

Nuestra Policía Nacional: ¿Civil?

Instituto de Derechos Humanos de la UCA

Resumen

En este artículo se analiza el accionar de la Policía Nacional Civil, que surgió como uno de los más caros anhelos de la población salvadoreña. Pese a que se deben reconocer algunos aciertos, no puede ni debe obviarse el señalamiento de lo malo que está sucediendo en el interior del cuerpo, lo cual pone en peligro las posibilidades para el desarrollo y la consolidación de un verdadero Estado democrático en el país. Por tanto, se formulan propuestas con la esperanza de que sean consideradas en serio por quienes —a partir de junio de 1999— asuman la conducción de la seguridad pública en El Salvador.

Introducción

Fue un largo período de violencia y dolor el que culminó con la firma del documento conocido como el “Acuerdo de Chapultepec”. Ahí quedaron plasmados algunos de los anhelos más caros y sentidos de la población salvadoreña; entre ellos, sin lugar a dudas, ocupan un lugar destacado e importante dos cosas: la desaparición de los antiguos “cuerpos de seguridad” —de sobra reconocidos por su nefasta actividad represiva— y la creación de una nueva institución llamada, desde la época de la negociación, Policía Nacional Civil (PNC). Según lo establecido en el texto del mencionado documento, así como en la Constitución de la República y dentro de la misma ley orgánica

del cuerpo, los componentes fundamentales de su misión son: “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego a los derechos humanos”¹.

Por su claro mandato, pero sobre todo por el cuestionado accionar que hasta ahora ha desarrollado —en el marco de una situación de inseguridad e impunidad creciente que abate a casi toda la población—, el IDHUCA considera necesario asumir la parte de responsabilidad que le toca en el impulso de una efectiva fiscalización salvadoreña de su funcionamiento. Pese a que se deben recono-

1. Artículo 1, Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

cer algunos aciertos y que existe también una considerable cuota de sacrificio humano que no puede ni debe obviarse, el señalamiento de lo malo que está sucediendo en el interior del cuerpo y la propuesta para superar tales deficiencias son parte del trabajo que, en la actualidad, deben y tienen que realizar las entidades de la llamada "sociedad civil" involucradas, de una u otra forma, en la construcción de un verdadero Estado de Derecho. Es necesario y urgente, pues, ponerle freno a una peligrosa tendencia que —de continuar avanzando— puede borrar de manera definitiva e irresponsable lo poco o mucho que se haya podido conseguir durante estos casi siete años transcurridos desde aquel 16 de enero de 1992.

Cuando hablamos de fiscalizar nos referimos a la vigilancia del funcionamiento institucional que deben realizar los controles oficiales ya existentes, y los que se puedan crear —si la realidad así lo requiere— junto a la participación consciente y activa de la población, en ese esfuerzo por garantizar la calidad del servicio que presta la corporación. Esta actividad es necesaria, fundamentalmente, por las razones que a continuación se exponen.

Primero se debe considerar que ahora la comunidad internacional, hasta hace unos años sumamente interesada en los acontecimientos de nuestro país, ya no está pendiente de lo que sucede acá. Fuera de la excepcional preocupación por las consecuencias trágicas de hechos, tales como el paso del "Mitch", en el mundo son pocos quienes nos vuelven a ver; quizás sólo nos prestan atención algunos grupos solidarios enterados de lo que verdaderamente está ocurriendo en El Salvador y aquellos gobiernos que han gastado enormes sumas para crear nuevas instituciones, o para transformar otras que ya existían. Así, pues, tras una inédita y descomunal operación de observación montada y sostenida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hoy estamos sin ese recurso; por ello, con sentido de responsabilidad debemos buscar y encontrar nuestros propios mecanismos para superar las limitaciones y potenciar

las capacidades en el tránsito hacia un Estado democrático y participativo de Derecho.

En segundo término, hay que tomar en cuenta lo que ha pasado en el país durante los siete años transcurridos desde que se firmó el acta de paz en Chapultepec: decepción tras decepción para la mayoría de la gente en lo económico y social, en lo político y legal, en lo relativo a su seguridad personal y la de sus bienes. Con todo ello, a lo largo de ese período se ha evidenciado que es necesaria la participación directa de la población común y corriente —más allá de las dirigencias iluminadas o autoritarias de cualquier signo—, como un factor indispensable para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones estatales; de esa forma

se puede comenzar a generar credibilidad, confianza y respeto hacia un proceso que, hasta ahora al menos, no ha sido realmente democrático ni democratizador. Esa participación de la "sociedad civil" es una de las mejores herramientas para hacer de El Salvador un país donde se respire y viva un

ambiente de paz, con justicia a todo nivel; para construir en él una nueva casa, amplia y de un solo piso, en la que todas y todos podamos vivir con seguridad en sus diversos espacios.

Esa mención explícita al anhelo de disfrutar un clima de seguridad para todas las personas, por lo regular hace que las miradas se dirijan inmediatamente hacia el ámbito policial y que de entrada se piense en las fallas de la Policía Nacional Civil. No compartimos eso, porque los altos niveles de muertes violentas realizadas intencionalmente en este nuestro país de ahora —en "paz" y "democrático"— en el marco de una violencia general, no son responsabilidad exclusiva del cuerpo policial; desde ningún punto de vista. Eso sí: existen deficiencias tan graves en él que reclaman nuestra atención urgente, como parte de esa fiscalización institucional a la que ya nos referimos antes. De eso se trata lo que intentamos formular en el presente artículo, con la esperanza de que nuestras propuestas sean consideradas en serio por quienes —a partir de junio de 1999— asuman la conducción de la seguridad pública en El Salvador.

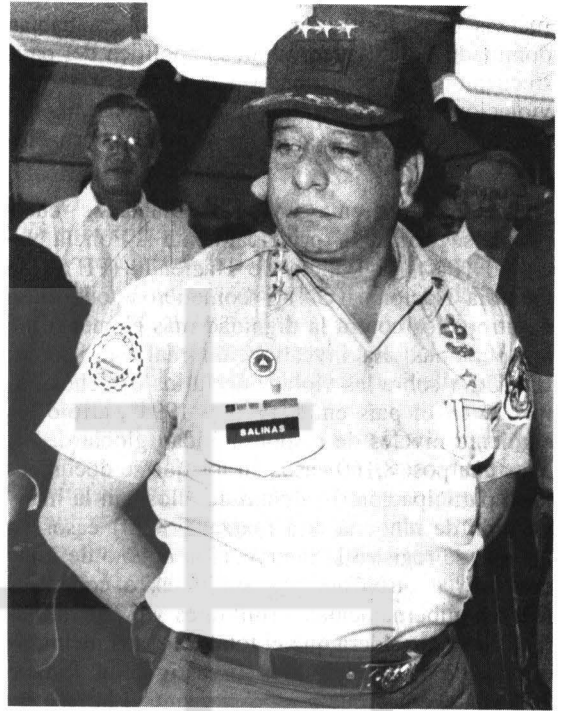
Cuando hablamos de fiscalizar nos referimos a la vigilancia del funcionamiento institucional que deben realizar los controles oficiales ya existentes, y los que se puedan crear...

1. Antecedentes de la Institución

Durante las décadas de los setenta y ochenta, nuestra sociedad fue conmocionada por el estallido creciente e irrefrenable de una violencia nunca vista; a la “normal” que ya existía —por sí sola elevada— se agregaron las prácticas masivas y sistemáticas con motivación política, junto a las propias de la confrontación armada. En su conjunto, esa violencia “fue una llamarada que avanzó por los campos de El Salvador: invadió las aldeas; copó los caminos; destruyó carreteras y puentes; arrasó las fuentes de energía y las redes transmisoras; llegó a las ciudades; penetró en las familias, en los recintos sagrados y en los centros educativos; golpeó a la justicia y a la administración pública la llenó de víctimas; señaló como enemigo a quienquiera que no aparecía en la lista de amigos. La violencia todo lo convertía en destrucción y muerte, porque tales son los despropósitos de aquella ruptura de la plenitud tranquila que acompaña al imperio de la ley...”².

Tan cruenta etapa fue, fundamentalmente, el doloroso resultado de la injusticia económica y social, que desde siempre ha afectado a la mayoría de la población y favorecido a grupos relativamente pequeños pero sumamente poderosos. Sin embargo, también tuvo mucho que ver con ella el cierre absoluto de los espacios legales para la participación de la población en la defensa y promoción de sus derechos fundamentales; ese fue uno de los principales mecanismos empleados desde el poder para sostener la exclusión material ya señalada. En tal escenario, se restó legitimidad a los procesos electorales y se utilizaron los mal llamados “cuerpos de seguridad” para reprimir con saña cualquier esfuerzo transformador.

Lo anterior requería de la impunidad institucional a todo nivel; sin la mentira encubridora, difícilmente se hubiese podido perpetrar el robo estructural y la muerte generalizada. Su entronización, sin duda, socavó las bases de nuestra sociedad “en su más íntima entraña, puesto que al amparo de los organismos del Estado pero al margen de la ley se sucedieron violaciones reiterativas de los derechos humanos...”³. Para ello se “debilitó el



sistema judicial en la medida en que la intimidación lo apresó y se sentaron las bases para su corrupción; como este poder nunca había gozado de una verdadera independencia institucional de las ramas legislativa y ejecutiva, su ineficacia no hizo sino incrementarse hasta convertirse por su inacción o su actitud de lamentable supeditación, en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido este país. Las distintas alianzas, a menudo oportunistas, que forjaron los líderes políticos... con el estamento militar y los miembros del Poder Judicial, tuvieron el efecto de debilitar aún más el control civil sobre las fuerzas militares, policiales y de seguridad”⁴.

Una buena síntesis del anterior panorama la encontramos en el párrafo que a continuación reproducimos. “En general, hay acuerdo que el conflicto tuvo dos causas básicas: el poder de la Fuerza Armada y la profunda injusticia existente, en particular con respecto a la propiedad de la tierra. A lo largo de muchos decenios, el ejército, las

2. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, “De la locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador”. Naciones Unidas, San Salvador-Nueva York, 1992-1993, p. 1.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 185.

fuerzas de seguridad interna y la policía habían dominado la actividad pública y política del país, frecuentemente recurriendo a la tortura y a otras violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales aceptadas a nivel internacional⁵.

