

# La Seguridad Pública de El Salvador hasta 1994



Lic. Carlos Reynaldo López Nuila

Trabajo realizado para la Universidad Internacional de La Florida en 1994 y revisado para publicación en Universidad Tecnológica de El Salvador, en 2004.

La Seguridad Pública en El Salvador ha sido, a lo largo de la historia patria, una función de la administración central más propiamente del Gobierno, como lo denomina el pueblo, cuya atribución deriva de la potestad que posee quien detenta el poder del Estado. La legitimidad de tal ejercicio ha sido irrelevante en cuanto a la validez de su origen puesto que, por su propia naturaleza, es función tutelar del buen orden que los tiempos exigen, según los diferentes gobiernos y según los diversos intereses dominantes, sin que los gobernados tuvieran oportunidad de reclamar un mayor o mejor servicio, o bien, un servicio distinto de protección individual y colectivo.

Por razones de responsabilidad e importancia, la tarea policial siempre fue una extensión muy conveniente del hacer gubernamental central, de donde ha dependido invariablemente, y aunque la administración local dispone de una policía municipal, el desempeño de esta policía siempre fue mínimo, marginal, ignorado y, a veces, despreciado por los mismos cuerpos gubernamentales, quienes asumían la labor principal y excluyente de la seguridad de personas y bienes, la cual se extendía, por virtud de la práctica de sus mandos y de las preocupaciones del régimen, hasta la protección de la personalidad interna del Estado; léase, protección del sistema político establecido y por ende contra los opositores al régimen de turno.

Los diferentes cuerpos de policía, aun cuando nacieron bajo los auspicios de presidentes que pretendían orientarla a cumplir una función civil de protección a la sociedad, terminaron, impulsados por la dinámica de la política, en manos de la Fuerza Armada, institución que les aportó no solamente su doctrina, su equipo y su armamento, sino también, su manifiesto protagonismo, circunstancia que le llevaría en muchos momentos a una evidente preeminencia en la política nacional. Esta situación se traducía, según los personajes y según los momentos, en mayores o menores hechos que podían configurarse como excesos de autoridad, desvíos de poder, actos de prepotencia y de impunidad. Sus niveles de eficiencia y eficacia estaban directamente vinculados al bajo nivel de capacitación y recurso, lo cual derivaba de su limitado profesionalismo y de su conveniente instrumentalización.

## Historia institucional

Durante la época del régimen de la monarquía absoluta en España y en las colonias americanas, las fuerzas militares cumplían la función de orden público, desde la llamada primera ley de esa materia que se encontraba subsumida en la pragmática de Carlos III del 17 de abril de 1774<sup>1</sup>. En esos tiempos, en el Capitán General, en este caso de Guatemala, confluían las dignidades de Gobernador Militar, el oficio de Gobernador

Político y Presidente del Tribunal<sup>2</sup>. "Por supuesto, la autoridad militar concentraba las competencias en las cuestiones de policía y orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención interior, que no era más que el mismo ejército<sup>3</sup>". "Las unidades orgánicas del ejército designadas para tal efecto gozaban del fuero castrense<sup>4</sup>". El tema del ejército como fuerza de orden público y el de las plazas militares se hallaban conexos y estaban previstos también en otros artículos de las ordenanzas de 1768<sup>5</sup>. Progresivamente con la creación de los cuerpos armados locales, se ocuparon éstos de algunas de las funciones relacionadas con el orden público<sup>6</sup>.

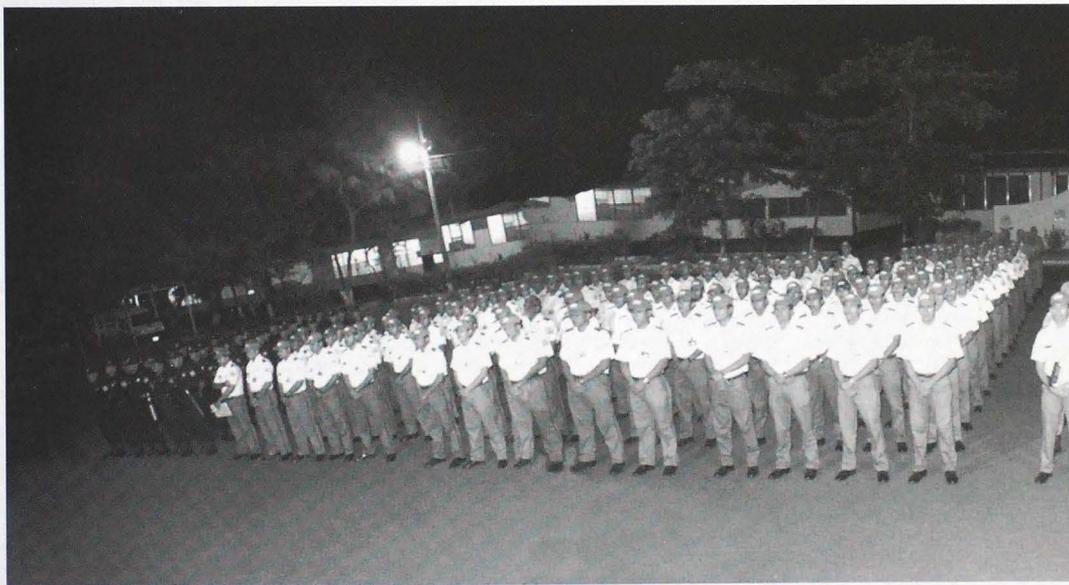
El Salvador se independizó de España, junto a los demás países de Centro América el 15 de septiembre de 1821, y como consecuencia de esa decisión soberana, la región asumió inicialmente, en forma federada, la conducción de su propio destino. A partir de ese momento, ya no hubo más vínculos de vasallaje hacia España, pero la estructura de gobierno y aun de clases se mantuvo inalterable, con lo que el servicio de orden público, antes propio del Rey, fue cumplido de igual forma y con idénticos propósitos por las fuerzas militares, ahora nacionales, organizadas y dirigidas por los caudillos independentistas.

Confundida entre las atribuciones militares, la labor de protección ciudadana no tenía carácter diferenciado ni mucho menos profesional; fue más bien una función supletoria, que permitía

ahorros en el presupuesto nacional y que facilitaba, en tiempos de paz, la conveniente utilización de la organización militar. Al igual que ocurría en otros países, los primeros elementos que asumieron alguna tarea preventiva fueron los serenos quienes recorrían, cada noche, las oscuras y desiertas calles de las principales ciudades, tranquilizando a los moradores con el agudo sonido de su silbato, lo que servía igualmente de alerta a sus compañeros y de advertencia a quienes, amparados en la oscuridad de la noche, pretendían romper el orden público que requiere y demanda todo grupo humano; orden que define, dispone y mantiene el régimen gubernamental de cada época.

El 6 de julio de 1867, el presidente Francisco Dueñas fundó el primer cuerpo policial denominado Guardia Civil, dependiente del ministerio de gobernación y compuesto por un inspector (Jefe), un comandante, un segundo comandante, un sargento, cabos y soldados, todos ellos integrados en una compañía, cuya misión inicial fue la genérica de mantener el orden público, funcionando como cuerpo de seguridad evitando riñas, capturando a los escandalosos y regulando el tráfico de carretas.

También era organismo de salubridad, vigilando que los vecinos mantuvieran limpias las calles y además como policía de costumbres, vigilando la pureza y la observancia de las mismas. "Dieciséis años después, siendo presidente de la República el General Rafael Zaldívar, por Decreto del 12 de febrero de 1883



y en vista de que, por el desarrollo de la ciudad capital, se hacía necesario el establecimiento de un cuerpo de policía urbano y de bomberos para que vigilaran la conservación, salubridad y ornato de la población, velando además por la seguridad de los ciudadanos y de sus intereses, se emitió el Reglamento de la Policía y Bomberos, el cual comenzó a regir desde el 1 de marzo del mismo año. Este Cuerpo de Policía Urbana llevó el nombre de Policía Reformada<sup>7</sup>. "El mismo decreto establecía que el gobernador departamental era el inspector nato de la Policía Reformada y lo autorizaba para dictar las medidas que contribuyeran a la mejor marcha de las funciones de la misma<sup>8</sup>".

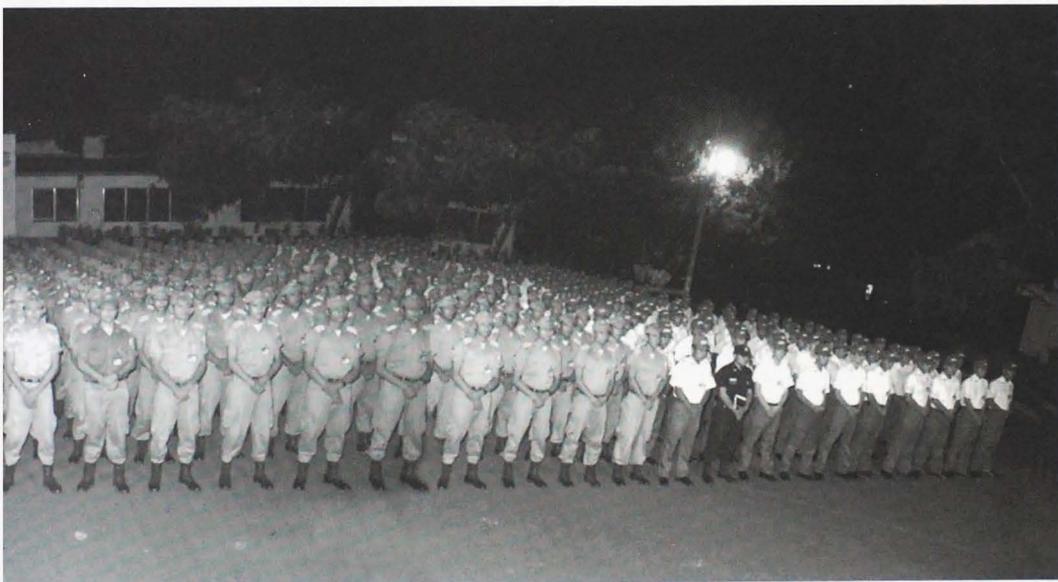
Según disposiciones de la época, la policía dependía del ministerio de gobernación y las multas eran cobradas por el director y destinadas al mejoramiento de la misma policía. "El 7 de abril de 1886 se creó un juez especial dentro de dicho cuerpo, para que conociera y decidiera conforme a las leyes, de las infracciones de policía propiamente dichas<sup>9</sup>". "Con fecha 16 de marzo de 1887 se emitió un decreto de buen gobierno, que les daba protección a los agentes de policía, en el caso de que fueran juzgados por algún delito cometido en el ejercicio de sus funciones; la detención que se decretara debía guardarla dentro del recinto de los respectivos cuerpos, hasta que la causa fuera sometida a jurado<sup>10</sup>".

