

Editorial

La seguridad en crisis

El presidente Flores tuvo mucha suerte. Una serie de coincidencias le permitieron desautorizar a sus críticos más acervos, incluida la opinión pública, quienes señalan que después de un año en el poder su gobierno no tiene rumbo, que la economía está en recesión, que el desempleo sigue siendo elevado, que el salario real continúa depreciándose, que la educación, la salud y la vivienda están lejos de satisfacer las demandas de la población, que los asentamientos de las zonas bajas del Lempa y de otros ríos siguen estando a merced de las inundaciones, que la inseguridad es cada día más insostenible. Frente a este panorama sombrío, el presidente Flores pudo presentar como grandes logros de su primer año de gestión el tratado de libre comercio con México, la ampliación de las cuotas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el tratado con Guatemala y Nicaragua para establecer un corredor entre los océanos Atlántico y Pacífico, el proyecto para construir un moderno puerto en Cutuco, el proyecto del anillo periférico de San Salvador, un fondo millonario para financiar a los cafetaleros y, como consecuencia de todo ello, la creación de decenas de miles de nuevos empleos.

La sociedad y el gobierno, según las encuestas de opinión pública, tienen una valoración diferente de la situación actual de El Salvador y de su futuro inmediato. Mientras la primera se enfrenta con realidades, el segundo habla de proyectos y planes. La primera debe luchar para sobrevivir en una realidad adversa y hostil, mientras que el segundo se refugia en expectativas. Aun así, el fundamento de la postura gubernamental es muy débil. El cumplimiento de sus expectativas se encuentra seriamente amenazado por una crisis profunda en la seguridad pública. Mientras esta crisis no sea resuelta de manera satisfactoria, las iniciativas del gobierno de Flores, cualesquiera que éstas sean, no tienen muchas probabilidades de prosperar.

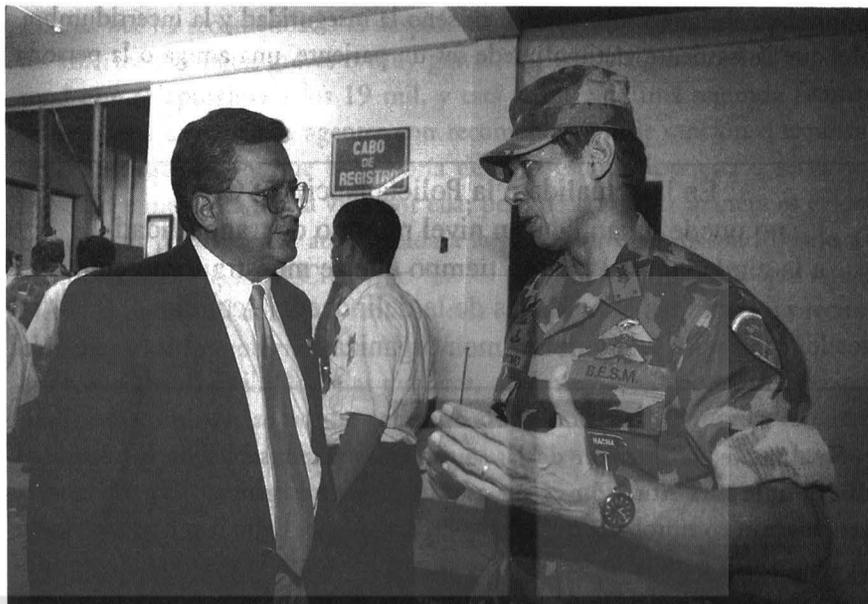
1. Recuperación del control efectivo de la seguridad pública

Hace un año, el presidente Flores prometió seguridad pública, oportunidades para todos, participación ciudadana y compromiso con el futuro, en-

tendido como un nivel de vida sustancialmente mejor para la población salvadoreña. Pero al cumplir su primer año al frente del gobierno, Flores no sólo no ha podido cumplir su primera promesa, sino que, además, tiene poco control de la seguridad pública. Además de ser general y profunda, la falta de seguridad pone en grave riesgo las otras tres promesas. Paradójicamente, la seguridad pública en lugar de fortalecerse después de la firma de los acuerdos de paz, se ha venido deteriorando de forma alarmante. Por lo tanto, mientras el gobierno no ponga en marcha un proceso orientado a ejercer un mayor control sobre la misma, cualquier otro esfuerzo gubernamental caerá en saco roto. La crisis de la seguridad, aunque comprende otras instituciones —la Academia Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad, el Ministerio de Seguridad, el sistema judicial, el ministerio público, etc.—, está centrada en la Policía Nacional Civil y de modo particular en su actual director, quien se ha convertido en el protagonista único en este ámbito de la realidad nacional. En la actualidad, la Policía Nacional Civil no puede garantizar un nivel mínimo de tranquilidad a la ciudadanía al mismo tiempo que se muestra impotente ante las actividades de la delincuencia común y del crimen organizado.

