

El precio de una reforma a medias: la Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997) de Gino Costa (UCA Editores, 1999) es un libro de historia contemporánea que no debiera pasar desapercibido para quienes están preocupados por la seguridad ni para quienes, más en general, están interesados en conocer la realidad salvadoreña. Al ser un libro de historia, el autor relata y analiza la fundación y el desarrollo de la nueva policía, nacida a raíz de los acuerdos de paz. Desde esta perspectiva, el interés histórico del lector queda satisfecho por un texto acucioso, bien documentado y reflexionado con seriedad y profundidad.

La obra de Gino Costa, sin embargo, supera el interés del historiador por su gran actualidad. La explicación detallada de la fundación y del desarrollo de la Policía Nacional Civil pone en evidencia algunas de las razones más importantes por las cuales ésta no ha podido contener la delincuencia y el crimen, ni tampoco cumple con la misión primordial para el cual fue creada. La incapacidad y la impotencia actuales de la policía no son fortuitas, sino estructurales y responden a decisiones políticas e intereses específicos, ajenos e incluso contrarios al proyecto original.

Finalmente, la obra de Costa recoge la experiencia salvadoreña sobre la fundación de una policía civil, democrática y próxima a la población, concebida como uno de los pilares de la transición de la guerra a la postguerra, de la dictadura militar a la democracia. Desde la perspectiva de las transiciones, es una experiencia de la cual académicos y funcionarios pueden aprender mucho.

Una de las conclusiones que se sacan de este estudio y, ciertamente, una de las más chocantes, es que si el presidente Cristiani hubiese escuchado las advertencias que los especialistas le hicieron sobre la necesidad de adoptar medidas urgentes y eficaces para evitar que la delincuencia y el crimen aumentaran su incidencia, es muy probable que éstos no hubieran alcanzado los niveles que ahora El Salvador lamenta. Los especialistas hablaban desde el conocimiento que da la experiencia. En concreto, avisaron a Cristiani acerca de la necesidad de prestar atención a los desmovilizados de ambos ejércitos, de desarmar a la sociedad, de dotar a la policía de los medios indispensables y de perseguir a las bandas armadas. Por falta de visión y de entendimiento de la problemática, Cristiani echó en saco roto estas advertencias.

El resultado de este error es evidente y lamentable. El Salvador es ahora uno de los países más inseguros y violentos del continente. La única recomendación que el gobierno acogió fue el establecimiento de una unidad dedicada casi exclusivamente a perseguir a las bandas armadas, una de cuyas actividades más notoria es el secuestro. Pero sus operaciones no duraron mucho. En cuanto comenzó a tener éxito, incomprensiblemente, la unidad fue disuelta. Si Cristiani hubiera escuchado las advertencias, hubiera podido evitar mucho dolor a la familia salvadoreña y hubiera ahorrado a El Salvador una suma enorme de dinero, empleada en prevenir y atender las consecuencias de la inseguridad y la violencia. El costo económico de la violencia para el país ha llegado a representar, a lo

largo de la década de los noventa, una porción importante del producto interno bruto, tanto que ya se ha convertido en una rémora más para su desarrollo sostenible.

Nadie se opuso al proyecto de una policía civil y democrática, una vez aprobados los acuerdos de paz; pero la obra de Costa muestra la existencia de resistencias fuertes en el seno de la Fuerza Armada y ARENA. La situación creada por la transición resultó incomprensible e inconveniente para los cuerpos de seguridad, para los militares que los dirigían y para los políticos que los apoyaban. Los cuerpos de seguridad habían sido instrumentos para la guerra y habían sido utilizados con bastante eficacia en el control de la población y la represión política. Los militares y los políticos de la derecha los han llegado a considerar tan esenciales que pensaron —y es probable que todavía lo piensen, al menos algunos de ellos— que no podrían sobrevivir sin ellos. Por eso, el final de la guerra y la desaparición inevitable de sus instrumentos más característicos les resultó tan incomprensible como la nueva situación transitoria que se abrió paso y las nuevas instituciones en las cuales ésta se apoyaba. La resistencia de los militares y los políticos de derecha a transformar los cuerpos de seguridad o a disolverlos obedecía no tanto a una preocupación genuina por no debilitar más aún la seguridad pública, sino a su deseo por preservar sus privilegios y prerrogativas, garantizados por la mera existencia de dichos cuerpos. De ahí que transformar los cuerpos de seguridad les resultara además de incomprensible, un inconveniente bastante grande. Para estos grupos de la derecha, el que las actividades ilegales, la corrupción generalizada y la ineficiencia operativa de estos cuerpos de seguridad fuesen una amenaza real a la seguridad ciudadana era secundario.