Por decreto de 19 de marzo de 1889, se creó la policía montada en los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate

para evitar los frecuentes delitos en el campo<sup>11</sup>. Más tarde, por acuerdo de 11 de mayo de 1891, la policía pasó bajo la dependencia del ministerio de la guerra<sup>12</sup>. El 25 de enero de 1912, fue nombrado como inspector general de la policía el Capitán de la Guardia Civil Española Alfonso Martín Garrido quien, después fundaría la Guardia Nacional, siendo sustituido en la policía por el funcionario policial francés, Don Juan Vellutini a quien correspondió fundar en ese cuerpo, la Policía de Investigación Criminal, conocida como Cuerpo de Seguridad General<sup>13</sup>.

Con el propósito de llevar adelante una reforma en la tenencia y el uso de la tierra que favoreciera el desarrollo agrícola, especialmente el cultivo del café, el 26 de febrero de 1881 se dictó la ley que suprimía la existencia de las tierras comunales y ejidales (en vigencia desde el 2 de marzo de 1882) y que se complementaban con las tierras también llamadas realengas, las cuales eran usadas gratuita e indistintamente por los ladinos e indígenas en forma individual y comunitaria, para plantar sus cultivos y para apacentar su ganado.

Como consecuencia a tal despojo, se generó un gran desconcierto entre los indígenas que, privados de las áreas de labranza y pastoreo, se convirtieron en nómadas y vagaban, sin rumbo ni beneficio, por las diferentes regiones del país. Preocupado el Gobierno por tal situación, dictó una legislación cuyo fin era controlar y reclutar a la gente que había sido desposeída. Los



jueces agrícolas de cada pueblo, debían elaborar la lista de los jornaleros, organizar la captura de los que se marchaban de las propiedades antes de cumplir sus obligaciones y visitar las propiedades privadas para comprobar regularmente las necesidades de mano de obra.

Los funcionarios contaban con el apoyo del ejército para llevar a cabo su tarea<sup>14</sup>. “En un principio, los intentos de las alcaldías para hacer respetar esta legislación fracasaron, como había sucedido durante el período colonial en los esfuerzos para llevar a cabo la política de reducción, (pueblo de indios convertidos al cristianismo), pero la creación de fuerzas de policía rural ayudó a los funcionarios a desalojar y a controlar a la población rural<sup>15</sup>”.

A consecuencia de esta situación de incertidumbre y desasosiego “se hizo necesaria la introducción de una reglamentación nueva y más estricta de la vida rural, cuya observancia era vigilada por la policía montada<sup>16</sup>”, institución que sería sustituida más tarde por la Guardia Nacional.

La Ley de Policía (reformada en 1884) fue el instrumento legal que legitimó el accionar policial, con lo que el cuerpo de ley y orden ya establecido, fue adquiriendo un perfil funcional y legal, aunque no necesariamente de estricta profesionalización en el hacer policial.

Entre las atribuciones que la Ley de Policía (todavía vigente), le otorgaba al Instituto de Policía están:

Art. 1º. La Policía tiene por objeto procurar a la sociedad una vida cómoda y tranquila, por medio de leyes que repriman los abusos de la libertad y castiguen las faltas que se cometan por los individuos.

Art. 2º. Corresponde a la Policía:

1. Perseguir la vagancia, la ebriedad y los juegos prohibidos.
2. Evitar los abusos que puedan cometerse en el comercio y en la circulación de la moneda, evitando que los particulares sean defraudados.
3. Reprimir la portación y uso de las armas prohibidas, salvo el caso de autorización conforme a la ley.
4. Dar cuenta a la autoridad competente de los abusos que se cometan en el ejercicio de las profesiones.
5. Cuidar de la comunidad y aseo público y del ornato de las poblaciones.
6. Velar por la seguridad de las personas y la conservación del orden, evitando cualquier abuso que se cometa, tanto en las calles como en los hoteles, cantinas, mesones, tabernas y demás establecimientos públicos.
7. Hacer que se cumplan las leyes y reglamentos, en lo relativo a ferias, mercados, abastos, baños, lavaderos públicos y agua potable.
8. Velar por el buen servicio del alumbrado.



9. Procurar la tranquilidad y el orden de los habitantes en las poblaciones, valles y caseríos.
10. Garantizar la propiedad, la caza y la pesca; proteger la agricultura y demás industrias en conformidad con las leyes y demás reglamentos especiales.
11. Cuidar de los caminos, telégrafos y teléfonos nacionales, capturando a los que embarquen o perjudiquen de cualquier manera las comunicaciones.
12. Procurar el buen servicio de las empresas de transporte.
13. Arreglar el servicio doméstico, haciendo que se cumplan las disposiciones del reglamento respectivo.

Según la Constitución Federal de 1824, que luego lo fue de El Salvador, en su Art. 170 decía: “La Policía de Seguridad no podrá ser confiada sino a las autoridades civiles, en la forma en que la ley determine”. Esta disposición que se repite en las siguientes cartas constitucionales, se encuentra en conflicto con otra disposición del mismo texto legal que otorga al Poder Ejecutivo la atribución de “Ejecutar la Ley y cuidar el orden público” (Art. 182 Constitución Federal de 1824).

Por dicha razón, la creación de la Guardia Civil en 1867, fue una clara violación a la Constitución vigente de esa época, infracción que fue superada en la Constitución de 1886<sup>17</sup>, Art. 118 “Corresponde a las municipalidades el nombramiento y remoción de los agentes de policía de Seguridad y Orden, la cual será civil; pero en la Capital de la República, ejercerá esta facultad el Poder Ejecutivo, quien tendrá la dirección suprema del Ramo”. Esta disposición fue recogida posteriormente por la Ley de Policía Reformada el 12 de mayo de 1895, la que en su Artículo 3º. repite textualmente la prenotada disposición.

Debe señalarse que, a fines del Siglo XIX y principios del XX, la administración provincial del país, tanto militar como civil, estaba todavía reunida en una sola persona, el comandante militar del departamento, quien asumía por extensión, la gubernación de la misma área geográfica, con lo que el funcionario militar reunía

en sus manos, la jurisdicción militar y administrativa de la mencionada circunscripción territorial.

Este poder delegado del cual sólo estaban ausentes formalmente los Tribunales del Poder Judicial, convertía al comandante militar en la persona más importante, más influyente y más poderosa de la provincia o departamento, asumiendo y desempeñando funciones que correspondían tanto al ámbito militar como lo era el servicio militar obligatorio, la justicia militar y la vigilancia en las fronteras entre otras, como también al ámbito de la administración pública, como era el buen gobierno de las alcaldías municipales (que dependían del gobernador), la seguridad pública, migración, correos y teléfonos, salubridad, obras públicas, etc.

Al encontrarse reunidas en una misma persona estas atribuciones; la función policial adquiría una presencia y fortaleza mucho mayor, por cuanto se le reconocían mayores atribuciones; su ámbito de vigilancia y protección era más diverso, con lo que las manifestaciones del poder coercitivo del Estado llegaban a más lugares y a más personas.

Por esta misma época, ante el incremento y peligrosidad de la delincuencia se organizaron por parte del Ejército, los llamados cuerpos expedicionarios, que funcionaban como patrullas militares al mando de un oficial, para combatir el crimen en sus diversas manifestaciones en el área rural del país. Estas pequeñas unidades militares, que cumplían funciones de orden público, carecían de la formación pertinente y ejercitaban su función de acuerdo a los criterios militares reinantes, procediendo a la captura de los facinerosos, muchas veces con excesos y equivocaciones lamentables<sup>18</sup>.

En 1912, el Doctor Manuel Enrique Araujo, Presidente de la República, decidió fundar una policía rural a semejanza de la Guardia Civil Española, para lo cual se requirieron asesores especiales, llegando para tal fin, dos capitanes y un sargento de la institución extranjera referida, expertos que asumieron la responsabilidad de su organización, adiestramiento y servicio.

Este nuevo cuerpo policial dependiente del Ministerio de Gobernación, fue muy distinto de la antigua policía reconocida para esa fecha como Policía Nacional, no sólo en cuanto al área de su trabajo, a las funciones asignadas, al uniforme y armamento de dotación, sino también por poseer, a diferencia del primer cuerpo de seguridad, una ley orgánica, un reglamento de funcionamiento y la cartilla del Guardia Nacional, a semejanza de un manual de operaciones, ésta última aprobada en 1924 a instancia de la segunda misión española.

