos de diferentes entidades gubernamentales, como las Alcaldías Municipales, la Policía Nacional Civil y el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, para disminuir los índices de homicidios o de violencia, mediante la restricción de porte de armas en la jurisdicción de un determinado municipio, ciudad o región.

Dicho esto, la hipótesis que se pretende corroborar es que la Cooperación Internacional en el marco de la ONU, específicamente, a partir del Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras articulada con el Programa Conjunto en materia financiera, tiene unos alcances a nivel de financiación, cooperación técnica y transferencia de conocimiento, pero cuenta con unos limitantes en materia de prevención, logística y control comercial, lo que ha impedido optimizar los resultados de reducción de armas pequeñas y de la promoción del desarme ciudadano en El Salvador.

La presente investigación es de carácter analítico-descriptivo, cuya metodología es cualitativa, ya que parte de la realidad actual de violencia armada en El Salvador, para luego analizar el rol de la cooperación internacional, fundamentada en la cooperación técnica y financiera de la ONU a través del Programa de Acción y su articulación con el Programa Conjunto.

En sintonía con lo anterior, la importancia de este trabajo radica en que, en gran proporción, las diferentes fuentes consultadas, son documentos oficiales y académicos, informes especializados, revistas, artículos periodísticos y libros concernientes al tema. También se entrevistó al Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña, Jefe del Estado Mayor del Ejército de El Salvador. Dichas fuentes alimentan la definición del contexto violento y armamentista de El Salvador y de los efectos sociales y culturales de su historia.

A pesar de la diversidad y riqueza de las fuentes consultadas, se dispuso de limitada información estadística tanto de fuentes oficiales como académicas, que resultaron insuficientes para realizar un análisis de cifras en el periodo de estudio, pues se encontró que éstas son de reciente elaboración. De esta manera, este estudio se limitó a la lectura de las mismas, a partir de lo encontrado en informes generados por diferentes agencias y organizaciones de Cooperación Internacional.

El desarrollo del presente trabajo se hará en tres capítulos, a saber: en el primero se analizarán algunos procesos de causalidad histórica que dan cuenta de la configuración del contexto objeto de este estudio, y de esa manera, entender la situación de violencia y el fenómeno de las APL en El Salvador. En el segundo se determinará el rol de la ONU vía cooperación internacional en materia de APL y prevención de la violencia y en el tercero, se analizarán los alcances y limitaciones del Programa Conjunto de Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador y su articulación con el Programa de Acción, para promover el desarme ciudadano y la reducción de la violencia en este país.

## **1. CONFIGURACION DE ENTORNOS VIOLENTOS ENTENDIDOS A PARTIR DE LA HISTORIA SALVADOREÑA**

Para entender el inquietante y creciente fenómeno del uso y tenencia de las APL por parte de la población civil en El Salvador, es determinante mencionar rasgos del contexto político, económico y social del país, así como algunos elementos históricos, relacionados con la situación de violencia armada, su vulnerabilidad a las APL, y las consecuencias sociales de su existencia, de manera que aproxime al lector a la problemática tratada en este caso de estudio.

La intención es presentar algunos hechos que han alimentado la histórica situación de violencia y el fenómeno de las APL en El Salvador.

En razón de lo expuesto, reviste importancia analizar ciertos puntos de partida o antecedentes históricos, como el proceso de paz por el cual pasó este país luego de una guerra civil (1980-1992), sus términos y condiciones, la operancia de la Comunidad Internacional, el proceso de desarme y las dudas de su sostenibilidad en términos de reducción de la violencia.

### **1.1. Una mirada histórica de la violencia en El Salvador**

La violencia ha sido un elemento transversal en la historia salvadoreña generada por múltiples causas. Una de las más reconocidas fue el levantamiento indígena-campesino de 1932 en respuesta al surgimiento del sistema económico latifundista, levantamiento que propició una fuerte represión estatal, resultando en una masacre de más de 30 mil personas y marcando el inicio a una dictadura militar, prolongada por 44 años. Esta represión estatal se impuso como el mecanismo de resolución de conflictos por excelencia en los años sucesivos, para todo aquello que representara oposición y descontento social (Salgado, 2012).

Con el paso de los años, se presentaron fracasados golpes de Estado y un profundo desacuerdo social, llevando a El Salvador a una crisis política en la década de los 70's "caracterizada por el deterioro creciente de los canales e instrumentos de negociación del Estado, por la progresiva erosión de los mecanismos de control de los sectores subordinados"

(Salgado, 2012, p.85), además de “la radicalización política de sectores sociales” (Salgado, 2012, p.85).

De ello resultó la formación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), propiciando una ola de violencia de Estado y un conflicto armado. Estos factores caracterizaron la guerra civil de los años 80’s, la cual produjo más de 75 mil muertes (Salgado, 2012).

Luego, en 1992 se firma el Acuerdo de Paz de Chapultepec el cual incluía el cese al fuego y medidas conexas, la reforma y la reducción de las Fuerzas Armadas (disminución de efectivos y armas) y otros cambios en materia económica y social, como reformas en la tenencia y posesión de la tierra, e incluso, la creación de la Policía Nacional Civil. También se produjeron transformaciones como:

la disolución de los servicios de inteligencia militar, la supresión de los cuerpos paramilitares, modificaciones del sistema judicial y la defensa de los Derechos Humanos, la creación de una Comisión de la Verdad, modificaciones del sistema electoral, transformación del FMLN en un partido político, adopción de medidas económicas y sociales, y ampliación del mandato de ONUSAL (División Militar y Policial). En febrero se produjo el cese del enfrentamiento armado y el inicio de la desmovilización. En diciembre se legalizó el FMLN como partido político, y al día siguiente se celebró oficialmente el fin definitivo del conflicto armado (Fisas, 2010, p.6).

Uno de los factores determinantes para la firma del Acuerdo fue la mediación de Naciones Unidas, lo que demuestra el interés y permanencia de esta organización internacional en el mantenimiento de la paz y seguridad del Estado salvadoreño.

Posteriormente, entró en vigencia de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de 1993, que daba

amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte antes del primero de enero de mil novecientos noventa y dos, ya sea que contra dichas personas se hubiere dictado sentencia, se haya iniciado o no procedimiento por los mismos delitos, concediéndose esta gracia a todas las personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en los hechos delictivos antes referidos (1993).

Otra de las características del postconflicto fue el incremento significativo de los hechos violentos y delictivos; periodo en el cual se registran altos índices de violencia generalizada y de uso y tenencia sin control de APL, los cuales son considerados factores desestabilizadores de la sociedad y de la calidad de vida en los años venideros.

Ligado a lo anterior, la histórica desigualdad social y económica de la sociedad salvadoreña, el trazo del comunismo como fuerza antagónica o de oposición y el legado dictatorial de la institucionalización de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos, son algunos de los elementos que también explican la actual

situación de violencia de El Salvador y denotan la persistencia de las condiciones que impulsan a una creación de valores y normas sociales que legitiman y privilegian el uso de la violencia en cualquier ámbito por sobre otras formas de comportamiento social y al establecimiento institucional de un ordenamiento desigual de los recursos bajo el amparo de una fuerza coactiva para hacerlos respetar; por lo que el uso de la violencia es legítima, siempre y cuando garantice el mantenimiento de los cánones del orden social establecido (Salgado, 2012, p.86).

En El Salvador, la delincuencia y los altos índices de violencia, por ejemplo, han sido factores que han modificado los patrones de seguridad, pues el ciudadano legitima el porte y uso de APL, lo cual resulta siendo un círculo vicioso pues quienes las poseen, son proclives a utilizarlas. Esto bajo la premisa de que todo individuo quiere asegurarse calidad de vida y salvaguardar su integridad. Adicionalmente, la falta de respuesta del Estado a las necesidades de seguridad de las personas, configura “formas privadas e ilegales de justicia. La seguridad se ha convertido cada vez más en un bien comprable” (Bodemer, 2003, p.19).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el Estado salvadoreño, según la Constitución Nacional de 1983, dirige sus acciones basado en principios como la justicia, la protección del ciudadano, sus derechos y garantías, con prioridad de aquellos vulnerables, en situaciones de riesgo o conflicto. Es decir, el concepto de seguridad ha sido enfocado hacia aquellas acciones cuyo objetivo es el bienestar de las personas, bajo un referente en el que ésta pueda desarrollar sus potencialidades (Sánchez, 2007). Para dar cumplimiento al mandato constitucional, y a los compromisos internacionales, la conservación de la seguridad interna o pública se ha convertido en uno de los desafíos de la política salvadoreña.

Sin embargo, se ha optado principalmente por políticas punitivas, que no responden a una visión pública y ciudadana de la seguridad, sino a la lógica de la seguridad nacional

(IUDOP, 2014). Lo cierto es que, que hoy la seguridad de los salvadoreños, se encuentra afectada por los altos índices de violencia armada y de criminalidad.

## **1.2. El Salvador del siglo XXI: armas y violencia**

En El Salvador, varias han sido las formas como las armas se han concentrado y movilizadas. La primera, es que al ser un país de tránsito de drogas, éstas son un medio de pago o de intercambio para la adquisición de nuevas armas y municiones, por lo que son consideradas actividades inseparables. La segunda, es la movilización de armas desde Estados Unidos, la cual se explica a partir de la naturaleza flexible de la legislación en cuanto a su tenencia y porte, lo que facilita el tráfico de las mismas en el país. La tercera, son las armas legales desviadas a actividades delictivas (Fescol, 2011, p.71). Esto, sumado a acontecimientos históricos ya explicados, configuran un permanente crecimiento de la violencia armada en este país.

La falta de aplicación de las leyes, la discordancia entre las leyes nacionales y los modelos consensuados en escenarios regionales o multilaterales (vinculantes pero no obligatorios), así como las debilidades para el control fronterizo, se convierten en circunstancias favorables para el tráfico ilegal de APL, las cuales, por supuesto, exacerbando los índices de violencia y resultan muy desfavorables para la promoción del desarme ciudadano.

Según datos compilados por el CASAC, y registrados en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), para el año 2009, con una población cercana a los 5.7 millones de habitantes y con un promedio de 429 mil armas en circulación, el 65.2% correspondía a armas ilegales, es decir, 280 mil armas circulando sin registro ni control, fuera de los parámetros legales; estos datos configuraron un escenario violento, donde se registraron 2.904 homicidios con arma de fuego, una tasa de homicidio situada en 51.4 y elevando a 77 el porcentaje de homicidios por arma de fuego (PNUD, 2009, p. 169).

Para el año 2009, se alcanzó el 75.9% de homicidios con arma de fuego<sup>1</sup>, la más alta del continente, sin restar importancia al 74% y 69.8% correspondientes a los años 2010 y 2011, situándose entre los cinco países con las mayores tasas de homicidios con arma de fuego a nivel mundial (PNUD, 2009).

