

Quince años de reforma policial en El Salvador: **Avances y desafíos**

■ Edgardo A. Amaya Cóbar¹

Fecha de recepción: mayo de 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto de 2007

Resumen

En este ensayo se describe el proceso de reforma policial, su evolución de quince años en El Salvador y su relación con el proceso político de posguerra en su conjunto. Se analizan aspectos puntuales sobre los principales problemas enfrentados en su implementación así como en la capacidad de respuesta a la sociedad, particularmente en lo que respecta al control de la función policial y los derechos humanos.

Palabras clave: *reforma policial, acuerdos de paz, proceso de paz, El Salvador, derechos humanos.*

¹ Abogado, salvadoreño. Coordinador del Área de Seguridad Pública y Justicia Penal del Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES) de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

I. Introducción

El 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, México, entre el entonces ejército guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno de El Salvador (GOES), que puso fin a 12 años de conflicto armado interno.

En el marco de estos acuerdos —mediados por la ONU— se pactó la creación de una Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC), que fue concebida como un cuerpo y modelo nuevo. A quince años de este acuerdo, este sigue siendo un aspecto clave en la discusión general más amplia relativa al proceso de desmontaje de estructuras autoritarias para el establecimiento de un sistema político democrático.

Diversas sociedades bajo regímenes autoritarios o dictatoriales, como muchos países de América Latina, —algunas de ellas precedidas de conflictos armados internos, como en el caso salvadoreño—, realizaron procesos de cambio o transiciones políticas que generaron cambios institucionales para desmontar

las estructuras del estado previo y que —casi por regla general— buscarían la implantación de un régimen democrático (libertades civiles y políticas, elecciones limpias, competitivas, plurales y periódicas).

En el Estado autoritario o pretransicional, regularmente el aparato coercitivo (fuerzas de seguridad) jugó un papel fundamental como instrumento de gestión del poder, tal como se señala en los antecedentes previos de la reforma policial en El Salvador.

Una vez iniciada una transición política que intente superar ese estado previo y que se oriente hacia la adopción de un régimen democrático, es necesario superar o minimizar la influencia de los actores autoritarios pretransicionales y las capacidades de estos de bloquear o sabotear el proceso, como por ejemplo, a través de la capacidad de control de la población (Cruz, 2005: 242) Es por ello que la reforma del sector seguridad es un aspecto clave de la transición, no solo por el cambio de relaciones de poder en la gestión del control social, sino también por las transformaciones del sistema de gestión de conflictividad de esa sociedad.

Como parte del desmontaje de las estructuras pretransicionales, la transformación de las fuerzas policiales es un aspecto común en varios procesos de transición. Estos procesos han sido denominados como reformas policiales.

Aunque no se encuentra en la literatura un esfuerzo definitorio exhaustivo de lo que es una reforma policial, según Candina (2005) esta tendría dos grandes caracterizaciones: por un lado, transformaciones institucionales en marcos normativos y aspectos organizacionales para el logro de mayor eficiencia y eficacia de la función policial en una sociedad concreta; esta visión sería más cercana a la de modernización. La segunda caracterización es una línea de transformación o cambio de cuerpos policiales hacia formas de ejercicio de la función policial enmarcadas en la responsabilidad democrática del respeto del Estado de Derecho y los derechos humanos.

En el presente trabajo intentaremos dar una visión general del desarrollo de la reforma policial salvadoreña, siguiendo la narración cronológica acompañada de análisis de diversos aspectos de interés para medir los alcances logrados en atención a las perspectivas trazadas originalmente. Posteriormente y de manera conclusiva, se hará un recuento de los logros, los fracasos y enseñanzas del proceso.

2. Antecedentes de la transformación de la seguridad pública: los acuerdos de paz

Los tres principales cuerpos de seguridad (CUSEP) que existieron en El Salvador desde principios del siglo XX hasta la década de los noventa fueron la Guardia Nacional (GN), la Policía Nacional (PN) y la Policía de Hacienda (PH), creados y organizados al estilo militar. Se encontraban adscritos al Ministerio de Defensa Nacional, del que dependían funcionalmente y también de manera presupuestaria. Además, disciplinariamente se encontraban regidos por la legislación militar (Trejo, 1994).

Los CUSEP, en el marco de autoritarismo militar y la doctrina de la seguridad nacional, fueron brazo armado de operaciones políticas y seguimiento de opositores² en detrimento de sus funciones específicas de brindar seguridad (Amaya y Palmieri, 2000: 88).

En el proceso de negociación previo a los acuerdos de paz se estableció como un punto básico para la desmilitarización de

2 De acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad (1993), el 95% de los hechos de violencia por ella conocidos eran atribuidos a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), a los antiguos cuerpos de seguridad y a los denominados escuadrones de la muerte, los cuales eran equipos conformados por particulares o en combinación con el ejército y los cuerpos de seguridad, que actuaron con el consentimiento del Estado (Comisión de la Verdad, 1993).

la sociedad salvadoreña, la reducción de las atribuciones concedidas por la Constitución a la FAES, la disolución de los CUSEP existentes y su sustitución por uno nuevo, de tipo civil (ONU, 1992). Este aspecto de la negociación era estratégico y fundamental para el FMLN, como garantía para su incorporación a la vida civil y política (Costa, 1999).

La propuesta enfrentaba la oposición de sectores militares, no obstante, tuvo que ceder por el desprestigio e ineficacia de los CUSEP (Costa, 1999: 77), así como por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas hacia fines de los años ochenta³. Según Costa (1999), otro aspecto que contribuyó a lograr el acuerdo sobre la reducción del papel de la Fuerza Armada fue que el mismo gobierno salvadoreño de Alfredo Cristiani estuvo dispuesto a sacrificar a este sector para tener un mayor margen de maniobra como gobierno, que la influencia del sector militar le restaba (Costa, 1999: 78).

Durante las rondas de negociaciones, en el acuerdo de México del 27 de abril de 1991, las partes acordaron la realización de reformas a la Constitución, dentro de las cuales se encontraba la de crear una policía nacional civil, bajo el mando de autoridades civiles y separada del ejército (ONU, 1992: 21).

La ONU patrocinó la ejecución de dos estudios para la determinación del contexto de ejecución del acuerdo sobre seguridad pública y para definir el modelo a seguir. El primero, de carácter científico, sobre la situación delincinencial en El Salvador fue encomendado al Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento

3 Quizás el hecho que más sacudió la conciencia internacional fue el asesinato —a manos del ejército— de seis sacerdotes jesuitas y dos de sus colaboradoras en el marco de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 sobre el área metropolitana de San Salvador. Los jesuitas eran intelectuales de gran prestigio y voces críticas sobre la realidad salvadoreña.

del Delincuente (ILANUD)⁴. Las recomendaciones del informe plantearon una reestructuración de las instituciones existentes y fortalecer la ya existente Academia de Seguridad Pública, que dependía del Ministerio de Defensa (Zaffaroni y Carranza, 1991).

El segundo de los estudios, de carácter técnico, estuvo a cargo de Jesús Rodés, jefe de la Academia Policial de Cataluña, España, acompañado de un selecto equipo⁵. La misión presentó un informe muy completo y detallado sobre el proceso de creación de la PNC (Rodés et ál, 1991). La concepción del informe partía de la creación de un cuerpo nuevo y no de una reforma de los existentes. El plan no preveía la participación de personal involucrado en el conflicto armado, pues se le consideraba un eventual factor contaminante (Costa, 1999). Este informe definió casi en su totalidad la formulación final del acuerdo sobre seguridad pública. Sin embargo, el acuerdo firmado en México en 1992 reconoció expresamente la aceptación de personal originario de la PN y del FMLN (ONU, 1992: 76)66.