Este cuerpo de leyes y reglas, le ofrecía la sustentación para desarrollar una doctrina propia y diferente del servicio en el área rural. Muy pronto este cuerpo, bajo la dirección del oficial extranjero designado, incorporó la tradición y los procedimientos de la Guardia Civil Española a los diferentes actos del servicio, los cuales recibieron el mismo nombre y fueron cumplidos con las mismas formalidades de la institución modelo; hasta sus insignias tenían un monograma semejante. Su espíritu de cuerpo creció aceleradamente con la complacencia de los gobernantes y ciudadanos y con manifiesta preocupación de los delinquentes que llegaron a afirmar "que lo preferible era no meterse con la Guardia pues era una familia muy grande".

Al igual que la institución original extranjera, la Guardia Nacional fue organizada como un cuerpo policial militarizado y fue colocado más tarde bajo el control y dirección de la estructura del Ejército<sup>19</sup>. En su organigrama se encontraba un director general con un grupo asesor, cinco comandancias de infantería y una de caballería (que nunca se organizó), encuadradas en las anteriores 14 Compañías, una por cada departamento; jefaturas de línea en cada distrito (que agrupaba a varios municipios), y finalmente la unidad menor, denominada Puesto, unidad operativa que fue desplegada en la mayoría de pueblos del país.

La Policía Nacional quedó asignada para la función urbana en las ciudades, cabeceras de departamentos y algunos distritos y la Guardia Nacional cubría los pueblos y áreas rurales, en donde cumplía su servicio en forma muy eficiente, aplicando la Ley de Policía y el Código Penal. Perseguían el abigeato, el contrabando y se desempeñaban también como policía forestal. Su prestigio, producto de su formación, de su doctrina, de su espíritu de campo



## La seguridad pública de El Salvador hasta 1994

y hasta de su heroicidad, le llevó a convertirse en el cuerpo policial más respetado del país.

La presencia de la Guardia Nacional producía, además de la sensación de protección y seguridad, un efecto socio-económico en la comunidad. Los guardias llevaban sus familias o, en su defecto, se casaban y compraban su alimentación en la localidad; usaban el transporte colectivo local y su sola presencia era motivo para que otros funcionarios llegaran. Bajo su amparo se desarrollaba e incrementaba la producción de los artesanos, de las fincas y haciendas y del comercio en general.

La Guardia Nacional desplegada de un confín a otro confín del territorio, adquirió una dimensión singular como manifestación del poder del Estado, que llegaba hasta los últimos rincones del país. El patrullaje preventivo de "correría" a pie, visitaba cada día diferentes valles, caseríos, caminos y veredas: cada cantón (la expresión mínima de la división territorial) era patrullado "rastrillado" periódicamente; no había ciudadano que no conociera su apretado uniforme y sus polainas; su presencia era tan efectiva que recogían información general muy útil, que los habitantes proporcionaban sobre la presencia y labor del maestro de la escuela, sobre las condiciones de salud en el área, sobre el estado de los caminos y puentes, sobre las enfermedades de los animales, sobre la bondad de las cosechas, todo lo cual era comunicado de inmediato a los organismos de gobierno responsables.

También recogían información sobre los vagos y maleantes que merodeaban por el lugar, sobre personas y hechos extraños que circulaban y ocurrían en la zona. Cada puesto tenía un censo de delincuentes, de terratenientes, de fincas y haciendas, de personas influyentes e incluso, presentaron más tarde, una lista de las personas honorables del pueblo, que podían desempeñarse como jueces de paz. Cada noche se disponían servicios de vigilancia en barrios y vías de acceso; se organizaban batidas para perseguir delincuentes; asimismo, se prestaba servicio de seguridad al servicio de telégrafos, al transporte del ferrocarril y cumplían otros servicios diversos con igual disciplina y sacrificio.

Desafortunadamente toda esta efectiva labor se desvirtuaba en ocasiones, para favorecer el proyecto político vigente, e incluso, frecuentemente se apoyaba también a los candidatos oficiales en su campaña electoral. En cada visita, servicio, acto o contacto se le hacía saber al ciudadano de forma subliminal, que el Gobierno apoyaba a tal candidato o a determinado partido político. De igual manera, la Policía Nacional en el área urbana, ejercía su influencia sobre la población citadina, favoreciendo los intereses políticos del gobierno de turno.

Algo de esto se encuentra reflejado en lo suscrito por Dana Munro<sup>29</sup>, quien expresa: "La Policía Civil es también eficiente y bien equipada comparada con las de los países vecinos. Al lado

de las fuerzas normales de la ciudad, hay una organización llamada Guardia Civil en los distritos rurales cercanos a la capital que patrulla los caminos y hace mucho para proteger la vida y la propiedad. Los crímenes violentos, no obstante, son comunes y se permite frecuentemente que queden sin castigo pues la actividad del Ejército y de la Policía, como en los otros países centroamericanos, está orientada más hacia el mantenimiento de la autoridad del gobierno que hacia la prevención de la maldad".

A lo largo de esta reseña institucional, es conveniente registrar un hecho que debe situarse en el contexto histórico de los sucesos de gran relevancia política del país ya que, en enero de 1932, se produjo la primera revuelta alentada y dirigida por un partido comunista en América Latina. A pesar de haber sido apresados y fusilados los dirigentes marxistas al develarse la insurrección, ésta siguió adelante en la zona occidental del país, logrando crear un clima de miedo y represalias, al tomarse algunos poblados con la consiguiente ejecución de las autoridades locales y de ciudadanos respetables del lugar. Esta difícil situación fue enfrentada por el gobierno con una declaratoria de guerra, con la demarcación de una zona de operaciones, con la designación de un comandante en jefe y con la unificación, bajo un solo mando militar, de las fuerzas militares, policiales y territoriales del país. La movilización fue general y, después de algunos días, el movimiento insurreccional fue sofocado; los sediciosos fueron sometidos y sus líderes condenados en juicios sumarios, cuyas sentencias fueron ejecutadas de inmediato.

Estos graves e insólitos sucesos del 32, fortalecieron el nuevo régimen de facto surgido del Golpe de Estado de diciembre de 1931, y con ello se inició la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez, cuyo gobierno terminó en mayo de 1944 por la falta de apoyo del gobierno de los Estados Unidos de América y por acción de una huelga general de brazos caídos. El régimen militar de corte autoritario, llevó adelante reformas económicas y sociales, para dar inicio a la estructura de un Estado moderno. En 1933, se creó la Policía de Hacienda para



combatir los delitos de orden fiscal, especialmente el contrabando de licor (fábricas clandestinas de licor de maíz "Chaparro") y el contrabando de artículos de consumo fabricados en el exterior. Este nuevo cuerpo dependería inicialmente del Ministerio de Hacienda, aunque por la vía de los hechos guardó alguna subordinación al ministerio militar, ya que sus mandos eran oficiales superiores de la escala activa de la Fuerza Armada.

En este mismo período, el ejército fue reestructurado, aumentado en sus efectivos y ampliado en sus "poderes"; los cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) se acrecentaron en su función de policía, generando un clima de orden y tranquilidad, bajo la mirada inquisitiva del régimen dictatorial. Caída la dictadura, se inició un proceso de transición con medidas liberalizadoras, que no lograron cristalizar en una consolidación democrática, debido a los intereses políticos y económicos que, de inmediato, lograrían el control para mantener una democracia aparente en connivencia con el alto mando militar de turno.

A un gobierno menos conservador, le sucedería un gobierno más conservador que nulificaba las aperturas políticas, sucediéndose presidentes militares, que ignorando su cuestionada elección, mantenían un esquema de cierta paz social, producto más del esquema de control, que de un sabio y equilibrado consenso democrático entre fuerzas económicas, políticas y sociales.

El 4 de mayo de 1928, el Poder Ejecutivo en el Ramo de Gobernación decretó el Reglamento de Uniformes para la Policía de Línea<sup>21</sup>. Por Decreto No. 3 del 28 de febrero de 1945, se crea el Ramo de Seguridad Pública que fue agregado formalmente al Ministerio de Defensa, con lo que la Policía Nacional pasó a depender legalmente de tal organismo<sup>22</sup>, que en adelante se denominaría Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública. El 16 de septiembre de 1958 se emitió el decreto de creación de la Escuela de Policía como centro de capacitación, aunque desde antes de 1938 existía una sección especial de instrucción militar en el cuerpo policial<sup>23</sup>.

Otra institución concurrente a la vigilancia del orden público, que ejercitaría una especial presencia como policía civil cantonal<sup>24</sup>, hasta 1992, fue el servicio territorial, cuerpo de milicias constituido por miembros de la reserva del Ejército Nacional, la que, siguiendo la división administrativa territorial, se organizó en todos los cantones y caseríos del país y en los diferentes barrios y colonias de pueblos, villas y ciudades.

Este servicio inicialmente constituido para el registro, control y remisión de las personas aptas para el servicio militar, extendió más tarde su ámbito de competencia, a la vigilancia del orden público y al auxilio a las demás autoridades departamentales, tomando en casos urgentes, las medidas necesarias para conservar

el orden<sup>25</sup>, según lo establecido en tres decretos ejecutivos<sup>26</sup>. También se ocupaban de vigilar a los individuos sospechosos, capturar a infractores y practicar rondas nocturnas para el mantenimiento del orden público.

Cada unidad territorial se denominó escolta militar y estaba constituida por 22 miembros que podían dividirse en 4 grupos. El control era ejercido por un comandante local, que residía en cada municipio y éste convocaba alternativamente cada domingo al primero y segundo jefes (comandante y sub-comandante cantonal), a rendir novedades de todo aquello que hubiere ocurrido en su comprensión territorial en la semana anterior. Los jefes y miembros de la escolta militar eran visitados por la Guardia Nacional y Policía de Hacienda para obtener información, y más tarde también colaboraron en la campaña política del partido oficial.

### Nivel profesional y prestaciones

La capacitación profesional de los miembros de los cuerpos de seguridad pública fue una actividad poco atendida y, más bien, tuvo el carácter de una educación básica inicial, cuyo desarrollo fue dejado a la práctica cotidiana del servicio.

