

Nacimiento y muerte de la Policía Nacional Civil de El Salvador (1992-1994)

Birth and death of the National Civil Police from El Salvador (1992-1994)

Edgar Baltazar Landeros*

Artículo recibido: 12-05-2020

Aprobado: 29-05-2020

Resumen

El objetivo de este artículo es describir el proceso de nacimiento y muerte del proyecto civilista de la Policía Nacional Civil (PNC) salvadoreña tras los Acuerdos de Paz de 1992. A través de la revisión crítica de fuentes primarias —particularmente documentos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y de la comisión legislativa encargada de seguir el proceso de formación de la (Sub-COPAZ PNC)— este texto presenta una crónica sobre el sinuoso proceso de conformación de una policía de carácter civil y la forma en que el poder militar tomó control de la institución, para anular el proyecto democrático de la nueva policía. En este trabajo se concluye que el período 1992-1994 fue fundamental para el abandono del proyecto civil y democrático de la institución policial salvadoreña que, hasta nuestros días, aún arrastra el lastre de la hegemonía militarista.

Abstract

The objective of this article is to describe the process of birth and death of the Salvadoran National Civil Police (PNC) civilist project following

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente estudia, en el programa de cotutela, el Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina, en la Universidad de Alicante (UA), y el Doctorado en Ciencias Sociales y Humanísticas, en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH).

Correo electrónico:
ebi28@alu.ua.es

the 1992 Peace Agreements. Through a critical review of primary sources —particularly documents from the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL), the Farabundo Martí Front for National Liberation (FMLN), and the legislation to follow the (Sub-COPAZ PNC) training process— this text chronicles the sinuous process of forming a civilian police force and how military power took control of the institution, to annul the democratic project of the new police. This work concludes that the period 1992-1994 was fundamental to the abandonment of the civil and democratic project of the Salvadoran police institution that, to this day, still drags the drag on militaristic hegemony.

Palabras clave: Policía Nacional Civil, Reforma Policial, Acuerdos de Paz, El Salvador.

Keywords: National Civil Police, Police Reform, Peace Agreements, El Salvador.

Introducción

El pasado nueve de febrero del 2020, el bachiller Nayib Armando Bukele Ortez (NABO), presidente de El Salvador, irrumpió, escoltado por militares y policías, en el Salón Azul de la Asamblea Legislativa. El joven mandatario ocupó la silla asignada para el presidente de la Asamblea, hizo una oración y salió para comunicarle a sus seguidores que había hablado con dios, quien le pidió paciencia y no “apretar el botón”¹. Ese evento, identificado como el #9F, ha sido interpretado de múltiples formas —una de ellas es la del vigente militarismo en El Salvador—. La instrumentalización del poder coercitivo del Estado por parte del titular del ejecutivo no es novedad; lo novedoso fue ver a los uniformados irrumpir con armas de guerra en el recinto legislativo.

Entre 1931 y 1979, el Estado salvadoreño se instituyó como un régimen autoritario militar. Tras el golpe de Estado de la juventud militar en octubre de 1979, la relación de fuerzas dominante en El Salvador se reconfiguró al contraponer las tres corrientes políticas nacionales: la insurgencia, la ultraderecha reaccionaria y la derecha conservadora. El primero de esos grupos se articuló en 1980 bajo el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); al año siguiente, la ultraderecha se aglutinó bajo el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y la derecha vinculada al poder militar, con altibajos reformistas, dominaría las cuatro juntas derivadas del golpe del 79 y, posteriormente, ejercería el poder —primero con un gobierno provisional (1982-1984) y después bajo las siglas del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (1984-1989)—.

Entre enero de 1981 y enero de 1992, El Salvador vivió un cruento conflicto armado interno que dejó alrededor de 75 000 víctimas mortales. Durante ese periodo predominó una estrategia para exterminar las bases populares de la insurgencia, con violaciones graves a los derechos humanos —particularmente en contra de población civil no combatiente, a manos de fuerzas gubernamentales financiadas por los Estados Unidos y grupos paramilitares promovidos por las clases dominantes y sectores políticos de extrema derecha vinculados al partido ARENA—.

