

Militarismo, ineficiencia gubernamental y crimen organizado

Un problema crucial, de primera importancia —aunque también sumamente común y frecuente— que surge al calor del proceso de sustitución de un régimen autoritario por otro democrático es el sometimiento de las fuerzas armadas al control civil junto a la respectiva limitación de su influencia política en el conjunto de la sociedad. De ahí que una nación que recién ha transitado a la democracia —tal y como corresponde, mal que bien, al caso salvadoreño— debe lograr, si es que aspira a afirmarse en el tiempo y tener mejores posibilidades de consolidación, reducir el poder y los amplios privilegios de los estamentos militares hasta un nivel compatible con el funcionamiento de una democracia efectiva, al menos en el nivel básico de los procedimientos.

El desafío para los dirigentes civiles de una nación, cuyos esquemas democráticos son recientes, en consecuencia, consiste en construir un nuevo esquema de relaciones cívico-militares que haga énfasis en la profesionalización del estamento armado, asignándole funciones claras y limitadas y reforzando el aspecto apolítico de su ética profesional. Conseguir ese objetivo, no obstante, depende, en la práctica, del grado de fuerza y de la habilidad negociadora alcanzado en la marcha del proceso de transición por el liderazgo civil.

En El Salvador, como sabemos, la ejecución de los acuerdos de paz propició un esfuerzo de

desmilitarización de la sociedad importante. Sobre todo, redujo cuantitativamente el tamaño del ejército y limitó y redefinió jurídicamente los alcances de su misión constitucional. Con todo, el ejército ha continuado siendo una institución excesivamente grande y bien equipada. Ello constituye, obviamente, una severa contradicción con el tamaño del país, la finalización de la guerra civil y los requerimientos establecidos para cumplir su nueva misión asignada. Además, los acuerdos no establecieron las condiciones suficientes para configurar el nuevo marco de relaciones cívico-militares bajo una supervisión civil efectiva. De ahí que el ejército sigue gozando de una autonomía institucional sin precedentes y reñida con el buen desarrollo del proceso de consolidación democrática. De hecho, la influencia política del ejército se ha visto acrecentada también —y de forma especial— por la aguda crisis de eficacia experimentada en los principales órganos de conducción del Estado.

No cabe duda, en efecto, que el actual gobierno ha manifestado hasta ahora una notoria incapacidad para responder de manera efectiva a los principales desafíos sociopolíticos y económicos de la nación. Sus respuestas vacilantes, contradictorias, pero sobre todo desacertadas frente a las demandas y dilemas nacionales han creado, naturalmente, un mayor espacio de afirmación de la institución militar. De esta suerte tenemos que, a

lo largo de los últimos tres años —y en los momentos principales— del agitado proceso de transición, la Fuerza Armada se ha presentado a sí misma de manera interesada como la reserva salvadora del país. Puede decirse, por lo tanto, que ha habido una convergencia de complicidades. Por una parte, el constante deseo manifiesto del ejército para volver a salir de los cuarteles. Por el otro, el hábito negativo de la sociedad política de volverse hacia el ejército en las situaciones críticas para solicitar su apoyo. La ineficacia gubernamental, pues, tal y como numerosos estudios de caso sobre el cambio político lo han demostrado, tiende a promover que el ejército asuma un papel más político en dichos procesos.



Ambas características del proceso de paz —autonomía del ejército e ineficacia gubernamental— se revelan con particular claridad en el manejo de uno de los problemas más graves experimentado por la sociedad salvadoreña a lo largo de poco más de tres años de proceso de transición. Este problema es el de la explosión del fenómeno de la criminalidad, el cual ocupa un lugar central en la configuración de la presente coyuntura sociopolítica. Combatir a la delincuencia común y atacar frontal y decididamente el crimen organizado, en realidad, es una de las necesidades más urgentes de la sociedad salvadoreña en su conjunto. Algunas de las cifras dadas a conocer al respecto son francamente alarmantes e intolerables.