Dentro de ese marco, los mal llamados “cuerpos de seguridad” —principalmente la Policía Nacional (PN), la Policía de Hacienda (PH) y la Guardia Nacional (GN)— cometieron toda clase de atropellos contra la dignidad más elemental de las personas. La investigación realizada por el IDHUCA sobre las violaciones a los derechos humanos en el país entre 1975 y 1994⁶, arrojó los siguiente niveles de responsabilidad global de dichos cuerpos: 8,160 casos en los que se documentó la participación de alguno de ellos, sin la intervención de ninguna otra fuerza; y 8,301 casos en los que se registró la intervención de uno de éstos con otro u otros cuerpos similares, o con otras fuerzas gubernamentales (militares y/o paramilitares). Si se considera que el total de casos incluidos dentro de la mencionada investigación fue de 39,561, tenemos que a nivel porcentual la responsabilidad de los antiguos cuerpos policiales alcanzó el 20.63 por ciento por actos sin participación de otros cuerpos o fuerzas, y del 20.98 por ciento en acciones combinadas.

Al observar los datos estadísticos que aparecen en los anexos del informe presentado por la Comisión de la Verdad en marzo de 1993, nos encontramos con una tendencia más o menos similar a la establecida en el trabajo del IDHUCA; ello, independientemente de las diferencias cuantitativas de ambos esfuerzos. De las denuncias recibidas por la Comisión, tanto en forma directa como indirecta, se derivó un total de 20,926 casos; en ellos, la responsabilidad de los antiguos “cuerpos de seguridad” alcanzó el 25.79 por ciento, con 5,397 hechos en los que aparecen señalados como sus autores.

Vistas esas evidencias en cuanto al desnaturalizado accionar de la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional, se entiende que

—en el marco de la negociación entre las partes beligerantes— el tema de su desaparición y la creación de una nueva institución encargada de garantizar la seguridad pública debía abordarse con seriedad. Así, el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) —con la mediación de la ONU— trataron estos asuntos y los incorporaron en tres momentos de ese proceso: el 27 de abril de 1991 en México, el 25 de septiembre de 1991 en Nueva York y el 16 de enero de 1992 nuevamente en México.

Así, se decidió crear “la Policía Nacional Civil de conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los acuerdos de México”⁷, con las siguientes características básicas: “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”⁸. Este acontecimiento trascendental en el trayecto para alcanzar el desarrollo de la institucionalidad en el país, fundada en el respeto a la dignidad de todas las personas, no fue un regalo de nadie ni únicamente resultado de la negociación entre las partes o de la mediación de la comunidad internacional; fue, sobre todo, producto de las miles y miles de vidas sacrificadas a manos de los desaparecidos cuerpos represivos y de otras fuerzas armadas —militares y paramilitares, gubernamentales e insurgentes—, así como del enorme sufrimiento padecido por todas aquellas víctimas que, sin haber perdido la vida, estuvieron sumergidas dentro de la espiral de violencia política y bélica que castigó durante ese largo período a toda la sociedad salvadoreña y resultaron afectadas por ella.

Ubicando en su justo lugar a cada una de las fuerzas políticas y sociales —organizadas o no estas últimas— con sus limitaciones y aportes, cabe decir que al acordar la disolución de los antiguos cuerpos y la formación de una nueva institución policial, se alcanzó tan sólo la posibilidad de cambiar una realidad sumamente negativa. Serían los acontecimientos posteriores —la realización exac-

5. Naciones Unidas, “Las Naciones Unidas y El Salvador: 1990-1995”, *Serie de Libros Azules de Naciones Unidas*, Volumen IV, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 7.
6. Instituto de Derechos Humanos de la UCA, “Buscando entre las cenizas”, *ECA*, 589-590, noviembre-diciembre, 1997, pp. 1115-1156.
7. Numeral 1, capítulo II, Acuerdo de Paz de El Salvador (Documento de Chapultepec).
8. *Ibid.*

ta o no de los compromisos adquiridos por las partes, la buena o mala calidad de la observación internacional y la apertura amplia o restringida de espacios reales para el involucramiento y la fiscalización de la “sociedad civil”— los que permitirían comprobar si realmente estábamos en capacidad de aprovechar bien dicha posibilidad.

2. Los primeros pasos: de la teoría a la práctica

En el esfuerzo por lograr la formación y consolidación de una institución policial verdaderamente civil y respetuosa de los derechos humanos, las medidas concretas para su formación y desarrollo —sobre todo las iniciales y, por tanto, fundamentales— debían ser coherentes con ese espíritu, por encima del cumplimiento formal de los compromisos adquiridos. Sin embargo, la desnaturalización del espíritu de Chapultepec en este tema comenzó antes del mismo despliegue territorial de las y los efectivos del nuevo cuerpo. Según lo acordado, la desaparición de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional debía realizarse el 2 de marzo de 1992. Sin embargo, la verdadera historia fue la siguiente: a iniciativa de la fracción parlamentaria del partido gubernamental, el 23 de abril de ese año únicamente se aprobó la reforma de sus leyes de creación; les suprimieron las funciones de seguridad pública pero las mantuvieron vivas y hasta el 25 de junio fueron derogadas. Lo anterior no debe verse como el resultado de un proceso previamente establecido para una transición gradual en materia de seguridad pública, sino como el fruto de continuas presiones para derrotar el empeño gubernamental de mantener tales estructuras⁹.

En relación con los antiguos “cuerpos de seguridad”, otro compromiso de las partes era el de integrar al nuevo cuerpo policial únicamente personas desmovilizado de la Policía Nacional previa evaluación individual y sin incluir a nadie de la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Fuerza Armada; sin embargo, el gobierno procedió a introducir dentro de la antigua Policía Nacional a ex agentes de la Policía de Hacienda, de la Guardia Nacional y hasta ex miembros de los batallones élites desarticulados, como un mecanismo para lograr su posterior ingreso a la Policía Nacional Civil¹⁰. El pretexto utilizado para ello: el auge delincencial¹¹. En el mismo sentido —con base en el acuerdo entre las partes para disolver progresivamente la Policía Nacional, a medida que la Policía Nacional Civil estuviera en capacidad de garantizar la seguridad pública—, las autoridades gubernamentales mantuvieron funcionando su escuela y, lógicamente, el incremento de sus agentes también continuó¹².



9. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 26 de mayo de 1992, No. 21.
10. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 25 de noviembre de 1992, No. 37.
11. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 26 de mayo de 1992, No. 30; Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 25 de noviembre de 1992, No. 24, 37 y 43; e Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 21 de mayo de 1993, No. 40.
12. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 21 de mayo de 1993, No. 41.

En este marco, destaca el nombramiento del primer director general de la nueva Policía; sin dejar de ser un civil¹³, este funcionario generó cierta preocupación sobre su capacidad para incidir positivamente en la formación de una institución distinta de las anteriores al justificar y hasta, prácticamente, aplaudir la decisión gubernamental de desplegar al ejército ante el "auge delincencial"; más aún: ya en el cargo se ofreció como intermediario y proveedor en la venta de armas a entidades empresariales. Visto eso, a nadie debía extrañar que dos asesores militares permanecieran en la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)¹⁴, ni que se incorporara personal de la Unidad Ejecutiva Antinarcostráfico (UEA) y de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD) a la Policía Nacional Civil¹⁵, o que ex oficiales de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda se ubicaran en niveles ejecutivo y superior de la Policía Nacional Civil¹⁶.

Hay quienes sostienen que la puerta de entrada para que ocurrieran estos y otros hechos —negativos para el desarrollo institucional— fue una: el acuerdo entre el gobierno y el FMLN para asignar cuotas de ingreso a ex miembros de la insurgencia y de la Policía Nacional. De esa forma, teóricamente —porque en la realidad fue mucho mayor— el 40 por ciento de los efectivos del nuevo cuerpo policial se constituyó con personas involucradas de

una u otra forma en el conflicto militar y la violación a los derechos humanos.

Frente a ese acuerdo, había que contar con una garantía mínima para evitar la reproducción de censurables prácticas en el interior de la Policía Nacional Civil. Por ello, se planteó como requisito una evaluación personal especial realizada por el director general de la Policía Nacional Civil, supervisada por COPAZ y verificada por ONUSAL. Sin embargo, ONUSAL y COPAZ no jugaron el rol que les correspondía en el proceso cuando ingresó el primer grupo de ex PN; en lo referente al segundo contingente, la supervisión y verificación se hizo después de realizadas las pruebas de ingreso y, por tanto, no fueron efectivas¹⁷. Finalmente, en octubre de 1993, la dirección de la Policía Nacional Civil prescindió de las evaluaciones y del apoyo técnico que la Misión de la ONU prestaba a la institución¹⁸. ¿Tendría que ver esa actitud gubernamental con el hecho de que Naciones Unidas comprobó que ex agentes de la Policía Nacional incorporados a la Policía Nacional Civil, mediante la cuota del 20 por ciento, habían sido expulsados cuatro o seis años atrás del cuerpo —por razones disciplinarias— y nuevamente admitidos tras el fin de la guerra?¹⁹

Así las cosas, lo que debió haber sido un remanente de las prácticas que caracterizaron épocas

13. El 8 de agosto de 1992 fue juramentado para ocupar tal cargo el licenciado José María Monterrey, hasta entonces diputado suplente del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).
14. Primer informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 146.
15. La Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) no conoció la decisión de llevar a cabo tales traslados; ni siquiera tuvo acceso al proyecto de ley que la consumó, hasta que la Asamblea Legislativa lo aprobó el 14 de diciembre de 1993. Asimismo, ONUSAL tampoco pudo verificar la evaluación de sus miembros ni la forma en que fueron ubicados. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 99; y Washington Office on Latin America (WOLA). "El Salvador: El cumplimiento de los acuerdos. Problemas recientes en la transición hacia una nueva policía" (Separata), 4 de febrero de 1994, pp. 3 y 4.
16. Nuevo informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. 23 de noviembre de 1993, No. 25.
17. Primer informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 145.
18. WOLA sostuvo: "El gobierno ha dado instrucciones a todos los comandantes de la Policía Nacional Civil para que cooperen lo menos posible con las divisiones policial y de derechos humanos de ONUSAL". Washington Office on Latin America (WOLA). *Op. cit.*, pp. 5 y 6; y Nuevo informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 23 de noviembre de 1993, No. 19.
19. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 21 de mayo de 1993, No. 43.

pasadas comenzó a convertirse en un rasgo de la nueva institución. En ello tuvo que ver, también, el hecho de que durante el período de transición —mientras arrancaba la Policía Nacional Civil—, la Policía Nacional siguiera desarrollando labores de seguridad pública. Por lo general, durante 1992 y 1993, la Policía Nacional apareció señalada como la principal responsable de los atentados a la dignidad humana en el país²⁰, sobre todo en lo relativo a violaciones a los derechos a la libertad y a la integridad personal, así como en actos originados por el uso excesivo de la fuerza. De muy poco valió que, a partir del 12 de febrero de 1992, la división policial de ONUSAL asesorara y acompañara a sus efectivos en actividades propias del servicio: no cumplían los plazos establecidos por la ley para las detenciones e investigaciones; sus bartolinas carecían de las condiciones mínimas para la permanencia de personas detenidas en ellas; no informaban a las personas capturadas sobre sus derechos y mucho menos se los respetaban; acusaban y aplicaban sanciones con la más absoluta arbitrariedad²¹.