La Fuerza Armada consideraba la seguridad pública como una competencia propia, derivada de su función militar. Transformar o disolver los cuerpos de seguridad implicaba su desmilitarización, lo cual equivalía a pérdida de poder sobre ellos y, a través de ellos, sobre la sociedad. Estaba tan acostumbrada a ver la seguridad como una operación militar que no cabía ninguna otra alternativa. En consecuencia, la Fuerza Armada, con el apoyo de los políticos de la derecha, pretendía conservar los cuerpos de seguridad intactos y con ellos retener su dirección y el control sobre la población. La transición, por lo tanto, debió avanzar contra los

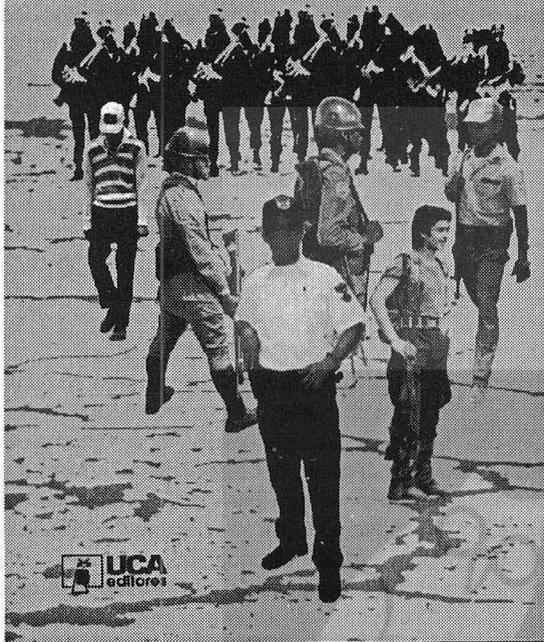
intereses de los militares quienes, consciente o inconscientemente, apostaron por sabotear la reforma de la seguridad pública. Pero no tanto porque ésta representara una amenaza para la seguridad nacional, un asunto de su exclusiva competencia, sino porque afectaba de manera directa su visión de la sociedad y del quehacer político y sus intereses económicos. Esta perspectiva fue compartida por el gobierno de Cristiani y por ARENA, los cuales se plegaron completamente a la voluntad militar, aunque sin reconocerlo abiertamente.

No hubo, pues, una ruptura tajante con el pasado y sus consecuencias son evidentes hoy día. La militarización de la policía continuó y aunque esto, en sí mismo, no es inconveniente ni raro —de hecho, la mayor parte de las policías del mundo son instituciones militares—, en El Salvador significa la prolongación sin solución de continuidad de patrones de conducta ilegales y criminales y, por lo tanto, de violaciones a los derechos humanos. Es así como la Policía Nacional Civil arrastra consigo la impunidad con la que operaron los antiguos cuerpos de seguridad. Esa impunidad se ha traducido en prácticas institucionales abusivas y arbitrarias contra la población. En el pasado, la impunidad se justificó por razones políticas y permitió perseguir y atacar al adversario político, real o supuesto. En la postguerra, la impunidad ha estimulado el surgimiento de conductas criminales en la misma Policía Nacional Civil.

La falta de ruptura con el pasado se constata también en la resistencia de la nueva policía a aceptar la subordinación a la autoridad civil y democrática. Las necesidades de la dictadura y la guerra conllevaban el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad y la concesión de una libertad de acción prácticamente irrestricta. Es así como gozaron de una autonomía política casi total. Al concluir el conflicto armado e iniciar la transición, el abandono de estas prácticas ha resultado mucho más difícil de lo esperado así como también el sometimiento de la policía a la autoridad civil. La resistencia ha provenido no sólo de los policías mismos y de los miembros de los antiguos cuerpos de seguridad conservados en la nueva institución, sino también de su dirección y de la dirigencia política de la derecha, las cuales comparten su visión. Sin una ruptura, sin embargo, la sujeción de los policías al control civil y legal es prácticamente imposible. Todavía prevalece la idea equivocada de que sus asuntos internos caen dentro de la

La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)

Gino Costa



categoría de los secretos de Estado o de la seguridad nacional, cuando en realidad pertenecen al campo del delito común y con frecuencia del crimen. No se puede permitir, pues, que la Policía Nacional Civil continúe actuando con impunidad, sin un control político efectivo, ni que siga considerando a la población como sospechosa e incluso enemiga.