4 El estudio realizado comprendió un extenso y detallado análisis de las instituciones del sistema de justicia penal salvadoreño y sobre los niveles de criminalidad. Sin embargo, estuvo limitado por la falencia o inexistencia de datos estadísticos sobre delitos reportados en las diversas instituciones involucradas, así como por la negativa de los CUSEP de dar datos sobre la cantidad de efectivos que los componían por considerarse un dato secreto (Zaffaroni y Carranza, 1991).

5 La misión era compuesta por Jesús Rodés como jefe y era asistida por Serge Antony, Juan Manuel Mayorca, Pierre Rémillard, Gösta Welander y Angela Knippenberg.

6 El Acuerdo de Chapultepec sobre seguridad pública contempló el ingreso a la nueva policía de miembros de la PN y del FMLN, pero no especificó límites de dichos ingresos. Esto se hizo en un acuerdo político posterior que estableció una cuota del 20% para cada una de las partes y un 60% de ingresos de población no directamente vinculada con el conflicto. Véase: Recalendarización de los Acuerdos de Paz del 12-17 de junio de

Además, se acordó la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) para la formación de los miembros de la futura policía. Esta academia también fue diseñada como una entidad independiente y diferente de la Policía Nacional Civil, presidida por un consejo académico compuesto por personalidades civiles. Este esquema pretendía, por un lado, reforzar la civilidad de la formación de los aspirantes a la PNC y por otro lado, evitar que la unión con la institución policial contaminara con prácticas distorsionantes la formación de los aspirantes.

2.1. El diseño de las instituciones de seguridad pública en los acuerdos de paz

La organización de la PNC propuesta por los acuerdos de paz debía darse de la siguiente forma: en primer lugar, debía materializarse la disposición constitucional mediante la cual se separaba la labor de seguridad pública de la de defensa nacional, creando a la PNC como institución diferente y separada del ejército y del Ministerio de Defensa (artículo 159 Cn.)⁷. Dicha institución debía estar fundada sobre una nueva doctrina de principios democráticos y de respeto de los derechos humanos⁸.

Para dar cumplimiento al mandato de subordinar el nuevo cuerpo a autoridades

1992 (ONU, 1997).

7 Dicha reforma se oficializó a fines de enero de 1992 mediante la ratificación de la Reforma Constitucional del Artículo 159 de la Cn, Decreto Legislativo N° 152 de fecha 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 19, tomo 314, 1992.

8 La LOPNC, en su versión final, incorporó importantes instrumentos internacionales que regulan la función policial, los cuales reproduce casi textualmente. Ellos son el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

civiles, se creó el Viceministerio de Seguridad Pública en el Ministerio del Interior, al cual se adscribiría la nueva PNC. Por otro lado, se programó una desmovilización paulatina de los cuerpos de seguridad entonces existentes (PH, PN y GN), simultáneamente con el despliegue de la nueva policía.

El director de la PNC sería un designado de la Presidencia de la República, pero que para el inicio de la institución, tendría que ser elegido entre una terna por el Presidente, que sería propuesta por un tercer actor: la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)⁹.

Al aprobarse la Ley Orgánica de la PNC (LOPNC), se respetó casi plenamente el diseño trazado por el texto de los acuerdos de paz¹⁰, pero con importantes modificaciones, entre ellas, la ubicación de la figura del inspector general de la PNC¹¹ como dependencia del entonces Viceministerio de Seguridad Pública y no del director de

9 La COPAZ fue una instancia derivada de los acuerdos de paz, la cual estaba conformada de manera pluralista por dos representantes del GOES, incluido uno de la Fuerza Armada, dos representantes del FMLN y un representante de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. La misión de este organismo consistió en supervisar la ejecución de los acuerdos de paz. Esta comisión jugó un importante papel en la definición final de los acuerdos sobre seguridad pública, ya que estuvo a cargo de pulir los textos de las legislaciones de la PNC y de la ANSP propuestos por los acuerdos y que fueron sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa, así como en la elección de las primeras autoridades de las instituciones creadas.

10 El diseño de la estructura y competencias policiales se encuentra descrito y detallado en el texto de los acuerdos de Chapultepec. De hecho, es el único acuerdo que tiene un desarrollo tan detallado y específico en comparación con los otros acuerdos de otras materias (ONU, 1992).

11 El inspector general de la PNC es una especie de auditor en materia de comportamiento policial y respeto a los derechos humanos, así como un mecanismo de verificación del cumplimiento de ciertos procesos internos.

la PNC como lo establecía originalmente el acuerdo. Según COPAZ, no era conveniente dejar en manos del director, la más alta autoridad de la policía, al ente encargado de supervisarla, pues corría el riesgo de ser influenciada o manipulada.

Por otro lado, en el listado de divisiones policiales especializadas previstas en el diseño de la Comisión Rodés, se incluyó una adicional no prevista en el acuerdo: la antinarcotráfico. Esto, obviamente, para salvaguardar un espacio de acción manejado originalmente por el ejército y la PN con asesoría de la DEA (Drug Enforcement Agency) de los Estados Unidos.

Como ya se mencionó arriba, de los acuerdos de paz también surgió la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como una institución autónoma de la PNC, encargada de formar a los aspirantes (en todos los niveles) que pretendían ser parte de la institución policial. El director del la ANSP sería nombrado siguiendo el mismo mecanismo para el nombramiento del director de la PNC.

De esta forma, una de las intenciones de los acuerdos por democratizar la seguridad pública se concretizó en la propuesta para crear un cuerpo de carrera, profesional, es decir, en el cual el sistema de ascensos fuera abierto a todos los miembros de la institución por méritos y por el cumplimiento de ciertos requisitos, de tal suerte que eventualmente, miembros del personal básico tuvieran la oportunidad de ascender en todos los niveles de la escala policial.

Los acuerdos previeron una serie de medidas para mejorar la calidad de los miembros de la PNC. Se establecieron variados requisitos para poder ingresar a la ANSP, entre ellos, la exigencia de un importante nivel educativo de sus aspirantes (ver ONU, 1992)¹².

12 Para los aspirantes del nivel básico se exigió un mínimo de educación básica (nueve años de escolaridad), lo cual ya estaba muy por arriba de

3. El proceso de ejecución de los acuerdos sobre seguridad pública

La implementación del proceso de reforma policial sufrió tropiezos desde el inicio, originados básicamente por las resistencias de sectores acostumbrados a tener el control y manejo de la seguridad pública. Los retrasos y enfrentamientos entre las partes para la ejecución de los acuerdos motivaron la intervención de la ONU en el más alto nivel.

Las formas en las que se trató de revertir la orientación civil y democrática de la PNC fueron varias, tales como la introducción de personal de extracción militar en puestos claves¹³ (Samayoa, 2002), así como el traslado de cuestionadas estructuras de investigación criminal existentes a la nueva policía, mismas que habían sido criticadas por la Comisión de la Verdad como instrumentos de impunidad y manipulación política (Comisión de la Verdad, 1993; Costa, 1999). Según Samayoa (2002), este traslado de personal significó la introducción de corrupción y delincuencia en la PNC, que afectó gravemente su desarrollo posterior pese a los esfuerzos que se realizaron en ese momento para corregir las irregularidades ejecutadas.

