

P O L I T I C A

Seguridad Ciudadana en Democracia.¹

(De los Acuerdos de Chapultepec hacia la consolidación de la Paz)

Oscar A. Fernández

Jefe de la Asesoría Ejecutiva de la Dirección General de la Policía Nacional Civil de El Salvador y Secretario Nacional ante la Junta Directiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centro América

**El garantía de los derechos
del hombre y del ciudadano,
necesita de una fuerza pública.**

**Esta fuerza se instituye, por tanto,
para beneficio de todos
y no para la utilidad
particular de aquellos
que la tienen a su cargo.**

**Constitución de la República
Francesa (1791)**

INTRODUCCION

Para el Estado democrático, la libertad y la seguridad son conceptos complementarios: la libertad permite controlar la arbitrariedad y la seguridad posibilita afianzar la libertad. La protección de los derechos fundamentales de las personas, en condiciones de equidad, no constituye sólo un objetivo en el complejo quehacer estatal, si no ante todo, el mismo fundamento del Estado. Es esta, inequívocamente, la condición de justicia que le da legitimidad al ejercicio de los poderes públicos, y en definitiva garantiza la existencia misma de la organización política democrática.

Los Acuerdos de Paz en El Salvador, definieron un nuevo concepto y un nuevo marco doctrinal y jurídico dentro del cual se deberá desarrollar la actividad propia que garantice la seguridad pública, la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las leyes. Para ello se reforma el Art. 159 de la Constitución de la República que literalmente establece que la defensa nacional y la seguridad pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La seguridad Pública estará a cargo de la policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente

PRESENTACION

El considerable impacto internacional que ha tenido el proceso de cambio político en El Salvador, iniciado desde hace cinco años con la firma de los Acuerdos de Paz, en febrero de 1992, nos coloca en la mira del mundo y demanda de nosotros la mayor objetividad en el abordaje de los problemas que trae consigo todo proceso de edificación y consolidación de la democracia en sentido positivo.

Intentará precisar brevemente, algunos elementos sobre esta nueva situación que vive la sociedad salvadoreña y como interactúa la nueva policía Nacional Civil en ese contexto, para finalizar apuntando algunas consideraciones generales a las perspectivas de integración regional en esta materia.

¹ Primer Foro Centroamericano: *Papel de las instituciones policiales en el desarrollo de los procesos de paz y la consolidación de la democracia en Centro América.*

de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. La policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y rural, que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, con apego a la Ley y estricto respeto a los derechos humanos.

Los acuerdos de paz previeron también la reforma del sistema educativo acorde a un novedoso y revolucionario aparato de seguridad ciudadana, para dotarla de una moderna formación, que ponga énfasis en la preeminencia de la dignidad humana, en los valores democráticos, en el respeto a los derechos inherentes de las personas y en una actuación eficaz, orientada al servicio público.

Así, y con el propósito de enrumbar nuestra discusión hacia los problemas y avances del nuevo modelo policial en El Salvador y en Centroamérica, debo subrayar, que la definición de seguridad ciudadana, en el contexto de una sociedad civilizada (es decir, lo contrario de militarizada), sólo puede ser entendida como la situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos que ostentan la totalidad de las personas, tanto individuales como colectivos. Partiendo de esto, la Institución policial debe desempeñar su papel contribuyendo al establecimiento de un clima ordenado, tolerante, solidario y no violento, que genera estabilidad al sistema.

AVANCES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS ANTE EL RETO DE CONSTRUIR UN NUEVO CONCEPTO DE POLICIA EN DEMOCRACIA

Un vistazo a nuestra joven historia institucional sin duda evidencia avances en sentido positivo y el denodado esfuerzo de sus dirigentes por apearse a lo determinado en los Acuerdos de Paz, confirmándose que vamos en la vía correcta de construir un nuevo modelo de seguridad ciudadana.

Sin embargo, tal afirmación no engloba implícitamente una calificación igual en cuestión de método y organización del

trabajo del cuerpo policial, pues no necesariamente las voluntades positivas coinciden con un sistema adecuado, potente y eficaz de planificación estratégica, organización y administración.