El cuerpo de agentes policiales y de guardias era reclutado a partir del voluntariado de jóvenes, en su mayoría del área rural, que tenían educación primaria y que carecían de expectativas de empleo que no fuera el propio de las labores agrícolas o de orden marginal en el sector urbano. Los más destacados lograban ascensos, primero en el nivel inferior como cabos, subsergentes y sergentes, y luego, con muchas restricciones y dificultades en el cuerpo intermedio de oficiales de policía, como inspectores y comandantes, aunque los procedentes de la Guardia Nacional podían acceder al escalafón del cuerpo de oficiales de la Fuerza Armada (Ejército).

La vida en el servicio era sacrificada por las funciones por cumplir y por los períodos de acuarrelamiento. Los traslados de sede eran frecuentes y no era extraño que, en el transcurso de un año, fueran asignados a varios lugares, tan diversos y tan lejanos como lo exigía el servicio y la geografía del país.

El servicio se prestaba por parejas, sobre todo en el campo, en donde se combinaba la experiencia del veterano con la voluntad de trabajo y espíritu de servicio del agente o guardia que se iniciaba en esa función.

Las unidades de la Policía Nacional desplegada en las 30 poblaciones más importantes del país, tenían efectivos desde 8 agentes en las de menor relevancia, hasta 30 en las ciudades más importantes, con la lógica excepción de la ciudad capital donde la demanda de seguridad pública requería una presencia mayor. La Guardia Nacional cumplía su función en las poblaciones

menores y la unidad operativa "Puestos" se integraba con un máximo de 5 miembros. De igual forma, la Policía de Hacienda cumplía su función en los "Resguardos", normalmente en la periferia del territorio nacional, cuyo número de elementos era semejante al de la Guardia Nacional.

El servicio era arduo y continuo, por lo que los períodos de permiso "licencia" eran normalmente de 2 a 3 horas cada 3 días y a los Policías Nacionales se les concedían 48 horas de licencia cada 15 días para visitar a sus familias. En el caso de la Guardia Nacional y Policía de Hacienda, los permisos eran menos frecuentes, por lo que la mayoría trasladaban a sus familias al lugar en el cual prestaban servicio.

Los salarios eran muy bajos y carecían de incentivos y complementos, a pesar de los riesgos y de las largas jornadas de prestación del servicio sin límite de tiempo. En 1966, el salario de un guardia o de un agente de policía era de \$175.00 (U.S.\$70.00); en 1980 era de \$225.00 (U.S.\$150.00 aprox.).

Las instituciones de seguridad pública carecían de armamento apropiado, e incluso, en muchos casos utilizaban armas desechadas por la Fuerza Armada. De igual forma, carecían de equipo de comunicaciones y de transporte. En 1966, la 5ª Comandancia de Infantería de la Guardia Nacional atendía 3 departamentos (San Miguel, Morazán y la Unión) con 175 efectivos y disponía de dos "jeep" y una motocicleta para cubrir el área de responsabilidad que era la quinta parte del territorio nacional. Esto significaba que el servicio se prestaba a pie y, para desplazamientos mayores, se utilizaba el transporte público, con las consiguientes limitaciones propias de dicho medio de transporte.

### Desarrollo institucional

La doctrina de la seguridad nacional, que tomó forma a partir del acuerdo de Defensa Continental de Río de Janeiro (Brasil) de 1947, logró desarrollarse con un espíritu totalmente militar y anticomunista, el cual sirvió de soporte para la política interna y externa de muchos países de América Latina, la mayoría de los cuales eran dirigidos por gobiernos militares. En El Salvador, la carencia de una ley orgánica general, propia de la Seguridad Pública y el hecho del mando militarizado que la dirigía, llevó a ésta a una identificación plena con la doctrina y objetivos castrenses, confundiendo y tergiversándose las funciones de una y otra fuerzas.

Esgrimiendo veladamente la amenaza comunista, propia de Europa y Asia, aunque más cercana a partir de 1960, con los esfuerzos de expansión de la revolución cubana, los sectores dominantes de la nación lograron concretar la conveniencia de una continua intervención militar, para que en un proceso de relevos incruentos, aunque a veces no totalmente pacíficos, se

sucedieran los gobiernos de turno, con un presidente militar, quien aglutinaba las fuerzas políticas reaccionarias, lograba la aquiescencia y la colaboración de las fuerzas económicas conservadoras del país, y por supuesto, aseguraba la subordinación del estamento militar. La doctrina de la seguridad nacional logró permeabilizar la sociedad entera, lo cual fue totalmente aceptable y conveniente para la clase dirigente. Eso mismo servía para que algunos miembros militares fueran requeridos para ocupar cargos dentro de la administración pública, vía por la que se amplió la presencia del poder militar.

### Características del período

A partir de los años 50, los directores de los cuerpos de seguridad pública, especialmente de la Policía Nacional y Guardia Nacional, guardaron una subordinación más formal que real al Ministro de Defensa; su relación fue más estrecha con el Presidente de la República con quien se comunicaban diariamente para informarle sobre los actos y sucesos del país.

Esta relación especial tenía una doble característica: de subordinación jerárquica y de lealtad personal, lo cual resultaba muy conveniente para el presidente a la hora de vigilar las inquietudes e intrigas que se daban al interior de la Fuerza Armada, especialmente cuando los grupos desafectos o descontentos recurrían a la vanidad humana de los líderes militares o al sentimiento patriótico y anticomunista de otros, para sugerir un cambio en la conducción del país. Esta situación generó una autonomía e influencia muy peculiares, por lo que el pueblo llegó a afirmar, "que el Director General de la Policía Nacional era el Segundo Presidente de la República".

Desde 1945, el Ministerio de Defensa lo fue también de Seguridad Pública, lo que implicó dos ramos distintos de la Administración Pública, con presupuestos igualmente diferenciados, bajo el manejo de un mismo organismo, aunque su estructura y funciones se mantuvieron sin cambio. El primer esfuerzo concreto y evidente por separar las funciones militares de aquéllas, que eran propias de las del orden público, se verificó con la creación del viceministerio de Seguridad Pública en 1956, aun cuando éste continuó dependiendo del Ministerio de Defensa. Su trabajo, de corta duración, fue más de vigilancia y coordinación y desapareció con el golpe de Estado del 26 de octubre de 1960.

A partir de 1970, el Partido Comunista, que hasta esa época había funcionado de forma clandestina, sufrió escisiones de tendencias diversas, las cuales, reunidas en grupos independientes, igualmente clandestinos, optaron por la organización de cuadros, que seguirían la lucha armada para alcanzar el poder del Estado. Se iniciaron los secuestros de personas de gran capacidad económica para exigir rescates, que proveerían los fondos para financiar la guerra revolucionaria, la cual, imitando a Mao y a Ho Chi-Min,



denominaron a partir de 1980, como "Guerra Popular Prolongada". Cuando los requerimientos económicos y demandas políticas exigidas por los secuestradores no fueron cumplidos en los términos propuestos, fueron asesinadas las personas plagiadas. Estas acciones de violencia terrorista se extendieron progresivamente en contra de diplomáticos, funcionarios civiles y militares de alta y baja categoría.

La respuesta del gobierno fue la de organizar ANSESAL (Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña) la que asumió la dirección de la lucha antisubversiva con la colaboración de los cuerpos de seguridad, la Policía de Aduanas (nuevo cuerpo de policía fiscal), así como, aunque en menor medida, el servicio territorial (organización de reserva militar) y las unidades operativas bajo el control de los comandantes militares departamentales.

También se sumó una nueva agrupación paramilitar, organizada para la lucha anticomunista y como base política celular del partido de gobierno, denominada ORDEN (Organización Democrática Nacionalista, formalmente disuelta en 1979) y, finalmente, las defensas civiles (a partir de 1981) que, si bien correspondían a la estructura gubernamental civil, se subordinaron por razones del conflicto, a los mandos militares para cumplir misiones de orden público y defensa local.

Enfrentado el gobierno a una creciente movilización de las masas acompañada de acciones violentas clandestinas, éste olvidó el carácter político de la confrontación y decidió enfrentar el desafío en el mismo terreno y con los mismos procedimientos, que venían utilizando los grupos de inspiración marxista.

A la guerra revolucionaria sin límites, se contestó con la guerra irregular. Muy pronto el escenario sería doble: por un lado, la confrontación abierta, directa y violenta y, por otro, el propio de una guerra sorda y subterránea entre grupos, que defendían ideologías contrarias. Indiferente al grave proceso insurreccional y a las muestras evidentes de agotamiento del modelo político, el

Gobierno repitió, en 1977, el esquema fraudulento electoral, con lo que la situación se tornó tensa y grave, la cual desembocó finalmente en un golpe militar (15/Oct./1979), que pretendía ser el punto de cierre a 50 años de protagonismo militar, y base de partida de un proceso de democratización, que abriría la puerta a la participación ciudadana, a la tolerancia política y a la justicia social, según lo expresado en la proclama de la Fuerza Armada de esa fecha.

La izquierda de una y otra tendencias fue llamada a colaborar con el nuevo gobierno; pero, ávida del control total, pretendió organizar un nuevo golpe de conformidad con su propia visión e intereses y ante su fracaso, renunció al cogobierno (diciembre 1979) y se lanzó en forma directa a la toma del poder, como ya lo tenía previsto, siguiendo el ejemplo armado y violento de los sandinistas en Nicaragua.

Durante 15 meses se mantuvo un desafiante clima de desórdenes y violencia, acompañado de una creciente organización de masas e inestabilidad laboral que llevaba, inevitablemente, a la confrontación total. Declarada la ofensiva final (Enero 1981) se entró a una situación de terrorismo revolucionario y de máximo enfrentamiento, lo que fortaleció, por la vía de la necesidad de la defensa nacional, el poder del sector militar, asumiendo, con ello, una notoria preeminencia en la esfera de las grandes decisiones del país, lo cual era contrario al espíritu corporativo del 15 de octubre de 1979.