A lo anterior deben agregarse otras expresiones graves de un patrón institucional no erradicado: la intimidación, los tratos crueles y las torturas continuaron en las delegaciones policiales para obtener información o confesiones extrajudiciales de autoinculpación, llegando a ocasionar en algunos casos la muerte de las víctimas²². Asimismo, se reafirmó la función de la Policía Nacional como ins-

trumento para reprimir las protestas sociales, aún cuando éstas fueran evidentemente pacíficas. Pudo comprobarse, además, la complicidad de sus agentes en actos delictivos y con responsables de atentados contra la vida²³. Con todo, pues, debe concluirse que la Policía Nacional no fue el mecanismo transitorio efectivo que demandó el país: se dijo que debía mantenerse para contrarrestar el auge delincencial y no lo logró; pero, sobre todo, porque se comprobó su involucramiento institucional en bandas delincuenciales organizadas a las que protegía de cualquier actuación policial y judicial eficaz²⁴.

Otro elemento por considerar: el proyecto de formación policial académica no incluía a los mandos ejecutivos. Aprovechando tal situación, dichos cargos fueron ocupados en buena medida por miembros de los extintos cuerpos de seguridad que ingresaron a la Policía Nacional Civil vía la Policía Nacional, con la anuencia del Consejo Académico de la ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública) y pese al cuestionamiento de la ONU²⁵. Se afirma que esos elementos continuaron con sus tradicionales prácticas de corrupción, abuso de autoridad y arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones²⁶. Asimismo, junto a los vacíos educativos en materia de derechos humanos, se pudo comprobar el perfil militar —prepotente y vertical— de varios de los responsables de la formación integral de los nuevos agentes. De este modo, a finales de 1993, la mayor cantidad de violacio-

20. Según ONUSAL, en 1993 la Policía Nacional se adjudicó la responsabilidad del 32.46 por ciento de los atentados, muy por encima del Órgano Judicial (18.97 por ciento) y los individuos no identificados (15.11 por ciento). X informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, Cuadro No. 3.
21. V informe del director de la División de los Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 34, 54 y 56; y VI informe del director de la División de los Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 125 al 128.
22. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 63; y IX informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 90.
23. VI informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 66 al 69 y 74; y VII informe del director de la División de Derechos Humanos al secretario general, No. 42 al 54.
24. Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 58; y VII informe del director de la División de Derechos Humanos al secretario general, No. 65 al 77.
25. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 23 de noviembre de 1992, No. 37 y 38; e Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 21 de mayo de 1993, No. 30.
26. Mejía, Guillermo, "Confidencias de un PNC frustrado", Revista *Tendencias*, No. 26, San Salvador, El Salvador, diciembre 1993/enero 1994, pp. 6-7.

nes a los derechos humanos y los abusos de autoridad imputados a la Policía Nacional Civil recayeron en efectivos provenientes de la Policía Nacional.

La desnaturalización del nuevo cuerpo policial fue mayor gracias al acuerdo "complementario" del 22 de diciembre de 1992 entre el gobierno y el FMLN: las dos instancias "especializadas" para la investigación del delito y el combate al narcotráfico —la CIHD y la UEA— se integrarían a la Policía Nacional Civil. En teoría, sus elementos ingresarían previa evaluación del director general de la nueva institución sobre la experiencia profesional de esos agentes, así como de su capacidad para insertarse en un ámbito totalmente distinto a los que conocían; todo ello, bajo la supervisión de ONUSAL. Sin embargo, sucedió lo mismo que con los ex agentes de la Policía Nacional: iniciadas las evaluaciones y capacitaciones en agosto de 1993, ONUSAL sólo comenzó a verificarlas hasta septiembre; para entonces, ya habían sido incorporados miembros de la UEA a la Policía Nacional Civil. Lo que sí comprobó la observación internacional fue la poca calidad de las pruebas que se realizaron para admitir a estos elementos, tanto por su reducido tiempo de duración como por la ausencia de un efectivo control de asistencia y asimilación.

ONUSAL tampoco recibió la información que solicitó sobre los efectivos de ambas instancias, entre la cual destacaba la constancia de su baja del ejército²⁷. Todavía más: ex oficiales de la UEA fueron ubicados en cargos superiores, sin consulta previa y en clara transgresión al acuerdo "complementario". Eso explica que tanto la citada unidad como la CIHD hayan aparecido en el balance que ONUSAL hizo, al finalizar 1993, ocupando un alto sitio entre los responsables de las violaciones a los derechos humanos²⁸.

Algunas opiniones se inclinan a considerar la injustificada postergación del funcionamiento de ANSP como un factor negativo. Su ley orgánica fue aprobada el 1 de abril de 1992; días antes fueron elegidos su director, doctor José Mario Bolaños, y su Consejo Académico. Todo ello ocurrió sólo después de la visita que realizó en marzo Marrack Goulding, enviado especial del secretario general de la ONU, quien traía como una de las prioridades de su viaje la agilización de los compromisos relativos a la Policía Nacional Civil. Sin embargo, la ANSP inició sus cursos hasta el 7 de septiembre de 1992, tras más de cuatro meses después de lo acordado y en locales que, además de ser provisionales, no reunían las condiciones materiales adecuadas para ello. En ese marco, se redujo el número mensual de egresados previsto originalmente y se retrasó la formación de los mandos ejecutivos y superiores²⁹.

También se retrasó la definición de un régimen especial de seguridad pública en las zonas ex conflictivas prevista para marzo de 1992, pues antes debía publicarse la ley orgánica de la Policía Nacional Civil; dicho régimen fue diseñado hasta septiembre³⁰. Además, la nueva institución fue desplegándose y sustituyendo a la Policía Nacional, en una lógica contraria a la que regía la ubicación geográfica de los principales focos de violencia y de los sitios donde se denunciaban atropellos por parte de la Policía Nacional: Santa Ana y San Salvador. La obstaculización al rápido y efectivo despliegue de la Policía Nacional Civil también se constituyó como un elemento fundamental de la justificación oficial para sacar de sus cuarteles a los militares en labores de seguridad pública, de la mano de la Policía Nacional.

En ningún momento los acuerdos de paz previeron la transformación —mucho menos la elimi-

27. Nuevo informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 14 de octubre de 1993, No. 30, romano II, B; y Nuevo informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 23 de noviembre de 1993, No. 31; y Washington Office on Latin America (WOLA), *op. cit.*, p. 3.

28. X informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al Secretario General, Cuadro No. 6.

29. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 26 de mayo de 1992, No. 28.

30. Informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, del 25 de noviembre de 1992, No. 44 y 45.

nación— de las policías municipales. Estas, funcionando únicamente al arbitrio de las autoridades locales, nunca fueron ajenas a la violencia que se ejerció sobre la sociedad salvadoreña. A esa conclusión llegó ONUSAL³¹; no sólo por los casos que comprobó sino también porque — pese a su acompañamiento y propuestas de manuales y reglamentos policiales apegados al respeto a los derechos humanos— sus prácticas contra la dignidad humana continuaron³². Así continuó reproduciéndose el accionar de los extintos cuerpos de seguridad y de la Policía Nacional en una experiencia que impactaba más cercanamente —y, por tanto, de forma más efectiva— a la gente; de hecho, coincidiendo con el desmantelamiento de aquellos, las denuncias contra las policías municipales se incrementaron³³.

La intimidación, la violencia, la arbitrariedad y la impunidad fueron patrones institucionales extendidos durante la guerra, los cuales impactaron a la mayoría de salvadoreñas y salvadoreños. Y en ello no sólo el ejército tuvo que ver; también destacaron los cuerpos policiales y los grupos paramilitares. Por ello, tal como antes se apuntó, los miembros de la Policía Nacional que continuaron desarrollando labores de seguridad pública

después de Chapultepec, conservaron una actitud prepotente en el trato a la población³⁴. Gloria Salguero Gross, dirigente y diputada “arenera”, trató de evitar cualquier límite a esa actuación afirmando que “al hablar de derechos humanos se crea una psicosis dentro de la Policía Nacional, que les inhibe actuar”³⁵. En ese marco, no resultó nada extraño que ONUSAL diera a conocer, en julio de 1993, que la causa principal de las detenciones arbitrarias realizadas por policías —tanto nacionales como municipales— no respondía sólo a faltas de policía sino que éstas tenían que ver con excesos ilegales e, incluso, deliberados³⁶. Cabe decir que, pese a que se redujo la realización de tal práctica con fines políticos, siguieron denunciándose capturas ilegales con este tipo de motivación³⁷.

1993 terminó con la promesa gubernamental de reforzar el área metropolitana de San Salvador con más policías nacionales para garantizar la seguridad de las personas. Pero también concluyó con elocuentes estadísticas: las detenciones arbitrarias se constituyeron en uno de los patrones de violación a los derechos humanos más denunciado, mientras que las amenazas contra la seguridad personal ocuparon también un lugar preponderante³⁸.

... durante los dos primeros años de su existencia, no se pusieron las condiciones adecuadas para lograr que la Policía Nacional Civil iniciara su trayecto con “pie derecho”. En su interior se trasladaron irregularidades del pasado...

31. V informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 33, 34 y 57; y VI informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 274.
32. Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 85; V informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 54 y 56; y VII informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 12, 10.
33. V informe del director de la División de los Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 57, 58 y 82; VI informe del director de la División de Derechos Humanos al secretario general, No. 92; VII informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 92; VIII informe del director de la División de Derechos Humanos al secretario general, No. 31.
34. IX informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 92 al 94.
35. *La Prensa Gráfica*, 25 de noviembre de 1993, p. 4.
36. VI informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 93 al 97; VIII informe del director de la División de Derechos Humanos de la ONU al secretario general, No. 31.
37. V informe del director de la División de los Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 50; y VI informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, numerales 119 y 121.
38. IX informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, Cuadro No. 1; y X informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, Cuadro No. 4.

En ese escenario, Naciones Unidas reconoció que el retraso del despliegue de la Policía Nacional Civil y su militarización estaban entre las causas principales que favorecieron el accionar de organizaciones militares clandestinas y el repunte de la violencia política, no sólo por la ausencia de un instancia que las contrarrestara —sobre todo, a través de la investigación efectiva— sino también por la permanencia en ciertas estructuras oficiales de elementos a los que se les achacaba participación en graves violaciones a los derechos humanos en el pasado³⁹. Asimismo, la masiva cantidad de armas de uso privativo de la Fuerza Armada en manos de civiles constituyó —en palabras de ONUSAL— “la base material para el surgimiento de las estructuras organizadas del crimen, incluidos los escuadrones de la muerte”⁴⁰. Los únicos que no quisieron aceptar estos señalamientos fueron las autoridades estatales y sus aliados políticos. Es más; para negar lo innegable calificaron el accionar de tales grupos como un “mito” generado a raíz de ciertas actividades ilegales de personas “desquiciadas”⁴¹.