La Policía Nacional Civil (PNC), fue concebida y organizada para prestar un servicio público, garantizando la seguridad de la comunidad, cuidando que los derechos individuales y colectivos no se violen. En las sociedades modernas, democráticas y civilizadas, la administración pública o las organizaciones de servicio público, constituyen la vía principal por medio de la cual la ciudadanía ha de resolver sus problemas. Por tanto,

si la policía sintetiza su misión constitucional en lo antes expresado, es correcto afirmar que nuestra corporación es una organización con responsabilidad social.

Es precisamente esta definición lo que la convierte en una institución de nuevo tipo, que sin duda está coadyuvando grandemente a la construcción y consolidación de la democracia en sentido positivo.

EL CONTEXTO SOCIAL Y EL DESARROLLO DE LA CORPORACION POLICIAL

En toda organización, hay factores que influyen en su desarrollo, unos externos



y otros internos, siendo interdependientes. En el caso de la PNC, los factores externos más influyentes pueden agruparse en: a). El contexto social y las demandas de la sociedad y b). El sistema legal del país (sobre todo el sistema penal). Los factores internos a su vez, los constituyen generalmente el crecimiento territorial, la diversificación de especialidades, la descentralización de la gestión policial, etc.

Partiendo de esta relación, los factores de carácter interno (formación ética profesional, administración y gerencia de la corporación, aplicación de los procedimientos policiales, etc.), que vienen a constituir el "motor" del cambio en la organización, casi siempre tienen un efecto paradójico. La necesidad del cambio se genera en todos los niveles de la organización, pero la gran responsabilidad de iniciar y concretar el cambio reside, primordialmente, en quienes la dirigen. No obstante, hay dirigentes reticentes al cambio que se vuelven celosos guardianes de prácticas establecidas, sobre todo cuando éstas responden a intereses particulares. Es aquí donde generalmente se sustituye la normatividad, la planificación y el liderazgo por el autoritarismo, marcándose así una tendencia a revivir pretéritos paradigmas de conducción que ya demostraron su agotamiento histórico, provocando el desaparecimiento de algunas instituciones y profundas reestructuraciones en otras. Sin embargo, solo las jefaturas de la corporación son capaces de asumir el cambio y dirigir el desarrollo, pues es desde aquí de donde se ve la organización como un todo, se tiene la información necesaria, se toman decisiones cruciales, se distribuyen los recursos y por último, si hay factores externos que afecten a la organización, se identifican y, de ser posible, se prevén los cambios necesarios.

Los factores externos que provienen del contexto social tienen que ver con el incremento de la criminalidad y la diversificación de sus manifestaciones: asesinatos, robos, tráfico de drogas, comercio ilícito de armas, lavado de dinero, falsificación de moneda, tráfico ilegal de vehículos, pandillerismo juvenil,

violaciones sexuales, sobre todo contra niños, etc.

Al mismo tiempo, estos factores están interrelacionados con los altos índices de pobreza, la migración del campo a la ciudad con el consiguiente hacinamiento poblacional y los grandes "cinturones suburbanos de miseria" que ello provoca; la apertura de nuestras fronteras al comercio internacional que obliga a la abolición de restricciones legales en el ingreso de personas y mercadería; la industrialización, el consumismo, el incremento del comercio informal y del dinero circulante, nuevas y más complejas leyes, incluyendo aquellas de tipo represivo, susceptibles a atentar contra las libertades individuales, como la Ley de Emergencia contra la delincuencia. Todo esto constituye un contexto societal crítico y tenso, en el que debe desarrollarse y realizar su misión la organización policial.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y POLICIA

Se sostiene en círculos políticos y en aquellos vinculados a la profesión del Derecho, que el sistema de administración de justicia, y sobre todo el sistema penal, se encuentra en crisis. Además, la opinión pública reflejada en las últimas encuestas del año pasado, la califica de poco o nada confiable y con baja credibilidad.