La crisis ha explotado en unas circunstancias también paradójicas. Contrario a la percepción predominante en la población, la incidencia del delito muestra una tendencia lenta, pero consistente hacia la disminución desde 1998, aunque todavía posee uno de los índices más elevados del mundo. Esta disminución se observa con mayor claridad en la delincuencia común y lo más probable es que se halle relacionada con los despliegues disuasivos de la policía —en vehículo, bicicleta, en autobús y a pie— y de la Fuerza Armada —en las zonas rurales y marginales. El crimen organizado presenta un panorama distinto. Aunque algunas de sus actividades han experimentado modificaciones, en la línea de una mayor sofisticación, su incidencia no parece haber disminuido. El secuestro, en concreto, se ha desplazado del área rural a la urbana y se ha ensañado con personas adineradas. El cambio observado en la incidencia del delito no se debe, sin embargo, a los esfuerzos de la dirección actual de la Policía Nacional Civil, sino que son anteriores a ésta y sus verdaderas razones no son completamente conocidas. Aun así, es indiscutible que la curva del delito cambió de orientación desde hace más de tres años. Pero la población no percibe este cambio como positivo, por más que la dirección de la Policía Nacional Civil se empeña en difundirlo y en atribuírselo de manera indebida, a través de campañas propagandísticas periódicas, debido a que el impacto social de la delincuencia y el crimen es mucho más poderoso.

Otro factor que influye en la percepción negativa que la sociedad tiene de la actividad policial y del manejo que el gobierno hace de la seguridad es la experiencia repetida de haber sido víctima del delito, del crimen y de la violencia en general, en los últimos años. Para la acumulación del efecto, es indiferente que el sujeto de cualesquiera de estos actos violentos haya sido la



persona misma, un pariente, un amigo o una amiga o un simple conocido. La experiencia de victimización es reforzada cotidianamente por el sensacionalismo de la prensa nacional, que difunde noticias relacionadas con la violencia delictiva, criminal y sexual. En realidad, la llamada página —o sección o nota, según sea el medio— roja ha sido una constante en la prensa salvadoreña, centroamericana y latinoamericana. El hecho violento es destacado en gran titular o ilustrado de manera elocuente, en particular por la televisión, la cual proyecta imágenes crudas sin ningún escrúpulo. Al deleitarse en los detalles más crueles y obscenos de los hechos violentos, la prensa satisface el morbo de lectores, audiencia y televidentes y llena los bolsillos de los propietarios de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, sin que aquéllos caigan en la cuenta, refuerza su experiencia de victimización así como también su sentimiento de inseguridad.

La prensa no sólo ha desplazado las notas en las cuales describe estos hechos a un sitio privilegiado, sino que, además, destaca la actuación de policías, fiscales y jueces y emite opiniones sobre las mismas, por lo general, con bastante ligereza y superficialidad. Los homicidios, las violaciones, los secuestros y los robos afectan de modo inmediato la vida cotidiana y la convivencia. De hecho, son la negación palmaria de aspectos que, por lo general, se dan por sentados en una sociedad civilizada. Este interés en el delito, sus autores, las víctimas y la investigación policial y judicial es reflejo del impacto que estos causan en la opinión pública, pero al mismo tiempo sirven para reforzarlo, en lugar de ayudar a superarlo de manera positiva. Así se explica, entonces, que al mismo tiempo que la opinión pública se identifica con la víctima y sus sufrimientos, con su reclamo de justicia y su protesta contra la

impunidad, abrigo y alimento en su seno la inseguridad y la incertidumbre. Sabe que la siguiente víctima puede ser un pariente, una amiga o la persona misma.

**En la actualidad, la Policía Nacional Civil
no puede garantizar un nivel mínimo de tranquilidad
a la ciudadanía al mismo tiempo que se muestra impotente
ante las actividades de la delincuencia común
y del crimen organizado.**

Finalmente, la reacción de las autoridades responsables de la seguridad pública ante esta situación es un asunto de interés general. De ahí que la participación comprobada de policías en actividades delictivas haya resultado tan traumática para la sociedad salvadoreña, así como la pasividad, la indiferencia o la incompetencia de las autoridades de seguridad pública para contrarrestar la ola de delitos. El clamor popular que esta constatación provocó y del cual, como es natural, la prensa simultáneamente se hizo eco y alimentó, obligó al gobierno de Flores a designar una comisión *ad hoc* para depurar a la Policía Nacional Civil. Esta tarea no se había emprendido hasta ahora, aun cuando ya había evidencia de los vínculos entre los policías y ciertos hechos delictivos, porque en la institución ha predominado el espíritu de cuerpo, el cual lleva a ocultar e incluso a justificar la conducta de sus miembros. La dirección actual de la Policía Nacional Civil enfatizó aún más este espíritu como elemento clave de la institución; pero con eso lo único que consiguió fue colocarla más a la defensiva ante los señalamientos de la población y la prensa. Esta actitud ha contribuido a alejar más a la policía de la sociedad. Es por eso que los repetidos llamados del gobierno y de la misma Policía Nacional Civil a la población para que colabore en las tareas de seguridad no han tenido eco e incluso que sus declaraciones sobre la disminución de la incidencia de la delincuencia carezcan de credibilidad.

