



RECENSIONES

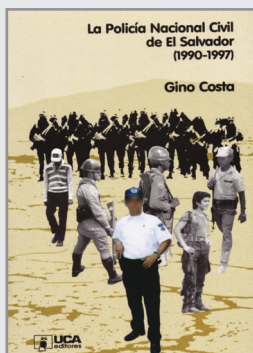
* *La Policía Nacional Civil de El Salvador
(1990-1997)*

José Antonio Guzmán Cardona

* *The National Civil Police of El Salvador
(1990-1997)*
José Antonio Guzmán Cardona



RECENSIONS



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

Gino Costa. 1999. UCA Editores: San Salvador. 419 páginas.

Resumen ejecutivo

El libro de Gino Costa es una detallada descripción realizada por un actor protagónico del proceso de paz de El Salvador y del referido a la creación y desarrollo del nuevo sistema de seguridad pública en El Salvador; surgido a raíz de los Acuerdos de Paz entre la otrora guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y El Gobierno de El Salvador.

El autor describe el rol fundamental de la Misión de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) en el diseño del nuevo sistema, su implantación, los problemas enfrentados, los mecanismos de solución encontrados, la correlación de fuerzas que frenaba y potenciaba la ejecución de los acuerdos en materia de seguridad y el desarrollo de la nueva Policía Nacional Civil. A juicio del autor, el proceso vivido por El Salvador aportó cuatro lecciones fundamentales que deben ser aprovechadas por sistemas de seguridad en transición.

Estructura del libro

El libro se estructura en una presentación, un prefacio y cuatro partes, a saber, los antecedentes; las dificultades y los desafíos; la función de Naciones Unidas y finalmente, las enseñanzas.

La primera parte está conformada por tres capítulos referidos a: la seguridad contra insurgente; las negociaciones de paz; los acuerdos de paz

La segunda parte consta de otros tres capítulos relacionados a: Las resistencias para cambiar lo viejo; las dificultades para construir lo nuevo y el esfuerzo más ambicioso por desnaturalizar lo nuevo.

La tercera parte está conformado por dos capítulos: ONUSAL y la División Policial; y ONUSAL y la cooperación internacional.

La cuarta parte cuenta con un solo capítulo, concerniente a las enseñanzas, en el cual el autor hace una valoración general de los primeros años de desarrollo de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Contexto en que se escribe el libro

El estudio plasmado en el libro evalúa el proceso seguido para la creación y posterior desarrollo de la Policía Nacional Civil de El Salvador hasta 1997. Se describen las discusiones, los problemas y las razones que permiten comprender por qué se concibieron las instituciones de seguridad pública de la forma en que se normaron en los Acuerdos de Paz, Constitución de la República y leyes orgánicas pertinentes.

El autor no está motivado por el paradigma de la objetividad en el estudio realizado. Fue actor protagónico del proceso que describe en virtud de su rol parte de ONUSAL y por tanto presenta su visión como actor responsable de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Desarrollo del libro

La presentación, a cargo de David Escobar Galindo, califica el libro como un denso y apasionado estudio, reconoce la gran calidad científica y señala evidencia de simpatías particulares por pasar del análisis a la opinión.

En el prefacio, el autor expone el proceso de su aproximación a la dinámica social salvadoreña a partir de 1990 bajo la coordinación de Álvaro de Soto, a la sazón, representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el proceso de negociación entre el Gobierno de El Salvador y la otrora guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Expone con claridad que el libro es la historia de la reforma de la seguridad pública en El Salvador, a través de la creación de la PNC, su diseño, desarrollo, resultados iniciales, aspiraciones y realizaciones.

Primera parte: Los antecedentes

El capítulo 1 describe el viejo sistema de seguridad pública, el cual era estrictamente militar y tenía por finalidad el control de la población, empleando para ello tanto los cuerpos de seguridad como el ejército. Esta función de control sobre la población ejercida por los militares era congruente con un sistema político autoritario, excluyente y cerrado, con instituciones democráticas muy precarias que privilegiaban el control de la riqueza y el poder, lo que sirvió de marco y telón de fondo para la guerra que inició en 1980.