Una de las causas estructurales de este problema, según nuestra apreciación, es la existencia de un relevante desequilibrio entre las necesidades de protección a los derechos humanos y sociales versus un sistema jurídico cuyo contenido, método y organización de más de cien años, no ha realizado los cambios exigidos, no obstante las reformas legales hechas después de los Acuerdos de Paz. Este sistema aún se sustenta en la defensa de la propiedad privada, desde su concepto más decimonónico y excluyente, presentando una

característica conservadora y elitista.

Entre tanto, los legisladores insisten en el "rigorismo" y "el poder intimidante" de las leyes, aunque no exista ninguna prueba científica de ello en la historia.

En este mismo sentido, el sistema penitenciario no da abasto y el planteamiento de la reeducación carcelaria es sólo un mito que se basa en una concepción del hombre totalmente superada por la ciencia moderna.

Vivir bajo el imperio de la ley, debe interpretarse como el sometimiento estricto de todos a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, sin que esto atropelle o disminuya los derechos humanos y la dignidad de las personas.

Las leyes no deben ser dogmas de fe inamovibles, ni mucho menos convertirse en obstáculo para el desarrollo social integral, lo que significa que es indispensable, para compatibilizar la justicia con el derecho, que éstas sean dinámicas y obedezcan a las necesidades de una sociedad cambiante.

La ley no debe estar por encima del interés social, pues aquella es el producto de una demanda pública que se convierte en instrumento para la estabilidad y el desarrollo de la sociedad. La PNC no debe apartarse un ápice de éste principio doctrinario, pues su actividad se traduce en garantizar ese cometido.

Sin embargo, es válido apuntar que en El Salvador de hoy, existe un énfasis en los derechos humanos sin mucha preocupación por las responsabilidades y los deberes humanos, quizás como una respuesta pendular a la flagrante violación de tales derechos fundamentales en las décadas pasadas.

Estudios sobre criminalidad establecen que más del 50% de los delitos, incluyendo el homicidio,

Vivir bajo el imperio de la ley, debe interpretarse como el sometimiento estricto de todos a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, sin que esto atropelle o disminuya los derechos humanos y la dignidad de las personas.

son cometidos por menores, sin embargo leyes como la del menor infractor en El Salvador, prácticamente nos ata de manos a la hora de investigar estos ilícitos, aún a sabiendas que las asociaciones juveniles delictivas son utilizadas por el crimen organizado. Los legisladores, insisto, parecen olvidar que el ordenamiento jurídico de la sociedad debe responder a exigencias de una realidad estructural determinada, constituyéndose en mecanismo de autorregulación, por tanto no debe copiarse, prefabricarse e imponerse, ni mucho menos obedecer a reacciones idiosincrásicas y coyunturales.

No es ocioso recalcar que los intentos de proteger a un sector desvalido como lo es la niñez en El Salvador, no debe significar desproteger a otros sectores de la sociedad, ya que la garantía de los derechos de la persona es integral y su traducción jurídica requiere de un contexto institucional concreto: la sociedad democrática. No puede existir una sociedad parcialmente democrática. Se ha querido destacar lo anterior porque la policía debe estar consciente que forma parte del complejo sistema legal y aceptar las consecuencias que de ello se deriven.

La policía es un órgano auxiliar de la administración de justicia. Sin embargo, en nuestra actividad (la experiencia actual de la transición salvadoreña), no sólo no se ha logrado trabajar de la mano con los funcionarios judiciales, aunque hay excepciones que confirman la regla, si no que hemos planteado una especie de batalla pública, en la que el objetivo de superar las fallas, se supedita al de repartir culpas. No hemos sido capaces de presentar alternativas innovadoras en el trabajo investigativo policial, frente a un sistema de administración de justicia que luce desorientado, con baja capacidad organizacional, administrativa y académica y se encuentra gravemente lesionado por la venalidad y la corrupción, con el agravante de que nuestros procedimientos policiales son aún deficientes y asistemáticos.