A la dirección de la Policía Nacional Civil actual no le han faltado planes —plan de seguridad, plan para intensificar el despliegue policial en dos colonias de la zona metropolitana, plan de vigilancia policial en los autobuses, relanzado en cuatro oportunidades—, ni equipos —anfíbio, aéreo, montado y toda la parafernalia policial imaginable—, ni reorganización interna —integración de grupos especializados en todas las ramas policiales posibles—, ni asesores internacionales —primero predominantemente de origen europeo y, en la actualidad, estadounidense—, ni presupuesto. Pese a todo ello, sus resultados no son los esperados. El desempeño deficiente de la Policía Nacional Civil alimenta la frustración y la cólera de la población. Es cierto que los policías delincuentes o “los delincuentes vestidos de policías” son pocos —la comi-

sión *ad hoc* ha recomendado el despido de más de 200 agentes con expedientes abiertos por faltas graves o muy graves, incluidos algunos oficiales, de un total que se aproxima a los 19 mil, y está anunciada una segunda lista que sobrepasa el centenar de agentes con recomendación de sanción o expulsión de la institución— y que la mayoría de ellos estaría dispuesta a servir a la sociedad e incluso a dar la vida por ella; pero de la misma manera es evidente que esos pocos tienen aterrorizada a la población, han desprestigiado a la misma Policía Nacional Civil y, lo que es peor, han conseguido que aquélla pierda la poca confianza que tenía en ésta —hasta el extremo que un reconocido asesor de los gobiernos de ARENA se atreve a hacer llamados públicos a la desobediencia civil. De todas maneras, el número no debe ser despreciado, porque la comisión *ad hoc* ha comprobado la existencia de unidades enteras —siendo una de ellas, irónicamente, el 121 o número de emergencia— penetradas por el crimen organizado.

Este proceso de desprestigio y desconfianza no es reciente, pero ni las autoridades pasadas ni las actuales han dado importancia al asunto, más preocupadas por defender a la institución de los señalamientos de la población y la prensa, que por garantizar la seguridad de la sociedad. La Policía Nacional Civil se desnaturaliza cuando castiga a aquellos agentes que denuncian la corrupción interna, cuando tolera que éstos fabriquen pruebas para acusar a presuntos sospechosos ante los tribunales, cuando hace la vida imposible e incluso despiden de mala manera a policías honestos empeñados en descubrir a los autores intelectuales de ciertos crímenes. En pocas palabras, cuando tolera la mentira, la corrupción y la impunidad en sus filas. De todo ello hay pruebas abundantes en los tribunales y en el Instituto de Derechos Humanos de la UCA. El espíritu de cuerpo y la proyección de una buena imagen a costa de sacrificar la realidad han hecho que las autoridades de seguridad pública y, en último término, el gobierno, hayan perdido el control sobre la policía y sus actividades —se ha comprobado que policías infiltrados en el crimen organizado que, encontrando más beneficioso trabajar para éste, desempeñaron el doble papel de delincuente y agente encubierto ante las narices de sus propios jefes. Es así como la Policía Nacional Civil, en pocos años, se ha vuelto un refugio de delincuentes de toda laya y una fuente de inseguridad y temor para la población. Al desconocer los señalamientos e intentar ocultar los hechos, la dirección de la institución debilitó de tal manera sus controles internos que, en la práctica, los anuló. Fue el clamor de la población, provocado por la ola de secuestros, el que puso en evidencia el fracaso policial y el que obligó al gobierno de Flores a ordenar la depuración de la institución policial. En la actualidad, las autoridades de seguridad pública se encuentran desbordadas por los secuestros, los tráfico ilegales de bienes y personas y otras actividades del crimen organizado. No obstante las ventajas y los apoyos con los cuales ha contado, la Policía Nacional Civil no está preparada para enfrentar el desafío de la inseguridad y la violencia.

2. El enemigo principal de la seguridad pública es el poder oligárquico

Ningún gobierno verdaderamente democrático e interesado en salvaguardar la seguridad pública cuestionaría estas tareas y, más aún, se dedicaría a ellas con empeño. Pero en El Salvador, la lógica no es el punto fuerte de la política. El reconocimiento público de la existencia de espionaje telefónico, en violación abierta a la Constitución, con fines ajenos a la investigación policial y judicial y con la aprobación expresa o, al menos, con el conocimiento de las autoridades salvadoreñas y la colaboración de algunas empresas telefónicas (la antigua ANTEL y la actual *Telecom*) ha venido a deteriorar más la imagen de la Policía Nacional Civil y del gobierno de ARENA. La de la primera, porque su actual director es señalado como responsable de esta actividad inconstitucional, en los últimos años, cuando dirigió el Organismo de Inteligencia del Estado; y la del otro, porque con toda probabilidad fue el más beneficiado con estas actividades ilegales. La buena estrella del primer aniversario de Flores fue fugaz. Cuando menos se lo esperaba y cuando menos convenía a sus planes de proyección internacional para atraer inversión extranjera, su gobierno se encuentra metido en un escándalo con implicaciones políticas y judiciales, cuyas consecuencias son impredecibles. Algunas de ellas ya se han hecho sentir como el enfrentamiento del presidente con la prensa.

La Policía Nacional Civil se desnaturaliza [...] cuando hace la vida imposible e incluso despide de mala manera a policías honestos empeñados en descubrir a los autores intelectuales de ciertos crímenes. En pocas palabras, cuando tolera la mentira, la corrupción y la impunidad en sus filas.