Sin duda, lo más deseable hubiese sido una actitud oficial más responsable que esa “salida fácil”. Sobre todo porque la complejidad del fenómeno de la impunidad institucional se había previsto en los acuerdos de paz, diseñando para su combate mecanismos operativos y funcionales que dieran vigencia real al marco legal establecido. Uno de ellos fue el de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil que —según el octavo artículo de la ley orgánica del cuerpo— se encargaría de “vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos y de gestión del cuerpo, así como lo referente a los Derechos Humanos”. Sin embargo, 1993 finalizó sin concretarse el funcionamiento de esa importante dependencia, aun cuando a todas luces resultaba evidente que la falta de una fiscalización adecuada representaba una de las debilidades más grandes del cuerpo policial y conspiraba contra su buen desarrollo⁴².

El mensaje transmitido a la población durante esa época fue el siguiente: la esencia viciada de la institucionalidad anterior había sobrevivido a la negociación política y los acuerdos de paz. La lentitud y los obstáculos en el despliegue de la Policía Nacional Civil así como la actividad antidelin cuencial asignada al ejército, constituyeron el panorama propicio para que —coincidentemente, también en las zonas occidental y central del país— ex defensas civiles y miembros desmovilizados del servicio territorial, armados ilegalmente, así como efectivos de alta de la Fuerza Armada siguieran involucrados en ejecuciones arbitrarias y atentados contra la seguridad personal⁴³. Y aunque las instancias verificadoras de Naciones Unidas las catalogaron como “distintas” a las prácticas oficiales del pasado, dichas acciones siguieron siendo para la población expresiones visibles de violencia oficial, autoritarismo y —sobre todo— impunidad, al observar la poca disposición y la ineficiencia estatal para corregir tal situación.

Cabe decir, con todo lo anterior, que durante los dos primeros años de su existencia, no se pusieron las condiciones adecuadas para lograr que la Policía Nacional Civil iniciara su trayecto con “pie derecho”. En su interior se trasladaron irregularidades del pasado en cuanto a la concepción de la seguridad pública y particularmente en lo que respecta a la investigación policial, como lo señaló en varias ocasiones la observación internacional. De esa manera, se contribuyó a mantener el escenario de atropellos a particulares y la falta de castigo a sus responsables, contaminando la institución desde su inicio.

3. Algunos informes sobre la Policía Nacional Civil

En 1995, los graves problemas en el interior de la Policía Nacional Civil hicieron que su máximo jefe —el presidente de la República— se viera obligado a solicitar la intervención puntual de la

39. Carta del secretario general al presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, 3 de noviembre de 1993, Doc.S/26689.

40. VIII informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 64.

41. *El Diario de Hoy*, 9 de diciembre de 1993, p. 23.

42. X informe del director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL al secretario general, No. 131.

43. V informe del director de la División de los Derechos Humanos de ONUSAL, No. 14 y 15; Primer informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador preparado por el experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, No. 39 al 57.

observación internacional, para entonces ya reducida hasta en su nombre. Así, la ahora Misión de las Naciones Unidas en El Salvador, mejor conocida como MINUSAL, elaboró un documento que abarcó hasta el 28 de septiembre de ese año; en él se incluyeron los señalamientos y las propuestas del grupo de expertos dirigidos por el doctor Enrique Ter Horst.

Dentro del informe se cuestionó duramente la incoherencia del sistema de seguridad pública en el país, principalmente en aspectos, tales como la inexistencia de estrategias de mediano y largo plazo, sobre la base de planes fundados en insumos técnicos adecuados; el hecho de no haber podido armonizar la función policial con la judicial; la falta de una definición clara de los espacios en los cuales podían intervenir otras instituciones estatales (Fuerza Armada y gobiernos municipales, por ejemplo) en materia de seguridad pública; y un cuerpo normativo con vacíos y contradicciones que impedían el desarrollo y funcionamiento eficaz del mencionado sistema.

De igual forma, los especialistas extranjeros dejaron plasmado en el texto su enorme preocupación por la calidad de la Policía Nacional Civil.

Había que mejorarla con urgencia y para ello había que comenzar por modificar el deficiente proceso de selección que existía para ingresar a ella; para MINUSAL, éste no se realizaba con criterios estrictos en medio de los cuales la prioridad debía ser —precisamente— lo cualitativo y no lo cuantitativo. Asimismo, debían revisarse la capacitación que recibían los aspirantes; por ser “insuficiente”, continuaban realizándose “procedimientos policiales incorrectos, y en ocasiones irregulares. Además, en el ámbito de la formación se dijo que no se había realizado en forma completa la actualización anual. Finalmente quedó establecida la falta de un sistema de evaluación del personal y el deficiente sistema disciplinario de la institución.

Un asunto de sumo interés para los funcionarios de la ONU que examinaron con lupa a la institución fue, sin lugar a dudas, el de las irregularidades y los problemas de gestión que detectaron. De las primeras, destaca la existencia —dentro del cuerpo y operando hacia afuera del mismo— de

“unidades” no contempladas en su estructura legalmente aprobada y creadas “siguiendo instrucciones del Ministerio de Seguridad Pública y de la Dirección General y Sub-Dirección General Operativa de la PNC”; a ellas fueron a parar elementos que pertenecieron a la UEA y al Batallón Antidelincuencial, junto a un ex asesor extranjero del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) y “miembros de carrera de la PNC”.

Otras irregularidades: intervenciones ilícitas de mandos superiores en investigaciones delicadas, las cuales apuntaban al involucramiento de elementos de la Policía en hechos delictivos; debilitamiento del Departamento de Investigación del Crimen Organizado —el famoso y maltratado DICO— mediante cambios en su estructura de mandos; la no realización —léase bien— de una “rigurosa evaluación del personal de la División de Investigación Criminal (DIC) y de la División Antinarco tráfico (DAN)”; y, por último, la verificación de casos de violación a los derechos humanos atribuidos a miembros de la institución.

En cuanto a las críticas relacionadas con su capacidad de gestión, MINUSAL estableció tres cosas bastante graves. La primera: “alteración en la

cadena de mandos regular de la Policía Nacional Civil, causada por interferencias de funcionarios de nivel político en aspectos netamente operativos”. La siguiente: “deficiencias organizativas y operativas de la PNC originadas en la inexistencia de canales de información adecuados entre la Dirección General y las diferentes divisiones y unidades, así como en la ausencia de mecanismos de planificación y posterior evaluación de las operaciones policiales en los planos funcional y territorial”. Y la última: “ausencia de una adecuada coordinación entre la PNC y la ANSP”.

En el documento presentado al presidente de la República, los expertos de la ONU no tuvieron reparos en plantear que las autoridades de seguridad pública tomaban decisiones contrarias al modelo de Policía diseñado en la mesa negociadora y plasmado en los acuerdos de paz. Meses antes a la entrega del informe de MINUSAL ocurrió un hecho que le daba solidez a este señalamiento: con los cambios realizados a nivel superior mediante

Dentro del informe
[de MINUSAL] se cuestionó
duramente la incoherencia del sistema
de seguridad pública en el país,...

la orden del 28 de julio de 1995, casi todos los cargos de mayor responsabilidad quedaron en manos de ex oficiales de la desaparecida Policía Nacional. A lo anterior se agregan los siguientes hechos y situaciones anómalas: denuncias sobre involucramiento de mandos policiales en los antiguos servicios de inteligencia del Estado que violaron los derechos humanos; el cambio del reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, en detrimento de su ya débil figura.

En la misma línea, según el documento de la Misión y tal como se señaló antes en este artículo, se incumplió el acuerdo de permitir únicamente el ingreso de ex miembros originales de la Policía Nacional a la ANSP; en la práctica, no sólo entraron antiguos guardias y otro tipo de elementos "disfrazados" de ex policías nacionales, sino que también se colaron —escondiendo su "origen"— miembros de los desaparecidos cuerpos represivos y hasta ex integrantes de los batallones élites. El FMLN no se quedó atrás y también —violando los acuerdos de paz— metió gente de sus filas a la Academia sin informar de su procedencia ni incluirla en la cuota establecida.

De igual forma, hasta septiembre de 1995 —cuando se conoció el informe de MINUSAL— todavía no se había normalizado la prestación del servicio de protección a personalidades con elementos policiales graduados en la ANSP; eso significaba la existencia de una buena cantidad de "supernumerarios" cubriendo esos espacios, sin estar en la total capacidad legal y operativa para ello. Al igual que ellos, en el terreno andaban conductores de los vehículos participando en algunos procedimientos policiales. Finalmente, el personal de la institución seguía acuartelado; eso también fue señalado como un incumplimiento del compromiso establecido en los acuerdos de paz y una

violación a la ley orgánica de la Policía Nacional Civil.

Cabe mencionar que en el informe presentado por el doctor Ter Horst al presidente de la República se incluyeron más de cincuenta recomendaciones, la mayoría puntuales y alguna programática, acompañadas de una calendarización pormenorizada para su cumplimiento. Tras la presentación del anterior documento, pasaron poco más de seis meses para que de nuevo las Naciones Unidas se refiriera tanto a los problemas que en él se consignaron como a otros que surgieron después. Así, con fecha 23 de abril de 1996, el secretario general de la ONU presentó un informe a la Asamblea General sobre el trabajo de sus observadores en nuestro territorio y en el incluyó un capítulo dedi-

cado al tema de la seguridad pública y el funcionamiento de la Policía Nacional Civil.

En el documento presentado al presidente de la República, los expertos de la ONU no tuvieron reparos en plantear que las autoridades de seguridad pública tomaban decisiones contrarias al modelo de Policía diseñado en la mesa negociadora y plasmado en los acuerdos de paz.

Textualmente dijo lo siguiente: "Sigo preocupado por la persistencia de algunos de los problemas más perniciosos a que se refirió la MINUSAL. Si bien observo con agrado la supresión de la "unidad de análisis"⁴⁴..., sigue habiendo personas que de-

sarrollan actividades independientes de la estructura legal establecida de la Policía Nacional Civil. Además, ciertos funcionarios de alto nivel del gobierno siguen injiriéndose en aspectos policiales de carácter estrictamente operativo, lo que altera la cadena de mando establecida de la Policía Nacional Civil y no contribuye a la consolidación de esa institución. También me preocupan los recientes retrocesos observados en la consolidación del Departamento de Investigación del Crimen Organizado; las demoras en la consolidación de la División de Investigación Criminal, y la resistencia a aceptar y a acatar la evaluación de la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO) que hizo la Acade-

44. Se tiene información que esta unidad continúa actuando bajo el nombre de "Grupo de Apoyo de la DIC", que aparenta estar bajo el mando de dicha división pero que en la realidad no es así; incluso, se dice que funciona en un local fuera de las instalaciones de la DIC, y la mayoría de sus miembros son elementos que pertenecieron a la CIHD. También se afirma que su jefe es un ex teniente de la Fuerza Armada de El Salvador, graduado en la Escuela de Las Américas.

mía Nacional de Seguridad Pública en febrero de 1996⁴⁵.