A raíz del declarado conflicto, los cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) asumieron en forma directa un papel defensivo-ofensivo en contra de las acciones de destrucción y violencia del FMLN, circunstancia por la que fueron asignados a proteger enclaves estratégicos del país, de conformidad a los requerimientos militares.

La Policía Nacional, la cual mantenía su dispositivo de protección ciudadana en la capital y en 30 ciudades y pueblos, fue orientada a cumplir un equilibrado servicio de seguridad pública y contraterrorismo urbano. Durante todo ese período se evidenció, en las instituciones policiales, una creciente dificultad para hacer cumplir la ley, alejándose, por razones del conflicto, de la eficiencia y eficacia de seguridad y protección que la misma ciudadanía demandaba.

Los tres cuerpos organizaron sus unidades especiales de investigaciones de delitos contra la personalidad interna del Estado, para descifrar la estructura de los grupos alzados en armas y, aunque no guardaron una estrecha relación entre sí, éstas fueron los tres principales agencias de inteligencia que alimentaron el organismo militar superior de la Fuerza Armada, ya que por esa época, ANSESAL había sido suprimida por decisión de la primera Junta de Gobierno en 1979.

A partir de esta fecha, la relación de subordinación de los directores generales hacia el Ministerio de Defensa se fortaleció y se debilitó la correspondiente a la Presidencia de la República ya que, en un primer momento, el poder lo ejerció una Junta Militar y luego fueron elegidos presidentes civiles, quienes delegaron en el Ministerio de Defensa, toda la responsabilidad de su control. Asimismo, por la inercia de los acontecimientos y más específicamente por razones de coordinación operativa, los cuerpos de seguridad se mantuvieron encuadrados dentro del despliegue militar que demandaba la naturaleza del conflicto.

En el período del 15 de octubre de 1979 a junio de 1984, se produjo en la Policía Nacional una nueva política que identificó tres áreas de trabajo: la delincinencial, la subversiva y la del cambio. Esta última estaba orientada a reordenar la actividad policial de las dos primeras, se establecieron mecanismos y procedimientos nuevos, se permitió, a partir de mayo de 1980, la visita del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) a todas las unidades de la Policía Nacional y a los centros de detención que allí funcionaban, para comprobar la presencia de las personas detenidas, su identidad, los motivos y circunstancias de su captura y las condiciones de reclusión.

El prestigio de este cuerpo policial creció y, entre 1979 y 1984, logró la captura de tres mil quinientos sospechosos de actividades subversivas; mil quinientos de los cuales fueron remitidos a los tribunales correspondientes por atribuirles responsabilidad en actividades de violencia y terrorismo. Se mejoraron algunas unidades de transporte, se llevó a cabo en el mencionado período una depuración de más de 600 casos de abusos de miembros del mismo y de otros cuerpos, los que fueron remitidos a los tribunales comunes por diversas causas criminales. Se logró la aprobación de la incorporación del cuerpo de oficiales de policía al escalafón del ejército, con iguales derechos, grados y privilegios de ordenanza, y se extendieron los beneficios del Hospital Militar a los parientes cercanos de los funcionarios policiales.

No obstante, la violencia generada por la guerra popular prolongada, el proceso de democratización iniciado en 1979, continuó y en marzo de 1982, a pesar de los ataques armados a los centros de votación por parte del FMLN, se verificaron las primeras elecciones libres desde 1930. Se eligió una Constituyente y ésta a un presidente civil provisorio, que duraría 2 años en el cargo y que allanaría el camino al arribo en 1984, del primer presidente civil en los últimos 53 años.

Elaborada la Constitución bajo la presión de un virtual estado de guerra interna y con una Constituyente en la que la mayoría estaba

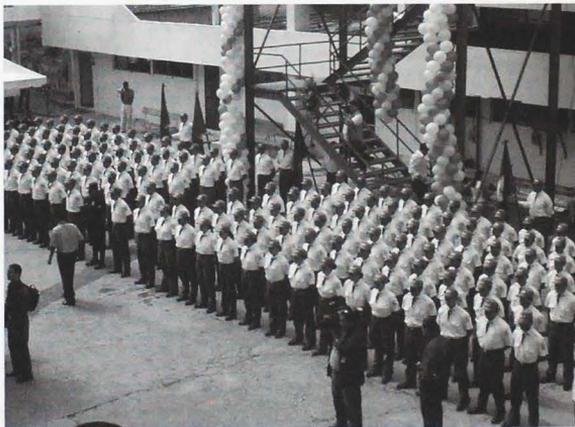
constituida por la reorganizada derecha política, las atribuciones de la Fuerza Armada fueron magnificadas, asignándole a la institución militar no sólo la natural función de defensa de la soberanía y de la integridad territorial, sino también la del mantenimiento de la paz, la tranquilidad y seguridad pública, el cumplimiento de las leyes y especialmente de la Constitución y la defensa de los derechos humanos. También asumiría la responsabilidad de mantener la forma republicana de gobierno, el régimen democrático representativo, la alternabilidad en la presidencia de la República y la libertad del sufragio. Se mantuvo el fuero militar, como una garantía para todos los miembros de la Fuerza Armada en situación de servicio activo para delitos y faltas militares. Finalmente se le reconoció a la Fuerza Armada la condición de institución fundamental para la seguridad nacional.

Investida con este conjunto de atribuciones constitucionales, la institución militar recuperó la potestad del suprapoder, circunstancia que la convirtió de nuevo, por la vía de la legalidad constitucional, en el factórum de la vida política del país, privilegio al que se había renunciado en el golpe de Estado de 1979.

### Características del nuevo período

El 1 de junio de 1984 tomó posesión el nuevo presidente de El Salvador, el Ingeniero José Napoleón Duare, político con más de 25 años de militancia en la oposición y miembro de la Junta Militar hasta 1982, en donde conociera de cerca la problemática del conflicto y la actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública.

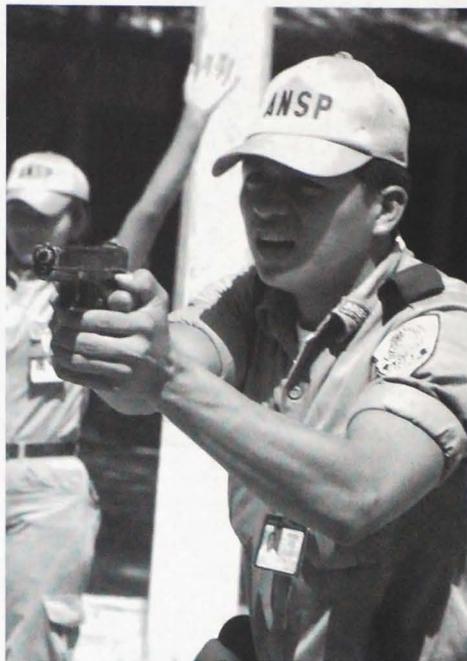
Influenciado por este antecedente, el Decreto No.1 del Órgano Ejecutivo, fue el nombramiento y toma de protesta al nuevo gobierno: el Decreto No.2 fue la creación de un nuevo



Viceministerio de Seguridad Pública, que asumiría la responsabilidad de su organización y control y el Decreto No.3 sería la designación de un Viceministro de Seguridad Pública. Antes de la toma de posesión, el nuevo presidente se reunió con el ministro de Defensa y le expuso un plan de 18 puntos que aquél aceptó. Entre estos puntos había algunos referentes a la seguridad pública:

1. La Defensa del Estado se cumplirá bajo el enfoque de que la sociedad es democrática y que deben de preservarse e impulsar todas las libertades y derechos.
2. Debe generarse y elaborarse una política estructurada que establezca confianza en el pueblo salvadoreño sobre la actuación de la Fuerza Armada (Seguridad Pública) en relación a su vida y a sus bienes. Esta será una política fundamental.
3. Se separan las funciones de Defensa y Seguridad Pública, en el entendido que la Seguridad Pública se separa totalmente del mando militar, y queda supeditada al Ministro de Defensa únicamente, creando su propia estructura. Al respecto deberá establecerse un nuevo marco de funciones, de manera que se cumpla con la disposición constitucional a través del desarrollo de una nueva ley.
4. En las políticas de defensa se ordena, entre otras cosas, el absoluto respeto a los derechos humanos de la población, y se separa conceptualmente el conflicto con el FMLN de la situación que genera la apertura democrática.
5. Organización de la Seguridad Pública.  
Se crea el Viceministerio de Seguridad Pública y pasan los Cuerpos de Seguridad y los Bomberos Nacionales a pertenecer a este ramo, redefiniendo las funciones, eliminando unidades o creando nuevas, con el objetivo de crear una fuerza pública capaz de enfrentar a la delincuencia con éxito, hacer cumplir la ley y generar una concepción diferente en términos de su educación y preparación profesional de aquella que es propia del ejército. Se creará una Escuela para oficiales de Seguridad Pública. Se diseñará una política de reeducación especializada para la Seguridad Pública y se eliminará toda práctica de fuerza en las capturas e interrogatorios.
6. El Viceministerio de Seguridad Pública será el organismo responsable del control de armas de la población civil y de todas aquellas personas, que sirvan como guardaespaldas a empresas y personas particulares.
7. No se va a permitir el estado policiaco y el espionaje civil.
8. La defensa civil deberá ser un instrumento de protección a la población civil y no un instrumento de represión y sólo existirá en aquellas áreas no pacíficas del país".  
El resto de puntos estuvieron dirigidos a la organización, funcionamiento, profesionalización y política institucional de la Fuerza Armada.

Este documento se convirtió en un compromiso secreto entre el presidente de la República y el ministro de Defensa, nadie más tuvo conocimiento de él, a excepción del vicepresidente de la República.