ONUSAL señaló que ese traslado había sido irregular (ONU, 1997). Todas estas irregularidades fueron promovidas por el sub-

la media educativa de la población. Para los niveles de oficialidad intermedia se solicitó un mínimo de tres años de educación universitaria, y para el nivel superior, grado académico. No obstante lo anterior, como muchos de los oficiales en niveles intermedio y superior provenían de las fuerzas contendientes, ingresaron por acuerdos políticos sin cumplir necesariamente con los requisitos exigidos.

13 El capitán Oscar Peña Durán, militar de baja, ex jefe de la Unidad Especial Antinarcóticos (UEA) fue nombrado primer subdirector de operaciones de la PNC. La UEA era un equipo especial, independiente de los otros cuerpos de seguridad. Su conformación tenía un fuerte componente de personal de extracción militar.

director general de operaciones (Samayoa, 2002:646), pero la acumulación de denuncias y la presión de la ONUSAL sobre ellas produjeron la renuncia de este¹⁴ y del director general de la PNC en 1994 (Costa, 1999: 258).

La cooperación internacional jugó un papel fundamental para el éxito de la creación de la PNC. Tal como lo señalara uno de los protagonistas de los acuerdos de paz, la envergadura del proyecto de cambio de las estructuras de seguridad pública tal como se diseñó en El Salvador no tenía precedentes en América Latina y en consecuencia sus costos en términos de inversión material y humana fueron enormes.

El papel fundamental en esta área lo jugó la ONU, no solo como organismo gestor de recursos, sino de manera más importante, mediante el control político de la ejecución de los acuerdos. Las principales distorsiones fueron señaladas por la ONU, lo que generaba importantes niveles de atención de actores políticos nacionales e internacionales.

4. La administración Calderón Sol y el despliegue nacional de la PNC

El primero de junio de 1994 se dio el cambio de gobierno y asumió Armando Calderón Sol, quien debía finalizar la ejecución de los acuerdos de paz. Por orden del presidente, el despliegue de la PNC fue finalizado —antes de lo previsto en las calendarizaciones— en diciembre de 1994¹⁵.

El presidente creó el nuevo Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y nombró un nuevo

14 La Embajada de los Estados Unidos obtuvo evidencia que vinculaba a Peña Durán con actividades ilícitas de crimen organizado. Este fue motivo para que el GOES le retirara su apoyo.

15 La desmovilización total de la PN tendría que darse entre el 31 de enero y el 31 de marzo de 1995. Sin embargo, culminó en diciembre de 1994. El proceso fue acelerado luego de que el 22 de junio de 1994 se suscitara un violento asalto a un banco, en el que los delincuentes vestían uniformes de la PN.

director de la PNC¹⁶. La administración Calderón Sol tuvo que asumir el despliegue total y la construcción de la plantilla policial que daría cobertura al país en un contexto de posguerra particularmente violento, con altos índices delictivos y una fuerte demanda ciudadana de seguridad.

Esto provocó, entre otros factores, un crecimiento apresurado y desordenado de la institución policial, más orientada a cubrir necesidades cuantitativas que cualitativas (FESPAD, 1998: 9; CNSP 1998), lo que tuvo graves repercusiones en la gestión de la función policial, tales como la profesionalización policial por medio de los ascensos del personal que lo ameritara.

Este retraso no solo obedecía a problemas de organización, emergencias o de conflictos interinstitucionales entre la ANSP y la PNC en este tema. De acuerdo con Samayoa (2002: 648), este proceso fue obstruido desde el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) para poder incidir y mantener en jefaturas y puestos clave a personal de confianza.

4.1. La injerencia política en el desarrollo de la PNC

Uno de los aspectos que marcó el proceso de desarrollo de las instituciones de seguridad pública fue la manipulación desde el MSP en cuestiones de despliegue, administración y operaciones de la PNC (FESPAD, 1999). También se señalaba la ausencia de una coordinación en seguridad pública y la incapacidad o ausencia de voluntad del MSP por impulsar una política de seguridad que integrara las instituciones a su cargo (FESPAD, 1998: 70). Por el contrario, evidenciaba una tendencia hacia el manejo de la institución de acuerdo a criterios políticos arbitrarios.

Otros hechos distorsionantes registrados fueron las acciones de creación de instancias

16 El cargo recayó en Rodrigo Ávila, quien previamente había sido subdirector de gestiones de la PNC. A la salida de Peña Durán fue nombrado como subdirector general de operaciones (Costa, 1999: 263).

paralelas de investigación criminal o el debilitamiento o disolución de las recién creadas (ONUV, 1997: 99-112; FESPAD, 1998: 56-59) con el ánimo de mantener un control político sobre esta área vital de la policía.

Según Samayoa existía desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos CUSEP. En este contexto debe tomarse en cuenta también la “animadversión ideológica” del ministro que motivó la cooptación de toda la estructura de investigación criminal por personal elegido por criterios políticos y de confianza ideológica (2002: 648- 649).

Esta injerencia e intención por cooptar el área de investigación policial de la PNC no era acompañada de procesos de fortalecimiento de dicha instancia, por el contrario, esta tenía una debilidad crónica. La medición de sus resultados daba cuenta de que eran pírricos. Según un estudio del CNSP (1997) la policía solo lograba capturar un promedio del 7% de sospechosos de homicidio. Este dato no incluía la respuesta judicial obtenida en dichos casos.

4.2. El control de la función policial

Uno de los aspectos descuidados en este período en la construcción de la PNC fue el desarrollo de los mecanismos de verificación de la función policial y el respeto de los derechos humanos. La Inspectoría General de la PNC (IGPNC) no tuvo titular hasta el año 1994, lo mismo sucedió con los mecanismos internos de control que comenzaron labores en ese mismo año (Unidad de Control, Unidad de Investigaciones Disciplinarias, Tribunal Disciplinario).

La saturación de expedientes disciplinarios fue siempre uno de los problemas que caracterizó a la Unidad de Investigaciones Disciplinarias (UID) creada en 1994, lo que generó la incapacidad de resolver oportunamente y con prontitud las causas ingresadas para que fueran sancionadas por el Tribunal Disciplinario. Especialmente notoria era la falta de rigor para sancionar a algunos funcio-

narios policiales involucrados en violaciones a derechos humanos (Spence, et ál, 1997; Aguilar y Amaya, 1998).

A finales de septiembre de 1999 se creó la Unidad de Asuntos Internos (UAI). La creación de esta unidad, contextualizada en lo expresado en los párrafos anteriores, deja entrever la dimensión del problema al interior de la PNC y la incapacidad de la institución para prevenir y hacer frente al problema desde los medios convencionales previamente establecidos. La creación de la UAI, en alguna medida, también partió del criterio de desconfianza en la propia División de Investigación Criminal (DIC) debido al involucramiento de sus miembros en hechos delictivos y corrupción (Aguilar et ál, 2001: 68).

La IGPNC durante este período no fue un ente dinámico y de incidencia al interior de la PNC. Esta circunstancia fue provocada en buena medida por el debilitamiento institucional que sufrió, que limitó sus actividades. La colocación de la inspectoría bajo el entonces Viceministerio de Seguridad Pública tenía el propósito de convertirla en un auditor externo de la PNC, sin presiones directas de esta institución. Sin embargo, la personalidad y la forma “dura” de hacer política del entonces titular del MSP minimizaron las capacidades de la IGPNC para el logro de los objetivos con que fue creada (Spence et ál, 1997).