¹ Expresión que se interpreta, me incluyo, como disolución de la Asamblea.

Tras esfuerzos nacionales e internacionales por poner fin al conflicto armado, el 16 de enero de 1992 concluyeron las rondas de negociación entre el FMLN y el gobierno de El Salvador (GOES). Se pactaron una serie de reformas constitucionales que reconfigurarían al Estado salvadoreño, incluyendo la incorporación del FMLN a la palestra político-partidista y la creación de nuevas instituciones, entre ellas la Policía Nacional Civil (PNC). Se acordó también la disolución de los cuerpos de seguridad pública (CUSEP): Policía Nacional (PN), Policía de Hacienda (PH) y Guardia Nacional (GN).

Si bien es cierto que la irrupción del director de la PNC el #9F, acompañado de policías y militares, es muestra irrefutable del fallido proyecto de democratización policial en El Salvador, el fracaso de ese proyecto civilista no es asunto reciente, porque desde sus primeros años de gestación —cuando unidades contrainsurgentes fueron trasladadas a la nueva policía— la PN creció desproporcionadamente, en 1992 y 1993, al incorporar una cantidad considerable de sus elementos a la naciente PNC.

El gobierno del arenero Alfredo Cristiani (1989-1994) dedicó todos sus esfuerzos para mantener al poder militar en dominio de la naciente policía. Esto incluso con la anuencia del FMLN. Mandos jóvenes de la PH y la GN fueron trasladados irregularmente a la PN para su posterior incorporación a la PNC. Dichos mandos, hoy en día, son viejos liderazgos que dominan áreas estratégicas en la institución —vinculados, en algunos casos, con estructuras criminales—. Cabe destacar que incluso los gobiernos del FMLN (2009-2019) no los desplazaron y hasta los encumbraron.

Estos eventos ocurrieron hace un cuarto de siglo, por lo que fue necesario recurrir a fuentes primarias del período 1992-1994, consultadas en los archivos del Museo de la Palabra y la Imagen (MUPI) y del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (CIDAI-UCA); esta información permitió reconstruir el proceso de formación de la PNC y la infiltración militar de la que fue objeto, desde su nacimiento. Revisar documentos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), del FMLN y de la Subcomisión de la COPAZ² (Sub-COPAZ PNC) para la PNC, me permite corroborar lo que trabajos paradigmáticos sobre el tema ya han señalado (Costa, 1999; Silva, 2014): el proyecto civilista de la PNC se topó con el arraigado militarismo del Estado salvadoreño, mismo que ganó la partida ante los intentos democratizadores y desvirtuó los planes de mando civil sobre las fuerzas de seguridad.

El artículo se divide en dos partes. En la primera se describe los obstáculos que el GOES y el poder militar pusieron a los intentos por conformar una policía de carácter civil. Mismos que el FMLN no sorteó, pues asumió incluso posiciones de complicidad —como en el caso del sistema de cuotas (repartición de posiciones en la PNC entre fuerzas militares y guerrilleras)—. Tras la narración del proceso de formación y despliegue de la PNC, en la segunda parte del texto se evidencia la muerte del proyecto civilista. El fallido carácter civil de la policía se debió a la incorporación irregular de personal militar a la PNC, no sólo gracias a la persistencia de fuerzas contrainsurgentes, sino a la misma anuencia de la exguerrilla.

² Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), formada con la finalidad de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, estuvo integrada por dos representantes gubernamentales, dos del FMLN y uno por cada partido con representación legislativa, además de un delegado de la misión de Naciones Unidas.

