

ESTADO Y FUNCION POLICIAL

Por: Óscar A. Fernández

78

El autor propone algunos elementos fundamentales para trazar una política adecuada en la organización de una policía acorde a los requerimientos de una sociedad en transición democrática

Politólogo.
Jefe de la
Asesoría
Ejecutiva de la
Dirección
General de la
Policía
Nacional Civil
de El Salvador.
Catedrático de
Maestrías de la
UTEC.

El Salvador que estamos viendo pretende ser un país con proyección de futuro y, para ello, intenta un proceso de cambios estructurales y de pensamiento, frente a la resistencia que provocan los problemas del subdesarrollo, las secuelas de la guerra, las actitudes oligárquicas rezagadas y un liderazgo político con altos niveles de cuestionamiento y falta de credibilidad. Una débil luz en medio de la aún densa bruma, parece advertir que las probabilidades de lograrlo aumentan cada día. La discusión de fondo radica en cómo establecer las bases para una sociedad democrática con equidad estructural, imprescindible para enfrentar y superar los nuevos retos universales que demandan nuevas conductas y aptitudes.

El objetivo: tener un lugar digno y respetado en el concierto de las naciones democráticas, entendiendo que nuestro boleto de entrada no podrá ser otro que el desarrollo y bienestar de los salvadoreños en todos los aspectos. Si no se llena este requisito, no podemos pretender otra cosa que engancharnos en los últimos vagones del tren de la globalización y ser arrastrados hacia un destino en que otros decidirán por nosotros.

En este complejo proceso de desarrollo global, sin duda una de las cosas

que más preocupan a los académicos de la sociología y de las ciencias políticas, es definir una concepción integral del Estado, porque el papel de éste en la transición y ulterior avance del país es de primer orden. Lamentablemente hasta hoy la discusión sustantiva sobre el tema ha sido deliberadamente obviada por los liderazgos políticos nacionales, so pretexto de evitar “la confrontación” —como si el desarrollo social no se debiera a esas contradicciones que le son inherentes— concentrándose en tratar de administrar los problemas. Esta actitud nos orilla a desarrollar políticas urgentes y coyunturales y nos aleja de las estrategias de gobernación y conducción del Estado.

Para abordar el problema del Estado de manera muy breve y superficial, porque el espacio de este artículo nos limita, partamos de sus definiciones y tratemos de explicar, luego, sus obligaciones. Éste sustancialmente tiende a referirse al estudio del papel regulador jurídico del aparato burocrático, estableciendo todas las leyes necesarias para el buen gobierno y la convivencia pacífica de los gobernados. De acuerdo a N. Bobbio¹, es el conjunto de las normas que constituyen el derecho público.

Por su parte, la ciencia política, como la define Hermann Heller², sólo puede tener función de ciencia, si se admite

entorno

SOCIAL



Foto: Yuri Cortez

que es capaz de ofrecernos una descripción e interpretación crítica de los fenómenos políticos y que sean verdaderas y vinculantes. Si esto no es así, una declaración sobre cualquier proceso político, puede servir empíricamente como una arma en la lucha política para conquistar el poder o una cuota de éste, pero no cumple una misión científica.

Con la transformación del puro Estado de Derecho en Estado social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, según Bobbio, han sido abandonadas por los mismos juristas, tomando fuerza los estudios de sociología política, que tienen por objeto el Estado como forma compleja de organización social (en la cual el derecho sólo es uno de sus elementos)³.

A partir de la *Doctrina general del Estado* de G. Jellinek, considerada como un gran aporte para definir el Estado moderno, Webber sostuvo la necesidad de distinguir al Estado desde un punto de vista jurídico y desde un punto de vista sociológico.

En ese sentido, Jellinek afirma que la doctrina social del estado tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado, mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las normas jurídicas que, a partir de esa exis-

tencia real, deben manifestarse y basó su distinción en la diferencia del ser y el deber ser del Estado.

Por lo tanto, es necesario aclarar que, aunque en el transcurso de estas líneas mencionemos el ordenamiento jurídico del Estado, nuestro enfoque es más sociológico que jurídico, haciendo un esfuerzo por relacionar las funciones legales del Estado y las necesidades naturales de los individuos y la sociedad civil, (utilizando una categoría gramsciana).

En tal dirección, el objetivo no es otro que el de aportar a la discusión sobre la concepción del deber ser del Estado salvadoreño y las obligaciones consignadas en su carta constitutiva, deteniéndonos en la función de brindar seguridad a la vida y la propiedad de las personas, haciendo que las leyes se cumplan; es decir, la función de policía, misma que ha experimentado un cambio conceptual y doctrinario profundo a partir de los acuerdos de paz, en el sentido de compatibilizar el ordenamiento jurídico con los derechos y las libertades humanas.