4.3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

El 9 de enero de 1996 se estableció por la Presidencia de la República el CNSP. Este organismo surgió como recomendación de una evaluación que la MINUSAL realizó en 1995 del sector de seguridad pública a petición del Presidente de la República (ONU, 1997)¹⁷. Este organismo fue con-

17 El consejo fue creado formalmente mediante el Decreto Ejecutivo N° 1, del 6 de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 4, tomo 330, del 8 de enero de 1996.

formado por cinco miembros, cuatro de los cuales fueron nombrados por el Presidente de la República por criterios de capacidad e integridad¹⁸. El CNSP estaba presidido por el Ministro de Seguridad Pública y el nombramiento en el cargo tenía duración de tres años.

El CNSP tenía entre sus facultades la ejecución de estudios y análisis sobre la situación de la seguridad pública, la elaboración de políticas y estrategias en la materia y las propuestas de reformas legales tendientes a mejorar la situación de seguridad y las instituciones encargadas de brindarla.

No obstante lo anterior, el impacto de las medidas propuestas por el CNSP fue muy reducido al interior de las instituciones de seguridad, sin negar que también participó o propició resultados positivos. La desatención a la mayoría de propuestas e investigaciones, a criterio de uno de los miembros del primer CNSP, fue lo que condujo a la PNC a un estado de crisis (Aguilar et ál, 2001: 32-39).

5. La administración del presidente Francisco Flores

En el año 1999 Francisco Flores fue elegido presidente de la república para el período 1999-2004. Uno de los principales puntos de agenda de su campaña fue el de la seguridad, del que presentó públicamente el ambicioso plan para su gestión, en el que ofrecía una reducción de los índices delin-

cuenciales en un 60% y anunciaba una reestructuración de las instituciones de seguridad pública.

El cambio de gobierno implicó también un cambio de los titulares de seguridad pública. La situación fue tomada con cautela por la comunidad de derechos humanos y otros sectores de oposición política, ya que el director de la PNC nombrado por Flores, Mauricio Sandoval, había fungido como director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). Las oposiciones y resistencias a este nombramiento estaban motivadas principalmente porque el OIE es un organismo que nunca ha estado sometido a control interorgánico y sus labores son absolutamente desconocidas públicamente.

5.1. Reforma del sistema de seguridad pública

5.1.1. Fusión ministerial y otras transformaciones institucionales del sector

Una de las primeras medidas tomadas fue la fusión del MSP y el Ministerio de Justicia, que dio paso al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. En este período se da una variante en la relación política entre la PNC y el ministerio a su cargo en comparación con el período previo. Hay un aumento del protagonismo de la figura del director general de la PNC, mientras que la presencia del ministro en temas de seguridad empieza a ser menor o hasta coyuntural. Al contrario, en la anterior administración se señalaba una excesiva presencia del entonces ministro de seguridad pública en las labores propias del director de la institución. En la práctica se dio casi total autonomía al director, no solo en el nivel operativo, sino también en todo lo concerniente a las estrategias y políticas de seguridad pública (FESPAD, 2001: 11).

En el año 2001 se dio una nueva fusión del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia con el Ministerio del Interior, que dio paso

¹⁸ Los cargos recayeron en el entonces Ministro de Seguridad, Hugo Barrera; Salvador Samayoa, un intelectual que estuvo vinculado durante los años de guerra y los primeros años de los acuerdos de paz al FMLN, donde tenía un alto rango al ser miembro de las comisiones de negociación de los acuerdos; Luis Cardenal, empresario y director del Centro de Estudios Democráticos, un instituto de investigaciones; Mario Luis Velasco, abogado; y finalmente, David Escobar Galindo, escritor e intelectual, que formó parte de la Comisión Negociadora de los Acuerdos de Paz por parte del GOES.

al Ministerio de Gobernación, con lo que se concentraban en una sola instancia el control y dirección política de las instituciones de seguridad pública y las de ejecución penitenciaria, que estaban a cargo del Ministerio del Interior y constituían una importante concentración de poder.

Otro de los cambios realizados por la administración del ejecutivo fueron las funciones del CNSP. El cambio principal fue el relativo a su presidente, el cual sería una persona designada por el Presidente de la República, es decir, ya no sería el ministro del ramo, como lo fue originalmente. Esta persona mantuvo sus facultades originales, pero además obtuvo la facultad de ejecutar proyectos de prevención y requerir cooperación de otras instituciones del ejecutivo para el logro de sus fines.

En la práctica, su ámbito de acción se ha restringido a atender la prevención social de la violencia, no así la incidencia directa sobre las políticas y sobre el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública (FESPAD, 2002: 7).

5.1.2. La reingeniería de la PNC

La llegada del nuevo director implicó una rápida reestructuración de la PNC. Uno de los aspectos destacables de este proceso es que se dio origen a la Unidad de Planificación Institucional, lo cual fue valorado como un aspecto positivo, en tanto existe una entidad específica y permanente para dichos fines, y porque una de las principales críticas a la administración previa era precisamente el manejo reactivo de la gestión policial, sin líneas ni políticas de trabajo más o menos claras.

A la par de la instancia de planificación, se dio paso al establecimiento de una oficina centralizada de recolección de información estadística que funciona de manera sistemática y que ha logrado generar las estadísticas delincuenciales más actualizadas y disponibles del medio, a pesar de que su calidad

aún se encuentre cuestionada (FESPAD, 2001; Aguilar 2002; FESPAD, 2002). En un principio el uso que se daba a dichas estadísticas en la PNC era para efectos de medición de efectividad del trabajo policial así como del rendimiento de los jefes territoriales y de divisiones a través de una instancia denominada EFICACIA¹⁹.

Dentro de las modificaciones se crearon nuevas divisiones como las de Policía Científica (ex Laboratorio Científico), Bienestar Policial, Policía Comunitaria y la División de Derechos Humanos. Además se agruparon algunas divisiones bajo una nueva instancia denominada “Coordinación”. Para el caso, todas las divisiones relacionadas con la investigación de los delitos (Finanzas, Medio Ambiente, Investigación Criminal, Antinarco tráfico) fueron agrupadas bajo la Coordinación de Investigaciones.

5.2. El colapso del sistema disciplinario y la crisis de la PNC

Uno de los sucesos más importantes de esta etapa de la PNC fue sin duda el proceso masivo de depuración realizado en el año 2000, por el que se retiró de la institución a más de mil quinientos miembros de la PNC, entre ellos, veinte jefes con rango de subcomisionados, inspectores o subinspectores (Aguilar et ál, 2001).

En el mes de mayo de 2000, a raíz de una fuerte presión de los medios de prensa escrita que destacaron la recurrente presencia o participación de miembros de la PNC en acciones delictivas comunes, así como en crimen organizado, el GOES asumió el problema e inició

19 EFICACIA es la sigla del programa que significa Entrenamiento, Focalización, Iniciativa, Calidad, Actuación, Comunidad, Innovación y Acción. Debido a la función administrativa que se les asigna a las estadísticas se ha discutido la posibilidad de sesgos estadísticos, en tanto los jefes tiendan a alterar los datos para evitar ser retirados de su territorio o que su capacidad sea cuestionada ante los demás jefes (FESPAD, 2001: 119).

un proceso masivo de depuración²⁰ que fue acompañado de reformas a la normativa de la institución²¹ y el establecimiento de un régimen especial por vía legislativa²², según el cual el director de la PNC tenía facultad para destituir personal de la institución sin necesidad de una causal específica y taxativa. El régimen especial fue aprobado inicialmente para durar 120 días, posteriormente fue ampliado a 45 días más.