La Policía Nacional Civil no tuvo un comienzo fácil, porque el poder establecido se resistió a una policía civil que, además, fuera agente y garante de la democratización de la sociedad. Llamar a este poder oligárquico puede sonar a ideología trasnochada o puede confundirse con el poder derivado de la actividad cafetalera tradicional. Aquí poder oligárquico significa más bien el poder de grupos que operan por encima de la ley y fuera del alcance de la policía y el juez en los ámbitos económico, comercial, financiero, tributario, etc. Se trata de grupos que poseen tal poder que se han vuelto intocables y, por lo tanto, actúan en la más completa impunidad. Para este poder parecía no haber alternativa al modelo autoritario, represivo y militar tradicional, a través del cual controlaba a la sociedad salvadoreña. Esta, en cambio, recibió con los brazos abiertos a la Policía Nacional Civil, en parte ajena a las resistencias que su desarrollo encontraba por parte del poder; consciente de su importancia para la convivencia y la democratización, depositó su confianza

en ella. Pero estas relaciones inéditas entre un cuerpo de seguridad y la sociedad no duraron. El tiempo se encargó de poner de manifiesto cómo el desarrollo de la nueva institución no se apegaba al diseño acordado en la mesa de negociación: su estructura no pudo consolidarse, sus líneas de mando no se definieron con claridad, tampoco sus mecanismos de control, y no ha sido dotada de una inteligencia policial. La consecuencia de este descuido imperdonable es la pérdida del control de la seguridad pública por parte de la policía y del ministerio del ramo. En efecto, ni el Ministerio de Seguridad, ni la Policía Nacional Civil tienen la iniciativa en la persecución del delito —la llamada “industria del secuestro” y el narcotráfico la han desbordado—, obtiene muy pocas sentencias condenatorias en los tribunales por falta de pruebas sólidas contra los acusados, ha perdido la confianza de la población y, con la colaboración de la prensa sensacionalista, ha contribuido a alimentar una sensación de inseguridad que no se corresponde con la realidad —en algunos casos incluso se puede hablar de histeria colectiva.

Como corolario de esta experiencia, la sociedad salvadoreña debiera aprender que la creación y el desarrollo de las instituciones sociales no dependen únicamente de la imaginación de los políticos y los legisladores, plasmada en un papel. En este caso, así como también en el de otras instituciones —como la Asamblea Legislativa, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos, la Fiscalía General de la República, etc.—, la sociedad debiera supervisar su funcionamiento, porque, al fin y al cabo, son instituciones cuyo quehacer la afecta. Al final, los costos de la prevención siempre son menores que los de la curación.



Los vacíos existentes en la estructura interna de la Policía Nacional Civil —algunos de ellos involuntarios, pero otros claramente pretendidos, aunque no fácilmente comprensibles— han hecho que, en la práctica, sea imposible controlar una institución que ha crecido de manera muy rápida, presionada por la necesidad de desplegar una cantidad considerable de agentes en un tiempo corto, porque se privilegió el despliegue territorial sobre la acción puntual y cualificada y porque se precipitó de manera innecesaria la disolución de las antiguas estructuras de seguridad. En el afán por sacar una generación tras otra de la Academia Nacional de Seguridad Pública, se descuidó la formación de los nuevos agentes. Los antecedentes de la mayoría de ellos fueron investigados de manera superficial, su motivación vocacional es dudosa, su formación se redujo a lo básico y no se ha dado seguimiento ni a su desempeño ni a su educación. Es así como el desafío principal que la seguridad salvadoreña tiene planteado en la actualidad no proviene de la actividad de los delincuentes, sino que se origina en la institución responsable de garantizarla. La crisis ha adquirido un volumen tal que las arbitrariedades, los abusos y los vicios de los cuales adolecían los cuerpos de seguridad disueltos y que se querían evitar a toda costa, han hecho su aparición en la Policía Nacional Civil que los reemplazó. Es así como ésta es la segunda institución nacida de los acuerdos de paz, que el poder oligárquico desnaturaliza, siendo la primera la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos —la cual todavía no ha podido recuperarse del daño que le ocasionó su director anterior.

Las dos instituciones más originales, diseñadas para servir de soporte a la transición hacia la democratización, han sido neutralizadas, en menos de una década, por el poder antidemocrático que continúa dirigiendo los destinos de los salvadoreños y las salvadoreñas. Es el mismo poder cuyos excesos llevaron a la guerra, que accedió a negociar su final y a hacer concesiones porque no tenía alternativa, que dio cumplimiento de mala gana a los compromisos adquiridos y que, finalmente, pese a todas las transformaciones que han tenido lugar desde entonces, se encuentra en una posición desde la cual puede revertir lo poco que se avanzó de la mano de la transición de postguerra. Incluso quienes sostenían que, sucediese lo que sucediese, el proceso de transición era irreversible, han debido reconocer que estaban equivocados. El poder oligárquico conserva la fuerza necesaria para revertir el tímido proceso de transición salvadoreño. Sin embargo, en la medida en que se resiste a los cambios democratizadores, trabaja en su propia destrucción. Al oponerse a la construcción de una sociedad democrática, respetuosa de los derechos humanos, civiles, políticos y culturales, está poniendo en peligro, de manera simultánea, su propia existencia, a mediano y largo plazo. Prueba de ello es que sus empresas y negocios han debido incrementar sus costos de operación para protegerse de las amenazas que provienen de la inseguridad social; que sus propietarios y gerentes no están protegidos contra las actividades del crimen organizado y, por lo tanto, se ven obligados a llevar una vida anormal, vigilada por guardaespaldas y

plagada de restricciones; y que la inversión extranjera, en la que tienen colocadas sus expectativas, no encuentra atractivo un país que, desde todo punto de vista, es inseguro.