En este mismo sentido y confirmando una

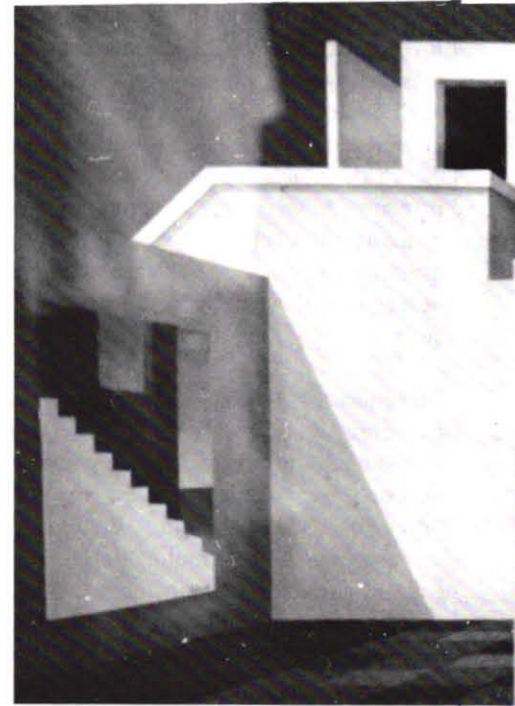
mezcla del modelo legalista y del modelo de vigilancia de la seguridad pública, tal como los define el Dr. Wilson en *Varieties of Police Behavior* (1968), las últimas estadísticas analizadas en la Dirección General nos indican que la PNC ha puesto mayor énfasis y recursos en resolver delitos patrimoniales (sobre todo robo de vehículos y el cuidado a centros de recolección y transporte de productos primarios de exportación como el café y de algunas propiedades agrícolas), lo cual sin duda es de grandísima importancia, habiéndose logrado un incremento sustancial en el número de arrestos relacionados con dichos ilícitos. Sin embargo, paradójicamente experimentamos un gran déficit en la resolución de delitos contra la vida de las personas, puesto que aún cerca del 90% de los homicidios no son resueltos por falta de hombres y técnicas adecuadas.

LOS NUEVOS MODELOS POLICIALES Y LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD CENTROAMERICANA

La policía, definida por antonomasia, como la resguardadora del orden establecido, se desarrolla hoy en una sociedad en transición, por lo que *ipso facto*, su organización ha de reflejar esa dinámica, convirtiéndose como ya lo hemos destacado, en una de las instituciones esenciales de la transición hacia la democracia.

Inequívocamente, el contexto social determina el tipo de institución policial que necesitamos, por ello creo que frente a un palpable proceso de avances socio-políticos experimentados en los últimos cinco años en centroamérica y a la cantidad y calidad de los cambios que esto conlleva, se hace necesario que la sociedad civil y el Estado establezcan un foro permanente sobre el proceso de desarrollo de la seguridad ciudadana y el aparato encargado de ejecutarla.

Nuestra experiencia socio-política reciente, nos autoriza a afirmar que la imagen que el ciudadano tiene de los cuerpos de seguridad (y la imagen que



tiene el policía de él mismo) -originada en un tipo de relaciones históricas- es en sí una causa imitadora de un mejor entendimiento entre el agente y el ciudadano. La policía no puede seguir siendo un aparato burocrático aislado en sus cuarteles y hermético, con una actitud de recelo hacia los ciudadanos, resistiéndose a los cambios que marca la dinámica social. De ser así se confirmarían los estereotipos ya conocidos.

La actuación de las policías civiles profesionales, puede ser evaluada desde distintas ópticas: la sociedad civil y su multiplicidad de organizaciones, los propios policías y las instituciones estatales.

Todos estos actores establecen su percepción sobre el trabajo de seguridad pública e investigación del delito. Para igual propósito sirven los estudios sistemáticos de organización y desempeño laboral, que deben realizarse periódicamente; en este mismo sentido, ayuda el análisis evaluativo de las estadísticas que indican la cantidad y calidad de los servicios solicitados y prestados por el cuerpo policial.

Sólo de esta manera podremos apreciar



un panorama objetivo que nos permita establecer cada día, una definición más acertada de la función que debemos desarrollar.

Desde las primeras reuniones en la Isla de Contadora hasta el afianzamiento de los Acuerdos de Esquipulas II, los presidentes centroamericanos no han cesado en su intento de consolidar la unidad de los países del istmo y así tenemos como resultado el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los Acuerdos de Guásimo, Costa Rica, en los cuales se especifica el modelo policial y de formación, que demandan nuestras sociedades en transición a la democracia real.