Creado el Viceministerio de Seguridad Pública como el segundo acto formal del nuevo régimen democrático, se procedió por parte del recién nombrado Viceministro de Seguridad Pública, a elaborar un plan general, que contemplaba aspectos de organización, funcionamiento, doctrina y disciplina en base a un diagnóstico previo que logró evidenciar deficiencias, como falta de capacitación, de coordinación, de una doctrina policial, de supervisión, de procedimientos apropiados y de equipo. Esto último, debido a la restricción de ayuda del Senado de los Estados Unidos a los cuerpos policiales y al poco apoyo que los gobiernos anteriores habían prestado a los cuerpos encargados del orden público. El plan general fue aprobado por el presidente de la República y puesto en ejecución de inmediato.

El plan establecía, como objetivo general, el cumplimiento de la misión formal y legal de la seguridad pública, según lo señalado por la Constitución y el Art. 5 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (22 de Agosto de 1961) y buscaba en el cumplimiento de cada servicio "la oportunidad para mejorar la imagen general de los cuerpos de seguridad pública, evitando todo desafuero y abuso que ponga en entredicho la misión vigilante y protectora que les señala la ley". Entre los objetivos específicos más relevantes

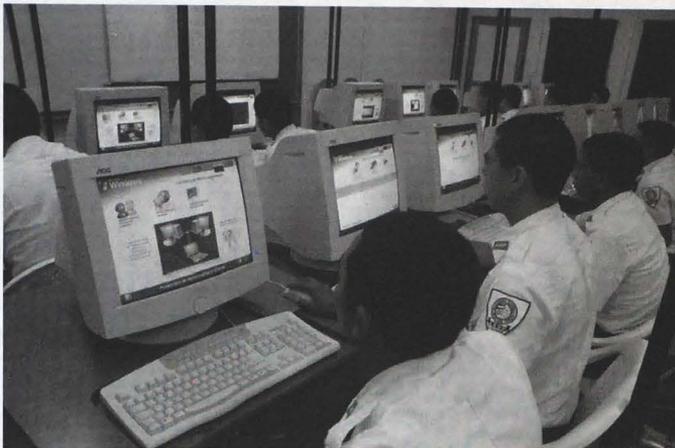
estaban: "mejorar el servicio y los procedimientos", "restablecer la plena vigencia y el respeto a las leyes y a los derechos humanos", "favorecer el proceso democrático", "respetar sus instituciones", e "integrarse a la sociedad, ganando el respeto y apoyo del pueblo salvadoreño"<sup>27</sup>.

El referido plan contemplaba, en la parte de su ejecución, acciones permanentes tales como: "Determinar las funciones y áreas de responsabilidad a cada cuerpo de seguridad; señalar y corregir las deficiencias orgánicas y de funcionamiento de los diversos cuerpos; organizar y mantener amplios y permanentes programas de coordinación y superación profesional en el campo policial;

unificar la legislación básica general de los Cuerpos de Seguridad Pública para adecuarla a la Constitución de 1983 y al proceso democrático; fundar y organizar la Academia de Seguridad Pública para oficiales".

Entre algunas de las acciones de aplicación inmediata se encontraban: La "Rigurosa selección del personal actual y futuro, depurando a todos aquellos elementos nocivos y de reconocida mala conducta, evitando el reingreso por dicha causa de aquéllos que hubieren sido expulsados o separados definitivamente de éste y de otros cuerpos de seguridad o de cuerpos militares"; el "vigilar el estricto cumplimiento del (nuevo) procedimiento operativo normal en las acciones de captura"; el "desarrollo sostenido de programas sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos y de la materia de relaciones humanas"; el "impartir cursos, charlas y editar folletos sobre la función social de los cuerpos de seguridad en el proceso democrático"; "el dictar instrucciones precisas sobre los principios disciplinarios que determinan los actos de buen servicio, así como la sanción de abusos y delitos cometidos por miembros de los Cuerpos de Seguridad"<sup>28</sup>.

Lo más relevante de esta época fue la decisión, no sólo de capacitar profesionalmente a los miembros natos del instituto de Ley y Orden, sino también la de capacitar a los jefes y oficiales que, perteneciendo a la escala activa de otras ramas de la Fuerza Armada, prestaban sus servicios en los cuerpos policiales y por consiguiente, el de formarlos apropiadamente para incorporarlos con carácter definitivo dentro de la aludida actividad profesional. Una de las más graves deficiencias del pasado, fue que la asignación al comando policial recaía invariablemente en jefes y oficiales del



-Ejército, Marina y Aviación que llegaban a cumplir funciones policiales en forma pasajera, sin la indispensable y necesaria formación previa en tan delicado y difícil desempeño. Se creía que para ello era suficiente la formación general que poseían los designados, puesto que se suponía que las labores de orden público no eran diferentes, ni requerían mayor conocimiento de aquéllas que eran básicas y propias de la carrera militar.

Craso error que impidió desarrollar tal especialidad para llevarla a niveles de eficiencia, eficacia y responsabilidad, lo que por siempre fue la demanda ciudadana. Desde 1979 a 1984, primero en la Policía Nacional y luego en toda la seguridad pública de 1984 a 1987, se procuró, no por disposición legal, que hubiera sido lo correcto, sino por acuerdo interno del mando, respetar las asignaciones de destino del cuerpo de oficiales (de la Fuerza Armada) que prestaban servicio a la seguridad pública, lo cual tenía su fundamento en la conveniencia de su capacitación y en la necesidad del aprovechamiento permanente de sus nuevos y especiales conocimientos, habilidades y destrezas.

De conformidad al plan elaborado para el período del 1 de junio de 1984 a diciembre de 1987, se cumplieron la mayoría de los objetivos señalados en dicho plan general. Entre éstos se pueden mencionar:

- Creación legal de la Academia de Seguridad Pública (ASP) e Instituto de Policía Científica (IPC) y asignación presupuestaria para ambos organismos.
- Diseño, construcción, equipamiento y traslado de la Academia de Seguridad Pública para la formación de los futuros oficiales en esa especialidad.

- ❑ Se estableció un convenio con una universidad privada, mediante el cual se reconocían y convalidaban los tres primeros años de estudio de la carrera de Ciencias Jurídicas en la Academia de Seguridad Pública. La Academia se obligaba a seguir los planes de estudio de dicha universidad y a nombrar como titulares en las materias respectivas, a los docentes de la universidad contratante.
- ❑ Elaboración del proyecto para el Centro de Estudios Superiores y de Especialización de la Seguridad Pública y asignación de presupuesto.
- ❑ Elaboración de anteproyectos de ley de la Seguridad Pública, de la Seguridad Privada, de la Ley General de Huellas Digitales, de la Comisión de Hechos Delictivos, y de la Universidad Militar.
- ❑ Elaboración y aplicación del régimen disciplinario de la seguridad pública, del régimen de trabajo y licencias, catálogo de normas para ingreso, reingreso y retiro del personal.
- ❑ Implementación de programas de acción social a nivel comunitario, tales como: educación y seguridad vial, liga deportiva de la seguridad pública, programa de alfabetización, movimiento juvenil patriótico, etc.
- ❑ En el mencionado período se inició una intensa labor educativa, que comprendía cursos de nivelación para oficiales superiores, oficiales inferiores, clases y agentes, en los tres cuerpos (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda). Cursos de especialización en las diversas actividades policiales, cursos de actualización, seminarios sobre temas especiales relevantes, charlas orientadoras sobre el desempeño policial (una hora diaria en cada unidad). Se aprovecharon las ofertas de becas y se enviaron un total de 329 oficiales estudiantes a iniciar y ampliar estudios de policía a más de 12 países de América, Europa y Asia, y se solicitó y obtuvo la presencia de un grupo asesor venezolano, que llevó adelante el proyecto educativo "América". En el mencionado período de junio de 1984 a diciembre de 1987, el esfuerzo educativo técnico-profesional reflejó un total general de 318 cursos, 9,703 alumnos, para un total muy significativo de horas/clase impartidas en dicho período.
- ❑ Se organizó el departamento de derechos humanos con 26 sacerdotes católicos, que impartían cursos y cuya actividad se extendía incluso al resto de unidades de la Fuerza Armada. Este esfuerzo implicó la elaboración de una cartilla de los derechos humanos, para el estudio omnicompreensivo del tema de la mencionada temática.
- ❑ Se organizaron los departamentos legales de cada cuerpo y las unidades de control interno para combatir los abusos y delitos, por parte de miembros de los cuerpos de seguridad.
- ❑ Se dictó la correspondiente reglamentación de bienestar social.
- ❑ Se entró a la planificación, así como a la ejecución detallada y supervisada de toda acción policial.
- ❑ Se logró la compra de 200 vehículos para el servicio de relevos y de patrullajes (tipo automóvil, pick-ups y camiones).
- ❑ Se organizó e implementó el centro nacional de información

criminal con un sistema central Wang VS-100 y terminales, que recogería toda la información del archivo de delinquentes, armas, vehículos y de licencias para conducir motocicletas, automóviles y vehículos pesados de transporte.

- ❑ Se organizó el estado mayor del Viceministerio de Seguridad Pública que incluyó, una dirección de planificación y presupuesto, dirección de personal y administración, dirección de inteligencia, dirección de servicios, dirección de enseñanza, dirección de asuntos legales, dirección de asuntos civiles y relaciones con la comunidad. Se organizó igualmente una inspectoría general de la seguridad pública para cumplir la función de auditoría operativa y fiscal.
- ❑ Igualmente en este período se ampliaron las funciones paralelas de la seguridad pública (de orden público y contra terrorismo) con el esfuerzo del cambio, el cual pretendía serlo a nivel mental y no simplemente cosmético.