A lo anterior, el funcionario agregó: “La Policía Nacional Civil, un logro importante del proceso de paz, se ideó de manera que contara con sólidos mecanismos internos que siguieran de cerca la observancia de normas profesionales y éticas. Sin embargo, unos tres años después de la creación de la Policía nacional Civil, esas unidades siguen teniendo tropiezos. Se ha modificado en repetidas ocasiones el marco jurídico de definición de las violaciones y las sanciones, y en la resolución de las infracciones más graves de conducta ética y profesional no se obra con rigor ni se aplican criterios uniformes. A pesar de sus primeros logros, el inspector general no ha mostrado mayor capacidad para solucionar con un criterio creativo los problemas que enfrenta la Policía Nacional Civil, y aún no ha forjado vínculos apropiados con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Por otra parte, se atrasó mucho la presentación de la ley de carrera policial a la Asamblea Legislativa, que todavía no la ha aprobado⁴⁶.

Y finalizó refiriéndose a las “grandes expectativas” que se despertaron “cuando el Presidente, por recomendación de la MINUSAL, creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública”. “La crisis en que se encuentra sumido este sector —expresó el secretario general de la ONU— pone de manifiesto la necesidad urgente de que el Consejo dé solución a los problemas que motivaron su propia creación. Ese objetivo se podrá lograr en los próximos meses si el Consejo define con claridad su mandato y sus objetivos, si elabora un programa independiente y si contrata a un equipo autónomo de asesores profesionales y cuenta con su propio personal administrativo⁴⁷.



En julio de 1997, el siguiente secretario general de la ONU presentó ante la Asamblea General del organismo una evaluación global del proceso salvadoreño. Entre otras cosas, Kofi Annan sostuvo que la Policía Nacional Civil tenía “posibilidades de ejecutar políticas de seguridad pública modernas y democráticas”, aunque también afirmó lo siguiente: “el modelo establecido por los acuerdos de paz no se ha consolidado sin que se produjeran distorsiones⁴⁸.

De manera concreta, el funcionario señaló que se habían adoptado “atajos que se situaron peligrosamente cerca de las prácticas del pasado. Se alentó la investigación de delitos por grupos situados al margen de la estructura institucional de la Policía Nacional Civil, en tanto que el Departamento para la Investigación del Crimen Organizado —una de las iniciativas más prometedoras de los esfuerzos de la Policía Nacional Civil para combatir la impunidad— se vio considerablemente debilitado. En diversas ocasiones se recurrió al ejército para que cumpliera funciones de seguridad interna y, hasta que la intervención del Presidente de la República hizo que se abandonara esa iniciativa, se hicieron intentos de establecer juntas de

45. Informe del secretario general a la Asamblea General de la ONU sobre la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador, No. 8, 23 de abril de 1995, Doc.A/50/335.

46. *Ibid.*, No. 9.

47. *Ibid.*, No. 10.

48. Informe del secretario general a la Asamblea General de la ONU: Evaluación del proceso de paz en El Salvador, No. 9, 1 de julio de 1997, Doc.A/51/917.

vecinos reminiscentes de las estructuras del pasado. En la esfera Legislativa, se aprobó legislación de emergencia que ocultaba la debilidad de los procedimientos policiales, y se propuso volver a introducir la pena de muerte para determinados delitos⁴⁹.

Tras enumerar esas dificultades encontradas y una buena cantidad de errores cometidos en la conducción de la seguridad pública, el responsable máximo de la ONU se refirió a las deficiencias detectadas en los mecanismos creados para regular el funcionamiento de la Policía Nacional Civil; en otras palabras, descalificó en forma tajante a las unidades de Control y de Investigación Disciplinaria, al Tribunal Disciplinario y a la Inspectoría General. De todas estas instancias dijo que "nunca lograron establecerse como garantes de la transparencia de los procedimientos policiales ni de la aplicación de una disciplina apropiada"; más aún: añadió que su labor carecía "de una coordinación eficaz, no sólo entre sí, sino con otras entidades del Estado"⁵⁰.

Annan también lamentó la actitud de las autoridades del sector, al tratar "de obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa para modificar algunas de las normas fundamentales del funcionamiento de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, sin haber efectuado los necesarios estudios técnicos ni haber analizado las consecuencias de dichas modificaciones. Al mismo tiempo, se ha propuesto la creación de una fuerza de policía rural, sin que hasta el momento se haya definido cabalmente si ésta ha de formar parte de la Policía Nacional Civil, como lo estipulan los acuerdos de paz, o constituir una fuerza separada, lo cual sería una violación de los acuerdos y de la Constitución"⁵¹.

Además de la anterior evaluación, a principios de 1998 se conoció la opinión de la administración estadounidense sobre nuestro país, incluida en el informe del Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. En dicho documento se calificó a la Policía Nacional Civil como responsable de cometer violaciones a lo largo de 1997, puntualizando que algunos oficiales del cuerpo participaron en ejecuciones

extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos contra personas detenidas. De hecho, el informe refirió que entre enero y septiembre de ese año, se pudo establecer un promedio de 65 denuncias sobre actos contra la libertad personal atribuidas a la institución; asimismo, se precisó que la Policía Nacional Civil adolecía de escasa preparación técnica y experiencia en la persecución del delito.

Tanto Boutros Ghali como Kofi Annan, en su calidad de secretarios generales de la ONU, hicieron referencia —en sus informes antes citados— al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), expresando su esperanza en la labor del mismo; éste fue creado mediante Decreto Ejecutivo el 8 de enero de 1996, "como un ente de carácter consultivo" y desde su inicio ha estado presidido por el ministro de Seguridad Pública, señor Hugo Barrera, e integrado por cuatro "personalidades de notoria capacidad e integridad en la vida nacional". Dicho Consejo publicó, en febrero de 1998, el documento titulado "Diagnóstico de las instituciones del ramo de seguridad pública", dentro del cual registraron sus apreciaciones generales sobre los distintos componentes del sistema nacional. En relación con la Policía Nacional Civil, éstas se detallan a continuación.

En primer lugar, se hizo referencia al predominio de rasgos que no corresponden al carácter civil de la institución; ejemplo de ello son: actitudes propias del ámbito castrense, manifestaciones de corporativismo, falta de integración a la comunidad e incluso mal trato a la población. Asimismo, el CNSP detectó que los objetivos institucionales no estaban claros para la totalidad de la Policía Nacional Civil y que habían fallas de liderazgo entre los mandos. También se pudo observar que en las unidades, divisiones y delegaciones se actuaba por encima de los procedimientos, organización y jefaturas; esto estaba conectado con lo que fue calificado como una "dispersión funcional de la Subdirección General Operativa": Asimismo, la citada Subdirección General Operativa no contaba con un "apoyo efectivo" por parte de la Subdirección General de Gestión debido —entre otras cosas— a su "estructura demasiado pesada y compleja".

49. *Ibíd.*, No. 10.

50. *Ibíd.*, No. 11.

51. *Ibíd.*, No. 14

A todo lo anterior se debe agregar lo siguiente: crecimiento desordenado de la estructura policial; traslape entre las distintas divisiones técnico-funcionales y con la estructura territorial, así como falta de objetivos concretos para las delegaciones y poca especialización del personal integrante de dichas divisiones; dualidad de mandos en el interior de la Policía Nacional Civil, debido a la confusión de competencias institucionales en lo que toca a las distintas direcciones funcionales que se ejercen sobre algunas de sus divisiones, y también por lo inadecuado de los procedimientos en estos ámbitos o la poca claridad sobre los mismos; vacíos en su ley orgánica “con relación al desarrollo actual y a las perspectivas de una corporación de dieciséis mil personas”.

Una de las apreciaciones del CNSP por destacar en relación con el cuerpo es la siguiente: “Al margen de las limitaciones, distorsiones e insuficiencias del marco legal y del papel de la Fiscalía General de la República (FGR) en la dirección funcional de las investigaciones, la capacidad investigativa de la PNC está seriamente cuestionada”. A eso se deben agregar las limitaciones observadas en el funcionamiento de los mecanismos internos institucionales para la fiscalización del trabajo y el comportamiento de su personal: la Unidad de Control (UC) y la Unidad de Investigación Disciplinaria (UID).

De ahí en adelante, los señalamientos fueron los siguientes: infraestructura inadecuada con serias consecuencias en su capacidad operativa, en el desarrollo institucional y en su imagen pública; descontento e insatisfacción entre el personal, sobre todo en materia de salarios y prestaciones laborales; inexistencia de planificación y establecimiento de prioridades institucionales en la elaboración del presupuesto; políticas deficientes en el manejo de los proyectos de asistencia técnica internacional; e incumplimiento del compromiso relativo al desacuartelamiento, con seria incidencia en la disciplina y la efectividad del cuerpo.

En cuanto a la ANSP, las observaciones generales que el CNSP registró en su documento —sobre la base de su propio trabajo y de algunas consultorías privadas— son los siguientes: deficientes niveles de coordinación institucional con la Policía Nacional Civil; cuestionamientos al modelo de formación policial de la ANSP por parte de la PNC; deficiencias educativas de los aspirantes a la Academia; integración del Consejo Académico de

la ANSP por representantes de partidos políticos; infraestructura inadecuada; ausencia de un mecanismo sistemático de evaluación externa de su estructura administrativa y operativa.

En el caso de la Inspectoría General del cuerpo policial, se estableció que la impresión generalizada sobre ésta era la de “una institución con resultados deficitarios en varias de sus áreas de competencia”. ¿Por qué? Pues porque, en primer lugar, resultaba evidente “la carencia significativa de mecanismos de coordinación” con las unidades internas de la Policía para la fiscalización de su personal: la UC y la UID. El Consejo destacó, como una las causas fundamentales para ello, la existencia de “numerosas irregularidades” en esa necesaria relación, “principalmente por la carencia de estrategias de comunicación y seguimiento”. Además, se observó la falta de “un criterio uniforme para las labores de seguimiento a las denuncias presentadas por la ciudadanía”.