Sin embargo, de acuerdo a los estudios y estadísticas recopiladas por Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador, y publicadas en el documento *La Situación de la Seguridad y Justicia 2009-2014*<sup>2</sup>, entre 2009 y 2013 la tasa de muertes violentas pasó de 71.2 a 39.7 por cada 100 mil habitantes, en las cuales las armas de fuego estuvieron presentes en alrededor del 70%. Esta disminución es atribuida a la tregua entre pandillas en 2012 (IUDOP, 2014).

En cifras más específicas, según la gráfica suministrada por el Coronel Herrador en su entrevista y anexa a la entrevista, se presentaron 4.367 homicidios en 2009 y 2.490 en 2013. De éstos, se estima que el porcentaje de los cometidos con arma de fuego fue de 74% en 2009 y 67.2% en 2013 (IUDOP, 2014).

Este panorama demuestra que, de acuerdo a la publicación del PNUD y el Sistema de Integración Centroamericana (en adelante SICA), concerniente al Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras, la inseguridad es el principal problema que enfrenta este país, sumado a la grave situación delincuencia, de violencia generalizada, y sumado a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad (PNUD, 2007, p. 3). Por esta razón, para la realización de este estudio de caso es fundamental analizar la percepción de seguridad del ciudadano salvadoreño<sup>3</sup>, si legitima o ha legitimado el porte y uso civil de APL, a partir de conceptos como la Seguridad Ciudadana y la necesidad del Desarme Civil en la sociedad.

---

<sup>1</sup> Ver anexo N° 2. Porcentaje de homicidios según arma de fuego utilizada 2005-2011. En Atlas de violencia en el Salvador. p 50. Documento electrónico. Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/pdf/2012/ATLAS.pdf>

<sup>2</sup> Según los autores del estudio, las cifras fueron compiladas de fuentes oficiales como la Policía Nacional Civil y el Instituto de Medicina Legal y elaboraron las gráficas comparativas.

<sup>3</sup> Ver anexo N° 3, 4 y 5 para visualizar la percepción de inseguridad en El Salvador y su posición frente a otros países centroamericanos, la visión de la criminalidad como amenaza a la seguridad y la percepción de justicia por mano propia, correspondientemente, según el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, cuadros 7.1, 7.3 y 7.5. p.204, 205 y 206, correspondientemente. Documento electrónico. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/central\\_america\\_rhdr\\_2009-10\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/central_america_rhdr_2009-10_es.pdf)

En este contexto, El Salvador es identificado como uno de los países más violentos del mundo y con un exacerbado problema de tráfico ilegal de APL. Revelado el problema y la complejidad del panorama del país centroamericano, se extiende la necesidad de analizar su participación en espacios multilaterales y de determinar de qué manera ha enfrentado la lucha contra el tráfico de APL, así como revisar cómo se ha incentivado o promovido el desarme ciudadano, la disminución de la violencia armada y las APL en uso y circulación.

Por esto, es relevante presentar cómo se ha dado este discurso a nivel internacional, identificando las iniciativas internacionales de la ONU, como el Programa de Acción y El Programa Conjunto, desarrollado por el PNUD, para el tratamiento de estas problemáticas en El Salvador: manejo de las APL, desarme y reducción de la violencia

## 2. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE APL Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

La situación de violencia generalizada en El Salvador y el uso y tenencia sin control de APL, son considerados factores desestabilizadores de la sociedad y de la calidad de vida de los salvadoreños. El tema de las APL reviste particular atención de la Comunidad Internacional dada su naturaleza desestabilizadora, ya que plantea la necesidad de ser contrarrestada con acciones mancomunadas y contundentes.

Según los resultados de la investigación titulada Armas de Fuego y Violencia del año 2003, elaborada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)<sup>4</sup> y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)<sup>5</sup>, lo identificó como uno de los países más violentos del mundo y con un exacerbado problema de tráfico ilegal de APL.

La complejidad del panorama del país centroamericano extiende la necesidad de analizar su participación en espacios multilaterales y determinar de qué manera ha enfrentado la lucha contra el porte y uso de APL y la promoción del desarme ciudadano.

### 2.1.Cooperación internacional: concepto

La Cooperación Internacional es una vía legítima para hacer frente a este flagelo pues permite medir, a través de diferentes instrumentos, su incidencia sobre la reducción y eliminación del uso y circulación de APL y por ende, sobre la disminución de los índices de violencia armada en las sociedades. Por ello, es una herramienta complementaria a los esfuerzos del orden nacional, y su gestión y propósito deben ir articulados.

A partir de lo anterior, para iniciar este apartado es preciso definir el término *Cooperar* como la acción de “compartir un trabajo o una tarea, hacer algo con otros de forma coordinada, conforme a un plan, con un cierto grado de voluntariedad que suele estar alentado

---

<sup>4</sup> Considerada pionera en la investigación y estadística en el país, toda vez que cuantificó y visibilizó la problemática de las armas en EL Salvador,

<sup>5</sup> Apoyada estadísticamente por la Policía Nacional Civil de El Salvador, y desarrollada dentro del marco del Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia del PNUD.

por algún tipo de interés o beneficio mutuo, pudiendo establecerse tanto entre desiguales, como entre iguales” (González, 1996, p. 33). Así, al intervenir “sujetos de distintos países o implicando de hecho un espacio que excede al interno de un Estado, estaremos ante una situación objetivamente *inter-nacional*” (González, 1996, p. 34).

Dentro de las definiciones teóricas mejor expuestas, se encuentra la propuesta de Robert Keohane, teórico del Neoliberalismo Institucional, por medio de la cual se puede explicar el significado y comportamiento de la cooperación internacional desde los sujetos inmersos en el proceso: cooperante y cooperador. A partir de ello, se infiere que estos sujetos inmersos son los Estados, las instituciones internacionales, los organismos multilaterales y la sociedad civil (Keohane, 1988).

Así, comenta el mismo autor, “la cooperación requiere activos esfuerzos para adaptar las políticas y satisfacer las demandas de los otros” (Keohane, 1988, p.26), teniendo en cuenta además que “los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros” (Keohane, 1988, p.74).

La cooperación “no implica ausencia de conflicto, sino que se encuentra unida a este y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial” (Arévalo, 2010, p. 289).

De una manera simple, Keohane explica la cooperación internacional desde los fundamentos del juego de intereses y la negociación, en la medida que se parta de un ejercicio justo y equilibrado entre los negociadores o sujetos inmersos en el proceso.

En este orden de ideas, Keohane resuelve que la cooperación internacional

es un proceso donde las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos como resultado de la coordinación de políticas. La ambientación de la coordinación de políticas se da en los regímenes internacionales, entendidos como normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones donde converge la expectativa de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Dicha cooperación implica adaptación mutua y surge del conflicto real o potencial que estimula las demandas de adaptación de políticas, que o bien puede derivar en la cooperación o continuar la discordia (Arévalo, 2010, p. 289).

Ahora, entendida la teoría desde la cual se desarrollará este estudio de caso, se puede determinar que la cooperación internacional, tal como lo menciona el Manual de Acceso a la

Cooperación Internacional de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Colombia-, es uno de los fundamentos o pilares de ayuda en el sistema internacional ya que apoya procesos de desarrollo a diferentes niveles, como en el financiero, social, tecnológico, cognitivo, entre otros, proveniente de países u organizaciones multilaterales.

Cabe advertir que además de los aportes de Keohane, este estudio de caso se alimentará de los de Weisstaub. De este último, se puede identificar la tipificación de tres medios de cooperación: *política*, *económica* y *técnica* (Weisstaub, 2006). La primera es entendida como el acuerdo de posiciones comunes y la negociación política para llegar a consensos en el marco de los organismos multilaterales, como la ONU. La segunda como aquella que “persigue objetivos amplios de desarrollo económico de los países receptores por medio de inversiones o transferencias que se canalizan bajo la forma de recursos” (Weisstaub, 2006, p.37), la cual es la más reconocible por los términos financieros bajo los cuales se concibe. En el caso de los gobiernos, la cooperación económica se genera a partir de dos fuentes básicamente: de las relaciones bilaterales con otros países o de acuerdos suscritos y vigentes con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que avalan dichas negociaciones, recursos que pueden ser de carácter reembolsable o no reembolsable.

Por último, la *cooperación técnica* hace referencia a un amplio terreno pues va desde la planificación militar hasta la cooperación científico-técnica (Weisstaub, 2006) y es uno de los conceptos que de manera clave se manejarán en el desarrollo de la presente investigación. Dentro de este tipo de cooperación se encuentra el tema que atañe este estudio de caso: la *Seguridad Internacional*, entendida como aquella que se enfoca en la no proliferación de armas de todo tipo (Weisstaub, 2006).

Según lo explicado anteriormente, y tratándose de una organización internacional, se puede inferir que en El Salvador, la cooperación internacional, perfilada hacia la lucha contra el tráfico ilegal de APL y la promoción del desarme ciudadano, puede ser visualizada desde la óptica de la cooperación *multilateral*, representada en acciones desarrolladas por la ONU, específicamente, aquellas que orientan el compromiso de los mismos, como el Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos y, por las labores de sus agencias canales de cooperación, como el PNUD.

Con base en la investigación, se puede decir que la cooperación internacional se ha materializado en El Salvador a través de tres medios: la transferencia de conocimiento, la asistencia técnica y el aporte financiero, temas a desarrollar en el siguiente capítulo.

## **2.2. Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos**

En el año 2000 se aprobó la Declaración de Brasilia, donde explícitamente se ratifica el compromiso de los Estados miembros de la ONU, con la celebración y participación activa en la Conferencia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, a celebrarse en el año 2001.

De dicha Conferencia resultó la formalización del Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (en adelante Programa de Acción). Su objetivo es priorizar el tráfico de las APL como tema de urgente atención global, dada la circulación de más de 500 millones alrededor del mundo y el protagonismo negativo alrededor de su ilegalidad (Anan, 2001), sin olvidar la urgencia de controlar su flujo en las sociedades y el acceso para el ciudadano, como en el caso de El Salvador.

Este Programa orienta el compromiso de los Estados en pro de la lucha contra el tráfico ilícito, porte y uso de APL y por ende, de la paz, la seguridad mundial y el desarme ciudadano, lo que se traduciría en un mayor control en la proliferación de armas en las sociedades y en la disponibilidad de las mismas para los ciudadanos. Entendido el objetivo general, los Estados también se comprometieron a trabajar conjuntamente bajo los parámetros de cooperación internacional y resolución de conflictos, direccionados al fortalecimiento y aplicación de las leyes nacionales. Tal es su relevancia, que ha sido considerado “el marco principal a nivel global para promocionar el control de las armas pequeñas” (Godnick, 2006, p.4), pues contiene las pautas y principios que encaminan el accionar de la comunidad internacional.