Hasta ahora, la ruptura que marque el nuevo inicio no se ha producido. La Policía Nacional Civil actual debe mucho al pasado y su nueva dirección no ofrece garantías de que esa ruptura vaya a producirse pronto. Al contrario, las tendencias a la militarización son manifiestas. Este punto no debe menospreciarse. En la guerra y también en la postguerra, la ausencia de control político sobre la policía ha significado violaciones graves de los derechos humanos y corrupción en gran escala. Evidentemente, esas violaciones fueron mayores durante la guerra, pero todavía se dan sin que sean investigadas de forma debida; la corrupción, sin em-

bargo, siendo conservadores, es muy similar. La corrupción policial no sólo es un delito, sino que al mismo tiempo socava gravemente su eficiencia hasta anularla en la práctica, porque subordina el cumplimiento del deber al lucro. No es sorprendente entonces que los antiguos escuadrones de la muerte, cuya actividad principal era la represión política, se hayan transformado en bandas criminales, dedicadas a toda clase de delitos, incluidos los políticos, cuando así conviene a sus patronos.

La readecuación del aparato de seguridad a las exigencias de la transición y su depuración eran requisitos sin los cuales la Policía Nacional Civil no podía cumplir con su misión. El no haber hecho esa readecuación y depuración limitó no sólo la eficiencia de la Policía Nacional Civil, sino que además hizo que perdiera la confianza de la población. No hay que olvidar que la institución fue recibida con entusiasmo por la población. La nueva policía generó grandes expectativas acerca de un nuevo orden. Pero al cabo del tiempo, la policía fue perdiendo el aprecio y la confianza de la población, precisamente, por tres razones estrechamente vinculadas: por el incumplimiento de su misión, por sus actuaciones arbitrarias e ilegales, y por la impunidad con la que actúa. Al volver a las viejas prácticas del pasado, la Policía Nacional Civil se privó de un apoyo fundamental para cumplir su misión, de la confianza y la colaboración de la población. Esta no la percibe en la actualidad como una institución que esté a su servicio y de la cual pueda fiarse. Al contrario, la brecha que separa a la policía de la sociedad tiende a abrirse cada día más.

Otra consecuencia de no haber roto con el pasado es el elevado nivel de violencia de la sociedad salvadoreña. Desde antes de la guerra, el poder en El Salvador era ejercido de manera casi ilimitada. En la práctica, la única limitación posible provenía del poder que el otro pudiera poseer. Esta peculiar forma de ejercer el poder era posible por la posesión libre y el uso irrestricto de las armas de fuego. Los gobiernos de ARENA nunca han dado importancia al control de estas armas. Esta indiferencia se ha convertido en uno de los factores determinantes del alto nivel de violencia que azota al país. Existen indicios de que las armas utilizadas en bastantes hechos criminales han sido adquiridas en establecimientos comerciales. En estas circunstancias, los esfuerzos de una conocida organización no gubernamental, asociada a la gran

empresa privada, dedicada a recoger armas de fuego a cambio de alimentos, sólo tienen sentido si obedecen a otros propósitos distintos a los publicitados. Asimismo, esta forma de ejercer el poder está muy relacionada con la corrupción y la inoperancia del sistema judicial.

La desmovilización de los antiguos cuerpos de seguridad y de los dos ejércitos no fue inteligente. Los desmovilizados encontraron muy poco apoyo en el Estado para iniciar una nueva vida. Las indemnizaciones, las capacitaciones y el empleo fueron insuficientes para las necesidades de los desmovilizados. Los únicos realmente beneficiados fueron los altos oficiales de la Fuerza Armada quienes, además de amasar auténticas fortunas con la guerra, de la cual hicieron un negocio muy rentable, al concluir ésta, se repartieron entre ellos casi todos los recursos disponibles. La situación en la que quedaron los desmovilizados propició la conformación de bandas criminales, las cuales se han llegado a convertir en una de las principales fuentes de inseguridad en la actualidad. De hecho, se hizo y se hace poco para neutralizarlas. La Policía Nacional Civil todavía no ha dado la debida importancia a las unidades especializadas de investigación criminal.

Las múltiples agencias privadas de seguridad, las cuales han proliferado durante la postguerra, además de ser un complemento a la acción estatal, debieran ser controladas rigurosamente. No pocos desmovilizados han encontrado empleo en ellas, convirtiéndose de esta manera en plataforma de acción para los policías y militares dados de baja. Algunas de ellas son propiedad de políticos asociados a las estructuras ilegales y a los escuadrones de la muerte de la guerra.