En cuanto a la recepción de denuncias y la realización de investigaciones, el juicio del CNSP es contundente: su labor “ha resultado sumamente limitada”. Para muestra un botón: de junio de 1996 a abril de 1997, la Inspectoría General sólo recibió 360 denuncias, lo que fue interpretado como “un limitado conocimiento y/o confianza de la población” en su trabajo, o como “una reducida capacidad de captación de quejas y denuncias”. Asimismo, se señaló la falta de una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de su gestión; sobre todo porque mucho de ésta había estado enfocado “al monitoreo de la opinión ciudadana sobre la actuación policial, particularmente en el diseño de encuestas”. “El uso moderado y efectivo de estos instrumentos de medición —afirmó el CNSP en su documento— es fundamental para evaluar la imagen y percepción ciudadana de la institución policial; sin embargo, dado los recursos que demanda la implementación de estos instrumentos de medición, es necesario priorizar las labores de la Inspectoría General en actividades de investigación y seguimiento”.

El CNSP finalizó la parte del documento relativa a sus apreciaciones generales sobre los distintos componentes del sistema nacional de seguridad pública, analizando la cartera de Estado encargada de su conducción. De entrada se señalaron ciertos factores a los cuales —según el Consejo— debía atribuirse la existencia de “una situación compleja en las estructuras de seguridad pública, la cual in-

cide de manera determinante en la falta de efectividad del sector en la prevención y combate a la delincuencia"; se habló entonces de: retraso en la creación del Ministerio de Seguridad Pública, falta de claridad de su normativa legal, falta de definición de una política de seguridad coherente y con visión de largo plazo, y falta de mecanismos de control y supervisión eficientes sobre la Policía Nacional Civil y la ANSP.

Al entrar en el detalle, destaca el primer señalamiento hecho: "La labor de planificación es sumamente limitada, se cuenta con planes de desarrollo (plan 2000), pero en la práctica no se advierte una conducción ministerial que siga estrategias definidas. Esto origina numerosos problemas de planificación, de desarrollo e incluso de operación institucional en cada una de las entidades del ramo". Sin duda, todo lo demás tiene que ver con lo anterior: "nula labor de coordinación" del Ministerio con los centros de planificación de las instituciones que integran el sistema: PNC, ANSP e Inspectoría General; "deficientes mecanismos de supervisión, evaluación y seguimiento" al trabajo de la ANSP; falta de claridad y precisión en las "directrices de carácter operativo, y en ocasiones administrativas" del Ministerio hacia la PNC; "involucramiento excesivo (y disfuncional) en actividades de la competencia de la Dirección General de la PNC, y en otras, un claro desconocimiento de las estrategias de desarrollo y planificación de la institución policial"; e inexistencia de una estrategia concreta para las relaciones con otras instituciones estatales vinculadas al tema.

4. La realidad: casos ejemplares

Las innumerables y serias deficiencias señaladas antes, tanto en lo que toca al surgimiento como al posterior desarrollo de la Policía Nacional Civil, han tenido consecuencias lamentables para la misma institución y, sobre todo, para nuestra población. Eso lo podemos afirmar desde nuestra propia experiencia en el campo de la defensa y promoción de los derechos humanos en la actualidad salvadoreña.

Las acciones realizadas por elementos del cuerpo que culminaron con la ejecución de los jóvenes Willian Antonio Gaitán Ayala y Manuel Adriano Vilanova Verver; la participación de agentes policiales e individuos vinculados a los antiguos cuerpos represivos y a la nueva Policía en la ejecución —al estilo de los "escuadrones de

la muerte"— de Ramón Mauricio García Prieto Giralt, así como en el encubrimiento y los actos intimidatorios contra la familia de la víctima; junto a los fraudes procesales en los casos del asesinato de la locutora Lorena Saravia y la captura de Nelson Comandari... Son estos algunos hechos que han requerido la intervención del IDHUCA para acompañar a las víctimas en su lucha por la justicia y que, con la atinada intervención de los medios de difusión masiva, han impactado a la sociedad salvadoreña. A partir de ellos podemos compartir el siguiente análisis.

4.1. Razones

¿Por qué ocurrieron esos actos violentos e ilegales? Esa fue la primera pregunta que se formularon víctimas, familias de éstas y otras personas interesadas en denunciar los hechos; a ella intentamos darle respuesta, a partir de los indicios recogidos en las investigaciones particulares u oficiales realizadas y que —lástima grande— no han sido asumidos con la seriedad y urgencia requeridas. De los casos antes mencionados, se desprenden —al menos— tres hipótesis fundamentales para que se hayan producido atropellos de ese calibre a los derechos humanos.

La primera: problemas de índole personal anteriores a la realización de los delitos por parte de los agentes estatales; dichos problemas no tuvieron lugar con los responsables materiales de los hechos sino con personas poderosas. Cuando hablamos de "poder", nos referimos al que proviene principalmente de los ámbitos jerárquico institucional, económico y/o político. En este primer tipo de motivación pueden incluirse los casos "García Prieto", "Vilanova" y, probablemente, "Saravia". El caso "Comandari" también entra en este renglón; aunque en él no hubo una víctima mortal, sí se afectó el derecho a la libertad.

Como segunda hipótesis nos planteamos la siguiente: diferencias ideológicas entre miembros de la Policía Nacional Civil. En concreto, nos refimos al fraude procesal en el caso "Saravia", en el cual fueron capturados elementos de la institución acusados de haber participado en el asesinato de la locutora. Según las informaciones recabadas por el IDHUCA, existían rivalidades en el interior del cuerpo entre los detenidos y otros policías derivadas de la militancia de los primeros en grupos armados opositores al régimen durante los años del conflicto armado y —por lógica— de la pertenencia

de los segundos a las Fuerzas Armadas gubernamentales. En ese marco, no es extraño pensar que hayan existido puntos de vista no compartidos y que no se haya hecho el trabajo de la misma manera; que no se hayan tenido las mismas amistades, relaciones y contactos; que no hayan gozado de los mismos privilegios.

Con lo anterior no pretendemos establecer y generalizar situaciones definidas, en forma previa y exacta, desde una perspectiva “blanco-negro”; sin embargo, en este caso, es lo que nos refleja el resultado de nuestras investigaciones. Podemos pensar, pues, que dentro de la institución ocurren cosas graves e ilegales por tales motivos; que alguna parte de su personal hace uso de cierto poder y de todas las herramientas que éste le brinda para establecer determinadas condiciones, provocar ciertos resultados y garantizar que los mismos sean avalados por el discurso de las autoridades.

Tercera y última: la falta de profesionalismo de algunos miembros de la institución. La desesperación y el enojo, la incapacidad para manejar los medios técnicos de apoyo, la desproporción en el uso de la fuerza y las armas de fuego cuando —independientemente de quien fuera y considerando que ni siquiera portaba armas ni representaba un peligro inminente para los agentes— alguien no atendió una señal de “alto”, fue lo que provocó la trágica muerte de un adolescente: Willian Antonio Gaitán Ayala. Contra el vehículo en el cual se conducía la víctima, en compañía de otros jóvenes, una unidad del sistema 121 disparó a diestra y siniestra sin importar que muriera alguno de sus ocupantes o de las personas que, en el momento de los hechos, circulaban por el lugar.

Este fue un acto bestial, de injustificable brutalidad; sobre todo porque, al haber logrado que el vehículo detuviera su marcha, sin misericordia se ejecutó a Willian que —herido previamente e inerte— no podía oponer ningún tipo de resistencia. Como este joven y en circunstancias similares, ya son varias las víctimas de la prepotencia policial. En este tipo de hechos no se involucra a autoridades de la institución en su realización material o intelectual, pero sí a sus unidades de investigación y a su alta jefatura cuando se vuelven noticia. ¿Para qué? Para, erróneamente, defender lo indefendible o atribuir falsos “éxitos” a la Policía.

4.2. Investigaciones

De manera general se puede afirmar que cuando los hechos responden al primero y al segundo tipo de hipótesis, las investigaciones extrajudiciales son amañadas y nada transparentes, no científicas e ilegales, sobre todo cuando en ellas son incorporados falsos elementos de prueba. El proceso judicial por fraude procesal en el caso “Saravia” representa un buen ejemplo de lo anterior. Independientemente del fallo del juez de sentencia —mediante el cual declaró inocentes a los dos elementos policiales presentes en la audiencia—, se estableció de manera fehaciente el empleo de un testimonio falso y quedó claro que se habían agregado al proceso diligencias no realizadas; se distrajo el rumbo que la investigación del asesinato llevaba en sus inicios, acaso porque se estaban realizando diligencias útiles para el descubrimiento de todos los verdaderos responsables; y se pudo apreciar una marcada actitud institucional para dar por resuelto el caso únicamente con las detenciones que fueron realizadas a partir de las pruebas fabricadas.

En estos casos, la relación con la Fiscalía General de la República ha sido confusa, realizándose diligencias sin la presencia de los agentes del Ministerio Público asignados a los mismos y sin el requerimiento de éstos; además, los fiscales reciben información de ciertos actos policiales y de otros no. No resulta extraño que surjan sospechas en relación con grupos que realizan investigaciones paralelas, como tampoco es extraño que se fugue información. Más aún: efectivos de la Policía que en principio reciben los casos para investigarlos —sin saber “de qué se trata”— y ordenan diligencias cuyos resultados empiezan a poner en “peligro” a los verdaderos responsables, son víctimas de amenazas —incluidas las de iniciar procesos administrativos en su contra por cualquier motivo— o son retirados de las indagaciones.

Cuando se trata de investigaciones contra miembros de la institución que han realizado actos en perjuicio de la población, la situación es similar: se advierte una evidente actitud de negligencia para la realización de las mismas; se desprecian las sugerencias de familiares o personas que pueden aportar datos sobre los hechos y que —por lo mismo— podrían garantizar resultados positivos y

en más corto tiempo; se argumentan limitaciones de tipo logístico y de tiempo para trasladarse a determinados lugares y para recabar pruebas; se extravían elementos de prueba y se retarda la elaboración de informes.

Es difícil saber quién o quiénes están a cargo de las averiguaciones y cuando se logra establecer ese dato, resulta que —en ocasiones— él o los elementos policiales sólo están designados nominalmente, siendo otro u otros los que en realidad la conducen, sin que en los actos derivados de dicho involucramiento aparezcan registrados en una tan sola diligencia o acta policial.

En situaciones como las que produjeron la lamentable muerte del joven Gaitán Ayala, la labor de investigación fue sumamente torpe; en el esfuerzo por encubrir a los culpables, incluso se llega a distorsionar la capacidad técnica de recursos tales como el Laboratorio de Investigación Científica del Delito. Todo ello pese a las promesas de las autoridades policiales ante los medios, en el sentido de garantizar un trabajo eficiente para esclarecer los hechos y de proclamar a los cuatro vientos su disposición inquebrantable de sancionar a los responsables, así como de impulsar una profunda y permanente depuración de la institución policial.