Señala que en el contexto de la guerra civil hubo tímidos esfuerzos por modernizar la seguridad pública tales como la propuesta de separar las funciones de seguridad de las de defensa nacional, la creación de la Academia de Seguridad Pública en 1987, creación de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos en 1985 y la creación de la Unidad Ejecutiva Anti narcotráfico en 1990.

El capítulo 2 abordó las negociaciones de paz. Narra el proceso de establecimiento de la primera ronda de negociaciones el 15 de septiembre de 1989. La interrupción del proceso por la ofensiva de 1989 que evidenció que ambas partes tenían pocas posibilidades de continuar la guerra, planteándose por primera vez con seriedad el negociar la paz. El autor hace un repaso de las discusiones que llevaron al acuerdo de Ginebra y cómo el acuerdo de México del 27 de abril de 1991, que separó las funciones de defensa de la soberanía nacional y seguridad pública y posibilitó la creación de la Policía Nacional Civil.

El 25 de septiembre de 1991 se logró el acuerdo de Nueva York, que definió la incorporación de miembros del FMLN a la Policía Nacional Civil, creó la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), y acordó una amplia reforma de la Fuerza Armada que incluyó la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad.

Destaca el autor la importante contribución de la “Misión Rodés” designada por Naciones Unidas para viabilizar la creación de la PNC cuyos aportes en materia de estructura orgánica, doctrina, selección y formación del personal fueron incorporados al acuerdo de Chapultepec.

El capítulo 3 abordó los Acuerdos de Paz de El Salvador, suscritos el 16 de enero de 1992 en el palacio de Chapultepec en México. Entre los compromisos principales destacaron además del cese de fuego las reformas militar y policial. Señala el autor que aun cuando la reforma policial inicialmente fue un subtema de la reforma militar después del trabajo de la misión Rodés adquirió autonomía.

A juicio del autor lo más importante de la reforma militar fue la adopción de una nueva misión y una nueva doctrina que definió como debe entenderse el carácter obediente, profesional, apolítico y no deliberante de la institución. Parte de la reforma implicó desmovilizar y disolver organizaciones para militares así como la disolución de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. La Policía Nacional sobrevivió temporalmente asumiendo funciones de seguridad pública en todo el país mientras no se desplegara la nueva policía.

Por su parte la reforma policial implicó la existencia de un único cuerpo encargado de la seguridad pública cuya misión fue expresamente definida

en el acuerdo. Como parte de su cuerpo doctrinario se incorporaron instrumentos internacionales parte del sistema de Naciones Unidas en materia policial que prohíben la tortura, el uso desproporcionado de la fuerza y la corrupción, a la vez que definen la seguridad pública como un servicio del Estado a la sociedad.

Se creó también la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como un organismo autónomo para formar a la nueva policía. Se le confiere autonomía para garantizar su desarrollo como institución académica, mantenerse fiel a la nueva doctrina y ejercer una labor de control sobre la PNC, todo lo cual no le sería posible al estar supeditada a la PNC.

Se acordó que durante el proceso de transición la Policía Nacional actuaría bajo la supervisión de observadores policiales de Naciones Unidas. Se creó un régimen especial aplicable a las zonas conflictivas que estaban bajo control del FMLN. Éste régimen sería definido por el Director de la PNC.

Segunda parte: “Las resistencias las dificultades y los desafíos”

El capítulo cuatro, titulado “Las resistencias para acabar con lo viejo”, señala que al interior de la Fuerza Armada y el partido gobernante hubo resistencia a implementar los acuerdos. La resistencia para acabar con el viejo sistema de seguridad que se expresó en la negativa a cumplir durante todo el proceso de transición con los compromisos de disolución de las viejas estructuras policiales, así como los esfuerzos de sectores civiles y militares por mantener a los militares en funciones de seguridad pública.

Se detallaron los esfuerzos del Presidente Cristiani para no disolver la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, convirtiéndolos en policía militar, así como la resistencia a desmovilizar la Policía Nacional y los intentos por incorporarla a la Policía Nacional Civil.