El tortuoso nacimiento de la PNC

La propuesta de conformar una policía civil, como parte de eventuales acuerdos de paz, fue planteada inicialmente por el FMLN. En su proclama del 24 de septiembre de 1990, el Frente pugnaba por la desaparición del Ejército y la creación de nuevas fuerzas de seguridad pública bajo mando civil. Esta demanda se concretó con los Acuerdos de 1992. Para dar cauce al diseño de la nueva institución policial, el Estado salvadoreño tuvo asistencia técnica internacional. El diseño de la nueva policía cumplía con estándares democráticos; además, se estipuló que el proceso tendría supervisión nacional (por medio de la Sub-COPAZ PNC) e internacional (con la verificación de ONUSAL). Sin embargo, lo que lucía muy bien en el papel, no fue fielmente plasmado en la realidad. El nacimiento de la PNC fue difícil, tortuoso, con retrasos y obstáculos significativos. En el camino inicial, la formación y su despliegue fue objeto de las primeras disputas de la posguerra y, por tanto, de negociaciones y concesiones posteriores a la firma de la paz.

La Policía Nacional Civil como institución naciente de los Acuerdos de Chapultepec, fue creada con el fin de resguardar la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural —bajo la dirección de mandos civiles—. Los Acuerdos de Chapultepec (1992) establecieron que la nueva policía sería “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”. También se definieron principios democráticos de “la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social y a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales” (p. 523).

Estos Acuerdos incluyeron un proyecto de Ley Orgánica para la PNC. Las características proyectadas para la nueva policía fueron retomadas de las recomendaciones de la Misión de Naciones Unidas para la creación de la PNC, encabezada por el catalán Jesús Rodés (1991), quien propuso: una estructura orgánica, en donde una Inspectoría General y una Subdirección General dependerían de la Dirección General. Se propuso también que los agentes policiales tuviesen una escolaridad mínima de noveno grado o su equivalente (esto último sólo para el periodo inicial). La Misión advirtió sobre la falta de la infraestructura necesaria para la Academia y la nueva policía. También manifestó su desacuerdo con la incorporación de personal de la Policía Nacional y excombatientes del FMLN.

COPAZ, como instancia nacional verificadora de los Acuerdos, incluyó una Subcomisión para la conformación de la PNC³. Ésta debía tener un rol consultivo, pero fue marginada sistemáticamente por los directores de la PNC y la ANSP, nombrados por Cristiani. La delegación del FMLN ante COPAZ intentó infructuosamente detener la incorporación irregular de exguardias nacionales y policías de hacienda a la PNC. El GOES relegó, de las decisiones claves, a COPAZ y a su Subcomisión de la PNC. La Sub-COPAZ PNC no funcionó como órgano consultivo del Director de la PNC,

³ Conformada inicialmente por Atilio Montalvo del FMLN, Gral. Adolfo O. Blandón del Partido de Conciliación Nacional (PCN), Óscar Castro Araujo del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Óscar Fernández de Convergencia Democrática (CD), Pedro Hernández del Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), Cnel. Manuel A. Rivas (Gobierno), Luis Gálvez de la Unión Democrática Nacionalista (UDN) y Salvador Posada de ARENA.

quien sólo le informaba de decisiones ya adoptadas, por lo que no fue consultada sobre la Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas, a pesar de que dicha ley tenía relación directa con la División Antinarcoóticos de la PNC; tampoco se le consultó sobre la incorporación de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD) a la División de Investigación Criminal de la naciente policía (FMLN, 30 de octubre de 1993).

Los Acuerdos también establecieron la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Ésta fue formada con injerencia militar en el proceso. La Fuerza Armada convirtió la antigua academia de la Policía Nacional en Escuela Militar, imposibilitando así que la ANSP hiciese uso de sus instalaciones. La Ley Orgánica de la ANSP fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de febrero de 1992 y publicada el tres de marzo. Las primeras dos promociones de nivel básico ingresaron a la ANSP el 1 de septiembre de 1992 y se graduaron el 5 de febrero de 1993; la primera promoción de los niveles ejecutivo y superior ingresó el 15 de octubre de 1992 y se graduó el 3 de septiembre de 1993 (Sub-COPAZ PNC, 29 de noviembre de 1993).