Los gobiernos de ARENA, equívocamente, han responsabilizado al sistema judicial y de una forma muy particular a los códigos penales de la inseguridad y de la violencia. No cabe ninguna duda de que el sistema judicial adolece de problemas estructurales graves y que los códigos son perfectibles y que se deba prestar atención urgente a ambos problemas. Sin embargo, estas deficiencias no explican por qué la Policía Nacional Civil no sirve bien a la población ni combate eficazmente la delincuencia y el crimen. Las debilidades y obstáculos de la institución policial, señalados por Costa en su libro, no pueden ser obviadas. El sistema judicial, los códigos y la policía son parte de un mismo sistema y éste no puede operar con eficien-

cia si una de ellas, o, en este caso, todas ellas, actúan de manera deficiente. Es evidente, entonces, que la deficiencia de los tres elementos repercute negativamente en el combate contra la delincuencia y el crimen.

En la medida en que la policía documente con mayor rigor las acusaciones contra los sospechosos que captura, los jueces tendrán menos margen para maniobrar y dejarlos en libertad. Dicho esto, hay que reconocer que las reformas del sistema judicial y penitenciario están pendientes. Los negociadores de los acuerdos de paz pensaron de manera equivocada que la transformación del sistema judicial sería un resultado natural de las modificaciones que introdujeron en la selección y el nombramiento de sus autoridades principales. La experiencia ha demostrado que esos cambios fueron superficiales y que los buenos magistrados pueden poco contra una estructura judicial cargada de vicios de toda clase.

La experiencia salvadoreña muestra, según las investigaciones de Costa, que la creación de una policía después de la caída de una dictadura o la finalización de una guerra enfrenta dilemas que si no son resueltos de manera adecuada, ponen en peligro el éxito de la empresa. El primer dilema está relacionado con el modelo y la doctrina policial y, derivadamente, con su organización y funcionamiento. En el caso salvadoreño, el modelo adoptado expresaba, al menos a nivel teórico, la idea del servicio. La Policía Nacional Civil fue concebida como una institución de servicio público, cuya misión consiste en proteger a los ciudadanos para que éstos puedan gozar de sus derechos y libertades. Elementos centrales de esta concepción son el respeto a la población, la lucha eficaz contra el crimen y la cercanía con la población a la cual busca servir. Por consiguiente, es todo lo contrario a la concepción militar que privilegia el control, la autoridad y el acuartelamiento. Concebida de esta manera, la Policía Nacional Civil debía ser un baluarte de lo cívico, de la colaboración ciudadana y de la democratización.

Desde esta perspectiva, la desmilitarización de la sociedad pasa por la desmilitarización y la democratización de la policía. Cualquier intento por militarizarla es un retroceso y una amenaza para la democratización del país. La desmilitarización de la policía no está garantizada con colocar en su dirección a civiles, porque casi ninguno de ellos tienen conocimiento especializado o experiencia

en los asuntos policiales o de seguridad, precisamente, como consecuencia del predominio militar de décadas sobre la sociedad salvadoreña; pero además, porque muchos civiles tienen una mentalidad militar. Por lo tanto, la tendencia a volver al militarismo con su dosis de autoritarismo y arbitrariedad es demasiado fuerte aun ahora. No es obvio para quienes deciden los destinos de El Salvador que la policía deba ser civil y deba estar al servicio de la sociedad.

El segundo dilema importante está planteado por la conservación o disolución de los antiguos cuerpos de seguridad. En el caso salvadoreño, al comienzo, se pensó en conservar la Policía Nacional, depurándola y reestructurándola. Pero su disolución se impuso por su ineficiencia y corrupción manifiestas, en especial las de sus dos unidades especializadas, la Unidad Ejecutiva Antinarco-tráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos —ambas organizadas y financiadas por el gobierno de Estados Unidos y conservadas a pesar de sus vicios manifiestos porque así convenía a la burocracia estadounidense—. Sin embargo, la decisión sobre el futuro de los cuerpos de seguridad no debe ser tomada sin conocer sus fortalezas y debilidades institucionales y las posibilidades reales para modernizarlos. El carácter cerrado de los cuerpos de seguridad salvadoreños, su falta de interacción con la población y su actitud defensiva ante la sociedad dificultaron no sólo conocerlos a fondo, sino también supervisarlos.

Si se decide disolver los antiguos cuerpos de seguridad es necesario considerar a continuación si se conserva su personal o se prescinde de él. Conservarlo significa aprovechar su experiencia, pero también supone arrastrar sus vicios. Es muy difícil cambiar la mentalidad y la actitud de los viejos policías, sobre todo cuando aún persisten tendencias que refuerzan los modos de proceder antiguos. Por otro lado, su permanencia en las filas de la nueva institución es pernicioso, porque es muy probable que perpetúe sus deficiencias y arbitrariedades. Si la descomposición es profunda y generalizada, y la impunidad abierta y desafiante como en el caso salvadoreño, lo mejor es crear algo completamente nuevo.