El Estado puede definirse como la organización y funcionamiento de un proyecto de convivencia común, estable y susceptible de cualesquiera expresiones políticas, diferentes entre sí, pero intrínsecamente compatibles dentro de su coherencia interna. Todo lo cual ha de estipularse en una avenencia nacional, que adquiere connotación contractual, es decir, de acuerdo mutuo.

El Estado salvadoreño es presidencialista con algunos rasgos parlamentaristas. Teóricamente su línea de acción actual, que parte de la filosofía que sustenta los acuerdos de paz, es la edificación y funcionamiento de un sistema de imperio de la ley sobre la voluntad de los hombres que gobiernan y de los que son gobernados. Asimismo, se ha comenzado una discusión sobre cómo pasar de la representatividad al gobierno directo de los ciudadanos, que incluye redefinir los gobiernos locales, el

SOCIAL

80

sistema electoral y los mecanismos de control social hacia el ejercicio del poder.

La función de policía

Las regulaciones jurídicas establecidas en la Constitución y en el nuevo subsistema de justicia criminal, obligan a reestructurar la judicatura y redefinir la función de la policía. Sin embargo, estas tendencias aún tienen entornos inciertos y un tanto amorfos, pues no terminan de entenderse y, tanto los políticos como los operadores del mismo, no están claros de los objetivos, de las técnicas y de los instrumentos que su nueva esencia exige.

En esta situación de cambios y redefinición de conceptos y categorías políticas y sociales, aún perplejos por las vertiginosas y muchas veces sorprendidas mutaciones que experimenta la humanidad, volteamos nuestra vista hacia otros modelos más tradicionales, buscando que nos arrojen una luz sobre cómo construir lo nuestro.

Por ejemplo, nos declaramos admiradores del sistema anglosajón, de mucho arraigo y prestigio en el mundo, sobre todo en el Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica aunque, como todo, tiene imperfecciones y algunas de ellas muy graves, hasta el punto de ser cuestionados severamente. Citemos el conocido caso del juicio de los seis de Birmingham, condenados a treinta años de cárcel (de los cuales purgaron diecisiete años) por un delito terrorista que no cometieron. Este desafortunado suceso proporcionó argumentos a los abolicionistas de la pena de muerte que preguntaron ¿Qué hubiera sido de ellos de estar vigente la pena de muerte?... ¡Que estarían muertos! Asimismo, a principios de siglo, la justicia criminal estadounidense ejecutó en la silla eléctrica a dos conocidos líderes sindicales anarquistas, Niccolo Sacco y Bartolomeo Vanzetti, acusados de atentar con-

tra el Estado. Posteriormente, el propio Presidente de los Estados Unidos aceptó el error diciendo que se trataba de la más grande injusticia que hubiese cometido la justicia norteamericana hasta esos días, lo cual provocó serias discusiones y una profunda revisión en el proceso criminal de ese país.

Por eso, como nos aconseja Fraile Gascón⁴, todas las cautelas son pocas a la hora de intentar adaptar lo ajeno.

En Europa, los asuntos relacionados con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad empiezan a situarse en la palestra de la discusión política, desde los años 50 de este siglo. En los Estados Unidos, es en la década siguiente, dándose con ello un auge en la producción doctrinaria de parte de funcionarios, juristas y académicos humanistas, sobre cómo deben configurarse y actuar las corporaciones policiales.

Aquí, en Centroamérica, no es hasta finales de los años 80, en el marco de la preparación de las negociaciones entre las fuerzas insurgentes y el Gobierno salvadoreños, que por primera vez se discute sobre las nuevas misiones, funciones, actuación y organización de un nuevo tipo de policía, compatible con los esfuerzos de construir una nación democrática y un Estado social de derecho. Esta discusión se extiende ya por el resto de países del área, con resultados sorprendentemente positivos.

En la mayoría de naciones de nuestra región, las Policías eran dirigidas por las Fuerzas Armadas y su actitud fue colocarse por encima de la sociedad, actuando como jueces de lo que era correcto o incorrecto. Estas especies de "guardias pretorianas", cuyos únicos intereses eran los suyos y los de los sectores económicamente poderosos, fueron víctimas de su propio comportamiento y cayeron estrepitosamente.

El Estado es un ente cambiante, se transforma en el tiempo, pero su propia fuerza de estabilidad es mucho mayor

entorno

SOCIAL

cuanto más uniforme es la sociedad a la que articula: costumbres, pensamientos, etnias, distribución de la riqueza y, por supuesto, el auge económico. En el caso salvadoreño, varias de las condicionantes sociales para el buen funcionamiento del Estado están altamente cuestionadas; hay demasiada pobreza y la concentración de la riqueza es aún extrema; no funciona el Estado de Derecho y el sistema de justicia criminal está en crisis, estando muchos jueces señalados por corrupción.