El programa del cambio logró motivar y comprometer a la gran mayoría de sus miembros, quienes percibían los beneficios del programa, no sólo al interior de las instituciones policiales que adoptaban nuevas actitudes y criterios hacia el servicio, sino, y esto fue relevante, por parte de la ciudadanía, que encontraba una nueva respuesta a sus requerimientos de protección.

- ❑ Toda persona era abordada respetuosamente, era atendida en sus solicitudes y aun los sospechosos recibían la notificación de sus derechos y sus familiares eran informados sobre los motivos de su detención y del cuerpo responsable de su captura. Se procesaba un informe diario de personas detenidas, que era remitido al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a la Comisión de Derechos Humanos





Gubernamental (CDH) y a la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado; asimismo, se ampliaba a todos los cuerpos la facultad que tenía el CICR de visitar cualquier instalación policial a cualquier hora, para comprobar la identidad del personal detenido y para entrevistarse en privado con ellos.

El esfuerzo del cambio hizo crisis definitiva, a partir de mayo de 1987, fecha en la que fue presentado el plan final de la reforma de la seguridad pública. Este plan afectaba la estructura orgánica tradicional de los cuerpos de seguridad que, hasta entonces, habían permanecido intocables. La Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda, mantenían desde hacía 50 años, una estructura administrativa de carácter militar con las cuatro funciones primarias del mando; organización que era necesaria readecuar a una realidad política distinta, a una nueva institucionalidad y a un creciente desafío de una ampliada y sofisticada criminalidad<sup>29</sup>

La nueva estructura común que los cuerpos de seguridad adoptarían, estaba concebida en función de una mayor

racionalización de los medios; una mayor definición funcional; una clara delimitación de lo administrativo y lo operativo; una supervisión formal y permanente de la decisión administrativa y de la acción operativa; una mayor y mejor fiscalización de los medios técnicos y recursos humanos y, finalmente, una determinación indubitable para combatir los excesos, abusos, actos de prepotencia, impunidad y comisión de delitos, al interior de los mismos cuerpos policiales.

La nueva organización de los cuerpos policiales contemplaba fundamentalmente la creación de una inspectoría que cubriría las áreas de auditoría fiscal, servicios de seguridad privada y asuntos internos, una subdirección de operaciones que comprendería los departamentos de prevención y servicios, investigaciones, asistencia técnica, comunicaciones, enseñanza, asuntos jurídicos, relaciones con la comunidad y de cómputo y estadística y una subdirección administrativa, que comprendería los departamentos de personal, logística, talleres, transporte, servicios médicos, relaciones públicas y prensa, pagaduría e intendencia. Estos departamentos se subdividirían en varias

secciones. También se estableció una nueva organización para el cuerpo de bomberos, para la academia de seguridad pública, para el instituto de policía científica, para el centro de estudios superiores y de especialización de la seguridad pública (que iniciaría sus funciones en enero de 1988) y finalmente el centro nacional de información criminal, cuyo sistema se integraría a Tránsito, Migración y Ministerio de Justicia.

Los principios que orientaban este proyecto de reorganización de los cuerpos de seguridad, fueron en primer lugar, el de adecuar la organización de la institución policial a los requerimientos de la nueva Constitución y a los preceptos de la normativa orgánica de la Fuerza Armada; otro fue el de la adaptación a la política de cambio, que se había iniciado tres años antes, a fin de organizar la Seguridad Pública en forma integral, con miras al futuro y al papel que les exigiría una nueva sociedad democrática.

El siguiente principio condicionante fue el de alejarse de la estructura militar tradicional que los cuerpos habían tenido. Esta organización se situaba dentro de una nueva realidad, de conformidad a nuevos objetivos institucionales y a nuevos requerimientos ciudadanos; el siguiente principio iluminador era el de la descentralización, para responder más a los intereses comunitarios que a los intereses centrales, actuando con autonomía y responsabilidad operativa; la función por presencia perseguía fortalecer la acción preventiva, adelantándose de esa manera a la infracción legal del delincuente.

Otro elemento orientador fue el de llevar permanentemente a cabo relaciones muy positivas al interior de la comunidad, buscando una integración total y suficiente que despertara no sólo tranquilidad sino también confianza. La función represiva, por ser importante y delicada, debería partir de la formalidad legal, llevarse a cabo con el auxilio de las ciencias policiales y debería enlazarse con el inicio del proceso judicial. Debe recordarse que el esfuerzo policial era y es parte de la administración de justicia, sin su concurso la Ley Penal no funciona y con ello se invalida toda vigencia de los derechos humanos de las víctimas.

También pretendía la mencionada reorganización, ser un elemento más en el desarrollo del país, por cuanto la ausencia de política criminal y ante la situación real de continuo peligro y violencia, esta nueva perspectiva facilitaba la tranquilidad y estimulaba el espíritu de trabajo y de prosperidad a favor de todos los ciudadanos. Sin seguridad no hay paz, sin paz no hay trabajo y sin trabajo no hay progreso.

La administración y control internos eran otro aspecto que pretendía fortalecerse, puesto que por aquel entonces 80 jefes, 480 oficiales, 12,699 agentes de policía (policías y guardias) y 2,433 miembros civiles del personal administrativo, constituían los efectivos de la fuerza pública total, número que requería una



orgánica y supervisión especial y, finalmente, la mencionada reorganización dejaba a salvo el control operacional, de carácter militar, recurso de apoyo que para efectos de la lucha antisubversiva, mantenían los comandantes militares sobre las distintas unidades de la seguridad pública que se encontraban funcionando en las jurisdicciones departamentales.

Difundido internamente para efectos de conocimiento y discusión, el proyecto de reorganización fue conocido y adversado por algunos miembros de la Fuerza Armada, quienes percibían con preocupación que la nueva estructura no se correspondía con los propósitos de mantener la seguridad pública en la misma función anterior al 15 de octubre de 1979, y esto no sólo en cuanto a su empleo, sino también, como ocurrió efectivamente, porque le negaba la oportunidad para la libre disposición de cargos y recursos que llevarían, posteriormente, a extremos inimaginables de abuso y discrecionalidad.

Separado el titular del vice ministerio de aquella época, se conservó el puesto, pero sin ejercicio ni resultado alguno; todo el proyecto fue desechado, toda la actividad fue suspendida y se llegó al absurdo de quemar todos los planes y normativas que durante ese período se habían elaborado y aplicado. La etapa de la renovación terminó y se regresó a la concepción tradicional de la fuerza policial de las décadas anteriores.



A partir de 1988, los cuerpos de seguridad pública recuperaron su autonomía operacional en el orden antidelictivo y fueron encuadrados con mayor rigidez en el dispositivo militar antisubversivo. Su actividad se reorientó a las funciones y procedimientos tradicionales que con anterioridad se habían aplicado. El programa de capacitación profesional fue clausurado y los oficiales que por ocho años habían permanecido en la seguridad pública, fueron trasladados y asignados a unidades de combate, con el argumento de que con anterioridad no habían cumplido tan heroica misión.

Las actitudes desarrolladas pacientemente a lo largo de los años perdieron sentido y actualidad; nuevamente se ejercitaron las viejas conductas tantas veces cuestionadas y la generalidad de los policías y guardias, se sintieron liberados de la observación de los nuevos patrones de comportamiento.

Finalizado el período del presidente Duarte, el 1 de junio de 1989, tomó posesión el nuevo presidente, quien carecía de un plan específico de protección ciudadana, dejando en manos del nuevo ministro de Defensa la definición de las funciones por cumplir en adelante por la seguridad pública.

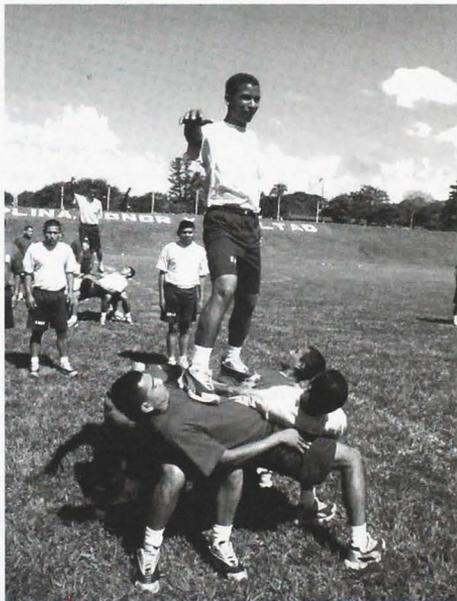
### Los acuerdos de paz y la reforma policial

Aceptada por el nuevo gobierno la intermediación de la ONU para la negociación con el FMLN, la cual se había iniciado por el presidente Duarte, se restableció este mecanismo de acercamiento de las partes y con ello llegaron las nuevas propuestas de entendimiento. El FMLN presentó una serie de requerimientos de orden constitucional que incluían aspectos sociales, políticos y militares, señalando para estos últimos, la separación absoluta de la función policial de la militar y la colocación de la nueva Policía Nacional Civil, bajo el control de las autoridades civiles. También se planteó que el nuevo cuerpo policial poseería una doctrina propia y adecuada a su función

social; que la responsabilidad de la formación profesional le correspondería a una academia nacional de seguridad pública y que en su composición se aceptaría el 20% de ex miembros de la antigua Policía Nacional, 20% de ex combatientes del FMLN y que el resto sería cubierto por personal sin antecedentes de servicio policial. Finalmente, se planteó la disolución de la Guardia Nacional, Policía de Hacienda, Policía de Aduana y Policía Nacional, así como del servicio territorial.

Los términos del FMLN fueron aceptados por el Gobierno y quedaron incorporados a los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992. En ese mismo año se confirmaron las reformas constitucionales, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Este último organismo comenzó a funcionar de manera autónoma, capacitando a los nuevos miembros, quienes fueron desplegados progresivamente en el territorio nacional.