Al introducirnos dentro del ámbito judicial, en la fase que los tribunales juegan un papel oficioso —al menos así debería ser— y cuando la Fiscalía puede solicitar la realización de diligencias encaminadas a instruir debidamente los procesos y recabar las pruebas necesarias, la colaboración de la Policía Nacional Civil ha sido bastante incierta. Si en determinado proceso existe algún interés dentro de la Policía para impedir que avancen las investigaciones, el resultado es uno: se obstaculizan. En estos casos, tanto el Órgano Judicial como la FGR se enfrentan a dificultades serias y casi insalvables, cuando intentan profundizar en el trabajo desarrollado por cada investigador policial en la fase extrajudicial: se han olvidado fechas y detalles, no se recuerdan nombres, se trata de personal que ya no labora en la institución, se desconoce el paradero de los testigos o se utilizó una "fuente confidencial". No está demás decir, en este punto, que

los jueces y fiscales que intervienen en los casos —según la responsabilidad que muestren al realizar su labor— están expuestos a ser víctimas de amenazas directas o indirectas.

El resultado final de las investigaciones policiales a menudo son impredecibles, no sólo por el hecho de no saber a ciencia cierta si será posible contar con esta u otra prueba, o con este u otro testimonio; a las anteriores razones para la incertidumbre, se debe agregar que pueden existir y existen intereses, lealtades, arreglos y valoraciones particulares por parte de los operadores del Órgano Judicial en sus distintos niveles. Desde luego, el empeño que ponga la Fiscalía General de la República en el desarrollo de su labor también es un factor determinante para el éxito o el fracaso en la lucha por alcanzar justicia desde el lado de las

víctimas y de la sociedad en general.

... pueden existir y existen intereses, lealtades, arreglos y valoraciones particulares por parte de los operadores del Órgano Judicial en sus distintos niveles.

4.3. Defensa jurídica de los policías

Cuando se trata de proteger a miembros de la Policía Nacional Civil implicados en hechos de este tipo, contra los cuales existe suficiente prueba

incriminatoria, los recursos no se escatiman en aras de evitar la identificación de los móviles y de sus verdaderos responsables, tanto materiales como intelectuales. Para eso, cuentan con "apoyos" importantes que les brindan —además de declaraciones públicas a su favor, entre otras cosas— una defensa jurídica que sobrepasa los recursos materiales de los acusados; así, se conoce públicamente que en los casos examinados dentro del presente artículo han participado abogadas y abogados pertenecientes a la planilla institucional de la Policía Nacional Civil, junto a defensores particulares pagados quién sabe con qué recursos. Esta situación nos remite a la vista pública realizada en el caso de la masacre dentro de la UCA en noviembre de 1989 y a una de sus características: precisamente, la desproporcionada cantidad de defensores frente al tamaño de la parte acusadora tanto pública como particular.

En cambio, si los acusados son miembros de la institución policial, que han sido involucrados ilegalmente mediante investigaciones fraudulentas impulsadas por la misma Policía Nacional Civil

para proteger a otros que de momento quedan impunes, como en el caso "Saravia", la defensa corre a cuenta de quienes de esa manera son presentados como responsables de los hechos. En concreto: sin ningún apoyo institucional, lógicamente, deben buscar recursos para contratar asistencia jurídica particular o confiar en la que le pueda brindar la Procuraduría General de la República. En situaciones de este tipo, no es raro que aquellos profesionales del Derecho que se atreven a prestar sus servicios en favor de los imputados sean víctimas de amenazas, seguimientos u otro tipo de actos intimidatorios.

Por el contrario, no se conoce que los defensores de la institución policial hayan sufrido por acciones de esa naturaleza.

4.4. Situación de policías involucrados

He aquí otro aspecto importante por considerar en el análisis. El tratamiento que en el ámbito disciplinario reciben los procesados cuando son miembros de la Policía Nacional Civil es sumamente discrecional, por no decir caprichoso y discriminatorio; ello depende de las razones por las cuales estén sentados en el banquillo de los acusados. Los policías que fraudulentamente fueron involucrados en el asesinato de la locutora Saravia, desde el día de su detención dejaron de percibir sus sueldos y a partir de entonces les abrieron expedientes disciplinarios; ya en libertad y con los sobreseimientos provisionales a su favor en sus manos, las citadas investigaciones disciplinarias no han concluido después de cuatro meses y, en consecuencia, desde su captura hasta la fecha no han recibido sus salarios. Tampoco han sido incorporados al trabajo.

En cambio, en el caso de los cinco elementos policiales procesados y condenados judicialmente por el asesinato en Manuel Adriano Vilanova Volver las cosas son diferentes. Se sabe que algunos de ellos no han dejado de percibir sus salarios y hay quienes afirman que el principal implicado en el crimen maneja fuertes sumas de dinero dentro del lugar donde se encuentra recluso; lo mismo se dice de Carlos Romero Alfaro, ex detective de la DIC, y otro de los sospechosos de haber participado en la ejecución de Ramón Mauricio García Prieto Giralte. En cuanto a los involucrados



en el caso "Comandari", una vez dictada la sentencia judicial absolutoria —no obstante las pruebas contundentes presentadas sobre la realización del delito y la responsabilidad de algunos de los imputados— éstos volvieron a sus labores. No se sabe si se iniciaron investigaciones disciplinarias durante el tiempo que tuvieron la calidad de imputados y nos atrevemos a pensar que nunca dejaron de recibir sus salarios.

4.5. Respuesta institucional

Cuando fueron detenidos los supuestos responsables del homicidio de la locutora Saravia, quienes posteriormente quedaron libres al descubrirse el fraude realizado para detenerlos, voceros de la Policía Nacional Civil rindieron declaraciones a los medios de difusión externando satisfacción por los resultados de la investigación; se manifestaron, además, a favor de la depuración en el interior de la institución. Al decretarse el sobreseimiento provisional a favor de dichas personas, las autoridades policiales manifestaron en privado y en público su convicción en el sentido de que eran culpables.

Lo contrario sucedió en el caso "Comandari". Como se dijo antes, los policías implicados salieron libres a pesar de todas la documentación y los testimonios presentados ante la instancia judicial que conoció para dictar sentencia; con ellas se estableció plenamente su responsabilidad, pero el juez las desestimó sin más. Los procesados, al ser declarados "inocentes por falta de pruebas" y puestos en libertad, se reincorporaron a la Institución con el beneplácito de sus autoridades por el resultado judicial, y eso fue lo que externaron a

los medios de comunicación. De hecho, uno de los más altos funcionarios de la Policía Nacional Civil se presentó al tribunal, el día de la última audiencia, para felicitar a los policías y afirmar que siempre había creído en la inocencia de ellos.

Ante la denuncia de los dos casos de fraude procesal, los avances en la investigación del caso García Prieto y el resultado de la vista pública del caso "Vilanova", la dirección de la Policía Nacional Civil y el Ministro de Seguridad Pública afirmaron que se trataba de un complot contra la institución policial impulsado por enemigos de la misma que buscan desestabilizarla. En esa línea, el ministro Barrera se refirió a un "contubernio" entre el IDHUCA y la PDDH. Por ello, el Instituto de Derechos Humanos de la UCA convocó el 17 de septiembre —dos días después de los infundados señalamientos del ministro— a una conferencia de prensa para ofrecer las aclaraciones pertinentes.

Durante esa actividad quedó establecido ante la opinión pública que no se estaba fraguando ningún "complot" contra el cuerpo policial y que, además, no éramos parte de ningún "contubernio" para desprestigiar a nadie. Asimismo, se hizo ver que nuestra institución recibía una buena cantidad de información de diverso tipo sobre delitos del fuero común y violaciones a los derechos humanos en los que presuntamente habían participado miembros de la Policía Nacional Civil de distinto rango. También se aclaró que tal información, al ser recibida, es objeto de un tratamiento especial: tras las investigaciones propias y la comprobación de que existen indicios serios que apuntan a la realización de actos delincuenciales y atropellos contra particulares por parte de funcionarios, se traslada la documentación a las autoridades competentes para su debido trámite.

En esa misma conferencia estuvo presente el rector de la UCA, el padre José María Tojeira, quien reafirmó el apoyo institucional al trabajo que realiza el Instituto en este tipo de casos. El sacerdote dijo entonces: "Lo que queremos no es armar escándalo ni desestabilizar, ni crear problemas a la gobernabilidad del país... Creemos firmemente que éste sólo será estable y gobernable cuando las instituciones funcionen. Y tenemos pruebas más que abundantes de que hay fallas institucionales. Nuestro trabajo consiste más bien en apoyar la institucionalidad, la legalidad del país; que funcio-

nen realmente las instituciones y que sean éstas las que garanticen los derechos de las personas".

4.6. Situación de imputados y testigos

Sin ánimo de agotar en este espacio todos los aspectos que a continuación se mencionan, es necesario plantearse las siguientes interrogantes: ¿quiénes han sido víctimas de seguimientos o hechos intimidatorios? ¿Cómo se realizan los mismos? ¿Qué vehículos son empleados y qué clase de personas los realizan? ¿Qué han podido hacer dichas víctimas ante esos actos, tanto en el ámbito institucional como fuera de éste? ¿A quién han acudido? ¿Qué ha hecho la Fiscalía General de la República frente a la denuncia de esos hechos, realizados principalmente contra testigos claves y familiares de las víctimas?

Los policías procesados y posteriormente liberados por el homicidio de Lorena Saravia comenzaron a darse cuenta de que eran vigilados y perseguidos, días antes de que sus capturas tuvieran lugar. Sus familias también han sufrido amedrentamientos y durante el tiempo que permanecieron privados de su libertad, mientras se llevaba a cabo la instrucción del proceso, recibieron amenazas de muerte. Una vez puestos en libertad, los seguimientos han continuado. Actualmente están gestionando su salida del país junto a sus familias.

Debido a una situación similar, los primeros investigadores en ese caso debieron rendir sus declaraciones judiciales en forma anticipada, como parte del proceso instruido por el delito de fraude procesal. Personas que se identificaron como miembros de la institución policial y compañeros de trabajo —por sus nombres y características físicas se concluye que eran los mismos individuos que los presionaron para firmar el acta fraudulenta que sirvió como "prueba"— los llegaron a buscar a sus casas en horas inusuales; no les fue posible volver a trabajar en la institución por razones de seguridad y por temor a represalias en su contra; sus familiares más cercanos también fueron ubicados y amedrentados.

En cambio, las condiciones de los policías procesados por fraude procesal en los casos "Saravia" y "Comandari" fueron absolutamente distintas: el más implicado de los investigadores policiales que "fabricaron" las pruebas falsas en el primero de esos casos, pudo fugarse sin mayores dificultades; del resto nunca se supo que hayan recibido amena-

zas de ningún tipo ni que hayan sido víctimas de seguimientos. Ni siquiera estuvieron reclusos en algún Centro Penal mientras se realizaban los procesos judiciales respectivos; más bien, permanecieron dentro de las instalaciones policiales o en sus residencias.