Los policías centroamericanos, hombro con hombro con los demás funcionarios estatales y los organismos de la sociedad civil que se unen en el esfuerzo de integración, debemos trabajar en dirección de consolidar nuestras instituciones, incrementando la eficiencia en el servicio, potenciando el nivel profesional y estableciendo un código centroamericano de normas deontológicas, que sea en primer lugar sustentado en el principio de defensa, promoción y respeto de los derechos humanos y en segundo lugar,

compatible con el marco jurídico de cada uno de los países.

La filosofía que ha de inspirar este código de conducta profesional de los policías centroamericanos, se centra como lo hemos dicho en:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (diciembre de 1948, Asamblea General de las Naciones Unidas).

2. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Para ello ha de apoyarse en cuatro sólidos pilares: la supremacía de la ley, a la que debe atenerse la actuación policial; el sometimiento a las autoridades civiles electas por el pueblo, la preservación y el mantenimiento de la seguridad ciudadana y la íntima relación de apoyo mutuo con la comunidad.

Este mecanismo ha de permitirnos un desenvolvimiento cada vez mejor, en el complejo juego de derechos y deberes que tratan de regular el equilibrio dinámico de nuestras sociedades que friccionan con frecuencia y en las que el crimen y la anti solidaridad se han incrementado a niveles de crisis, sobre todo en los países que vienen de la guerra.

Finalmente, proponemos que se inicie la gestión necesaria para que esta declaración se traduzca, en breve plazo, en autoridad legal, que encaje y positivice en las legislaciones de los países de la región, enriqueciendo, si es posible, los principios que las inspiran.

COMENTARIOS FINALES

El entorno social presenta, permanentemente, cambios en su contenido y en algunos momentos, por ejemplo en las épocas transicionales, como las que vive El Salvador y el resto de centroamérica, estos cambios tienen una connotación crítica.

La institucionalidad de la seguridad ciudadana atraviesa una crisis de

transformación, la cual se ve agravada por el conflicto entre el auge delincencial y sus dramáticas manifestaciones, por un lado, y una joven organización policial civil, carente de experiencia, la cual es exigida a realizar su actividad en nuevo contexto, en el que la eficiencia de la actuación policial debe estar acorde con el irrestricto respeto de los derechos humanos y civiles. No debemos exponer esto como excusa, pero sí debemos de estar conscientes de que es más difícil ser policía hoy que en tiempos pasados.

Un distintivo de la nueva concepción institucional en materia de seguridad pública, es que la cantidad y calidad de los servicios policiales obedecen a necesidades específicas del entorno social y a la demanda pública.

Muchas instituciones de Estados democráticos en todo el mundo, han entendido que su existencia está íntimamente relacionada con la demanda pública, por tanto su razón de ser es la sociedad y que no tienen otros valores, objetivos y fines que no sean los que la comunidad define. Por ello, hoy en día, dichas instituciones, experimentan las transformaciones más profundas en la historia contemporáneo del Estado moderno.

Para lograr el cometido de mejorar nuestra organización, el esfuerzo que hemos de hacer implica:

1. Que los policías somos, antes que nada, servidores públicos, por lo que nuestra conducta profesional debe fundarse en una actitud permanente de servicio.

2. Que todas las personas de la organización tengan clara su misión y los procedimientos específicos para realizarla.

3. "Fundirnos con la comunidad". El policía es un miembro de la comunidad, no se sitúa debajo ni encima de ella. No llega a ella, si no que surge y se desarrolla en ella.

4. Desarrollar una actitud de cambio y creatividad. Los cambios no llegan por sí

solos. No hay campañas o coyunturas de cambio. El cambio y el desarrollo en sentido positivo, es un valor.

5. La alta tecnología en el equipamiento policial no es el centro del problema, ya que éste consiste en su uso eficaz.

6. Crear una conciencia que los recursos siempre serán escasos (somos países subdesarrollados y pobres), por tanto se trata de saber administrarlos adecuadamente. No se podrá contar nunca con el número de hombres, equipos y financiamiento ideales.