La misma ley orgánica de la Policía Nacional Civil, establecía un período de transición, que permitía el funcionamiento simultáneo de la antigua Policía Nacional y de la nueva institución de ley y orden. A pesar de que los acuerdos preliminares se adoptaron en abril del 91 y los acuerdos finales fueron firmados el 16 de enero de 1992, el Gobierno nunca imaginó que el cierre de la guerra se diera en tan corto tiempo. Como no era previsible una conclusión



dramática y forzada, no se adoptó ninguna previsión dentro de las etapas del calendario, a fin de asegurar medidas preparatorias que permitieran a la Policía Nacional, asumir con eficiencia su nueva responsabilidad transitoria de ser el único cuerpo de seguridad en funciones. Esta desafortunada imprevisión originó fatales consecuencias, en cuanto a la efectividad del servicio policial. Finalizada la violencia de origen político, se manifestó en forma alarmante la delincuencia de carácter común, percibiéndose en ese momento, como uno de los problemas más graves que enfrentaría a futuro la sociedad salvadoreña<sup>30</sup>.

Como consecuencia directa a esa falta de previsión, el sector rural se encontró totalmente desprotegido por cuanto desaparecieron la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, que cumplían esa función. Fueron muchos los pueblos que no tuvieron seguridad pública por algún tiempo y muchos más los que quedaron insuficientemente atendidos en cuanto a la prevención y, lo que es peor, en cuanto a la fase persecutoria del crimen.

La situación fue aún más difícil y cuestionable, cuando el personal de la Policía Nacional no era capacitado, (como los soldados del Batallón Belloso), o bien impropriadamente capacitados como los expolicías de Aduana (Policía Fiscal); no existió un programa de reestructuración de conformidad a la nueva doctrina y, lo que es más serio, para salvar la falta de previsión, fueron llamados muchos expolicías que habían sido expulsados definitivamente por graves delitos y faltas.

En ese momento se carecía de equipos, armamento, vehículos y hasta de instalaciones apropiadas; ni siquiera la conducción estaba en manos de personal especializado; la mayoría del cuadro de jefes y oficiales fueron improvisados mandos del Ejército, con experiencia de combate, cumpliendo funciones de seguridad y orden público. Pero lo más grave es que todos ellos estaban informados, desde el director general hasta el último agente de la Policía Nacional, de que sus funciones concluían en septiembre de 1994.

Esta circunstancia, de por sí difícil para cualquier institución, se volvió dramática para cualquier agente de policía a quien se le exigía esfuerzo, sacrificio y riesgo, a cambio de una seguridad en el empleo y una cierta protección legal, que en ese momento no tenía. El policía salía al servicio deseando y evitando cuando lo podía, todo procedimiento incriminatorio que pudiera ser problema, no sólo porque se sentía deficientemente preparado, sino también porque sabía que no tenía ningún apoyo institucional.

El trabajo del Instituto de Ley y Orden, se redujo entonces a una función reactiva; su presencia fue más simbólica que efectiva, puesto que su organización y su espíritu estaban en proceso irreversible de liquidación definitiva.

### Características de la policía Nacional civil

La nueva institución policial, en proceso de formación, fue desplegada gradualmente en la fecha establecida en los 14 departamentos del país y es un cuerpo que reúne características muy propias, muy definidas y muy adecuadas para una sociedad abierta y democrática. La organización y doctrina de este cuerpo responden a la superación de los errores del pasado, a la racionalización de los problemas del presente y a la previsión de los retos del mañana.

Según su normativa legal inicial, es un organismo armado de naturaleza civil, cuyo mando superior lo ejercen las autoridades civiles designadas. Posee una organización administrativa centralizada, siendo su función operativa descentralizada y a nivel comunitario.

En su estructura interna para el cometido de su misión, posee mandos propios pero depende funcionalmente de las autoridades judiciales, del Ministerio Público y de la Administración Central y Local. Para el nombramiento y remoción de los altos funcionarios policiales se requiere la aprobación previa de autoridades extrapoliciales. Así por ejemplo, el director general de la policía es nombrado y removido por el presidente de la República, pero la recomendación de la Asamblea para su destitución es vinculante para dicha autoridad.

Es un cuerpo independiente de la estructura militar, con doctrina y leyes propias. En su actuación y procedimientos está sometida a la responsabilidad penal. El director de la PNC debe presentar un informe semestral de su actuación a la Procuraduría para los Derechos Humanos.

A todo miembro activo de la PNC, se le considera como agente de autoridad, está sometido a un régimen y estatutos especiales, debe vestir siempre su uniforme, el arma de equipo es corta y no está sometido a acuartelamiento. Tendrá estabilidad en el empleo y un régimen laboral especial. La remuneración será la apropiada





para una vida digna y estará sometido a la jurisdicción ordinaria en caso de delito.

Para ser agente de policía se requiere el 9º. Grado de estudios; para sargento deberá poseer título de bachiller; para desempeñarse en los mandos medios deberá ser técnico universitario y para los mandos superiores deberá poseer el grado académico de licenciado o su equivalente. La acreditación de estudios deberá ser previa a los cursos de formación policial.

### Consideración final y perspectivas

Según los Acuerdos de Paz, la Policía Nacional debería cesar en sus funciones de ley y orden el 30 de septiembre de 1994; circunstancia que se preveía como difícil de cumplir dado el ritmo de formación y despliegue que llevaba la nueva PNC y dado también el elevado índice delincinencial del país; sin embargo, el relevo fue cumplido oportunamente.

El momento de real efectividad de la nueva PNC se ha puesto de manifiesto, al asumir la responsabilidad absoluta del orden público del país. La transición entre el despliegue y el pleno funcionamiento requirió un esfuerzo extraordinario que implicó voluntad, trabajo y recursos. Hasta el momento la asunción de nuevos roles, propios y diferenciados de la Fuerza Armada, ha permitido a la Policía Nacional Civil un desarrollo institucional más preciso, más profesional y más funcional. En esta nueva etapa de vida democrática del país, la clase política y la sociedad civil deberían evaluar los resultados del hacer policial y asumir responsablemente el importante deber de supervisar continuamente la tarea del nuevo cuerpo de seguridad pública.

La administración de justicia es un componente esencial, sino el más importante, de un Estado de derecho. Las garantías y libertades del ciudadano se materializan en el momento que existe un cuerpo policial que la respeta y protege; un sistema judicial que las ampara y sanciona y una organización penitenciaria que

orienta su esfuerzo a la internamiento y rehabilitación del infractor. Pero esto no es suficiente. Se requiere que la instancia política cree un esquema de justicia igualitaria, imparcial y oportuna y que la sociedad desarrolle y observe un espíritu de respeto y de colaboración hacia el cumplimiento de la ley.

La delincuencia, como causa de la inseguridad ciudadana, es un fenómeno social permanente cuya trascendencia origina la necesidad de evitarlo, de perseguirlo y de someterlo a las leyes correctoras que la misma sociedad ha dispuesto. La función policial es una de las tareas, entre otras, de esa actividad tutelar que deriva del contrato social de libertad, igualdad y justicia para todos. Es decir, la policía debe responder, no primordialmente a los propósitos del poder del Estado para la sobrevivencia del régimen político, sino a facilitar y proteger el ejercicio irrestricto de los derechos, garantías y libertades del individuo, para que éste logre la confirmación plena como ser humano y como sujeto del fin último de la actividad del Estado. No hay duda de que la sociedad será más perfecta, en la medida que la persona sea más respetada y, en ese propósito, el Instituto de Ley y Orden cumple una función trascendental porque debe tenerse presente, que la paz social no sólo es la ausencia de violencia, sino, fundamentalmente, la vigencia plena de los derechos de la persona humana, para vivir con dignidad, trabajar con seguridad y para buscar en un clima de mutuo respeto y tranquilidad, la prosperidad que todos desean.

### Citas

1. Manuel Balbó, "Orden Público y Militarismo en la España Constitucional", 1985. Alianza Editorial, Pág. 26.
2. Ibid. Pág. 28.
3. Ibid. Pág. 28.
4. Ibid. Pág. 28.
5. Ibid. Pág. 33.
6. Ibid. Pág. 33.
7. Reseña Histórica de Fundación de la Policía. Prontuario de la Policía Nacional. Tomo I, 1987. Pág. 7 y s.
8. Ibid. Pág. 8.
9. Ibid. Pág. 9.
10. Ibid. Pág. 9.
11. Ibid. Pág. 10.
12. Ibid. Pág. 11.
13. Ibid. Pág. 12.
14. Decreto Legislativo Diario Oficial. 17 de marzo de 1981.
15. El Salvador, la Tierra y el Hombre. David Browning. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación. 1975. Pág. 355.
16. Ibid. Pág. 356-357.
17. Las Constituciones de la República Federal de Centro América. Ricardo Gallardo, Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1958. No. 10-11.
18. Manual de la Guardia Nacional, 1974. Pág. 179.
19. Diario Oficial 24 de agosto de 1914.
20. El Salvador de 1849 a 1935. UCA/Editores 1985. Págs. 141-42.
21. Reseña Histórica de la Policía. Prontuario de la Policía Nacional, Tomo I, 1987. Pág. 14.
22. Ibid. Pág. 15.
23. Ibid. Pág. 16.
24. Ordenanza del Ejército de 1883.
25. Ordenanza del Ejército de 9 de agosto de 1934, Art. 245.
26. Decretos Ejecutivos de 23.12.1919; 20.05.1919 y 21.09.1932.
27. Plan General del Viceministerio de Seguridad Pública. 06/sep./1984.
28. Ibid.
29. Plan para la Reorganización del Viceministerio de Seguridad Pública, de sus Unidades Operativas y Administrativas, mayo/1987.
30. Proceso Informativo Semanal, número 560 del 28.04.83. UCA.