Es importante enfatizar que la iniciativa para depurar la Policía Nacional Civil no provino de ella, ni siquiera del gobierno, no obstante los señalamientos constantes de la prensa y la sociedad. El director de la institución adoptó una postura defensiva, apoyado en unas estadísticas poco confiables e interpretadas con gran ligereza. La iniciativa fue motivada por el clamor popular. La sociedad es la que reclamó, con la colaboración de la prensa, la depuración de la institución y una acción más efectiva contra la delincuencia, en particular contra el secuestro y la extorsión —sin olvidar el robo a mano armada y el tráfico ilegal de bienes y personas. Ahora bien, la depuración de unos cuantos centenares de policías, incluidos algunos oficiales, no es suficiente garantía de la sanidad de la institución —tal como lo aseveró el presidente Flores. No lo es porque la lista de depurados sólo incluye a los policías con expedientes abiertos por haber cometido faltas graves o muy graves; con toda seguridad quedan otros muchos que también debieran ser expulsados de la institución, por las mismas causas; así como también es urgente establecer controles más estrictos tanto en la Policía Nacional Civil como en la Academia Nacional de Seguridad Pública y replantearse la formación de los nuevos policías y la formación permanente de los agentes en activo.

De la misma forma, tampoco hay que pasar por alto que la mayor parte de esta población, desesperada por la inseguridad en la cual debe vivir, también reclama mano dura no sólo contra los delincuentes, sino también contra los indeseables, aun cuando ello implique limitar los derechos y las libertades ciudadanas. Esta postura, alimentada por la frustración y la ira, es una amenaza para los pocos logros democratizadores de la transición de postguerra. En lugar de profundizar en la consolidación de los derechos y las libertades ciudadanas, éstos se estarían restringiendo en nombre de un concepto falso de seguridad pública. Ya se han producido los primeros intentos, todavía aislados, para administrar justicia por propia mano. La intensidad de la actividad delictiva, exagerada por el sensacionalismo de una prensa que difunde afirmaciones sin fundamento y juicios precipitados, la incapacidad de una policía desbordada y la impotencia de la población explican este clamor, cada vez más frecuente, que exige intervenciones autoritarias y drásticas. Convencida, debido a la repetición machacona de la prensa, de que los delincuentes gozan de más derechos que sus víctimas, la mayor parte de la población pide la reducción radical de las garantías procesales —desconociendo que esta acción es un arma de doble filo. Responsabilizar de la crisis de la seguridad pública al sistema judicial y en particular a la legislación vigente —sin desconocer sus vacíos, contradicciones y vicios— es equívoco, porque la raíz del problema se encuentra en la policía misma. La responsabilidad no recaería entonces en las autoridades de seguridad ni en la Policía Nacional Civil, sino en la legis-

lación. De hecho, ya se han introducido los primeros cambios en ésta, sin que se observen efectos notables en el combate contra la delincuencia.

Aunque la prensa ha desempeñado un papel importante en la crisis, no siempre, ni mucho menos, su contribución ha sido positiva. La frecuencia —y, en muchos casos, la mera repetición— de las notas sobre la comisión de delitos no guarda relación significativa con la realidad. A esto último, y a que la Policía Nacional Civil goza de muy poca credibilidad entre la población, se debe que la mayoría no perciba la leve disminución de la incidencia del delito que registran las estadísticas. Socialmente, la descripción detallada y bien ilustrada de algunos delitos aislados causa más impacto que la información cuantitativa, más realista y determinante a la hora de planificar acciones preventivas y punitivas. Esta falta de información objetiva es la que, por ejemplo, hace creer que la delincuencia juvenil o el raterismo constituyen los desafíos más difíciles que enfrenta la policía en la actualidad, relegando el mucho más grave del crimen organizado, a cuya sombra prosperan los dos primeros. Esta desorientación, con frecuencia cargada de emotividad, lleva a que se propongan soluciones descabelladas, las cuales cumplen el doble propósito de desviar la atención del problema real al mismo tiempo que le permiten enquistarse más profundamente en las estructuras sociales y estatales.

... la iniciativa para depurar la Policía Nacional Civil no provino de ella, ni siquiera del gobierno, no obstante los señalamientos constantes de la prensa y la sociedad [...]
La iniciativa fue motivada por el clamor popular.

3. La realidad y la razón deben imponerse ante la improvisación

La sociedad salvadoreña encuentra dificultades serias para identificar la raíz de problemas como el de la seguridad pública. Mal informada e incluso desorientada por los estragos de la violencia, atribuye la crisis a un sinnúmero de causas, excepto a la verdadera que, además, en este caso, es manifiesta. Esto lleva, en consecuencia, a proponer soluciones equívocas y, por lo tanto, inadecuadas, desde cualquier punto de vista.

La propuesta más generalizada y las más comúnmente aceptada es la reforma de la legislación vigente. Hay sectores como la Asociación Nacional de la Empresa Privada y algunos políticos de derecha que no se cansan de pedir cambios en este ámbito. Esta propuesta, en sí misma, es inadecuada porque sobrestima la capacidad del derecho penal al mismo tiempo que subestima sus efectos negativos sobre la delincuencia. La intervención penal, según los especialistas en la materia, sólo tiene garantías de éxito si se inserta en un conjunto más amplio de medidas de carácter social, dentro de las

cuales aquélla desempeña un papel marginal y, en el mejor de los casos, complementario. Por consiguiente, una política inteligente, en lugar de enfatizar la reforma de los códigos penales, debiera ocuparse de la elaboración y aplicación de un plan integral contra la violencia social, que, además, comprenda la seguridad pública y en especial la delincuencia. Lo más cómodo, pero no necesariamente lo más eficaz, es criminalizar las conductas que generan conflicto social. Esta es la demanda que los gobiernos —entre ellos el salvadoreño— están más dispuestos a satisfacer, porque no conlleva riesgos y porque comprende muy pocos compromisos y, en cambio, produce beneficios nada despreciables en el campo de la imagen y la publicidad. De todas maneras, la incidencia efectiva de la criminalización indiscriminada de los comportamientos socialmente conflictivos presupone una legislación idónea así como también recursos y voluntad para aplicarla. La responsabilidad recae en los tres poderes del Estado, pero más en el poder ejecutivo, en cuanto éste tiene a su cargo la policía y el sistema penitenciario.