Según la Organización de Naciones Unidas, este Programa se fundamenta en cinco directrices principalmente: la primera, fortalecer y establecer medidas mundiales, regionales

y nacionales que permitan direccionar la lucha contra este flagelo; la segunda, establecer y aplicar estas medidas; como tercer punto, hacer un exhaustivo seguimiento de aquellas regiones donde se conozca existencia de APL flotantes, es decir, aquellas que quedan dispersas o son el resultado de procesos de post-conflictos; cuarto, movilizar la voluntad política de los Estados, mediante la cooperación internacional y la sensibilización, atrayendo la atención necesaria hacia los problemas conexos relacionados a esta problemática; por último, promover acciones de los Estados en torno a la prevención de exportación, importación y tránsito de APL (ONU, 2001).

Además, este Programa al ser el instrumento de mayor importancia por constituirse como acuerdo global sobre el control de armas ligeras, solicita, entre múltiples temas, tipificar como delito la producción o posesión de armas ilícitas, identificar y destruir los excedentes de armas, generar el registro de tenencia y transferencia, así como el marcaje y rastreo, promulgar leyes nacionales que ejerzan control y promover la cooperación internacional.

De esta manera, las ventajas de este Programa están dadas a partir del esfuerzo internacional por incentivar hechos concretos que apunten a la priorización del orden, la paz internacional e interna de cada Estado, y bajo el enfoque del presente estudio, a la cooperación internacional para la promoción del desarme ciudadano. Por otra parte, se especificó la necesidad de revisar periódicamente los avances de cada Estado, con un sistema de monitoreo, llamados Informes Anuales sobre la implementación del Programa de Acción de la ONU. Estos son realizados a partir del año 2002, cuya presentación se realiza al Departamento para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (DAD). Los documentos son de acceso general y presentados públicamente en las Conferencias Bienales de Reporte y Revisión.

Sin embargo, a pesar de que el Programa materializa la necesidad de implementar un mecanismo que ofrezca parámetros de confianza mutua entre Estados, ha sufrido retrocesos, como la inoperancia del consenso en la Reunión de Revisión del año 2006, caracterizada por incompatibilidades de intereses de los Estados en temas como las legislaciones nacionales referentes a la posesión civil de APL y la relación entre la ilegalidad

del tráfico de éstas y los problemas ligados al desarrollo, la salud pública, los derechos humanos, la prevención del conflicto y el control del crimen (Godnick, 2006, p.6).

Otra debilidad tiene que ver con una premisa jurídica, ya que el Programa de Acción no es considerado vinculante. Esto se traduce en que su cumplimiento es discrecional o potestativo de cada Estado. En síntesis, su acatamiento depende de las intenciones de los mismos, en lo que respecta a la implementación de planes o políticas, en pro de controlar el tráfico de dichos artefactos, o de eventuales programas o iniciativas para el desarme ciudadano.

A pesar de las dificultades del Programa, América Latina es reconocida como una región ejemplo en el planteamiento y ejecución de medidas nacionales y regionales para mantener el control de las armas (Botton, 2006) y éste es visto como un mecanismo multilateral de compromiso para definir, identificar y combatir la problemática. De esta forma, se enmarca como la iniciativa latinoamericana de mayor trascendencia en cuanto a la participación de los Estados latinoamericanos en escenarios internacionales y espacios de cooperación multilateral.

En el caso de El Salvador, se han catalogado como positivos los avances en esta materia desde la perspectiva estatal, conforme a la explicación de la embajadora Carmen María Gallardo Hernández, en la Conferencia de las Naciones Unidas donde se examinaron los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Acción, celebrada en junio de 2006. Allí, Gallardo declaró que hubo evolución en “la adopción de nuevos controles jurídicos internos, la incorporación de dimensiones humanas, humanitarias y socioeconómicas en tales leyes, así como pautas y procedimientos administrativos adecuados” (CINU, 2006).

Efectivamente, se pudieron evidenciar esfuerzos estatales y de la ONU para avanzar en estos propósitos. Por ejemplo, la implementación del Proyecto “Armas ni de Jugete” en 2003 a nivel nacional, focalizado en los riesgos que implica el uso de las armas, el cual involucró a los niños, jóvenes, gobiernos municipales, Policía, universidades y medios de comunicación, entre otros. Esta iniciativa fue complementada con varios proyectos, como “Ángeles de paz” y “Con armas nadie gana”. En 2004, la campaña “Zona segura, libre de armas” buscó mantener el esfuerzo de sensibilización y movilización de la población sobre los riesgos de la proliferación de armas de fuego en la sociedad civil (PNUD, 2009).

Así mismo, en 2005, “Dile no a las armas, por un El Salvador sin violencia” el cual intensificó la pedagogía del no porte y uso de las mismas. Este mismo año, “Municipios libres de armas”, como experiencia piloto a nivel municipal, también fue apoyada por el PNUD y promovió la prohibición la portación de armas en lugares públicos, aumentó la fiscalización policial, recolección de armas, la sensibilización de la ciudadanía respecto a los peligros a los cuales una persona se expone al usar armas de fuego (Godnick, 2006).

Todos estos proyectos tuvieron incidencia a nivel municipal, excepto “Armas ni de juguete” en 2003, que fue a nivel nacional y en su mayoría, han tenido un fuerte componente cultural, dirigido especialmente a niños y jóvenes (PNUD, 2009).

Jurídicamente, la reforma a la Ley de armas en 2002, permitió incrementar penas por delitos con arma de fuego, así como las restricciones de porte en espacios públicos. Posteriormente, la reforma de 2005 aumentó la edad para la obtención de licencias de armas y limitó en número de armas por domicilio (PNUD, 2009).

En lo operativo, el registro y control de armas, según lo explicado por el Coronel Herrador, y de acuerdo a la Policía Nacional Civil y al Ministerio de Defensa, entre 2006 y 2011, la matrícula de armas se cuadruplicó, pasando de 6,332 a 25,151 armas registradas. Esto significa que los procesos de registro de armas implicaron mayores controles jurídicos y administrativos.

Sin duda alguna, el acompañamiento del PNUD para combatir el uso de armas ha sido fundamental para la formulación y desarrollo de proyectos en El Salvador. A partir de lo anterior, no es posible desconocer los significativos esfuerzos de El Salvador en materia de control de armas. Por eso, teniendo en cuenta su convulsionado contexto de violencia armada, en gran parte por el fortalecimiento de estructuras delincuenciales y criminales, pandillas juveniles y el narcotráfico, cobra importancia la cooperación internacional, especialmente, la desarrollada desde iniciativas como el Programa de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador, promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

### **2.3. La visión del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - en El Salvador**

El PNUD promueve el desarrollo de los pueblos y establece planes de cooperación acordes a las prioridades de cada Estado, mediante subvenciones, préstamos y otras fuentes de asistencia. Tiene presencia en 177 países y territorios. En el caso de El Salvador, desde 1975.

El programa para luchar contra el tráfico de las APL, es trabajado desde la perspectiva de la prevención y el desarrollo, la consolidación de la paz, situaciones de inestabilidad en el post-conflicto o crisis y operaciones de reducción de la violencia armada.

Dada su amplia experiencia en el control de APL, el PNUD ha definido que, para reducir los índices de violencia e inseguridad, es fundamental restringir e incluso, prohibir el porte de éstas a los ciudadanos y por supuesto, controlar su circulación, pues la inseguridad ciudadana es uno de los grandes obstáculos para lograr mayores niveles de gobernabilidad democrática y desarrollo humano en El Salvador.

Es así como, a partir de un proceso iniciado por el PNUD en 1998 para diagnosticar e identificar factores socioeconómicos, culturales e históricos determinantes y del diseño de estrategias para reducir los índices de violencia en El Salvador, se enumeraron 4 puntos de partida o líneas estratégicas, a saber: (a) el fortalecimiento de los mecanismos de registro y control de armas de fuego por parte de las instituciones del Estado; (b) la incidencia política, especialmente en la promoción de una legislación de armas de fuego más restrictiva; (c) la gestión y difusión de información y conocimiento; y (d) el estímulo de una mayor participación y sensibilización de la sociedad civil. (PNUD, 2009, p.19).

A partir de lo anterior, el PNUD fundamenta su accionar en tres conceptos: seguridad ciudadana, cohesión social y desarrollo humano.

Como uno de los ejes conceptuales del presente trabajo, la *seguridad ciudadana* se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Conciérne, en esencia a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de los derechos humanos, en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera) así como al disfrute del

patrimonio (PNUD, 2009). En conclusión, se conceptualiza la necesidad de protección de las personas contra la violencia y el delito.

Por su parte, *cohesión social* significa la búsqueda de resultados no sólo en las políticas sociales, sino en el conjunto de medidas que afectan al bienestar de la población y a las percepciones subjetivas de pertenencia a proyectos comunes. Estas medidas y políticas van desde lo económico y lo comercial, hasta el ordenamiento territorial, la descentralización, la fiscalidad y, por supuesto, la seguridad (PNUD, 2009).

Finalmente, el *desarrollo humano* desde la misma óptica del PNUD, se refiere al “proceso de ampliación de las opciones de las personas y el fortalecimiento de sus capacidades, para llegar al máximo posible lo que cada sujeto puede hacer y hacer” (PNUD, 2009, p.19).

Bajo estas premisas, el PNUD ha complementado y acompañado los objetivos del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en El Salvador, lo que será posible visualizar a través de la implementación del Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador.

### **3. EL PROGRAMA CONJUNTO DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN EL SALVADOR**

Reviste importancia señalar que El Salvador, marcado por la histórica configuración de entornos violentos, los altos índices de inseguridad, la geopolítica del narcotráfico y el fenómeno pandillero y delincencial, ha priorizado en su agenda gubernamental la estrategia de seguridad con el respaldo de socios cooperantes, de los cuales el más representativo es la ONU a través del PNUD.

Esta cooperación ha tenido directa incidencia y alcance en la promoción del desarme y la reducción de la violencia en El Salvador y para determinarlas, se analizará el Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador, su contenido e implementación, así como su sincronía con el Programa de Acción - como compromiso del Estado salvadoreño contra el tráfico ilícito de APL, en la permanente búsqueda y mantenimiento de la seguridad mundial y el desarme ciudadano - y con los lineamientos de políticas públicas nacionales y municipales.

Cabe señalar que, el Programa Conjunto surgió técnicamente del planteamiento de 4 problemas específicos en El Salvador, a saber:

1- ausencia de una visión compartida de la problemática a nivel institucional, vacío de autoridad competente y ausencia de planes específicos para abordar la problemática; 2- un entorno físico deteriorado o carente de espacios físicos para la recreación; 3- deserción y ausentismo escolar y escasas oportunidades de formación laboral y empleo para los jóvenes y 4- la proliferación de armas de fuego (F-ODM, 2011, p.26).