El rol de ONUSAL fue clave para que los viejos cuerpos de seguridad fueran disueltos, ello a pesar de haber recibido presiones de algunos funcionarios de Naciones Unidas que consideraban atendibles los argumentos del presidente Cristiani para mantener funcionando a la Policía Nacional.

Capítulo cinco “Las dificultades para construir lo nuevo”. Destaca que pese a las dificultades presupuestarias, la ANSP y la PNC se echaron andar, con resistencia por parte del viejo régimen y del estatus quo, quienes hicieron todo lo posible para asegurar su presencia en ellas por medio de la incorporación de personal de las antiguas instituciones en las nuevas.

Aborda además el protagonismo militar en la Policía Nacional Civil señalando que, si bien es cierto la Fuerza Armada hizo todo lo que pudo para que la PNC nunca despegara, también se aseguró una función protagónica

en su diseño, conducción y desarrollo, para lo cual incluso colocó en las posiciones claves de las nuevas instituciones a personas de toda su confianza. De la misma suerte señala tensiones entre el GOES y ONUSAL dado que está última insistía que la nueva institución fue producto de los acuerdos de paz y por lo tanto el FMLN no podía estar ajeno a las principales decisiones sobre su futuro.

Sobre el tema de las cuotas para conformar la PNC, señala que si bien tuvo la virtud de acercar a los otrora enemigos contribuyendo a proyectar la imagen de reconciliación nacional, eso mismo llevó a que la PNC se transformara en un nuevo escenario de disputa política.

Señala el autor violaciones a los Acuerdos de Paz cometidas por el gobierno al incorporar al curso de la Academia Nacional de Seguridad Pública oficiales que no habían estado de alta en la Policía Nacional, la incorporación inconsulta a la PNC de personal de estructuras del antiguo sistema de seguridad pública, además de la manipulación de la tercera convocatoria de los niveles Ejecutivo y Superior para potenciar la hegemonía militar en la nueva institución.

Como parte de las dificultades para construir lo nuevo, Costa señaló el despliegue de la fuerza armada en tareas policiales, decisión que fue cuestionada por el FMLN y sectores de la oposición, en virtud de lo cual se le dio un alcance temporal y espacial limitado. Este despliegue fue importante para la institución militar dado que se asumía debilitada luego de los acuerdos de paz y no estaba convencida del nuevo rol que se les asignó.

A todas estas dificultades debe agregarse la debilidad del liderazgo civil, el cual no fue garantía para que la reforma policial fuese conducida tal y como se esperaba en los acuerdos de paz.

Capítulo 6: “El esfuerzo más ambicioso por desnaturalizar lo nuevo”. El autor señaló lo que a su juicio fue el esfuerzo más claro y ambicioso de la institución militar para asegurar su influencia hegemónica en la Policía Nacional Civil, a saber, el nombramiento de Peña Durán al frente de la policía en junio de 1993 y la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarcotráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos. Estos movimientos contaron con el beneplácito de la embajada de los Estados Unidos quien consideraba que lo mejor sería que ambas pasaran íntegras a la nueva Policía Nacional Civil. Los especialistas de Naciones Unidas que colaboraron en el diseño de la PNC asumieron que estos dos organismos desaparecerían una vez montada la nueva policía, la cual desarrollaría las capacidades técnicas necesarias para la adecuada investigación del delito.

Esta situación se resolvió con un acuerdo complementario, sin la presencia de ONUSAL en el que el FMLN aceptó la incorporación de las dos unida-

des a la PNC, a cambio que el gobierno hiciera efectiva la baja de oficiales de la fuerza armada recomendada por la comisión ad hoc. Por ello el FMLN obtuvo entre otras cosas el “plan 600” en virtud del cual diseñó un programa de reinserción para los mandos medios del FMLN. Con este acuerdo, el FMLN descuidó el tema del equilibrio previsto a sostener en la nueva institución, dado que todos los mandos de estos organismos tenían formación militar.

Una semana después de la renuncia de Monterrey y Peña Durán se publicó el informe más crítico del Secretario General sobre la ejecución de los acuerdos de paz en el área de seguridad pública. Esto llevó a que el gobierno aceptara una verificación profunda de la academia y de la PNC.