Por ello, la cuestión del Estado y su estudio permanente, crítico y científico se convierten en un problema de primerísimo orden. No se puede hablar de democracia, equidad social e imperio de la ley y justicia, si no entendemos al



Foto: Yuri Cortez

Estado como la garantía a la existencia y libre ejercicio de los derechos naturales y sus derivados, frente a la multitud de intereses

singulares y la naturaleza centrífuga de las sociedades. Es en ese contexto que debemos redefinirlo y actualizarlo y cualquier pretensión de colocarlo en un segundo plano de importancia, por ejemplo, frente al problema del libre mercado y descuidar el rol institucional de brindar las condiciones para el desarrollo humano (salud gratuita y de calidad, educación, seguridad, etc.) es poner en peligro la estabilidad de cualquier país.

A lo largo de nuestra historia, hemos visto en la sociedad salvadoreña cambios que van desde la reforma en la tenencia de la tierra y su producción, hasta el desarrollo de las finanzas privadas, el comercio y algunos rubros industriales. Por ejemplo, la Ley de extinción de ejidos trajo consigo el latifun-

dio que sirvió para el desarrollo de una fuerte oligarquía cafetalera, permitiendo al país entrar al comercio internacional. Esta reestructuración llevó a la creación de cuerpos policiales y militares (ejército, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) encargados de garantizar la seguridad de la producción en el latifundio contra posibles descontentos de campesinos sin tierra, convertidos en colonos sin más propiedad que su fuerza de trabajo. Estas leyes y fuerzas de seguridad, todavía en la actualidad se aprecian como modelos de eficacia de gobernación y estabilidad.

Actualmente, en el contexto de una sociedad consumista, urbana y polarizante, donde la informática y otros aspectos de la llamada "HiTec" han convertido a nuestro planeta en una aldea llamada Tierra y a El Salvador en una pequeña choza de ese conjunto habitacional, se propugna por nuevas leyes y policías, que hagan frente a tipologías delictivas más complejas y sofisticadas, capaces de desestabilizar economías supuestamente bien cimentadas y gobiernos aparentemente fuertes.

No obstante, en este complejo panorama de "modernidad y libre mercado", el Estado y los liderazgos políticos parecen haber perdido de vista que la cada vez más profunda polarización social y económica de los habitantes, siempre será la mayor causa generadora de descontento social y, por lo tanto, de delincuencia. Es muy fácil cerrar los ojos ante esta realidad y a la incapacidad de transformarla en sentido positivo. Es peligroso concluir en falsos silogismos y axiomas reduccionistas y pretender que (frente a la incapacidad de disminuir la pobreza y la polarización) la única alternativa sería más leyes draconianas, uso exclusivamente punitivo y avasallante de la fuerza policial y mayor cantidad de cárceles.

Lo que sí resulta inequívoco es que se debe acceder a un cambio profundo, no

SOCIAL

82

cosmético, actuando sobre los nodos críticos del problema estructural y modificándolos en sentido positivo, para lograr que los factores negativos de la gobernación sean menores y manejables. Para ello es imprescindible un análisis situacional permanente, lo cual no quiere decir que nos dediquemos exclusivamente a la reflexión teórica, pero sí a desarrollar nuestros propios modelos doctrinarios y orgánico-funcionales, basados en la experiencia. No se trata de cambiar la teoría por la práctica, sino de modificar la práctica aplicando el método científico. Por ello, el Estado es una preocupación principal y el gran reto es crear una nueva institucionalidad para darle sustentabilidad a la democracia.

En este marco de reflexión, tampoco podemos sólo quedarnos exhaltando la importancia de la gobernación interior, la calidad del servicio público, la garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y el cumplimiento de las leyes, en discursos electorales o parlamentarios, mientras el soporte legal es difuso y en algunos puntos capitales, casi inexistente. Por ejemplo, no existe una ley que regule la función preventiva de la Policía o una norma que evite el derroche financiero, sin que se ate de manos a la corporación y se la subordine a otras instancias gubernamentales burocráticas, que desconocen la realidad y la importancia de las necesidades. En el Código Procesal Penal vigente, apenas se describe en diez o quince artículos muy superficialmente, el desarrollo de la función judicial de la Policía.

En una sociedad, que pretende ser absolutamente democrática y administrada por un Estado social de Derecho, las funciones de la seguridad pública, como soporte de la autoridad jurisdiccional, son variadas (preventiva, judicial, administrativa, fiscal, de orden público, etc.) independientemente de que recaigan sobre una o más corporacio-

nes policiales —el modelo policial salvadoreño es unicorporativo—.