#### **3.1. Enfoque del Programa**

Este Programa Conjunto de cooperación internacional fue liderado por el PNUD y tuvo como organismos participantes a UNICEF, UNFPA, OIT y OMS, y algunos socios nacionales para su implementación, como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de la Juventud (MJSP) y la Alcaldía Municipal de San Salvador, entre otras entidades nacionales, locales y de la sociedad civil. Tuvo un espacio fundamental de trabajo sinérgico entre el gobierno salvadoreño y las agencias,

conocido como Comité Técnico, el cual cumplió funciones operativas, de coordinación y seguimiento.

Además, se desarrolló desde el nivel nacional hasta el local, especialmente en 16 comunidades de 2 distritos de la ciudad (V y VI) de San Salvador, elegidas fundamentalmente con base en sus indicadores socio demográficos y de criminalidad (F-ODM, 2011).

Su objetivo general fue

posicionar el enfoque de seguridad ciudadana y prevención de violencia como un elemento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aumentando la concientización, consolidando un respaldo más amplio e incrementando la participación ciudadana en las políticas y prácticas relacionadas con este tema y con los ODM (F-ODM, 2013, p.84).

A partir de lo anterior, se enmarcó en la temática de seguridad ciudadana y prevención del delito, bajo un enfoque participativo y comunitario, fue financiado con recursos del gobierno de España a través del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) y fue ejecutado en un periodo de cuatro años (2009-2013).

Respecto a los lineamientos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD 2007-2011 y 2012-2015), el Programa Conjunto coordinó sus acciones hacia la prevención y reducción de la violencia, resultando coherente con las prioridades contenidas en ambos documentos, así como con el Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, ratificando la urgencia de controlar el flujo de APL en la sociedad salvadoreña.

En el ámbito nacional, estuvo alineado a la agenda de gobierno contenido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, que se concentró en el logro de la paz social, la prevención y combate de la delincuencia y, en reducir los índices de violencia a nivel nacional (F-ODM, 2013).

A nivel municipal, estuvo en concordancia con los lineamientos de la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Municipal de San Salvador “en la cual se consideraron intervenciones concretas para abordar la problemática de la violencia a partir de enfoques preventivos y con participación de la comunidad, la empresa privada y otros actores de la vida municipal” (F-ODM, 2013, p.21).

Esta política indicó que las armas de fuego son la principal herramienta para la comisión de delitos en dicho municipio, ya que el 80.3% de los homicidios implican la utilización de éstas. Los victimarios, en el 40% de los casos, pertenecen a alguna pandilla; y que las poblaciones más vulnerables a este flagelo, son los niños, adolescentes y adultos jóvenes, lo que los ubica en una situación de riesgo (AMSS, 2011).

Por otra parte, el Programa Conjunto, en lo que respecta a la prevención y reducción de la violencia armada y a partir de estudios y análisis de estadísticas, detectó que se presentaba desinformación estatal sobre la rastreo y circulación de armas en la población salvadoreña. El PNUD y los otros participantes del Programa Conjunto, formularon entonces, un marco normativo que restringió el porte de armas de fuego y municiones en espacios públicos y desarrolló campañas de sensibilización que promovieron la disminución de delitos cometidos por armas de fuego.

La cooperación del Programa Conjunto, se ha materializado en El Salvador a través de tres medios: la cooperación técnica, la transferencia de conocimiento y el aporte financiero, a partir de la tipología de cooperación de Weisstaub (2006).

### **3.2. Cooperación Técnica y Transferencia de conocimiento: alianzas, modelos y estrategias**

La asistencia técnica del Programa Conjunto, se centró en generar alianzas con instituciones del Estado, organizaciones civiles, universidades y centros de estudio, empresas privadas y medios de comunicación, para implementar estrategias de prevención del delito, como se verá más adelante.

Como resultado de estas alianzas, el PNUD como agencia líder y las demás participantes indicaron que algunos de los logros más importantes del Programa Conjunto fueron la formulación de la política pública en materia de seguridad ciudadana, conocida como la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia, el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia y la conformación de Consejos Municipales de Prevención (F-ODM, 2013).

Igualmente, se creó el Sistema Nacional de Información y el subsistema de violencia contra las mujeres, así como acuerdos municipales para la institucionalización de las acciones del plan Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad, “lo que contribuyó al establecimiento de sistemas de información nacional y mecanismos municipales para identificar, detectar, prevenir la violencia ciudadana y en especial de violencia contra las mujeres en el marco de construcción de paz social” (F-ODM, 2013, p.52).

Otros alcances en esta materia, fueron la elaboración de modelos o planes de prevención de violencia armada a nivel municipal diseñado, validado y sistematizado; esto configuró la implementación de 27 vedas de armas a nivel nacional en 27 municipios, 20 más violentos y 7 turísticos (F-ODM, 2011). Según el Coronel Herrador, a pesar de que éstas no se realizaron en todo el país, los índices de violencia han tenido importantes cambios en los últimos años, aumentando considerablemente los decomisos o incautaciones de armas.

En el mismo sentido, se instaló la Mesa Interinstitucional de Seguridad en San Salvador y se implementaron 5 vedas de armas mediante decretos ejecutivos.

La estrategia de veda de armas implementada por el Programa Conjunto en San Salvador, fue una de las más importantes ya que surgió de la necesidad directa de disminuir las armas en manos de civiles en El Salvador y su utilización en delitos. La autorización la impartió el Presidente de la República, con la asesoría de los ministros de Seguridad Pública y Defensa Nacional; posteriormente, se protocolizó la emisión de un Decreto Ejecutivo, consultado previamente con el Consejo Municipal del lugar donde se lleve a cabo, en el cual se definió dónde y en qué momento(s) quedó prohibido el porte de armas de fuego. El periodo de veda fue de 60 días prorrogados por el mismo término (F-ODM, 2011).

Para decretarla, el Presidente basó su decisión en los datos estadísticos de la Policía Nacional Civil, los cuales, por norma, deben manifestar alguna de las siguientes circunstancias:

aumento de índices delincuenciales, mayor incidencia en la utilización de armas de fuego para la comisión de delitos; aumento en las detenciones por tenencia, portación o conducción ilegal de armas de fuego o de armas de guerra; presencia de grupos delincuenciales en la zona o lugar; datos sobre venta o tráfico ilegal de armas en la zona o lugar; y afluencia de personas en el lugar debido a actividades laborales, sociales, culturales, religiosas o recreacionales (F-ODM, 2011, p.57).

En general, cuando es decretada la veda, puede haber detención de quien porte armas si no presenta la respectiva licencia y matrícula; si la presenta, sólo hay decomiso. En la mayoría de los casos, ocasiona multa económica, lo anterior tipificado en el Artículo 62 de la Ley de Control de Armas Municiones, Explosivos y artículos similares de 1999.

Esta estrategia tuvo importantes alcances en materia institucional. Por ejemplo, fortaleció la relación del Cuerpo de Agentes Municipales y la Policía, desde la práctica evidenciado en mayor presencia policial en zonas consideradas de alto riesgo, mediante patrullajes e instalación de Oficinas de Atención ciudadana. Respecto a la adquisición de herramientas, se compraron 180 detectores de metales (120 para la Policía y 60 para los Agentes Municipales) y 5 radios para facilitar e incentivar la comunicación entre Agentes y Policía (F-ODM, 2011).

El Programa Conjunto apoyó diferentes iniciativas para fortalecer a la Policía Nacional Civil y la creación e impulso de la filosofía de la Policía Comunitaria, como parte del fortalecimiento de la seguridad ciudadana, mejorando sus capacidades para identificar nichos de violencia y mejorando sus relaciones e interacciones con las comunidades (F-ODM, 2013). Estas iniciativas se basaron en la capacitación de 10 mil agentes de la PNC en protocolos de Policía Comunitaria y la participación en la construcción de una Política de reinserción social de adolescentes bajo responsabilidad penal.

Otra de las estrategias base del Programa Conjunto, tanto a nivel nacional como local, fue el fortalecimiento de capacidades a través de sistemáticos procesos de formación, cursos, mecanismos y capacitadores debidamente acreditados en educación, cuyo personal objetivo fue diverso: directores, gerentes, operadores, gestores, voluntarios de las instituciones sociales, así como líderes comunitarios, padres y madres de familia, jóvenes y adolescentes (F-ODM, 2013); además de implementar los semilleros y multiplicadores, que garantizaran la transferencia del conocimiento a otros beneficiarios.

En el ámbito nacional, algunas de las capacitaciones concernientes al tema de armas fueron (F-ODM, 2011):

- Taller con Comités Municipales de prevención de violencia sobre participación ciudadana y veda de armas San Salvador.

- Taller veda de armas a la Policía Nacional Civil de San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Sonsonate.
- Taller orientación sobre veda de armas a personal del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
- Taller sobre participación ciudadana y veda de armas a comités municipales de prevención de Sonsonate, Colon y Sacacoyo.
- Taller sobre veda armas a comités de prevención de violencia de Soyapango, Apopa, Tonacatepeque.
- Capacitación sobre metodología para estudio sobre tráfico ilegal de armas a agentes de la Policía Nacional Civil y el Ministerio de Defensa Nacional.

Algunas de las capacitaciones para funcionarios públicos fueron (F-ODM, 2011):

- Diplomado sobre Atención y Prevención de la Violencia de Género, donde se formaron funcionarios del sector justicia.
- Diplomado “Justicia con dignidad”, liderado por el sector justicia.

Se apoyaron también iniciativas de Formación Laboral Juvenil, para la inserción de los jóvenes en escenarios laborales y educativos, lideradas por centros de estudios. En esta materia se destacó la entrega de capital semilla a 35 grupos de emprendedores y la implementación del programa de inserción de jóvenes en riesgo, a través de becas y acciones de intermediación laboral (FODM, 2013).

Se desarrollaron Programas y proyectos que orientaron la sana y pacífica convivencia en los centros educativos, con la participación de estudiantes y sus familias (FODM, 2013). Se destacaron el proyecto Prevención de la Violencia desde el Sector de Educación, los Programas de Protección Integral de la Niñez, Prevención de la Violencia en Centros Escolares, Convivencia Escolar y Meditación Escolar; todos los anteriores basados en prácticas en cultura de paz, manejo de conflictos, derechos humanos y en los cuales se dio la participación de “3000 estudiantes y 130 docentes y directivos, además de la implicación activa y permanente de 12 instituciones gubernamentales y no gubernamentales, junto con

unos 60 voluntarios, padres de familia y miembros de juntas directivas comunales de cada barrio o comunidad” (F-ODM, 2011, p.50).

Vale la pena resaltar el Programa social educativo “Vamos a la escuela”, implementado en asociación con el Ministerio de Educación, el cual concibió las escuelas como núcleos de cultura, no solo para los niños y adolescentes, sino también para la población adulta, con la introducción y uso de herramientas tecnológicas por medio de laptops para estudiantes del sistema público de educación (Ministerio de Educación de El Salvador, 2009).

En el marco de los derechos de la niñez, se desarrolló el Programa “También Soy Persona” que promueve la adecuada interacción y relacionamiento entre adultos y niños, acompañada por la estrategia comunicacional “El brazo es poder”, que buscaba afianzar los lazos familiares a partir del afecto (UNICEF, 2014).