En el caso "Vilanova" ocurrieron actos intimidatorios contra la familia, pero éstos no estuvieron dirigidos únicamente contra ella. Quienes se vieron afectados en mayor grado por este tipo de hechos, y por ello debieron abandonar el país, fueron las personas que aportaron información valiosa —las y los testigos "clave"— para el esclarecimiento del asesinato y el establecimiento de la responsabilidad material, así como los indicios para determinar un posible encubrimiento y hasta la autoría intelectual.

En el caso "García Prieto", conocido es que los padres y la esposa de la víctima han padecido durante casi cinco años por los seguimientos, las llamadas telefónicas insultantes y otro tipo de actos intimidatorios sin que se haya logrado —hasta el momento— impulsar una seria y profunda investigación policial para establecer judicialmente las responsabilidades respectivas. Ello, no obstante haber sido requerido por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado salvadoreño, y pese al trabajo de los custodios asignados a la familia por la División de Protección a Personalidades Importantes (PPI) de la Policía Nacional Civil, quienes han informado en reiteradas ocasiones tales hechos proporcionando descripción de vehículos y otras circunstancias; no obstante, además, haber sido denunciados por la familia ante la Fiscalía General de la República. Sin embargo, es válido mencionar que desde que las víctimas de dichos actos declararon judicialmente que sospechaban que un ex militar de alto rango estaba involucrado en la ejecución de Ramón Mauricio, los seguimientos se han reducido en forma considerable.

Ocurre también que los jueces que han conocido de estos casos, sus colaboradores jurídicos, los fiscales y defensores particulares que han intervenido, en algunas ocasiones también han sido víctimas de amenazas y otros hechos intimidatorios en su contra.

No hay duda que tras las órdenes de tales hechos intimidatorios hay algún poder. Porque para realizarlos cuentan con suficientes vehículos, per-

sonal dispuesto para ello y porque tienen capacidad para controlar movimientos, vinculaciones y vida privada de sus víctimas; porque, además, no se investiga con la sincera intención de esclarecer la verdad. No sobra decir que algunos de los vehículos empleados en seguimientos de este tipo están asignados a instancias estatales de seguridad pública. Parece que, en la práctica, se intercambian las placas de los vehículos o sencillamente éstos no las portan, pero las características de los mismos son similares.

Desafortunadamente, la Fiscalía General de la República —que ha hecho un valioso esfuerzo en estos casos— no cuenta con la estructura ni el apoyo técnico y logístico para poder impulsar con mayor profundidad las investigaciones y lograr éxitos de más envergadura. Por el contrario, desde otras instituciones estatales —principalmente aquellas vinculadas a la seguridad pública— se desalienta a sus funcionarios y a testigos para asegurar así que los responsables permanezcan impunes. Lo anterior se complica aún más al no existir un plan de protección a testigos. Por ahora, la seguridad de las personas que han aportado datos para coadyuvar a la impartición de justicia se ha resuelto acudiendo a organismos de la "sociedad civil" y a esfuerzos internacionales de instancias dispuestas a colaborar brindándoles refugio; refugio que, en la práctica, no resulta fácil conseguirlo por su lento trámite en la mayoría de los casos.

4.7. Los resultados

Es absolutamente cierto que descubrir la verdad y acceder a la justicia en nuestro país no es nada fácil. No basta saber quiénes son los responsables de los delitos; es necesario llenarse de valor para denunciarlos y hay que buscar personas e instituciones sociales dispuestas a manejar la información y empujar los procesos en los tribunales; hay que obtener, además, elementos probatorios y esperar una actuación imparcial, técnica y profesional por parte de los entes estatales correspondientes.

Así, las familias víctimas de hechos como los que ahora nos ocupan pueden afirmar que con su lucha han conseguido un poco de justicia. En el caso "Gaitán" se logró la condena del criminal aunque la sentencia que se le impuso fue realmente ridícula; en el caso "Vilanova" también fueron condenados cinco policías pero falta profundizar la investigación para sancionar a quienes preten-

dieron ocultar las responsabilidades y establecer si hubo o no autoría intelectual; en el caso "García Prieto", el que jaló el gatillo está purgando su condena en prisión y hay otro criminal detenido, pero falta establecer las otras responsabilidades materiales y la autoría intelectual; los procesados fraudulentamente por el asesinato de Lorena Saravia pueden decir que se hizo justicia cuando recuperaron su libertad pero, ¿quién les repara el daño por los meses que injustamente permanecieron en prisión, la pérdida de sus empleos y los constantes seguimientos?

5. Conclusión propositiva

No cabe duda: la Policía Nacional Civil peligra y, con ella, también peligran las posibilidades para el desarrollo y la consolidación de un verdadero Estado democrático en nuestro país. La preocupación por su estado actual tiene fundamento. Primero, por ser una de las principales y valiosas conquistas alcanzadas con el sacrificio realizado por el pueblo salvadoreño durante casi dos décadas; segundo, porque —pese a todos los señalamientos hechos por la comunidad internacional y diversas instancias nacionales, que la ubican como la entidad estatal que más viola los derechos humanos en El Salvador— aún no se logran percibir mejorías sustanciales en su actuación.

Las situaciones y los casos que aparecen en el presente artículo son sólo ejemplos de algunas prácticas censurables que se están desarrollando en su interior; quizás éstas puedan minimizarse si la institución logra contar con una buena conducción —homogénea y apegada a su misión— y verdaderos mecanismos de control de su personal, para detectar elementos que ponen en peligro su buen desarrollo. Sin embargo, al recibir ahora señalamientos críticos desde la sociedad y antes desde el ámbito internacional, las autoridades correspondientes han adoptado una actitud cerrada y hasta confrontativa, pese a que en privado reconocen la magnitud de ciertas deficiencias.

Nuestra opinión sobre la Policía es que se está alejando progresivamente de su diseño original, que entre el personal de ésta no hay total claridad en cuanto a la normativa que determina su actuación, que no posee mecanismos de control eficientes a nivel interno, que en ocasiones está en función y a la disposición de quienes directa o indirectamente la dirigen y de ciertos círculos cercanos a ellos, que requiere de grandes cambios para generarle confianza a la población y que ésta aún espera mucho de ella.

Así, pues, vistas las principales deficiencias y debilidades de la Policía Nacional Civil —dentro de las cuales destacan principalmente el problema de la impunidad hacia fuera y hacia dentro del cuerpo, así como el deterioro de la confianza ciudadana hacia ella— se propone lo siguiente:

(1) La revisión del funcionamiento actual de los mecanismos de control interno de la institución policial, para establecer las condiciones que faciliten una permanente depuración de sus filas. Dentro de esto se incluye la recién creada instancia de asuntos internos; es decir, la "policía de la policía".

(2) El análisis del trabajo que desarrollan otras entidades estatales que —pese a no pertenecer a la Policía Nacional Civil— juegan un papel primordial en la efectiva y eficiente fiscalización de la labor policial, desde la perspectiva de la protección de los derechos y libertades de las personas. Eso requiere la adopción de medidas concretas y urgentes para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de la Inspectoría General del cuerpo y de la PDDH.

(3) La ubicación —en el plazo más corto posible— de los elementos nocivos dentro de la Policía, principalmente en el ámbito de la investigación, para proceder con la celeridad del caso a su destitución mediante los mecanismos legalmente establecidos.

(4) La creación, en la Policía Nacional Civil, de bases de datos y unidades estadísticas eficientes

No basta saber quiénes
son los responsables de los delitos;
es necesario llenarse de valor para
denunciarlos y hay que buscar personas
e instituciones sociales dispuestas
a manejar la información
y empujar los procesos
en los tribunales;

que le permita tener —desde su mandato constitucional específico— un manejo objetivo de las causas, características y consecuencias de la violencia, con el fin de diseñar una estrategia adecuada que le permita aportar a la elaboración de una política criminal de Estado, capaz de enfrentar la situación y garantizar niveles óptimos de seguridad.

(5) La resolución justa de casos ejemplarizantes en el marco del combate a la impunidad dentro de la institución policial y la sociedad, para contribuir a la generación de confianza entre la población y animarla a denunciar los hechos delictivos que son de su conocimiento, así como a participar —mediante expresiones organizadas naturales y propias— en la reducción de los actuales índices de violencia.

(6) La creación de un Programa Nacional de Protección de Testigos, que incluya diversos niveles de resguardo para las personas según los diferentes grados de riesgo en cada caso.

(7) El fortalecimiento de la unidad de comunicación dentro de la Policía Nacional Civil, a fin de proyectar, de una manera más eficiente y creíble, los éxitos verdaderos en el desarrollo de su labor. Dentro de ello se debe incluir la promoción, el estímulo y el reconocimiento público de los elementos honestos, responsables y profesionales.

(8) La realización de esfuerzos conjuntos —reales y sólidos— de las diversas instituciones relacionadas con el tema de la seguridad pública, las cuales mantienen actualmente una coordinación formal permanente; entre dichos esfuerzos se debe privilegiar la madurez y el profesionalismo de sus principales responsables, a fin de evitar las acusa-

ciones mutuas y muchas veces ligeras e irresponsables que minan la poca credibilidad de la población hacia las autoridades del Estado.

Lo anterior quizás no resulte ser nada nuevo, pues para nadie es un secreto que han sido numerosas y valiosas las recomendaciones hechas a la Policía Nacional Civil por la comunidad internacional a través de ONUSAL, MINUSAL y los dos últimos secretarios generales de Naciones Unidas; las que aparecen en las también numerosas resoluciones de responsabilidad en violaciones a los derechos humanos emitidas por la anterior titular de la PDDH; las elaboradas por el CNSP; y las que algunas instituciones y organizaciones sociales también han lanzado. No obstante, hay que insistir porque de todo ello es poco lo que se ha cumplido y —en la mayoría de los casos— sólo se ha hecho de manera formal.

Así las cosas, debe quedar claro que se pueden seguir realizando estudios sobre la actuación de la Policía Nacional Civil y elaborando recomendaciones derivadas de las mismas para mejorar su funcionamiento; pero, al igual que antes, eso no servirá de mucho mientras el liderazgo político de nuestro país no entienda que el tema de la seguridad pública no debe continuar siendo manejado como hasta ahora se ha hecho. De cara al futuro, con perspectiva de Nación y en aras de contribuir al cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la Policía Nacional Civil, quien asuma las riendas del Órgano Ejecutivo a partir de junio próximo debe evitar cometer los mismos graves errores de la presente administración en este ámbito. Y el principal de ellos fue, sin lugar a dudas, el mantener durante cinco años un liderazgo sumamente cuestionado —entre otras cosas— por su ineficacia.