Tercera parte: “La función de Naciones Unidas”.

Capítulo 7: “ONUSAL y la división policial”. El Acuerdo de Paz otorgó a Naciones Unidas, en materia de seguridad pública, la función de “acompañar a los oficiales y agentes de la Policía Nacional Civil en el desempeño de sus funciones” con “especialistas provenientes de países con experiencia en la organización y funcionamiento de policías civiles”.

La importancia de este acompañamiento en la transición se evidenció ante el problema de la seguridad pública en las zonas en conflicto. El control en estas zonas no podía seguir en manos del FMLN. Fue resuelta con un acuerdo complementario definido con el apoyo de ONUSAL en 1992 que contempló un régimen especial para tales zonas. En relación a la nueva academia y la policía, Naciones Unidas estaba facultada ampliamente para la verificación; y coordinar la asesoría y cooperación internacional.

Para cumplir con los diversos mandatos ONUSAL creó tres divisiones funcionales: la militar, la policial y la de derechos humanos. Eventualmente se creó una cuarta, la electoral, para observar las elecciones de marzo de 1994 que formalmente marcarían la incorporación del FMLN al sistema político e institucional.

El jefe de la misión tenía dos tareas principales, conducir el proceso de paz mediante la garantía del cumplimiento de los acuerdos, y la dirección de la misión, para la cual se apoyaba en los jefes de división. Asumió una función protagónica en la verificación de los acuerdos de seguridad pública, dada la dimensión política de los mismos, y que la marcha del proceso dependía en gran medida de su avance.

Identifica como desaciertos de la misión policial aislar a los observadores policiales en una división exclusiva, así como la falta de claridad en torno a su misión, lo cual no les permitió convertirse en un instrumento eficaz de verificación y fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguri-

dad Pública ni de la Policía Nacional Civil. Ello a pesar de su éxito en las primeras fases de desarrollo de la nueva policía coordinando primero la labor de la Policía Auxiliar Transitoria y facilitando posteriormente el despliegue de las primeras delegaciones departamentales de la Policía Nacional Civil.

Otra limitación identificada de la división policial identificada fue el poco apoyo brindado por esta con instructores a la ANSP. Es importante señalar que el director de la academia rechazó la pretensión de ONUSAL de contar con un observador policial en la reuniones semanales del Consejo Académico.

Capítulo 8: “ONUSAL y la cooperación internacional”. Le correspondió a ONUSAL coordinar a todos los actores internacionales que participaron en la transformación de la seguridad pública. Naciones Unidas ante su poca experiencia en materia de verificación permitió que la asesoría técnica estuviera en manos de donantes potenciales y de manera eventual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A juicio de Costa un error del PNUD fue no entender que dada la particularidad del proceso de transición en El Salvador, tenía la obligación de no ignorar el marco en el que este se desarrollaba, el cual estaba dado por los acuerdos de los cuales el FMLN era parte, es decir un actor no gubernamental al que era preciso incorporar.

Se definió que el PNUD se haría cargo de administrar la cooperación internacional para la ANSP mientras que ONUSAL coordinaría el apoyo internacional y supervisaría los aspectos políticos del desarrollo institucional, velando para que el proceso se apegara a lo establecido en los acuerdos.

El equipo técnico internacional de la academia estuvo integrado por profesores de España, Noruega y Suecia, reclutados por el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. A este se sumaron instructores estadounidenses y oficiales de carabineros de Chile, contratados por ICITAP.

ONUSAL comenzó a colaborar con la PNC a partir del nombramiento de su primer director en julio de 1992. Ofreció los recursos humanos y materiales que necesitaría para organizar la nueva institución. Su asesoría fue clave para que el director de la PNC, definiera el régimen especial en las zonas en control del FMLN. Otro componente importante de la cooperación internacional fue el Programa de Evaluación y Asesoría de la Policía Nacional Civil, más conocido como el Asesoramiento Práctico en Servicio, el cual complementaba la ayuda logística que el gobierno pidió a ONUSAL al comenzar el despliegue de la PNC.