Muchos agentes afectados y entidades que vigilaron el proceso denunciaron la comisión de arbitrariedades por medio del decreto 101, el cual también sirvió para los jefes como una herramienta de “ajustes de cuentas” por rivalidades personales o profesionales. También se expresaron dudas sobre la constitucionalidad del proceso en atención al cumplimiento de determinadas garantías (Aguilar, et ál, 2001).

20 El presidente nombró, como una medida de emergencia, una comisión depuradora, cuya labor se centró en la recopilación de información de diferentes instancias policiales sobre personal con problemas de conducta. Esta comisión recopiló un total de 326 casos. La comisión fue desarticulada y sus labores fueron asumidas por una instancia policial denominada Secretaría de Evaluación (SEVAL), que amplió la cantidad de casos a más de 1500. En parte, esta ampliación fue generada por el mandato de las autoridades de la PNC hacia los jefes, que prácticamente impuso una obligación de denunciar a miembros de su personal (FESPAD, 2001: 23).

21 En este contexto se reformó la LOPNC para otorgar poder sancionatorio directo a los jefes policiales y la transformación de la IGPNC en una especie de fiscal de casos. También se aprobó un nuevo reglamento disciplinario para la institución.

22 Régimen Temporal Especial para la Remoción de miembros de la Policía Nacional Civil que incurran en conductas irregulares. Decreto Legislativo 101, Diario Oficial N° 161, Tomo 348, 2 de agosto de 2000. Este régimen fue conocido como el “Decreto 101”, atendiendo a la numeración asignada en la Asamblea Legislativa que lo emitió. En este régimen, la IGPNC era la instancia responsable de conducir la indagación en los casos de faltas graves, así como de interponer apelaciones.

Paradójicamente, aunque la depuración era una iniciativa positiva y necesaria, tuvo consecuencias igualmente negativas en lo relativo a la institucionalidad de la PNC. Una de las más dañinas fue la devaluación de la profesionalidad como característica de la carrera policial en cuanto la estabilidad laboral y la calidad de profesional se eliminaron por medio de una decisión personal del director, con menos garantías que las que tendría cualquier otro empleado público (FESPAD, 2001).

5.3. La nueva ley orgánica de la PNC

Uno de los aspectos de mayor importancia durante esta etapa de la PNC, por su peso político y simbólico, fue la derogatoria de su ley orgánica original, producto de los acuerdos de paz y su sustitución por una nueva²³. El proceso mediante el cual se elaboró el anteproyecto de la actual LOPNC, así como su discusión parlamentaria fue hermético e inconsculto.

Entre los aspectos más destacables de la actual ley podemos indicar el traslado de la IGPNC como dependencia de la Dirección Policial, omitiendo que dentro de la misma ejecución de los acuerdos se colocó al inspector fuera de la PNC para mantener la imparcialidad y evitar el riesgo de manipulación por la autoridad superior. Se eliminaron los requisitos y funciones del inspector en materia de derechos humanos, además se permitió la posibilidad de que un oficial de la PNC pudiera ser nombrado en el cargo, creando así el riesgo de colocar a un funcionario tolerante o sumiso en la superioridad jerárquica del director, tomando en cuenta las crecientes características castrenses adquiridas por la PNC.

En lo que respecta a los mecanismos

23 Decreto Legislativo N° 653, del 6 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 240, Tomo 353 del 19 de diciembre de 2001.

disciplinarios, se ha dejado de forma permanente la posibilidad de depurar a los miembros de la PNC mediante la figura de la remoción con o sin indemnización, a la manera que lo establecía el decreto 101 y cuya constitucionalidad ha sido cuestionada (FESPAD, 2002: 13)²⁴.

Por otro lado, se termina por trasladar importantes aspectos organizativos y funcionales de la institución, entre ellos, el manejo presupuestario y la regulación de los derechos y deberes de los policías a disposiciones reglamentarias, es decir, la ley concede al ejecutivo la posibilidad de cambiar las reglas de la institución con relativa facilidad.

Dentro de las novedades se encuentra la creación del Consejo de Ética Policial, conformado por el Ministro de Gobernación, quien lo presidirá, más cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República. Sus labores serían las de verificar y supervisar la ejecución de los planes y políticas de seguridad pública, así como de controlar el uso de los recursos asignados a tales fines; también verificará el comportamiento policial y la gestión antidelinquencial.

Este consejo excepcionalmente está autorizado a conocer casos particulares cuando ellos impliquen violaciones a los derechos humanos, irregularidades financieras o administrativas, hechos de gran relevancia, o cuando el ministro del ramo lo disponga. Dentro de estas circunstancias el consejo podrá poner bajo su dirección a los organismos contralores internos de la PNC para realizar las diligencias necesarias.

Sin embargo, a pesar de lo positivo de su mandato como suplemento externo a la

24 El sistema de control interno de la PNC en general no se ha constituido como una herramienta fundamental de depuración y mejora de la institución. Investigaciones sobre este tema (Arévalo 2004) han arrojado resultados poco halagadores, por un lado, la legislación aplicable a los policías son arbitrarias y lindantes en la inconstitucionalidad, motivo por el cual muchos procesos disciplinarios han sido revertidos en revisión jurisdiccional.

debilidad de la figura del inspector general, el talón de Aquiles de este consejo radica en la forma de nombramiento de sus integrantes, que queda totalmente a discreción del Presidente de la República. Por ello no es posible dejar de sospechar que tendrán mucho peso las filiaciones políticas al gobierno.

5.4. La PNC y las políticas de mano dura

Hacia el final de la administración del presidente Flores en el año 2003, este impulsó dos iniciativas complementarias: el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras. Ya en enero de ese año, el entonces director de la PNC, Mauricio Sandoval, había manifestado que las pandillas eran un tema prioritario debido a que según estadísticas policiales, estas cometían el 40% de los delitos registrados (FESPAD, 2004).

A partir de julio de 2003 se implementó oficialmente el Plan Mano Dura como estrategia de combate al problema de las maras o pandillas juveniles. Este era un esfuerzo de focalización policial y militar en sectores afectados por la actividad de grupos pandilleros o maras, cuyo fin era la detección y captura masiva de miembros de estas organizaciones. Este plan inició como una estrategia policial en julio de 2003 y simultáneamente se impulsó un proceso de reforma y adecuación normativa para este plan (FESPAD, 2004).

En el mes de octubre de ese año, el gobierno logró la aprobación legislativa de la denominada Ley Antimaras²⁵, que crimina-

25 Ley Antimaras. D. L. No. 158, de fecha 9 de octubre del 2003, publicada en el Diario Oficial No. 188, Tomo No. 361, del 10 de octubre 2003. Esta ley fue impugnada y decretada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en el mes de abril de 2004, pocos días antes de que perdiera vigencia. Sin embargo, la Asamblea decretó una nueva ley con vigencia por 90 días, denominada "Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales", la cual fue aprobada sin discusión legislativa amplia y tuvo una vigencia de noventa días (primero de

lizaba el hecho de pertenecer a una pandilla, así como algunas características personales, como el hecho de poseer tatuajes, formas de vestir o de expresión particulares relacionadas con la subcultura de las pandillas.

Los resultados del plan resultaron ser altamente deficitarios. En agosto de 2004, la policía reportó haber capturado por este plan a 19. 275 personas, de las cuales el 95% fueron liberadas en sede judicial por inaplicación jurisdiccional de una ley violatoria de la Constitución o por falta de mérito. Paradójicamente, se empezaba a hacer patente una tendencia al alza en los homicidios (FESPAD, 2005a: 13; 2005b).