No obstante, producto de la insuficiente claridad acerca de la relación “causas estructurales de la criminalidad vs. Límites de la función policial”, la experiencia actual salvadoreña revela que, en aras de dar una respuesta a la crítica situación de la delincuencia, se plantea una proliferación de puestos policiales y algunas especialidades sin una asignación clara de funciones y recursos (materiales, económicos y humanos) que reflejen la unidad de la corporación.

Esta idea de “crecimiento cuantitativo” ha demostrado serias debilidades, puesto que el propósito de lograr mayor eficacia a menor coste, se invierte y generalmente tenemos bajo rendimiento y cada día más necesidades financieras.

Por ello, no obstante tener claridad sobre los altos costes que significan mantener una policía en las condiciones de delincuencia que hay en este país, no podemos propugnar, con un mínimo de realismo, un modelo de organización del Estado sin importar el desembolso económico, porque estaríamos funcionando en situaciones límite y no tendríamos capacidad de desarrollo.

Los mismos ciudadanos, a pesar de que muchos quieren un puesto de policía en cada lugar de vivienda, entienden al final de cuentas, que la paz política y social no se puede lograr a cualquier coste, puesto que esto conduciría a la quiebra del Estado y a la larga se volvería contra ellos (es una señal inequívoca ver que en la policía ya no se alcanzan a pagar algunos servicios básicos como teléfonos, energía eléctrica, agua potable, etc.).

Si la necesidad de elevar coyunturalmente, de manera lógica y realista, la plantilla policial —la cual debe ser planteada sobre la base de un estudio profesional y no de un cálculo emoti-

vo— la simplificación de la organización, la descentralización de los servicios, el control y seguimiento permanentes y los adecuados mecanismos de coordinación, pueden darnos notables economías.

Cuando nos trazamos presupuestos multimillonarios para pretender hacer funcionar a la corporación, podríamos estar evidenciando un exceso de fantasía sobre lo que debe hacer la policía y cómo debe hacerlo.

Existen cuestiones básicas en la organización de los cuerpos policiales, cuya aplicación es insoslayable, sobre todo cuando el modelo de organización es complejo:

1. La homogeneidad actuarial de empleos, sueldos y retribuciones (sobresueldos, viáticos, etc.)
2. La homologación de uniformes, armamento y otros materiales de dotación.
3. La estandarización de Procedimientos (policiales y administrativos).
4. La proporcionalidad de los efectivos (policiales y de apoyo administrativo) y el inventario (definición de las necesidades) de la especialidad y unidad territorial.
5. El Control y seguimiento, por parte de los jefes, de la actuación de su personal y el grado de efectividad en el servicio.
6. La cooperación institucional y práctica (servicios).
7. El financiamiento según necesidades reales, establecidas en un plan corporativo.

La aplicación de estos criterios, con decisión y firmeza, proporciona importantes factores de economía y eficacia. Mucho hemos insistido en el caso salvadoreño, que es importante y urgente hacer funcionar bien los procesos de trabajo, mecanismos de coordinación, controles, dimensionamiento y distribución espacial de los efectivos.

El exceso de medios y la hipercentralización de los servicios, en la mayoría de casos, no mejoran la eficacia más bien la dificultan.

Conscientes de nuestras realidades, como países con economías débiles, debemos esforzarnos en buscar soluciones simples y baratas y no complicadas y caras.

Las decisiones políticas deben someterse a la realidad social y económica, a la razón, a lo jurídico y a la necesidad organizativa.

Sobre la Policía, ejercen su acción el poder ejecutivo, el Ministerio Público y el órgano judicial de forma cotidiana. La Policía tiene una relación profunda con el sistema político; por lo tanto, su actitud hacia ese sistema es fundamental para el funcionamiento del mismo. Es igualmente importante la comprensión que tengan estas instituciones públicas de la función policial.

Más claramente diremos que la policía ejerce una enorme influencia en cuanto que es, probablemente, el aparato de la Administración con mayor relación social por su presencia permanente en la calle y por los cometidos que se le asignan.

En los sistemas occidentales puede decirse que los derechos no son absolutos ni la seguridad tampoco. Por eso, la actuación de la Policía (judicial y administrativa), está pautada por unos estándares de control judicial:

1. Actuación legal.
2. Perseguir fines legítimos.
3. Adopción de medidas estrictamente necesarias (incluido el uso de fuerza).
4. Restricción por ley de los derechos y libertades civiles.
5. Sobre todo, control de la Razón de Estado o la situación de necesidad.

NOTAS

1 Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Editorial FCE. México, DF. 1989.

2 Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 4a. Reimpresión. México DF. 1992.

3 Bobbio, N. Op. cit.

4 Garcia-Fraile Gascón, Ángel. *Las Fuerzas de Seguridad*. Cuadernos de la Guardia Civil No. 5. Madrid, España. 1991.