En gestión del conocimiento, se crearon el Observatorio Nacional sobre Violencia, el Observatorio Metropolitano de Violencia y el Observatorio Municipal de Seguridad, cuyo objetivo fue generar debate público alrededor de la prevención del delito y la violencia, y contribuir a la construcción de espacios de opinión y consensos (F-ODM, 2011).

También se desarrollaron investigaciones, dentro de las cuales se destaca “Juventud y violencia: los hombres y las mujeres jóvenes como agentes, como víctimas y como actores de superación de la violencia en El Salvador”, elaborada por una mesa técnica institucional liderada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (F-ODM, 2011).

En cuanto a las comunidades, se apoyaron iniciativas y actividades de vecindades y grupos juveniles (asocianismo juvenil) en torno a la cultura ciudadana, el respeto a las leyes o normas y el uso de mecanismos alternativos de disolución de conflictos (F-ODM, 2013).

Como ejemplos, de estas iniciativas o actividades vecinales, se citan los Centros de Meditación Comunitaria, los Centros de Convivencia Juvenil CAISA, la capacitación de líderes juveniles como facilitadores en cabeza de la ONG italiana Soletterre y de la salesiana FUNSAMO, incentivando el liderazgo en los jóvenes y la reinserción de jóvenes en conflicto. Como resultado de este semillero de líderes, se inició el Proyecto “Fortalecimiento de las Organizaciones y Expresiones Juveniles Locales para la Convivencia en El Salvador”,

con enfoque comunitario en pro de la construcción de cultura de paz y prevención de la violencia (F-ODM, 2011).

Otras estrategias de paz implementadas desde el año 2009 al 2013 fueron: Arte-Terapia para la cultura de paz y prevención de la violencia, obras de teatro, malabares, batucadas, danzas, Bandas de Paz estudiantiles, eventos deportivos, campañas de limpieza comunitaria, recuperación y dinamización de espacios públicos, entre otras.

En 2010, de octubre a diciembre, se llevó a cabo la campaña ciudadana llamada “Yo decido vivir en paz”, para promover normas de convivencia a partir de comportamientos sanos y de la premisa “Trato a la gente como quiero que me traten”; esta campaña tuvo una característica especial pues, a diferencia de otras, manejó un perfil público en la red social Facebook, como mecanismo de información y difusión para las comunidades, en especial, para la población más joven<sup>6</sup>.

La implementación del Programa Conjunto promovió la idea de que existe una co-responsabilidad del salvadoreño en la construcción de la paz y el desarme, mediante comportamientos habituales positivos en los diferentes entornos, llámese familia, comunidad o instituciones, entendidos como actitudes o procesos sencillos que incitan el trato pacífico y digno, como depositar la basura en su lugar, respetar a las mujeres y a los peatones, no fumar en espacios públicos, respetar la opinión de los demás; ser amable cediendo el paso y no manejar bajo los efectos del alcohol. El lanzamiento de la campaña se hizo como Feria de Paz, a través de actividades artísticas (F-ODM, 2011).

Lo anterior, basado en el enfoque teórico y pedagógico “ley, moral y cultura” que fundamentó el Programa de Cultura Ciudadana desarrollado en Bogotá - Colombia por el Ex Alcalde Antanas Mockus<sup>7</sup>, cuya propuesta de pedagogía ciudadana fue conocida en El Salvador y sustentó algunos apartes del diseño del Programa Conjunto (F-ODM, 2011).

Por último, la estrategia de comunicación para apoyar la acción del Programa Conjunto se enfocó en dos públicos: público interno, refiriéndose a las agencias participantes del mismo (PNUD, UNICEF, OMS, UNFPA, OIT) y público externo, como medios de

---

<sup>6</sup> Para mayor ilustración ver <https://www.facebook.com/yodecidoviviren paz>

<sup>7</sup> Alcalde de Bogotá (Colombia) durante dos periodos: 1995-1998 y 2001-2003.

comunicación, comunicadores, periodistas, comunidades, sectores académicos, Organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión como empresarios, deportistas, artistas y Cooperación española (fuente de financiación).

### **3.3. Cooperación Financiera**

En cuanto a la asistencia financiera, se utilizó la figura de Acuerdos Específicos, la cual es una práctica de gestión de recursos que permite la rendición de cuentas y empodera a cada una de las organizaciones o entidades socias, con cierto nivel de autonomía para que, bajo su propia gestión técnica, lleve a cabo las acciones necesarias para el logro de los objetivos conjuntos (F-ODM, 2013). De igual manera, por practicidad en la destinación de recursos, en ciertos casos e instancias, estos desembolsos estuvieron acompañados de dotaciones y suministros, que permitieron llevar a cabo sus actividades.

Según el Informe Final del Programa Conjunto (2013), tras algunos cambios políticos en el primer semestre de 2009, generados por las elecciones legislativas y municipales - que por cierto, dieron como ganador a Mauricio Funes del FMLN en la Presidencia -, y las consecuentes variaciones de agendas gubernamentales, el Programa Conjunto tuvo una modificación presupuestaria que implicó hacer ajustes en la destinación de recursos, direccionado \$100.000 USD a las actividades del Observatorio Nacional, redistribuyendo \$1.388.700 USD entre actividades del programa y ajustando a \$88,425 USD los fondos disponibles para la Estrategia de Jóvenes Emprendedores (F-ODM, 2013). Esta modificación obedeció al cambio de gobiernos local y nacional, lo que aduce cambios en sus políticas y estrategias y por ende, en rubros y valores.

El presupuesto total aprobado para el Programa Conjunto fue de USD \$8,500,000 USD y se puede analizar que fue destinado y utilizado con rigurosidad, donde las mismas agencias ejercieron rendición de cuentas y maximizaron la gestión financiera y administrativa de estos fondos. Dicho presupuesto fue distribuido por agencia de la siguiente manera: PNUD \$4,171,850 USD, UNICEF \$1,526,890 USD, UNFPA \$1,104,240 USD, OIT \$879,540 USD y OMS \$817,480 USD (F-ODM, 2013).

Cronológicamente, se pudo analizar que los desembolsos del Programa se ejecutaron en dos etapas: el primer desembolso se realizó en julio 2009 y el segundo desembolso en diciembre 2010, cumpliendo a cabalidad con los tiempos programados en la etapa de planificación del Programa Conjunto.

Según los resultados de la Evaluación Intermedia del Programa Conjunto, elaborada por Juana Henao, consultora del F-ODM (2011), la ejecución de los recursos correspondientes a 2009 y 2010 fue de \$1,306,889 USD y \$2,750,365 USD, correspondientemente, dentro de las cuales, el PNUD figuró con mayor destinación y ejecución de recursos, por su condición de agencia líder y con un espectro más amplio de programas y estrategias por invertir.

Así mismo, se observó que, aunque creada tardíamente, hubo una partida económica destinada a la estrategia de comunicación del Programa Conjunto, con el fin de propiciar canales y procesos de comunicación interagencial e interinstitucional. Sin embargo, se logró gestionar pauta gratuita en medios de comunicación, lo que estimó un ahorro de \$276,676 USD, discriminado de la siguiente manera: prensa escrita \$60.428 USD, televisión \$177,870 USD y radio \$38,378 USD (F-ODM, 2013).

En cuanto a la relación logro-presupuesto, cabe señalar que, por ejemplo, el diseño e implementación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al ser una política de Estado, pudo costar más de \$350 millones de dólares (F-ODM, 2011), lo que evidenció el costo financiero que implicó la construcción de una Política Nacional.

En cuanto a los recursos de contrapartida, entendidos como aquellos que aportan las comunidades, entidades locales o instituciones para la realización de los proyectos o actividades para las comunidades, se pudo establecer que la Alcaldía Municipal de San Salvador otorgó un total de \$1,004,809 USD durante los años en que se implementó el Programa Conjunto, fondos destinados en mayor proporción a la Estrategia de Convivencia, Meditación y Seguridad Ciudadana con \$123,617 USD por año y a la Unidad de Asuntos Estratégicos \$115,799 USD por año también (F-ODM, 2013).

Finalmente, se pudo analizar que, en términos financieros, las agencias destinatarias de recursos, cumplieron tanto con los tiempos como con el direccionamiento de recursos a

las actividades, programas, campañas, estrategias, investigaciones y demás iniciativas del Programa Conjunto. No se encontró evidencia de corrupción ni manejos irregulares de los recursos, lo que plantea que se insertaron efectivos mecanismos de rendición de cuentas, control, veeduría del gasto e inversión en la planeación del Programa Conjunto.

### **3.4. Limitaciones y falencias de la implementación y desarrollo del Programa Conjunto**

El acompañamiento logrado a través del PNUD en las campañas de desarme y vedas de armas, han sido fundamentales para lograr un mejor ambiente social, como escenario para incentivar cultura de paz en la sociedad salvadoreña.

Sin embargo, continua la inseguridad, la circulación de armas y la violencia, lo que amalgama contextos propicios para el delito y la permanencia de problemáticas dominantes como el narcotráfico y la criminalidad, lo que significa que existen limitaciones para su implementación y falencias en su desarrollo. Eso se puede observar a través de vacíos legales, institucionales y procedimentales, como los que se desarrollarán más adelante.

Para comenzar, sobre el escenario legislativo y jurídico, es preciso decir que, en la Constitución de la República de El Salvador, el control del uso, fabricación, importación, exportación, comercio de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares, es asumida por el Estado, según lo establecido en el Artículo 217, y su coordinación está en cabeza del Ministerio de la Defensa Nacional, para lo cual una ley especial regula esta materia.

Conocida como la Ley de Control de Armas, Municiones, Explosivos y artículos similares, significa la legislación más elaborada sobre el tema en la historia de El Salvador. Respecto a la prohibición del porte, según el Artículo 62, se extiende a

instituciones públicas, centros sociales, culturales y educativos, restaurantes, hoteles, pensiones, bares, barras show, expendios de bebidas alcohólicas, cervecerías, billares, plazas, gasolineras, parques de esparcimiento o diversión y áreas naturales protegida, así como durante la realización de espectáculos públicos, desfiles, manifestaciones o protestas públicas, reuniones cívicas, religiosas y deportivas (1999).

Se puede inferir que la seguridad pública es competencia de instituciones nacionales, por lo que los gobiernos locales disponen de un limitado margen de acción en materia de seguridad ciudadana. Para no entrar en discordancias con la legislación nacional, las municipalidades, por medio de ordenanzas y previo estudio jurídico, pueden especificar que dicha prohibición puede ser extendida a parques municipales, mercados y zonas verdes.