Lo que quedaba en evidencia era que, por un lado, el gobierno radicalizaba su apuesta por abordar la problemática de la inseguridad desde un plano casi estrictamente represivo —policial-legal— (Amaya, 2005: 225), pese a las implicaciones en materia de derechos humanos de estas metodologías, y por otro lado, que había instrumentalizado a la PNC para intereses políticos y gubernamentales diferentes a sus fines específicos²⁶.

6. La administración de Elías Antonio Saca (2004-2009)

En los comicios presidenciales de 2004 resultó electo Elías Antonio Saca, quien daba continuidad a los gobiernos previos que per-

abril de 2004 a 29 de junio de 2004).

26 Ello quedó evidenciado cuando la prensa escrita dio cuenta de un documento elaborado por el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) dirigido a la fracción legislativa del gobernante partido ARENA, a los alcaldes del país de ese partido y a los directores del partido, el cual mostraba el plan que seguirían las estructuras partidarias frente a las elecciones presidenciales de 2004. El proyecto incluía el Plan Mano Dura y la propuesta de la Ley Antimaras. El documento llamado: "Esta es nuestra oportunidad", según el cual la "(...) iniciativa Mano Dura y su respaldo por el 95% de los votantes significa una oportunidad inmediata para que el partido se vincule a un tema ganador". La Prensa Gráfica 13-08-03, pp. 14.

tenecieron al mismo partido político desde 1989 y tomó posesión del cargo en junio de ese año.

Uno de los lemas de campaña del entonces candidato Saca fue la seguridad y dentro de ella, su iniciativa de Plan Súper Mano Dura, que se perfilaba como una continuidad de las políticas de seguridad del ejecutivo precedente, aunque incluyendo discursivamente elementos de prevención y reinserción.

Substancialmente no hubo cambios en la política de seguridad, que continuó con un énfasis en las pandillas juveniles y la apuesta por la represión como primer recurso. Pero poco a poco los efectos fueron sensibles en la institucionalidad hasta el punto de que el director de la PNC reconoció públicamente que este tipo de metodologías había ocasionado desgaste en la institución policial, reconocimiento que se veía forzado por el dramático hecho de que estas estrategias, lejos de mejorar las condiciones de seguridad, las habían deteriorado, dato que se reflejaba en el aumento sostenido de homicidios a partir de 2003, año de inicio del Plan Mano Dura (FESPAD, 2005b).

6.1. Cambios institucionales en el sector de la seguridad pública

Desde la creación del Ministerio de Gobernación en 2001, se habían criticado las enormes dimensiones del mismo, la amplitud y multiplicidad de funciones que debía atender, además de las de seguridad pública. Se cuestionaba, además, la ausencia de una conducción política que funcionara como rectora de políticas de seguridad más amplias y que ejerciera gobierno sobre la institución policial para evitar la autogestión de la misma.

Luego de una serie de acontecimientos donde se destacaban exigencias y críticas de diversos sectores por la falta de eficacia en la gestión gubernamental de la inseguridad, el gobierno salvadoreño tomó dos acciones: separó las funciones de seguridad pública y justicia del Ministerio de Gobernación para

crear nuevamente un Ministerio de Seguridad Pública y Justicia en noviembre de 2006.

Aunque en principio esta iniciativa respondía a críticas y propuestas previas de volver a contar con un ministerio especializado, la creación de este ministerio ha sido criticada porque sus titulares son los mismos que implementaron y defendieron políticamente las iniciativas de mano dura probadamente fracasadas (Amaya, 2006), por lo que las dimensiones del cambio se veían muy limitadas.

La segunda acción tomada por el gobierno fue, en noviembre de 2006, la creación de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, un colectivo de personalidades convocadas por el ejecutivo para emitir lineamientos de políticas y acciones para enfrentar la problemática de la seguridad en El Salvador. No obstante lo anterior, evaluaciones sobre sus recomendaciones hechas por la prensa daban un saldo negativo de atención por parte del gobierno (Castro, 2007).

Tanto la comisión como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) coincidieron en cuanto a la inadecuada financiación del sector de la seguridad pública (FUSADES, 2006; Baires, 2006), en particular de la policía, como una de las problemáticas urgentes a tratar por el gobierno.

Este señalamiento ponía en evidencia una seria contradicción de la acción gubernamental que por un lado favorecía la intervención policial y punitiva como forma de atención prioritaria a la inseguridad, pero sin dotarla de los recursos adecuados, lo que consecuentemente había desgastado a la institución y la mantenía en estado de crisis de baja intensidad²⁷.

27 Uno de los indicadores de esta crisis es el hecho de que la PNC ha experimentado un déficit en su personal, con lo cual no logra dar cobertura adecuada según los estándares internacionales establecidos en esta materia. Buena parte de esta crisis se ha basado en la disminución de calidad del empleo policial, el cual no había experimentado

No obstante lo anterior, investigaciones sobre el funcionamiento de estas instancias han mostrado la falta de uniformidad de criterios de asignación de recursos y prioridades. Se ha evidenciado el hecho de que las denominadas unidades elites, como las dedicadas a la lucha contra el narcotráfico o a delitos de secuestro, han generado importantes éxitos y un importante nivel de eficacia gracias al respaldo político del que gozan, así como de un importante nivel de dotación de recursos, situación que no se reproduce en las unidades dedicadas a la investigación de hechos comunes (Amaya y Feusier, 2005).

En junio de 2007, la representación de PNUD presentó un estudio llamado “Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad” (Blanco y Díaz, 2007), cuyos datos de tendencias más impactantes —basadas en una muestra de casos— arrojaron que el 86% de los casos de homicidio no llegan a sede judicial para continuar un proceso penal, básicamente por falta de individualización y esclarecimiento. De estos, solo un 14% llega a sede judicial para ser procesado. Un 3,8% del total de casos llega hasta juicio y recibe condena. El estudio concluía que el sistema genera un 96% de impunidad sobre los casos de homicidio recibidos y conocidos.

Si bien los datos previos tienen responsabilidades compartidas entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, confirman el estado crónico de debilidad del área de investigación criminal y por otro lado destruyen en gran medida el discurso policial de intervenciones policiales reactivas y represivas, pues ellas no producen resultados significativos en lo que a la aplicación de justicia respecta, lo que se perfila como una de las principales deudas del proceso de reforma policial.

mejoras salariales. El nuevo régimen disciplinario se volvió muy discrecional, lo que generó inestabilidad laboral para los policías (Arévalo, 2004).

7. Conclusiones: logros, debilidades y desafíos

7.1. Logros

A quince años de la firma de los acuerdos de paz, la policía es una institución profesional que ha logrado consolidarse en lo territorial como en lo institucional y administrativo con distancias comparativas con los desaparecidos CUSEP.

Uno de los logros, sin duda, ha sido liberar de injerencia militar la órbita de gobierno de la seguridad pública, cumpliendo de esta manera la división de funciones establecida por la Constitución entre las instituciones de defensa nacional y las de seguridad pública.

Un aspecto a sumar como logro de la PNC es que, pese a la demora, logró dar un importante paso en la profesionalización de su personal mediante un proceso estructurado de ascensos realizado en conjunto con la ANSP y aplicado a los miembros con mayor antigüedad de la institución, lo cual es un paso positivo en la instauración de una carrera policial, tal como fue previsto en los acuerdos de paz.