En este punto existe una confusión que conviene aclarar. A veces pareciera que quienes reclaman con insistencia el endurecimiento de las leyes creen que éstas pueden ser utilizadas como instrumento para satisfacer venganzas o descargar iras —que responden más a movimientos exclusivamente viscerales que racionales. Paradójicamente, quienes más insisten en esta creencia son los que menos han sido afectados por la violencia y quienes equiparan justicia con venganza. El interés de la víctima no es la venganza, sino la reparación del daño —en la medida de lo posible—, la protección de la sociedad para que el hecho no se repita, la rehabilitación del delincuente y, en último lugar, la punición, entendida como un medio para la protección social y la rehabilitación del individuo. Los poderes públicos no pueden afrontar la criminalidad como una cruzada contra la delincuencia. El victimario, por muy repudiable o perverso que haya sido su acto, también tiene unos derechos que deben ser garantizados. El objeto de la justicia penal no es calmar la indignación, por justa que ésta sea, ni mucho menos retornar a la situación previa al delito, lo cual, obviamente, no es posible; sino reparar el daño ocasionado, asegurar a la sociedad que el hecho en cuestión no se repita en el futuro y buscar la rehabilitación del delincuente. Por lo tanto, sólo en este sentido y en esta medida castiga al delincuente. De ahí que sostener que el delincuente goza de más derechos que la víctima es una aberración jurídica. En este sentido, el propósito del derecho penal es bastante más modesto de lo que se da por sentado. El daño personal, físico o psicológico que un acto pueda causar es, en cierto sentido, irreversible e irreparable. En lugar de alimentar unos deseos de venganza cuyos alcances son muy cortos y, en definitiva, inútiles para lo que se busca, habría que fomentar la responsabilidad individual y social para causar el menor daño posible a los demás.

Hecha esta salvedad, hay que reconocer que el derecho penal es el instrumento más contundente a disposición del Estado para influenciar o determi-

nar la conducta de aquellos ciudadanos que no respetan las normas básicas de la convivencia. Es en este contexto donde el derecho penal adquiere su justa dimensión: define las conductas prohibidas, matiza su gravedad y verifica la concurrencia de sus presupuestos. El juez, por lo tanto, no es el representante de la ira popular, ni el vengador de la víctima. Sin duda, los jueces dictan sentencias equivocadas, contrarias a los códigos e incluso a la Constitución, por ignorancia o por venalidad. Sin embargo, ello no debe hacer olvidar que el derecho penal persigue juicios ponderados, a partir de la consideración de las diferentes conductas posibles. En este ámbito, queda mucho camino por recorrer y mucho que aprender en El Salvador acerca de las responsabilidades y las limitaciones de la humanidad y sus instituciones.

El interés de la víctima no es la venganza, sino la reparación del daño —en la medida de lo posible—, la protección de la sociedad para que el hecho no se repita, la rehabilitación del delincuente y, en último lugar, la punición, entendida como un medio para la protección social y la rehabilitación del individuo.

Otra de las propuestas más socorridas es la organización de la población para que contribuya con la policía y su propia seguridad. Esta propuesta tiene variantes que van desde aquellos que piden que la población asuma, en la práctica, tareas típicamente policiales hasta aquellos otros que hablan de la organización de una policía comunitaria, donde el énfasis estaría puesto en la síntesis de la perspectiva de la comunidad organizada y la policía. La seguridad y la policía son atribuciones a las cuales el Estado no puede renunciar, por lo tanto, la población, organizada o no, no puede reemplazar a la policía. Otra cosa es la colaboración y es en este contexto en el cual hay que situar propuestas como la de una policía comunitaria. Sin embargo, existen antecedentes muy recientes que obstaculizan la viabilidad de esta alternativa. Primero fue la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), a la cual siguieron las unidades paramilitares y los escuadrones de la muerte, organizados y dirigidos por la Fuerza Armada. La falta de experiencia, de educación y de madurez social con facilidad vuelve esta clase de organización en un instrumento del partido político en el poder y de las pequeñas envidias y venganzas personales y de grupos. Los males que se seguirían de una organización como ésta, en las circunstancias actuales, serían mayores que sus beneficios sociales. Además, para que esta posibilidad sea una realidad operante, primero es necesario que el Ministerio de Seguridad Pública y en concreto la Policía Nacional Civil recuperen la confianza y la credibilidad de la población salvadoreña.

Por razones similares es totalmente inadecuado proponer sacar el ejército a las calles, puesto que no está preparado para desempeñar las tareas propias de la seguridad pública. Pero es que, además, no es ésta su misión constitucional. De hecho, algunas unidades policiales se presentan tanto o incluso más armadas que las militares sin que por ello obtengan resultados mejores. El despliegue del ejército en las zonas rurales y en periodos especialmente críticos, como el de la recolección de la cosecha de café, tiene un efecto disuasivo importante, pero limitado, puesto que el robo de café no ha podido ser erradicado del todo.