El mecanismo de regulación del porte y uso de APL, se da en términos de sanciones, descritas en el Artículo 68 de la Ley de Control de Armas, la cual contiene las faltas, sanciones y multas aplicables a aquellos usuarios que comentan una infracción en esta materia. Se discriminan 3 tipos de faltas, a saber: faltas menos graves, por ejemplo, portar un arma con licencia o matrícula vencida; faltas graves, por ejemplo, portar armas de fuego en lugares prohibidos en el Artículo 62 de dicha ley; y, faltas muy graves, como desviar a terceros destinatarios fuera del territorio nacional, armas de fuego y demás artículos regulados por la ley. Lo cierto es que, no aplica en ninguno de los casos la detención de quien infrinja la ley, solo implica una sanción económica, lo que indica una laxitud o flexibilidad de la ley.

A partir de lo anterior, se puede observar que la prohibición o veda de armas, por ejemplo, se circunscribe a espacios o momentos específicos, lo que legitima el porte de armas en cualquier otro periodo o jurisdicción. A partir de esto, se puede analizar que las leyes salvadoreñas siguen legitimando la tenencia de armas en manos de los ciudadanos y contienen vacíos que permiten que las personas tengan amplia disposición de armas.

En el escenario institucional, existe una dimensión conjunta del control de las armas en El Salvador<sup>8</sup>, es decir, el Ministerio de Defensa, específicamente la Fuerza Armada (Ejército), por mandato constitucional, es la fuerza encargada de la regulación administrativa, pues es la responsable de autorizar y supervisar directamente las actividades relacionadas con la fabricación, comercialización, importación, exportación y uso de las armas de fuego, municiones, explosivos, accesorios y artículos similares, mientras que el control operativo está a cargo de la Policía Nacional Civil, teniendo en cuenta que ésta tiene funciones

---

<sup>8</sup> Según lo comunicado por el Coronel Guillermo Herrador Peña, actual Jefe del Estado Mayor General del Ejército de El Salvador en entrevista del 22 de septiembre de 2016.

preventivas y sancionatorias con el objeto de garantizar la seguridad pública (Romero y Santamaría. 2002).

En cuanto a la implementación y desarrollo del Programa Conjunto, durante su periodo de ejecución, ha habido avances significativos en la elaboración de normas y políticas tanto a nivel nacional como municipal, que establecen un escenario favorable para la sostenibilidad de las vedas de armas y que mostraron resultados positivos en materia de reducción de violencia y desarme. Por ejemplo, para el final de la implementación del Programa Conjunto, se encontró una reducción del 32% de los homicidios cometidos por arma de fuego, así como el incremento de decomisos de armas en un 21%.

Sin embargo, acontecieron problemas específicos en la coordinación entre las agencias participantes y las autoridades locales y nacionales, al inicio de su implementación, pues se presentaron dificultades para compartir información y establecer las mesas de trabajo ágilmente, por el cambio de gobiernos tras las elecciones de 2009, lo que atrasó inicialmente la coordinación, control, regulación y supervisión del uso ilegal de armas.

Las instituciones nacionales y municipales, a pesar de los esfuerzos y la cooperación de organismos internacionales, no tuvieron ni tendrán la capacidad de controlar por si solos el flujo de armas, y por ende, de las utilizadas en delitos. A pesar de los controles sobre registro de armas, en cabeza de la Dirección Logística del Ministerio de Defensa Nacional, no existe control estatal efectivo sobre las armas que circulan, lo que propicia el contrabando, la desviación de armas legales a la ilegalidad y su continua utilización en hechos delictivos.

Según la Evaluación Intermedia del Programa Conjunto (2011), existieron varios riesgos o falencias tanto en la legislación que avaló, como en la puesta en práctica de las políticas y estrategias, lo que pudo restar efectividad a las acciones que se adelantaron. Por ejemplo, se arriesgó el Programa Conjunto al poner en práctica varias estrategias a la vez (locales y nacionales) pues hubo dificultades en su interpretación e implementación.

Por otro lado, a nivel municipal, no se contó con recursos económicos ni humanos propios, para la producción de investigación y operacionalización de información (estudios, recopilación y análisis de cifras, por ejemplo). Sin duda, esto dependió de los fondos recibidos vía cooperación internacional, lo que traduce, la sujeción financiera en ese aspecto y una gran dependencia de la cooperación externa. Esto también se vio reflejado en la escasa

asignación de recursos estatales para los programas y proyectos de prevención, cumpliendo estrictamente con los recursos de contrapartida.

En cuanto a la estrategia de vedad de armas, se lograron resultados a nivel local, pero de manera dispersa, pues no se logró implementar como política pública nacional. Dada su temporalidad, se caracterizó por ser una medida transitoria, con un específico nivel jurisdiccional.

Esto supone un análisis en términos de sostenibilidad, que indica que este tipo de estrategias, tienden a responder a coyunturas puntuales y no permanecen en el tiempo. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la falta de voluntad política que puede impedir la ejecución de estos Programas, pues como lo menciona el Coronel Herrador, se ha tenido una combinación de estrategias represivas y preventivas, las primeras emanadas del Estado y la siguientes de la cooperación internacional, pero que en últimas dependientes de procesos decisionales de los gobiernos.

#### 4. CONCLUSIONES

En este estudio de caso, se presentó la problemática alrededor del inquietante y creciente fenómeno del uso y tenencia de las APL, por parte de la población civil en El Salvador y la violencia como elemento transversal en su historia. A partir de lo anterior, no es posible desconocer los significativos esfuerzos de El Salvador en materia de control de armas. Por eso, teniendo en cuenta su convulsionado contexto de violencia armada, en gran parte por el fortalecimiento de estructuras delincuenciales y criminales, pandillas juveniles y el narcotráfico, cobra importancia la cooperación internacional.

Inicialmente, se analizó cómo la cooperación internacional, circunscrita en el marco de las Naciones Unidas y fundamentada tanto en el Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, como en la operación del PNUD en el país, han sido considerados medios e instrumentos que orientan al Estado salvadoreño en la lucha contra porte y uso de APL, en pro de la paz, la seguridad mundial y el desarme ciudadano.

En ese sentido, para el periodo 2009-2013, el PNUD complementó y acompañó los objetivos del Programa de Acción en El Salvador, a través de la implementación y desarrollo del Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador.

En primera instancia, se observó que el Programa Conjunto se enmarcó en la temática de seguridad ciudadana y prevención del delito, bajo un enfoque participativo y comunitario, y se materializó en El Salvador a través de tres medios: la cooperación técnica, la transferencia de conocimiento y el aporte financiero.

Como segunda medida, este Programa Conjunto adoptó un claro enfoque de desarrollo humano (propio del PNUD), con el que se buscó trabajar desde las raíces del problema de violencia, haciendo énfasis en la necesidad de seguridad del ciudadano salvadoreño, dado el enorme costo social de la misma (medido por ejemplo, a través de los índices de homicidios). No obstante, el principal problema que enfrenta este país sigue siendo la grave situación delincencial y de violencia generalizada, sumada a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad (PNUD, 2007).

Consecuentemente, se dio especial cumplimiento de 2 de las 4 líneas estratégicas del PNUD en materia de reducción de violencia, mencionadas en el capítulo 2, apartado 2.3 del presente trabajo: en cuanto a gestión y difusión de información y conocimiento, se pudo identificar que el Programa Conjunto direccionó sus esfuerzos al fortalecimiento de capacidades a través de sistemáticos procesos de formación y montaje de semilleros y multiplicadores, en el tema de convivencia ciudadana y expansión del conocimiento. En cuanto al estímulo de una mayor participación y sensibilización de la sociedad civil. (PNUD, 2009), centró la experiencia, por ejemplo, en campañas sociales y educativas, dirigidas especialmente a la población escolar y juventudes, en temas de educación, respeto y comunicación.

Las estrategias analizadas a lo largo de la investigación, dejan entrever que el objetivo principal de la Cooperación Internacional en este caso, no era solo la reducción de índices de violencia y desarmar a los ciudadanos, y la cuantificación de esto, sino la construcción de ciudadanía, seguridad y cultura de paz en El Salvador, mediante la formación de capacidades, liderazgo, opinión y emprendimiento, y de esa manera, introducir desarrollo humano y calidad de vida en el país.

Así, se puede entender que las diferentes capacitaciones, talleres, investigaciones, actividades de vecindades, grupos juveniles, deportivas y artísticas que fueron llevadas a cabo como iniciativas del Programa Conjunto, son un complemento de la Cooperación Técnica, ya que incentivaron la formación de capacidades en líderes juveniles y de opinión, funcionarios públicos y académicos, ciudadanos del común, entre otros.

Por otra parte, la cooperación financiera de este Programa Conjunto, permitió dilucidar que, en términos monetarios, se presenta dependencia de los fondos externos para implementar programas o iniciativas para reducir la violencia y promover el desarme ciudadano. No se encontró evidencia para dicho periodo, de destinación de recursos económicos estatales para tales fines, fuera de los de contrapartida.

Un análisis en términos estadísticos, con base en el Informe Final Narrativo del Programa Conjunto Prevención de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador, elaborado por el Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM), luego de 10 años de crecientes índices de criminalidad, durante el año 2012 se produjo una

sustancial caída de los homicidios. Según datos de la Policía Nacional Civil - PNC, ese año cerró con una tasa de 41 homicidios por cada cien mil habitantes, lo cual representó una reducción del 41% en comparación con 2011 (F-ODM, 2013).

A nivel gubernamental, se pudo constatar la sincronía con los propósitos e implementación del Programa Conjunto, toda vez que éste se configuró como un espacio de concertación, negociación y planeación entre instituciones locales y nacionales, incluso en términos financieros dado que los recursos provinieron de la cooperación internacional.

Normativa e institucionalmente, se dieron importantes avances como la formulación de la política pública en materia de seguridad ciudadana, conocida como la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia, la estructuración e implementación de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia, la configuración de Consejos Municipales de Prevención y la estrategia de vedas de armas, estas últimas como mecanismos de control de armas de fuego bajo circunscripción especial.

Se evolucionó en prácticas sociales y comunitarias alrededor de la pedagogía y cultura de paz, a partir de iniciativas como la creación y atención de los Centros de Meditación, espacios de reconciliación y arbitramento de las comunidades.

Como indica el Informe Final Narrativo antes mencionado, respecto a su sostenibilidad, el Programa Conjunto “cuenta con un marco de seguimiento y evaluación donde se incluyen indicadores a largo plazo” (F-ODM, 2013, p.36). Sin embargo, el abordaje de posiciones políticas respecto a la prevención de la violencia en la agenda política nacional, es “limitado y no resulta posible hablar de contenidos de una política de Estado que no se encuentre amenazada por los cambios en los responsables políticos” (F-ODM, 2013, p.36).

En cuanto a la logística y control comercial, es notable que, a pesar de los esfuerzos de las instituciones nacionales, municipales y la cooperación de organismos internacionales, no existe la capacidad de controlar el flujo de armas ni su uso en delitos, lo que infiere, la existencia de factores que limitan la implementación y el desarrollo del Programa Conjunto y de otras iniciativas de la misma naturaleza.