Debe destacarse que la PNC es una institución que nació con instancias internas de control de la función policial y que a lo largo de su evolución ha sido objeto de constante escrutinio por parte de instituciones oficiales (IGPNC, CNSP, PDDH, Asamblea Legislativa), así como también por organismos no gubernamentales y una amplia cantidad de investigadores académicos locales como internacionales, que en alguna medida contribuyeron a fiscalizar la evolución del proceso y a detener o reducir el impacto de diversas distorsiones del proceso de desarrollo de la institución policial.

Respecto de la prensa es necesario destacar que la presencia de un incipiente periodismo investigativo llevó a revelar importantes casos de violaciones a los derechos humanos o corrupción en las instituciones de seguridad, así como a tomarle el pulso a la política de

seguridad al monitorear el índice de homicidios que ocurren en el país.

Merecen especial mención los esfuerzos institucionales que paulatinamente están generando más y mayor información sobre el trabajo de la institución mediante la elaboración constante y sistemática de estadísticas delictivas y de trabajo, así como su disposición para el debate público sobre estos datos e indicadores.

La implementación de metodologías de planificación y trabajo sobre la base de objetivos e indicadores es una de las acciones altamente positivas adoptadas por la PNC para la ejecución de su trabajo, lo cual permite tener un margen de discusión que se basa en algunos resultados.

La policía ha sido indudablemente un factor clave en la gestión de la violencia. Se evidenció, a finales de los noventa hasta el año 2002, una relación entre el crecimiento y despliegue de la PNC y una positiva afectación en algunos índices delictivos de determinados delitos, tales como el secuestro y otras modalidades de criminalidad organizada, lo que reflejó un incremento de la capacidad policial de investigación y tratamiento de los casos criminales.

7.2. Debilidades

En sus inicios, la creación de la PNC fue presentada como una de las reformas policiales de mayor trascendencia en América Latina, tanto por la forma en que fue concebida como por la cantidad y calidad de recursos humanos y materiales utilizados para su creación. Las diversas representaciones de la ONU destacadas en nuestro país para verificar los acuerdos señalaron, mediante diversos informes, las desviaciones que sufrió la institución policial en relación con el modelo planteado y al mismo tiempo plasmaron importantes recomendaciones para su corrección.

Un balance entre las expectativas originales y la posterior evolución de la PNC deja un saldo deficitario en múltiples aspectos tales

como el respeto a los derechos humanos (tanto de la PNC hacia los ciudadanos, como hacia sus propios miembros), investigación criminal, control de la función policial, relaciones comunitarias y participación ciudadana en las agendas y procesos de elaboración de políticas de seguridad pública al nivel local y nacional, así como en la autonomía de la labor policial de las presiones e intereses del poder político.

La reforma policial no fue ajena a las características del proceso general de la transición política y el establecimiento del régimen democrático de la posguerra, que ha sido objeto de graves perversiones tales como el clientelismo y el predominio de los criterios e intereses políticos por encima de los fundamentos técnicos para la toma de decisiones y tratamiento de problemas (FESPAD, 1999). Tampoco ha sido ajena a la falta de atención y escucha por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales hacia otros sectores, principalmente la oposición política y la población en general. Resulta más que paradójico que las mismas recomendaciones de instancias como el CNSP no hayan sido oportunamente atendidas.

La PNC nació y se desarrolló en un contexto muy violento y de gran exigencia social de seguridad, especialmente en los primeros años de la posguerra. Las necesidades y los tiempos de la transición privilegiaron el despliegue operativo y el desarrollo cuantitativo de la institución, en detrimento de la mejora y funcionamiento de aspectos claves técnicos y profesionales de la institución, lo cual supuso un importante valladar en el proceso de consolidación institucional.

Una vez que la ONU retiró sus misiones de observación, instancias nacionales, gubernamentales (PDDH, IG y CNSP principalmente) y no gubernamentales han realizado una labor de control, estudio y propuestas en materia de seguridad pública, tendientes a rescatar el modelo establecido en los acuerdos de paz de 1992, que no fueron cumplidos a cabalidad. Por el contrario, su desarrollo fue truncado —tal como ha sido expuesto en este ensayo— y modificado substancialmente a

partir del cambio de dirección en 1999 y por la sustitución —mediante un cuestionable proceso legislativo— de la ley orgánica que le dio origen.

La violencia social y la delincuencia de la posguerra fueron factores esenciales para comprender muchos condicionamientos de la evolución institucional de la PNC. Sin embargo, esta circunstancia ya era predecible y hasta prevista por las partes del proceso de paz (Rodés et ál, 1991).

Los índices criminales han sido la excusa gubernamental para que desde los inicios se argumentara la necesidad de trasladar miembros de los antiguos cuerpos de seguridad y estructuras de investigación a la PNC. También en esta línea argumentativa se dio paso al crecimiento acelerado y no planificado de la institución, con la simultánea adopción de un modelo reactivo de gestión policial de la seguridad con el cual se pretendió justificar o explicar las abultadas infracciones a derechos humanos con el argumento de que eran un resultado inevitable o previsible de la función policial en un contexto violento.

Posteriormente, la violencia y la criminalidad han sido los insumos para la reforma de la legislación penal con el fin de recortar libertades ciudadanas y dotar de mayores facultades a la PNC en el marco de la represión del delito, sin un fortalecimiento de sus capacidades de investigación criminal, que como ya se indicó, padecen críticos niveles de ineficacia que solamente estimulan el sentimiento de anomia social.

Uno de los problemas de mayor importancia y que mayores dificultades ha generado en el desarrollo de la PNC ha sido su relación con el irrespeto de los derechos humanos en su accionar. Esta problemática es de tipo estructural, con explicaciones en diversos factores, tales como la selección del personal, la formación, el funcionamiento de los mecanismos de control y el alejamiento de los miembros de la institución de la sociedad y por un régimen laboral y disciplinario violatorio de los derechos de los agentes.

Pero más recientemente debe agregarse a esta situación problemática un nuevo factor condicionante: la política de seguridad adoptada y la forma de organización y gestión del servicio policial que configuran espacios de violaciones sistemáticas de derechos humanos (detenciones masivas, por ejemplo). Organismos de derechos humanos han señalado los sistemáticos despliegues de unidades antidisturbios y cierre policial de calles en casi toda clase de manifestación de protesta pública, lo que se interpreta como una acción intimidatoria y lesiva al derecho de la libre reunión y manifestación (FESPAD, 2002: 81).

Una revisión del problema de los derechos humanos debe basarse tanto en los niveles de respeto de la policía a la ciudadanía, como también en el respeto de los derechos humanos y laborales de los policías. Pese a que este ha sido el punto débil más señalado de la institución policial, se ha convertido en una característica crónica con el tiempo.

Se ha sentido la ausencia de instancias políticas independientes con autoridad suficiente y vinculante para detener o revertir las distorsiones que en el camino se evidenciaron en el proceso de reforma policial en El Salvador. En este sentido debemos señalar la ausencia de la Asamblea Legislativa en el control político de la reforma policial.

Debemos aclarar, sin embargo, que esta no es una debilidad que devenga de una negligencia, sino que es causa de la composición de las representaciones parlamentarias en las que existe una amplia representación del partido en el gobierno —que no contradice las lógicas del ejecutivo— a lo que se debe sumar la connivencia de otros partidos de derecha con los que conforma mayoría para la toma de decisiones.