A raíz de la crisis en la seguridad, se han agregado nuevas propuestas: la creación de nuevos grupos especiales dentro de la Policía Nacional Civil y de tribunales especiales para ventilar ciertos delitos considerados graves. Está comprobado que el combate contra el delito no es cuestión de cantidad, sino de inteligencia en el análisis y la planificación y de eficacia en la acción, cualidades de las cuales la policía actual carece de una manera manifiesta. La creación de tribunales especiales debilitaría aún más el ya de por sí bastante débil sistema judicial. El esfuerzo debe orientarse a que tanto la Policía Nacional Civil como el sistema judicial y el ministerio público cumplan con el mayor rigor y eficiencia posibles las funciones que la ley les atribuye.

En este contexto, circula la nueva propuesta del director de la Policía Nacional Civil, aunque de manera no oficial. Su objetivo es entregar la seguridad pública, con pretextos diversos y quizás, hasta cierto punto, justificados, a unidades militares de Estados Unidos. El plan tendría dos componentes: hacer del Aeropuerto Internacional de Comalapa una base militar estadounidense, con el pretexto de combatir el narcotráfico, y colocar asesores militares estadounidenses en las delegaciones de la Policía Nacional Civil así



como también en la dirección de sus unidades especiales e incluso permitirles conducir los equipos disponibles en las operaciones policiales. Esto equivaldría entregar el funcionamiento de la institución a Estados Unidos con el pretexto de que el gobierno salvadoreño no puede recuperar su control, ni dirigir el combate contra el narcotráfico. De hecho, la asesoría de militares estadounidenses a la Policía Nacional Civil se ha intensificado de manera notable en el primer año del gobierno de Flores. Estos asesores incluso participan en los operativos cotidianos de la policía salvadoreña. Si esta propuesta llega a consumarse, el gobierno de Flores entregaría a Estados Unidos —una potencia extranjera— la dirección de aquellas operaciones policiales en las cuales ésta se muestra más interesada —como el tráfico ilegal de drogas, personas y bienes—, pero retendría el control político de la institución con la intención de seguir usándolo como hasta ahora, es decir, para decidir quién es perseguido y quién no es perseguido por violentar la convivencia y el ordenamiento jurídico.

La participación —y, o intervención— de Estados Unidos en la dirección de la seguridad pública salvadoreña no augura nada positivo, dadas estas circunstancias y la experiencia de la guerra de la década de los ochenta. Las intervenciones directas estadounidenses, por lo general, no arrojan los resultados buscados de manera oficial y mucho menos en los términos en los cuales se lo plantean ambos gobiernos, es decir, dividiéndose el trabajo policial, según sus intereses particulares. Washington no parece haber aprendido las lecciones de la guerra salvadoreña. De la misma manera que durante ésta, Washington aceptó la violación de los derechos humanos —además de promoverla y encubrirla en el Congreso y ante la prensa y la sociedad estadounidenses— para no perturbar sus buenas relaciones con el ejército salvadoreño —del cual ni siquiera tenía una valoración realista—, si el plan del gobierno de Flores se concreta, hará algo similar, pero esta vez para conservar sus buenas relaciones con la dirección de la Policía Nacional Civil y el gobierno de Flores. Nada bueno se puede esperar de esta singular alianza. Por otra parte, esta propuesta atenta contra una de las funciones esenciales del Estado: el uso y control legítimo de la fuerza.

Con este plan, el estado salvadoreño estaría cediendo una parte de esta función a unidades que estarían bajo el control de otro Estado. Es así como no sólo la política económica neoliberal debilita al Estado salvadoreño, sino que, como en un proceso de "anorexia social" de autodestrucción, el mismo se debilita a sí mismo. Las instituciones salvadoreñas son cada vez más ineficaces porque han sido debilitadas de manera sistemática. Ejemplo claro de ello es el papel marginal del Consejo Nacional de Seguridad, mientras la Policía Nacional Civil y en particular su director acumulan un poder que no tiene contrapesos ni controles específicos. La ley de armas es otro ejemplo. La ley tiene normas buenas —la prueba balística, el examen y la diferencia entre licencia y matrícula—, pero sólo entraron en vigencia las malas —el calibre y la libertad para adquirir cualquier cantidad de armas. Esta contradicción se

debe a que las disposiciones restrictivas dependían de un reglamento que el poder ejecutivo decretó nueve meses después de entrar en vigencia la ley, cuando debió haberlo hecho dos meses después. Durante este tiempo, los comerciantes vendieron armas sin examen, ni licencia, ni prueba balística. De esta manera, el poder ejecutivo ha contribuido de manera directa a la violencia social por su negligencia.

La verdadera solución de la crisis de la Policía Nacional Civil y, en general, de la seguridad pública pasa, en primera instancia, por la elaboración de un plan consistente e integral, así como por la institucionalización de ambas instancias. La crisis exige plantear de nuevo la estructura institucional de toda la seguridad pública y su superación debe entenderse como un proceso de corto, mediano y largo plazo. La necesidad de mano dura contra el crimen organizado es incuestionable, pero para que ésta pueda golpear de manera eficaz, debe ser dirigida por una inteligencia y eso es, precisamente, lo que la Policía Nacional Civil de Mauricio Sandoval y del presidente Flores no posee. La solución pasa, en segunda instancia, por la transformación de la estructura oligárquica de la sociedad salvadoreña y por la ruptura con la tradición de impunidad en todos sus niveles. Ambas instancias condicionan, en grado diferente, pero inequívoco la viabilidad del proyecto gubernamental de seguridad pública.