En cuanto al apoyo financiero y político señala Costa que la ayuda no alcanzó, para los volúmenes que imaginó el presidente Cristiani en el con-

texto de la negociación; pero que fue significativa en términos de observadores, asesores e instructores, ayuda que no fue siempre bien valorada ni aprovechada por el gobierno. Se puede leer en este capítulo un recuento de los montos y destinos de la cooperación internacional que permitieron una competente planta de docentes internacionales, adecuación de infraestructura, dotación de equipo y demás necesidades para la implantación y desarrollo de la institución de formación de la nueva policía y de la PNC misma.

Capítulo 9: “Las enseñanzas”. Las enseñanzas arrojadas por un proceso como el salvadoreño son fundamentalmente cuatro:

En primer lugar, la necesidad de cuestionar desde la democracia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana; los esquemas de seguridad pública vigentes ante procesos como el vivido.

En segundo lugar, que los obstáculos que enfrentan los procesos de reforma de las instituciones policiales, son los mismos que El Salvador enfrentó. Están relacionados con el tipo de policía que se quiere tener, la necesidad de crear nuevos cuerpos o reorganizar los existentes, mantener o prescindir del personal de los cuerpos antiguos y la forma de enfrentar la transición y sus problemas.

La tercera enseñanza es que la reforma de los cuerpos de seguridad es fundamentalmente un proceso político más que técnico-policial, dado que cuestiona intereses de grupos de poder y por tanto enfrenta serias resistencias que no podrían superarse sin un consenso entre las fuerzas políticas con amplio respaldo ciudadano.

La cuarta gran enseñanza es que la comunidad internacional puede tener una función importante en estos esfuerzos, ya sea con el aporte de asesores técnicos o instructores, proporcionando financiamiento o respaldo político y diplomático.

Señala que si bien es cierto el proceso de desmovilización de antiguos cuerpos de seguridad puede deteriorar la seguridad pública, no debe dejar de hacerse en forma urgente, no sin descuidar la preparación para combatir las nuevas formas de criminalidad que los desmovilizados podrían generar.

Indica además que la policía es un componente del sistema de justicia, en virtud de lo cual los demás elementos del sistema deben funcionar de manera apropiada; dado que cualesquiera sean los logros en materia policial, la lucha contra el crimen y la impunidad será limitada si no se cuenta con el respaldo de todos los actores del sistema.

Fuentes

A pesar de haber vivido buena parte de lo evaluado, el libro dista de ser una reflexión sobre la práctica profesional personal. Se ha nutrido de gran cantidad de fuentes clásicas sobre la estructura salvadoreña, diversidad de estudios sobre el mismo período realizados por académicos nacionales y extranjeros, investigaciones de centros de estudio de trayectoria nacional e internacional, e informes de Naciones Unidas referidos al proceso salvadoreño. La solidez de tales fuentes hace que sus valoraciones sobre los incidentes del proceso de transición constituyan en realidad un análisis más que una opinión.

Valoración

Aun cuando este libro es de la última década del siglo XX, su lectura y análisis se vuelve imprescindible para aquellos interesados en comprender la situación actual de la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública y el sistema de seguridad pública en general.

La lectura no dejará de sorprender a propios y extraños al advertir el carácter cíclico de las acciones que quienes detentan el poder del Estado pueden ejercer para desnaturalizar la seguridad pública en el país. Llama la atención también verificar como algunos de los temores escritos en 1997 se volvieron realidad, tal como la creciente y cada vez más naturalizada participación de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública, o la naturalización y universalización que ha tenido la afirmación (cuestionada por Costa) que los militares debían asumir la conducción de la PNC porque sólo ellos tenían las competencias para hacerlo.

Para la ANSP debe ser importante revisar la producción de la misión Rodes, que le confirió en su diseño autonomía con relación a la PNC, y valorar si el centro de formación ha estado a la altura de los supuestos legitimadores de su autonomía y retomarlos en la definición de la política institucional.

La lectura de este libro, fechado en 1999, resulta interesante, reveladora y constituye un reto para los funcionarios de la seguridad pública en El Salvador.

José Antonio Guzmán Cardona
Director de Investigaciones
Instituto Especializado de Nivel Superior
Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)