7. Para desarrollar la organización y efectuar los cambios, los jefes policiales deben apropiarse de la idea y dirigirla permanentemente, logrando que todas las personas de la organización la hagan suya.

8. Los cambios y reestructuraciones deben hacerse a todo nivel, sin descuidar el servicio policial cotidiano. Los cambios y los planes estratégicos no son excluyentes, sino complementarios, ambos resultan del seguimiento corporativo permanente.

9. Los funcionarios policiales deben ser sujetos de una justa retribución económica, de acuerdo con los factores de alto riesgo profesional, penosidad y elevada responsabilidad en el desempeño de sus actividades, así como de un adecuado sistema de prestaciones sociales que incluyan a su familia cercana.

10. Tomar la iniciativa para superar los actuales distanciamientos e incompreensiones entre los cuerpos policiales, las autoridades jurisdiccionales y las instituciones defensoras del pueblo, trabajando para un entendimiento bilateral, activo y operativo, que reestablezca el reconocimiento de que la policía es una

institución con ética y honor profesional y que en su tarea de defender a la sociedad ofrece, sin escatimar, abnegación, entrega y sacrificio.

En caso contrario, podemos inferir, que el costo de no asumir nuestra responsabilidad sobre los cambios oportunos, tarde o temprano, puede significar la existencia de la propia organización policial. La PNC, por ejemplo, nació y creció de manera forzada priorizando la cantidad sobre la calidad. Este fenómeno tiene una explicación situacional que quizás podamos entender, pero no necesariamente aprobar. Después de cuatro años de funcionamiento, el servicio y la organización policiales deben ser objeto de una evaluación profunda y de una consecuente reestructuración organizada. En esta nueva fase deberá privar la calidad sobre la cantidad, la organización sobre el crecimiento amorfo y la dirección científica sobre el libre albedrío.

Una cultura de modernización en nuestras corporaciones debe lograrse como producto de un debate amplio y permanente con la comunidad y las instituciones del Estado involucradas con nuestro trabajo, sin que esto signifique la intromisión de políticas partidistas, de intereses personales o el entorpecimiento de la labor profesional del cuerpo.

Antes de agradecerles su atención, creo necesario agregar una especie de reflexión sobre el aspecto autocrítico que presenta este análisis, sobre todo para disminuir las susceptibilidades de aquellos que no han comprendido que las instituciones en una sociedad democrática, deben ser sometidas a autoescrutinios profundos en función de su cometido público.

Vivimos en época de transformaciones

radicales, en donde la realidad nos comprueba que las instituciones estatales están ejerciendo una poderosa influencia en las sociedades.

Nuestra institución policial es, sin duda alguna, un pilar de soporte al complejo proceso de crearle sustentabilidad a la democracia real. Por ello, uno de los mayores desafíos a la hora de orientar los cambios, será elevar los valores que perseguimos y la efectividad del método y los instrumentos que empleamos para alcanzarlos.

Este complejo proceso camina, pero quizás no con la celeridad y profundidad exigida, por lo que se requiere afinar el método de conducción y la creación de procesos ágiles en los cuales se combine de manera dinámica la formalización y desarrollo de las políticas públicas de seguridad ciudadana, que le corresponden al Organismo Ejecutivo, el establecimiento de una legislación acorde con la realidad objetiva, tarea del Organismo Legislativo y finalmente una adecuada aplicación de las leyes, que es el rol jurisdiccional de los que administran justicia.

La relación de estos complicados procesos de conducción estratégica, no está aún bien definida, puesto que los viejos esquemas de dirección del Estado autoritario y militarizado ya no funcionan y el rediseño de las nuevas formas de gobernación en democracia, no se ha terminado de establecer.

Si no realizamos los cambios adecuadamente, cuando sea necesario, y dejamos que nuestro barco vaya al garete, las instituciones corren el riesgo de estancarse, nuestras ideas se endurecen convirtiéndose en dogmas, se distorsiona la realidad, se torna estéril el intelecto y se reproduce la mediocridad. ■