7.3. Desafíos

En el plano estatal hay que desmitificar la apuesta por la represión policial del delito como solución a este problema ya que lejos de resolverlo, genera mayor concentración de

poder en instancias represivas como la PNC, lo cual termina revirtiéndose en contra de la institución misma que sufre el desgaste y la presión del público. Y tal como se ha experimentado luego de las estrategias de mano dura, ellas parecen tener efectos contraproducentes importantes, como el aumento de la violencia.

En este sentido, es necesario fortalecer las capacidades de gobierno de la seguridad pública en el ministerio respectivo, para que este asuma la conducción de la política de seguridad de una manera organizada (generación de políticas públicas) y mediante coordinación interinstitucional para evitar la concentración del peso de la política de seguridad en la policía y la autogestión de la misma.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal de una manera técnica y basada en un diagnóstico de necesidades y demandas se plantea como una de las principales necesidades de transformación institucional para contrarrestar la impunidad y la creciente deslegitimación de las instituciones de justicia, en particular, la policía.

Las instituciones de seguridad pública necesitan ser objeto de mayor apertura y control de la sociedad, ya que en la actualidad los únicos resultados de trabajo que se obtienen son para resaltar los logros. La transparencia y el rendimiento efectivo de cuentas son desafíos urgentes y necesarios para tener una idea clara del estado actual de la reforma policial, así como para enderezar el camino donde sea necesario.

En esta lógica, es necesario realizar un exhaustivo estudio sobre los factores condicionantes en la relación policía-derechos humanos en nuestro contexto, para brindar soluciones estructurales a las instituciones de seguridad pública. Por supuesto, ello requiere de la voluntad política para asumir tal responsabilidad. Sin embargo, a la par de la propuesta también deben gestarse canales políticos externos que puedan hacer una presión efectiva para la realización de cambios.

Deben adoptarse metodologías de trabajo coherentes con el mandato policial de protección de derechos y libertades. Las respuestas a los problemas del control y conducta policial hasta el momento han sido reactivas y tardías, como lo muestra el proceso de depuración policial del año 2000. En este escenario queda pendiente el desarrollo de estrategias sistemáticas y preventivas de control de la función policial, que tienen que ver con una forma de gestión policial diferente a los modelos reactivos o de reducción de delitos.

Debe dotarse de un nuevo vigor e impulso a la carrera policial, la cual se ha visto devaluada por la adopción de mecanismos disciplinarios que han afectado la estabilidad laboral, así como por las difíciles condiciones laborales que enfrenta, lo cual ha favorecido el déficit de la plantilla policial existente con la consecuencia de ser aprovechado para justificar salidas del ejército para cumplir tareas de seguridad interna, en contravención con la Constitución.

El lugar de la participación ciudadana con relación a la función policial no se ha discutido a fondo y requiere de un amplio debate. El desarrollo de la institución policial hasta el momento ha sido discutido en perspectivas políticas, operativas, técnicas, legales o financieras. Esto nos deja entrever que la visión de los encargados de la seguridad pública tiene en mente la gestación de un modelo en función de la eficacia numérica y la reducción de delitos que deja de lado el hecho de que la PNC es una institución al servicio de la comunidad, por tanto, su función no puede limitarse a los objetivos mencionados aún y cuando ellos sean de los más importantes en la labor policial. □

Bibliografía y materiales utilizados

- Aguilar, Jeannette, 2002, *Metodologías para la cuantificación del delito*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- y Edgardo Amaya Cobar, 1998, “Mecanismos oficiales de control sobre la Policía

Nacional Civil”, *Revista Pena y Estado*, No. 3, pp. 367-393.

—, Edgardo Amaya Cobar y Jaime Martínez, 2001, *Información y Gestión Policial en El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador.

Amaya Cobar, Edgardo, 1999, *Cifras del delito y del sistema penal*, FESPAD Ediciones, San Salvador.

—. 2005. “Políticas de Seguridad en El Salvador 1992-2002” en Bayley, John y Lucía Dammert, “editores”, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México.

—. 2006, *El nuevo (?) Ministerio de Seguridad y Justicia de El Salvador*, accesible desde: <http://seguridadyjusticia.blogspot.com/2006/12/el-nuevo-ministerio-de-seguridad-y.html>

— y Gustavo Palmieri, 2000, “Debilidad institucional, impunidad y violencia”, en *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD, San Salvador, pp. 75-114.

— y Oswaldo Feusier, 2005, *Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la Investigación Criminal*, FESPAD Ediciones, San Salvador.

Arévalo, Luisa, 2004, *Estado del control interno de la policía en El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador.

Baires, Rodrigo, 2006, “Seguridad en números rojos”, en Periódico digital El Faro, 6 de noviembre de 2006, visitado el 18 de junio de 2007, accesible desde: http://www.elfaro.net/secciones/Observatorio/20061106/observatorio2_20061106.asp

Blanco, Sidney y Francisco Díaz, 2007, *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*, PNUD, San Salvador, visitado el 8 de junio de 2007, accesible desde: <http://www.laprensagrafica.com/multimedia/pdf/2007/06/InformePNUD1.pdf>

Candina, Azun, 2005, “Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional”, en Bayley, John y Lucía Dammert,

- 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, pp. 145-167.
- Castro Fagoaga, César, 2007, “Vida, pasión, agonía de una solución”, en *Revista Enfoques*, *La Prensa Gráfica*, 22 de abril de 2007, accesible desde: <http://www.laprensagrafica.com/enfoques/759599.asp>
- Comisión de la Verdad, 1993, “De la locura a la esperanza”, *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador*, ONU, Nueva York.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), 1997, *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal*, CNSP, San Salvador.
- _____, 1998, *Diagnóstico de las instituciones de Seguridad Pública*, CNSP, San Salvador.
- Cruz, José Miguel, 1997, “Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, No. 588, pp. 977-992.
- _____, 2005. “Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador”, en Bayley, John y Lucía Dammert, “coordinadores”, 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, pp. 239-270.
- Costa, Gino, 1999, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 1998, *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos, El Salvador 1997*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 1999, *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1998*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 2001, *Estado Actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador (junio 1999 – marzo 2001)*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 2002, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 2004, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2003*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 2005^a, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2004*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- _____, 2005^b, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Enero-agosto 2005*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- FUSADES, 2006, *Composición del presupuesto por áreas de gestión, Octubre 2006*, presentación digital, sin datos editoriales, visitada el 18 de junio de 2007, accesible desde: http://www.fusades.com.sv/presentaciones/Coyuntura_3_2006/Pres_soc.pdf
- ONU, 1992, *Acuerdos de Paz de El Salvador*, ONU, San Salvador.
- _____, 1997, *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, ONU, San Salvador.
- Rodés, Jesús, et ál, 1991, *Informe de la misión técnica de las Naciones Unidas para la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador* (versión mimeográfica, sin datos editoriales).
- Samayoa, Salvador, 2002, *El Salvador: la reforma pactada*, UCA Editores, San Salvador.
- Spence, Jack, et ál, 1997, *Chapultepec: cinco años después*, Hemisphere Initiatives, Washington.
- Trejo, Miguel Ángel, 1994, “La Seguridad Ciudadana antes, durante y después del conflicto armado en la República de El Salvador”, en *Revista Justicia Penal y Sociedad*, año III, No. 5.
- Zaffaroni, Raúl y Elías Carranza, 1991, *Informe sobre de la Misión Científica para la Creación de Una Nueva Policía Nacional Civil en El Salvador* (sin datos editoriales).