Finalmente, como extrapolación de la experiencia en El Salvador, la implementación del Programa Conjunto, aunque no puede pretender ser visualizado como una fórmula definitiva de solución o salida a la problemática de armas y violencia de los

Estados, puede ser considerada una experiencia susceptible de ser aprovechada en el contexto de postconflicto en Colombia, dada la pertinencia de las iniciativas desarrolladas. No obstante, previa atención de las particularidades del caso colombiano, podría ser replicado, lo cual abre la ventana necesaria de incorporar la participación activa y financiera de la Comunidad Internacional en la implementación del recién refrendado Acuerdo de Paz.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Bodemer, K. (2003). *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* (1ra ed). Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

González, A. (1996). *Visión global de la cooperación para el desarrollo*. (2da ed.). Barcelona, España: Ícara.

Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.

Sánchez, R. y Rodríguez, F. (2007). *Seguridad, democracia y seguridad democrática*, Bogotá, Colombia: CEPI Universidad del Rosario.

Springer, N. (2005). *Desactivar la guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. (1ra ed). Bogotá, Colombia: Aguilar.

Weisstaub, L. (2006). *Principios del diálogo político. Cooperación para el desarrollo*. Cartagena, Colombia: Escuela Latino Americana de Cooperación y Desarrollo: Universidad de San Buenaventura.

### Publicaciones periódicas académicas

Fisas, Vicenc. (2010). Procesos de paz comparados. En Escola de Cultura de Pau – ECP (Ed), Quaders de Construcció de Pau N° 14. Recuperado de [http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos\\_paz\\_comparados.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_comparados.pdf)

Friederich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL. (2011). Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

Gleichmann, O. (2004). Desarme, desmovilización y reintegración. Guía teórica y práctica. Recuperado de [http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion\\_dds.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion_dds.pdf)

Salgado, Melissa. (2008). Factores clave para entender la violencia en El Salvador. En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (Ed), *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (pp. 81-94). Buenos Aires, Argentina: 2012. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412115538/prisma-3.pdf>

### **Otras publicaciones**

Anan, Koffi. (2001). Armas pequeñas, grandes problemas. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/sgcarta.htm>

Alcaldía Municipal de El Salvador. (2011). Política Municipal de Convivencia, Meditación y Seguridad Ciudadana. Recuperado de [http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/userupload/12a5d4978b/politica\\_convivencia\\_mediacion\\_seguridad.pdf](http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/userupload/12a5d4978b/politica_convivencia_mediacion_seguridad.pdf)

Botton, Sue. (2006). Latinoamérica es líder en medidas para controlar armas. Comunidad Segura. Recuperado de <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/619>

Centro de Información de las Naciones Unidas – CINU. (2006). Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/armas2006/aldiscursos/2906DiscCuartoDia.htm>

Godnick, W. (2006). El control de las armas pequeñas en América Latina. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/godnick.pdf>

Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio F-ODM. (2011). Informe de Evaluación de Medio Término del Programa Conjunto “Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador”. Recuperado de [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report\\_0.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf)

Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio F-ODM. (2013). Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. Recuperado de [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed\\_JP\\_ElSalvador\\_CPPB.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Signed_JP_ElSalvador_CPPB.pdf)

Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio F-ODM. (2013). Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto “Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador”. Recuperado de <http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Final%20Evaluation%20Report.pdf>

Fondo para el Logro de los ODM- F- ODM. (2013) El Salvador: Reducción de la violencia y construcción de capital social: Una nueva transición en El Salvador. Recuperado de <http://www.mdgfund.org/es/node/850>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF. (2014). El programa Triple E previene la violencia desde la primera infancia en comunidades vulnerables del Área Metropolitana. Recuperado de [https://www.unicef.org/elsalvador/media\\_29483.htm](https://www.unicef.org/elsalvador/media_29483.htm)

Instituto Universitario de Opinión Pública -IUDOP. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Recuperado de

[http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro\\_la\\_situacion\\_de\\_la\\_seguridad.pdf](http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situacion_de_la_seguridad.pdf)

Ministerio de Educación de El Salvador. (2009). Transformación de la Educación. Programa Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la escuela”. Recuperado de <http://es.slideshare.net/adalbertomartinez/programa-social-educativo-vamos-a-la-escuela>

Organización de Naciones Unidas – ONU. (2001). Programa de Acción para Luchar contra el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/aconf192\\_15.pdf](http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/aconf192_15.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2007). Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras. Recuperado de [http://www.undp.org.ni/files/proyecto/1198188239\\_Sumario%20Ejecutivo.pdf](http://www.undp.org.ni/files/proyecto/1198188239_Sumario%20Ejecutivo.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2008). Guía práctica: Legislación sobre armas pequeñas y ligeras. Recuperado de [http://www.poa-iss.org/kit/Spa\\_42018\\_UNDP\\_int\\_Web\\_Rev.pdf](http://www.poa-iss.org/kit/Spa_42018_UNDP_int_Web_Rev.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2009). Desarmar la violencia. Una década de prevención de la violencia armada en El Salvador. Recuperado de <http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/1098/167?Itemid=154>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2009). Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Recuperado de <http://www.undp.org.gt/data/publicacion/IDHAC%202009-2010.pdf>

## **Artículos de Revistas**

Arévalo, A. (2010). Las complicidades del saber-poder en el mainstream de las relaciones internacionales: una aproximación para abrir el debate. *Revista Diálogos de Saberes*, 287-99. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3618669.pdf>

## **Ponencias**

Romero, O. y Santamaría, M. (2002). La Fuerza Armada de El Salvador en el Post-conflicto 1992-2002. Ponencia llevada a cabo en el 5to Seminario Anual sobre Investigación y Educación en Defensa y Seguridad, San Salvador, El Salvador. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/31733211/El-Salvador-Fuerza-Armada-en-el-PostConflicto-1992-2002>

## **Leyes**

Constitución de la República de El Salvador (Decreto N° 48) (1983).

Ley de Control de Armas, Municiones, Explosivos y artículos similares (Decreto N° 655) (1999). Diario Oficial, 1999, 1, julio.

Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz (Decreto N° 486) (1993). Diario Oficial, 1993, 22, marzo.

## ANEXOS

### Anexo N. 1

**Entrevista:** Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña.

**Cargo e institución:** Jefe del Estado Mayor del Ejército de El Salvador.

**Entrevistado por:** Paola Andrea Medina Cortés.

Pregunta N° 1. Desde la perspectiva institucional / procedimental, ¿Cuál es el trámite para legalizar el porte de un arma en El Salvador?

- a.- Presentar Escritura de compra del arma
- b.- Matricula Original del arma
- c.- Copia de Documento Único de Identidad (DUI), Numero de Identificación Tributaria (NIT) y Licencia para el uso de arma, ampliadas a 180%
- d.- Constancia de Antecedentes Penales (Emitida en los últimos 90 días)
- e.- Solvencia de la Policía Nacional Civil (PNC) (Emitida en los últimos 90 días)
- f.- Presentar el arma a ser matriculada con cuatro (4) cartuchos

Para ampliar sobre esta respuesta, y otras del presente cuestionario, puede consultar la ley correspondiente al control de armas de fuego.

Pregunta N° 2. ¿Qué es la veda de armas?

Es una política pública que permite aunar los esfuerzos de las Alcaldías Municipales, Policía Nacional Civil y Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, para reducir los homicidios o la violencia en el país, mediante la restricción de portar armas en la jurisdicción de un determinado municipio.

Pregunta N° 3. ¿Qué opina usted de las diferentes iniciativas nacionales y locales de prohibir o restringir el uso de armas en El Salvador?

Estas iniciativas son importantes aportes que podrían contribuir a la reducción de la violencia en El Salvador, pero su implementación más amplia o generalizada a todo el país genera un debate a nivel de la sociedad. Aunque existe suficiente evidencia que la disponibilidad de armas de fuego es un importante factor de riesgo asociado a la violencia letal en El Salvador, ninguno de los Gobiernos de la postguerra ha impulsado o promovido reformas orientadas a la desarmamentización de la sociedad salvadoreña a escala nacional. Según algunos centros

de pensamiento, como la Universidad Centroamericana “Dr. José Simeón Canas”, los intentos por regular de manera más severa la tenencia, la portación y comercialización de armas de fuego han enfrentado en diferentes momentos la férrea resistencia de funcionarios, políticos y sectores conservadores, quienes siguen apelando al discurso del derecho a la defensa de la población honrada para justificar la armamentización de la sociedad. De acuerdo a este centro de estudios, esto no obedece únicamente al predominio de una visión autoritaria, sino a los vínculos que se han advertido en el pasado entre algunos funcionarios y políticos con los mercados de armas.

Pregunta N° 4. ¿Considera usted que estas restricciones son mecanismos determinantes o efectivos para disminuir los índices de violencia en El Salvador? ¿Por qué?

Podrían ser parte de la solución a la violencia, pero su impacto depende del cumplimiento efectivo de tales medidas, tomando en cuenta que el crimen organizado, los carteles del narcotráfico y las pandillas criminales no escatiman en las consecuencias de la infracción a la ley, dado a que algunos operadores de justicia de los que deberían de aplicarla están de su lado previamente financiados para coadyuvar a obviar la aplicación de la misma y de esa forma encubrir información, planes, y hasta depósitos de dicho material bélico que es una amenaza en las manos de delincuentes.

Pregunta N° 5. Desde su punto de vista ¿Cuáles son las consideraciones que debería tener el Estado salvadoreño, para implementar una política pública nacional de desarme ciudadano? Deben valorarse las consideraciones siguientes:

Primero, las armas de fuego han jugado un rol preponderante en la prevalencia de muertes violentas producidas en El Salvador en la etapa postconflicto. Entre el 70% y el 80% de las muertes intencionales ocurridas en el país en la última década han sido cometidas con armas de fuego, porcentajes que se corresponden con la tendencia hemisférica. A la vez, las armas de fuego tienen una importante participación en delitos como lesiones, violaciones y robos. Segundo, junto a la amplia proliferación de armas livianas, el escenario de violencia se ha visto agravado en los últimos años por la mayor utilización de armas de grueso calibre como rifles y fusiles de asalto, así como por la participación de granadas fragmentarias en algunos episodios criminales. Estudios de hace una década estimaban que en el país circulaban alrededor de 400,000 armas en manos de civiles, de las cuales solamente el 35% estaban

registradas (PNUD, 2003). En la actualidad, no se dispone de estimaciones relativas al número total de armas de fuego en posesión de la población civil, ni de políticas públicas de desarme a escala nacional. La única información disponible es la relativa a las armas registradas. De acuerdo a la Policía Nacional Civil y al Ministerio de Defensa, entre 2006 y 2011, la matrícula de armas se cuadruplico, pasando de 6,332 a 25,151 armas registradas.