Si el presidente Flores pretende cumplir la primera de sus cuatro promesas de gobierno, la depuración de la Policía Nacional Civil, ejecutada de manera drástica y rápida, es inevitable; pero no suficiente. La depuración debe ir seguida de un cambio en la dirección de la institución policial, pues ésta no sólo no pudo hacer en un año lo que la comisión *ad hoc* ha hecho en menos de un mes, sino que permitió que la seguridad pública continuara deteriorándose. El esfuerzo de esta comisión debe ser garantizado por una dirección comprometida con la misión de la Policía Nacional Civil, tal como está expresada en los acuerdos de paz, y por una reestructuración radical tanto de esta institución como de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, es necesario y urgente que la actividad de ambas instituciones se guíe por un proyecto de seguridad nacional consistente. Sólo así podrán recuperar la confianza y la credibilidad de la población.

Las razones para emprender la reforma estructural de la seguridad pública sobran. Las consecuencias de la prolongación de la inseguridad para el futuro de El Salvador son evidentes. No defender la vida humana en todas sus formas, tal como lo ordena la Constitución y la ética más elemental, y permitir que la población salvadoreña siga siendo víctima de la violencia y acumulando experiencias que la llevan al borde de la desesperación e incluso de la histeria, tendría más consecuencias graves para la democratización de El Salvador. El crecimiento sorprendente de las agencias privadas de seguridad y del comercio legítimo de armas de fuego y municiones es una muestra palpa-

ble de la privatización del uso de la fuerza —una función típicamente estatal. De la desesperación y la histeria, la población cae con facilidad en el comportamiento agresivo e ilegal, creyendo, equivocadamente, que suprimirá la violencia utilizando más violencia. Está demostrado que quienes se consideran amenazados por la inseguridad y viven atemorizados muestran muy poco aprecio por la democracia, los derechos humanos y la norma jurídica y, en su lugar, tienden a privilegiar el orden y la seguridad ante todo. Estas actitudes llevan a un sector importante de la población a reclamar menos tolerancia y participación y más orden, aun a costa no sólo de continuar avanzando en la consolidación y conquista de los derechos y las libertades ciudadanas, sino incluso de revertir lo poco que ha conseguido la transición de postguerra. Este sector, nada despreciable, colocaría la solución de la crisis de la seguridad en el imperio del orden autoritario y la mano dura, aun a costa de la democracia. Esto significaría que El Salvador no podría ser democrático mientras predominasen la inseguridad y el temor y lo que es peor, presupone que la democracia abre espacios donde surgen fuentes de inseguridad y temor.

La manera inadecuada como el gobierno enfrenta el desafío de la inseguridad y las consecuencias negativas que ello tiene para la democratización de El Salvador es fuente de deterioro permanente de su imagen en el exterior. Los gobiernos de ARENA se han esforzado por proyectar una imagen atractiva de un El Salvador nuevo, entendiendo por tal, un país democrático, seguro física y judicialmente, y con oportunidades insospechadas para inversionistas creativos y emprendedores. Desde hace más de una década, ARENA ha hecho depender el desarrollo económico nacional de la inversión extranjera. Dejando de lado, por no venir a cuento, la ingenuidad de esta expectativa, en particular como medio para disminuir la pobreza a niveles aceptables, es indudable que la inversión es muy sensible a la inseguridad, al vacío institucional y al nivel de ganancias. Los resultados de estos esfuerzos gubernamentales están a la vista. El Salvador no es el país centroamericano que más inversión atrae, al contrario, ocupa posiciones inferiores en la lista de preferencias. El tratado de libre comercio con México, la ampliación de las cuotas textiles de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la construcción de infraestructura vial regional han suscitado nuevas expectativas, pero es evidente que la crisis de la seguridad ha puesto en grave peligro su desarrollo futuro. Los proyectos en los cuales el gobierno de Flores fundamenta su optimismo y justifica su gestión administrativa se encuentran hipotecados de antemano. Esta es otra razón de peso para buscar una solución razonable, rápida y eficiente a la seguridad pública.

Pero ese optimismo no es compartido por la mayor parte de la población. La mitad no espera que la situación vaya a mejorar en un futuro inmediato, mientras que una tercera parte espera que empeore. Dos de cada tres salvadoreños no ven cambios positivos en el primer año de gobierno de Flores, mientras que la mitad percibe cambios negativos. La mayoría de la población tiene difi-

cultad para identificar los logros que para el presidente Flores son tan evidentes, no así en cuanto a los fracasos, donde las opiniones son más claras, pero también más dispersas. Esta diferencia tan notable en la apreciación del primer año del gobierno actual no puede atribuirse simplemente a una comunicación deficiente, ni tampoco puede menospreciarse como un juicio erróneo o una equivocación de los críticos, porque es la mayoría de la población la que disiente y lo hace porque no ha experimentado diferencias ni mucho menos mejoras que hagan su vida más humana y digna. El gobierno de Flores fundamenta su valoración positiva —y el mismo presidente se da a sí mismo un ocho, mientras que la población lo reprueba con 5.4— en expectativas y proyectos, mientras que la población opina desde su realidad cotidiana. Algo muy importante está fallando cuando aquellos a quienes se dice servir a través de la política no se consideran servidos o se consideran mal servidos.

San Salvador, 3 de julio de 2000.