Según un informe de la Fiscalía General de la República, divulgado por la prensa local, en 1994 se cometieron 9,135 homicidios y 6,443 personas fueron lesionadas. La mayoría de esos casos se registraron en ataques protagonizado por delincuentes. Esa impresionante cantidad de personas afectadas en su integridad física representa, por ejemplo, un poco más del doble de las bajas registradas tanto por el FMLN como por el ejército en 1991, el último año de confrontación bélica. Asimismo, de acuerdo a estadísticas de la Policía Nacional Civil, los departamentos que en 1994 registraron el mayor número de puntos de asalto fueron San Miguel con más de 300, seguido de La Paz con más

de 250 y La Unión con más de 200. El propio director de la Policía Nacional Civil, Rodrigo Avila ha reconocido, en este sentido, que El Salvador presenta ahora los índices de criminalidad más altos a nivel latinoamericano. De hecho, la delincuencia en San Salvador es de la misma magnitud o sobrepasa a la de ciudades como Río de Janeiro o Medellín. El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), por su parte, en una de sus últimas encuestas reveló que el 54 por ciento de la población considera que la delincuencia es el principal problema que enfrenta El Salvador; mientras que un 35 por ciento de los encuestados en dicho sondeo afirmó haber sufrido un asalto o intento criminal en el período cercano al momento de realizar dicha encuesta.

El fenómeno de la elevada criminalidad obedece, sin duda, a causas complejas y diversas entre las que destacan el elevado índice de desempleo, la aguda descomposición social experimentada tras la finalización de los doce años de guerra y, naturalmente, el relativo fracaso de los programas de reinserción de los ex combatientes de ambos bandos a la vida civil, pero también a la emergencia de nuevos y poderosos grupos de interés vinculados a actividades decididamente ilícitas. Recordemos que mucha de la violencia registrada —secuestros, asesinatos, robos y violaciones— es producida por bandas de delincuentes bien organizadas y presuntamente compuestas por ex miembros

del ejército. De ahí que no sea gratuito que estos hampones utilicen, para cometer sus fechorías, toda clase de pertrechos militares de uso privativo del ejército, utilicen procedimientos militares en sus acciones delictivas y sus ropas de fatiga muestren los emblemas y monogramas de las guarniciones castrenses.

Para hacer frente a dicho fenómeno, la Fuerza Armada ha vuelto a desempeñar funciones de seguridad pública. Mediante la puesta en vigor del plan "Guardián", en efecto, unos cinco mil efectivos del ejército se han incorporado a los aproximadamente siete mil agentes de la Policía Nacional Civil para combatir la delincuencia común y el crimen organizado a nivel nacional y especialmente en las desprotegidas zonas rurales del país. El esquema fundamental de acción del susodicho plan consiste, de hecho, en desplegar un intenso programa de patrullajes combinados con carácter disuasivo por un período no determinado. Cabe destacar que la participación de los efectivos del ejército se ha concebido como un apoyo en términos de recursos humanos y logísticos —efectivos, helicópteros, comunicaciones, armas de asalto, etc.— para así reforzar a la Policía Nacional Civil. Este apoyo concluiría, en principio, cuando la policía adquiriera la capacidad y eficiencia para asumir las responsabilidades de mantener el orden público y la seguridad ciudadana.

La adopción de una medida de esta naturaleza ha resultado, por supuesto, controvertida. Ante todo, se trata de una medida que, como ya hemos adelantado, en sí misma supone una clara violación del espíritu de los acuerdos de paz en materia de desmilitarización de la sociedad salvadoreña y afirmación del poder civil sobre el militar. Es, además, una medida claramente inconstitucional que ha encontrado su legitimación jurídica en el ejercicio extraordinario de la facultad del poder ejecutivo para recurrir al uso del ejército en misiones específicas y en condiciones de emergencia nacional. De ahí que, no obstante lo anterior, la decisión del presidente Calderón Sol se haya justificado en virtud de la grave situación de inseguridad ciudadana en la que se encuentra el país.