Pregunta N° 6. Desde la óptica de la cooperación internacional, ¿El Salvador ha desarrollado una visión represiva o preventiva en torno al desarme ciudadano y reducción de la violencia? Se ha tenido una combinación de ambos enfoques, con énfasis particulares en determinadas coyunturas. El PNUD y otros organismos como UNICEF, trabajan activamente en temas de seguridad ciudadana en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En algunos casos, por lo general, apoyado el desarrollo de políticas nacionales integrales de seguridad ciudadana y convivencia, la creación de observatorios de violencia, y participando en las reformas legales para el control de armas o en el diseño de planes locales de seguridad, y en su opinión los resultados son favorables en muchos países.

En el 2011, el PNUD a través de Marcela Smutt, coordinadora del área de gobernabilidad democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, detalló que la institución a la que representa apoya la veda que tiene por objetivo prevenir y controlar la violencia armada en El Salvador, considerando que son medidas necesarias, porque El Salvador enfrenta un serio problema de violencia e incrementan los niveles de violencia.

Entre 2010 y 2015 los salvadoreños estuvieron registrando armas de fuego a un ritmo de 11 mil por año. Esto supone 30 nuevas armas registradas cada día en un país en el que la gran mayoría de homicidios se comete con armas de fuego. En un mercado que en 2014 alcanzó ventas por casi 2 millones de dólares.

En realidad, la disponibilidad es mucho mayor, porque a las legalizadas hay que agregar las cientos de miles que ya inundaban este país centroamericano a inicios de la década pasada. En 2003 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo estimaba que había 450 mil armas de fuego entre la población civil, aproximadamente la mitad de ellas ilegales.

El Salvador casi con seguridad habrá ganado en 2015 el título de país más violento del mundo, con un homicidio por cada mil habitantes. Sin embargo, la armamentización de su población no es la más alta en Centroamérica. El informe de UNODC mostraba que en 2011

Guatemala encabezaba la región con aproximadamente 1.6 millones de armas de fuego en manos de civiles.

Pregunta N° 7. Estadísticamente, desde el año 2005 al 2015, ¿Se puede evidenciar disminución en los índices de violencia a partir de campañas o vedas de armas en El Salvador?

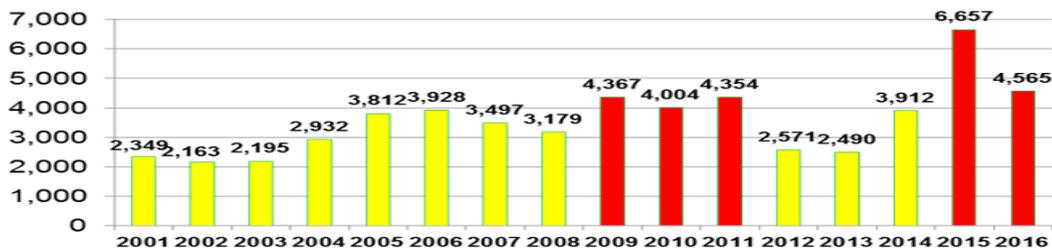
Al revisar el comportamiento de las tasas de homicidios en los últimos 10 años se evidencian tres periodos con tendencia al alza. El primero en el año 2009, en el cual se pasó de una tasa de 51.9 a 71.2 por cada 100.000 habitantes, luego en el año 2011 cerrando en una tasa de 70.1 por cada 100.000 habitantes.

El tercer periodo se produjo a partir del año 2014, incremento que se presenta, posterior a una reducción de los homicidios en el país en el año 2012.

Por lo tanto las respuestas a esta interrogante pueden ser variables, ya que la veda de armas no es general en todo el país y tampoco los mayores focos de violencia se concentran en todo el país, pero desde nuestro punto de vista los resultados pueden ser mínimos ya que el índice de violencia a tenido un crecimiento acelerado en los últimos años, a excepción del año 2012 y 2013 que se observó un tendencia hacia la baja cuando se experimento la llamada “tregua entre pandillas”; los decomisos o incautaciones de armas han venido aumentando considerablemente pero no es exclusivo de zonas vedadas.

La siguiente gráfica fue suministrada por el Coronel Herrador, como herramienta explicativa y avalatoria de su entrevista.

**EVOLUCION DE HOMICIDIOS POR AÑOS DESDE 2001 HASTA 2015**



Elaboración propia del Coronel Guillermo Adolfo Herrador Peña. Ejército de El Salvador.

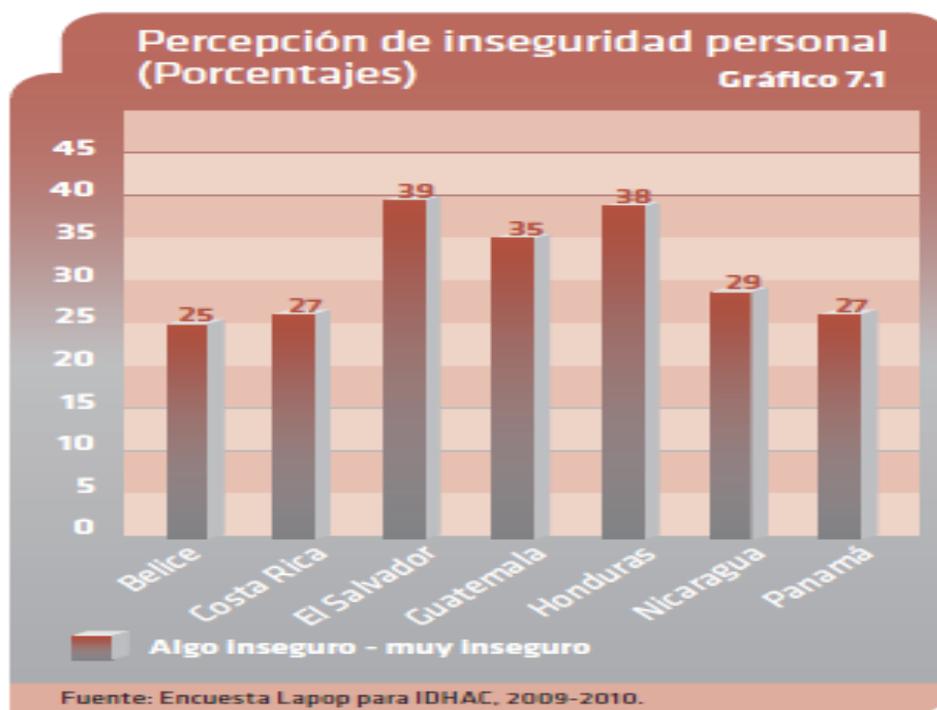
Anexo N. 2

Número de homicidios según tipo de arma utilizada, 2005-2011

Tipo de arma utilizada	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Número de homicidios	Porcentaje												
1. Arma de fuego	2,994	78.5	3,112	79.2	2,804	80.2	2,482	78.1	3,326	75.9	2,982	74.0	3,045	69.8
<b>Sub total homicidios con arma de fuego</b>	<b>2,994</b>	<b>78.5</b>	<b>3,112</b>	<b>79.2</b>	<b>2,804</b>	<b>80.2</b>	<b>2,482</b>	<b>78.1</b>	<b>3,326</b>	<b>75.9</b>	<b>2,982</b>	<b>74.0</b>	<b>3,045</b>	<b>69.8</b>
2. Arma blanca cortocortante	261	6.8	227	5.8	202	5.8	191	6.0	269	6.1	241	6.0	383	8.8
3. Arma blanca cortopunzante	153	4.0	139	3.5	152	4.3	104	3.3	178	4.1	141	3.5	174	4.0
4. Arma blanca cortante	24	0.6	21	0.5	10	0.3	6	0.2	11	0.3	11	0.3	27	0.6
5. Arma blanca punzante	3	0.1	17	0.4	7	0.2	5	0.2	15	0.3	13	0.3	22	0.5
6. Arma blanca sin especificar	78	2.0	88	2.2	59	1.7	106	3.3	166	3.8	145	3.6	182	4.2
<b>Sub total homicidios con arma blanca</b>	<b>519</b>	<b>13.6</b>	<b>492</b>	<b>12.5</b>	<b>430</b>	<b>12.3</b>	<b>412</b>	<b>13.0</b>	<b>639</b>	<b>14.6</b>	<b>551</b>	<b>13.8</b>	<b>788</b>	<b>18.1</b>
7. Objeto contundente	134	3.5	117	3.0	130	3.7	125	3.9	158	3.6	176	4.4	246	5.6
8. Vaporizador(s)	20	0.5	17	0.4	14	0.4	6	0.2	22	0.5	8	0.2	7	0.2
9. Piedra (apaloado(s))	12	0.3	11	0.3	22	0.6	25	0.8	26	0.6	17	0.4	22	0.5
10. Asfixia por estrangulación	68	1.8	82	2.1	47	1.3	71	2.2	135	3.1	168	4.2	174	4.0
11. Asfixia por ahorcadura	9	0.2	14	0.4	11	0.3	12	0.4	11	0.3	12	0.3	13	0.3
12. Asfixia por sofocación	5	0.1	6	0.2	4	0.1	7	0.2	5	0.1	5	0.1	3	0.1
13. Asfixia por cuerpo extraño	0	0	1	0.0	0	0	1	0.0	0	0	0	0	0	0
14. Asfixia por sumersión	4	0.1	3	0.1	4	0.1	0	0	3	0.1	2	0.0	1	0.0
15. Quemadura por fuego	9	0.2	5	0.1	5	0.1	2	0.1	10	0.2	19	0.5	6	0.1
16. Quemadura por agua	1	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17. Caída provocada	3	0.1	2	0.1	4	0.1	1	0.0	4	0.1	1	0.0	3	0.1
18. Artefacto explosivo	3	0.1	2	0.1	0	0	0	0	5	0.1	4	0.1	0	0
19. Arma no especificada	31	0.8	64	1.6	22	0.6	35	1.1	38	0.9	79	2.0	52	1.2
<b>Sub total homicidios con otras armas</b>	<b>299</b>	<b>7.9</b>	<b>324</b>	<b>8.3</b>	<b>263</b>	<b>7.5</b>	<b>285</b>	<b>8.9</b>	<b>417</b>	<b>9.5</b>	<b>491</b>	<b>12.2</b>	<b>527</b>	<b>12.1</b>
<b>Total homicidios</b>	<b>3,812</b>	<b>100.0</b>	<b>3,928</b>	<b>100.0</b>	<b>3,497</b>	<b>100.0</b>	<b>3,179</b>	<b>100.0</b>	<b>4,382</b>	<b>100.0</b>	<b>4,064</b>	<b>100.0</b>	<b>4,360</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por IML (2010, 2011 y 2012).

### Anexo N. 3



### Anexo N. 4

**La criminalidad como amenaza (porcentaje)\***  
Cuadro 7.3

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Mucho	56	75	83	76	47	76	63
Algo	17	16	10	9	30	15	27
Poco	17	7	6	8	21	6	7
Nada	7	2	1	3	1	2	1

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B.  
Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

## Anexo N. 5