Pese a ello, los negociadores optaron por un camino intermedio. Conservaron una parte del personal de los antiguos cuerpos de seguridad e introdujeron otro tanto de desmovilizados del ejército

guerrillero más una mayoría de independientes. La retórica gubernamental siempre ha atribuido las dificultades de la seguridad y la policía a la presencia de ex guerrilleros, pero la evidencia que Costa aporta muestra que la mayor parte de los problemas han sido originados por los miembros de los antiguos cuerpos de seguridad. Con el apoyo de una dirección inadecuada, éstos han podido retener mucho del pasado, imposibilitando la ruptura y la reforma radical.

Esto lleva a Costa a plantear el tercer dilema, relacionado con la duración de la transición. La desconfianza con los antiguos cuerpos de seguridad llevó a pactar en la mesa de negociación una transición corta de dos años. En la práctica, ésta resultó demasiado breve para atender debidamente la desmovilización de los miembros de los cuerpos disueltos y para reemplazar a estos últimos con la nueva institución. La conducta escandalosa de la Policía Nacional aceleró aún más su desaparición, aclarando las dudas que todavía quedaban sobre la conveniencia de conservarla. Ahora bien, mientras más dura la transición, la selección y la capacitación del nuevo personal son mejores, mientras que la desmovilización del antiguo es más fácil.

Costa señala a la comunidad internacional la trascendencia de prestar atención y destinar recursos para fortalecer el poder civil, subordinar la seguridad a la institucionalidad, garantizar la independencia de la prensa, para la actividad de las instituciones de derechos humanos y para la organización de la sociedad en proceso de transición. La banca multilateral debiera ocuparse, por lo tanto, de la institucionalidad estatal y en particular de la seguridad, puesto que es un elemento fundamental para poder construir una economía vigorosa y una sociedad fuerte. En este contexto cabe evaluar a las instituciones dedicadas a la seguridad pública desde una perspectiva económica. Muchas de ellas son sumamente ineficientes y muy caras. La Policía Nacional Civil y el Ministerio de Seguridad salvadoreños no parecen ser la excepción. Su creciente presupuesto y la elevada inversión en equipo e instalaciones no se traducen en una mayor eficiencia y seguridad. Desde este punto de vista, es una empresa con gravísimos problemas de rentabilidad social.

La transición salvadoreña es un proceso fundamentalmente político. La transformación de la seguridad es de una manera muy particular una deci-

sión política. Disminuir los niveles de violencia, arbitrariedad e impunidad policial no es, en primera instancia, un asunto técnico, sino político. En consecuencia, las resistencias y los obstáculos que ha encontrado el proceso de transición hubieran podido evitarse si hubiera voluntad política para transformar la sociedad y el Estado salvadoreños.

No deja de ser paradójico, tal como señala Costa, que el proceso de transición haya sido conducido por un gobierno que no estaba completamente convencido de la paz, sino tan sólo de su utilidad funcional. Ninguna de las reformas importantes recogidas en los acuerdos de paz formó parte de la plataforma electoral ni del plan de gobierno de Cristiani y Calderón. De no haber sido por la negociación, ninguno de los dos hubiera impulsado las reformas hechas. Aquí radica, en realidad, la debilidad estructural del proceso. El FMLN perdió su poder militar y político al firmar el cese del fuego. De hecho, su estructura militar desapareció nueve meses antes que su contraparte guberna-

mental hubiese cumplido con todas sus obligaciones.

Naciones Unidas compensó este desequilibrio, lo cual, a su vez, dio origen a presiones constantes sobre los asuntos internos —seguridad, justicia y elecciones— y a enfrentamientos con los gobiernos de Cristiani y Calderón. En estas circunstancias, la misión de Naciones Unidas tenía que resultar incómoda. Sus intervenciones y recomendaciones fueron vistas inevitablemente como una interferencia inaceptable, pero tuvieron que ser aceptadas. Esta paradoja explica las resistencias sucesivas y reiteradas del gobierno salvadoreño a asumir con entusiasmo la construcción del nuevo régimen de seguridad civil. Así se explican, por consiguiente, los retrasos, las trampas y las triquiñuelas que caracterizan la transición salvadoreña. En el fondo, se buscó impedir la creación de un nuevo orden o al menos que éste fuera lo más parecido posible al antiguo.

Rodolfo Cardenal S.J.