La utilización del ejército para frenar el auge delictivo ha recibido, en consecuencia, oportunas

críticas de parte de la oposición política y de sectores de la sociedad civil. Se cuestiona, sobre todo, el carácter coyuntural —por no decir provisional e improvisado— de la medida. Un buen comienzo, en consecuencia, para la erradicación de la violencia delictiva pasa por la elaboración de una diagnóstico acertado y fundado, incluso, en una necesaria labor de inteligencia sobre las causas, dimensiones, intereses y otros elementos que forman parte de la dinámica del crimen organizado. Recordemos que en El Salvador, las acciones de secuestro, extorsión y robo son verdaderas industrias. Junto a ellas han proliferado con igual virulencia otras actividades también reñidas con la legalidad, aunque con un carácter más encubierto, como el lavado de dólares, el narcotráfico, el contrabando de automóviles y el tráfico de armas. No es ningún secreto, en consecuencia, que existen en el país estructuras delictivas alrededor de las cuáles giran intereses millonarios que prosperan en un clima de total impunidad. Queda claro, por lo demás, que no es con la presencia de tropas militares en las calles como mejor se combaten esas actividades lucrativas e ilícitas. Sin duda, sería más eficaz la afirmación y el reforzamiento del débil sistema judicial salvadoreño. Este, como sabemos, se caracteriza por ser sumamente frágil y vulnerable a la manipulación.

Las críticas al plan contra la delincuencia, asimismo, han cuestionado el carácter discrecional de las medidas puestas en marcha. Esto es, la oposición ha puesto en tela de juicio la poca información brindada en torno a las dimensiones del apoyo del ejército a la Policía Nacional Civil. También ha cuestionado la ausencia de normas y procedimientos que limiten y circunscriban la acción castrense al control civil. La misma facultad constitucional del presidente merece, en este sentido, una rigurosa revisión para determinar cuándo las condiciones son excepcionales y cuándo se han agotado todos los medios ordinarios para disponer de la Fuerza Armada. Bajo el actual esquema constitucional, todas esas decisiones y evaluaciones recaen, en efecto, en la mera discrecionalidad del ejecutivo. Ello evidencia un importante vacío de la legislación, en virtud de la cual se determinan los elementos que hacen excepcional una situación, los medios que deben agotarse previamente para

no violentar el esquema constitucional y los límites dentro de los cuales puede recurrirse al ejército.

Revisar la legislación vigente al respecto a la luz de la experiencia actual, puede fortalecer, por otra parte, al propio poder ejecutivo y facilitar la formulación de una misión alternativa para el ejército. Una normatividad de esa naturaleza daría paso a la configuración de una estrategia clara y necesariamente urgente para aumentar la capacidad de supervisión del poder legislativo. Por ejemplo, es necesario sentar las bases jurídicas y constitucionales para que el ejército dé cuenta —como sucede en todo régimen político plenamente democrático— a los diputados electos de todos los pormenores y detalles del presupuesto militar.

El alarmante grado de violencia delictiva supone, finalmente, una obvia crisis de eficacia gubernamental y revela, junto a otros indicadores, la fragilidad del desarrollo del proceso de democratiza-

ción del país. El recurso a la Fuerza Armada por parte del ejecutivo para combatir el crimen afirma, ciertamente, a la institución castrense y refuerza la vieja percepción prejuiciada y especiosa de los militares, según la cual, el ejército es la única institución con capacidad para defender al Estado y para garantizar el orden. A partir de esta tesis, el esfuerzo por subordinar al ejército al control civil se debilita y, en cambio, aumenta los márgenes de autonomía y legitimidad militar, en detrimento de la búsqueda consolidación democrática.

Urge, sin duda alguna, combatir la delincuencia, pero ello debe hacerse desde una óptica que vaya más allá de las respuestas a las necesidades del corto plazo. Es decir, el combate contra la delincuencia y el crimen organizado debe hacerse utilizando procedimientos que incontrovertidamente afirmen el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional Civil.

A. S.