La instalación de la PNC y la ANSP estuvo marcada por atrasos intencionales, por parte del gobierno salvadoreño. El 24 de abril de 1992, el FMLN denunció públicamente al gobierno de Alfredo Cristiani, porque estaba aumentando el estado de fuerza de la Policía Nacional a fin de incorporarlo a la nueva policía⁴; además, le designó un local más pequeño de lo requerido a la ANSP, con el fin de posponer la incorporación de excombatientes del Frente. También se quejó de la participación de un integrante de la Fuerza Armada en el proyecto de la Academia y del retraso en el diseño de exámenes y cursillos de preparación. El deficiente apoyo gubernamental a la ANSP se refleja en la petición que haría ONUSAL (26 de agosto de 1994): prolongar la estancia de instructores internacionales por lo menos hasta 1995, esto ante la falta de docentes nacionales.

La Ley Orgánica de la PNC fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 11 de julio de 1992, decretando un régimen transitorio de 24 meses. Al 20 de julio, 131 de los 162 integrantes del FMLN, que presentaron pruebas de admisión para ingresar a la ANSP, fueron admitidos, pero el Frente reconocía que le faltaban 132 alumnos para cubrir su cuota del 20 % en escala básica⁵. Para entonces, el gobierno se había comprometido ya a respetar el acuerdo de las cuotas (20 % exmiembros de la PN, 20 % exintegrantes del FMLN y 60 % civiles), dejando así de incorporar a exefectivos de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, quienes habían sido trasladados a la Policía Nacional para su incorporación a la nueva policía⁶.

A inicios de noviembre de 1993, José Mario Bolaños, director de la ANSP, señaló que estaba entrando el último contingente de policías nacionales para su formación y posterior incorporación a la PNC, pues ya se había cubierto la cuota de exmiembros de la PN; sin embargo, al mismo tiempo estaban ingresando a la Academia exintegrantes de la Unidad Ejecutiva Antinarcoóticos (UEA) de

⁴ En octubre de 1993, el FMLN (21 de octubre de 1993) denunciaba el continuo funcionamiento de la escuela de formación de Policías Nacionales, con plan de permanecer en operación hasta finalizar ese año.

⁵ La PNC se creó con tres niveles: Básico (agentes, cabos y sargentos), Ejecutivo (subinspectores, inspectores e inspectores jefes) y Superior (subcomisionado, comisionado y comisionado general).

⁶ En su tercer informe, correspondiente al 8 de octubre de 1992, la Sub-COPAZ PNC reconoció que en la escala Ejecutiva había más exmiembros del FMLN que exintegrantes de la PN; mientras en el nivel Superior, eran al revés.

la PN (Latinoticias nacionales, 5 de noviembre de 1993). No hay certeza de que la división por cuotas haya sido exacta. En su informe del 29 de noviembre de 1993, Sub-COPAZ PNC señaló que para entonces el FMLN no había cubierto su cuota del 20 %. La desproporción en las cuotas se refleja también en la distribución de los monitores de la ANSP, quienes, para agosto de 1994, según ONUSAL (26 de agosto de 1994) eran 17 exmiembros de la PN, 6 excombatientes del FMLN y 25 civiles sin participación en el conflicto armado.

José María Monterrey, director de la PNC, decidió desplegar a la Policía Auxiliar Transitoria (PAT) a partir de octubre de 1992, esto en el marco del “Régimen especial de seguridad pública para ser aplicado en zonas exconflictivas” (Riza, 1992). Dicha acción se acordó con el FMLN durante la guerra. De acuerdo con el Plan de Despliegue de la PNC, enviado el 11 de diciembre de 1992 por el director Monterrey a Iqbal Riza, jefe de ONUSAL, la nueva policía entraría en funciones en el mes de febrero de 1993. Para marzo de ese año, el director general de la PNC informó que la nueva policía estaba ya en los departamentos de Chalatenango (en este lugar se llevó a cabo el primer despliegue, el día 13 de marzo), Cabañas y Morazán (PNC, 18 de marzo de 1993); sin embargo, esta movilización presentó algunos retrasos (FMLN, 21 de octubre de 1993). En noviembre de 1993, la Sub-COPAZ PNC advertía que se le dificultaría cumplir con la fecha límite para desplazar a la PNC; además, señalaba que el retraso, en las graduaciones de nivel básico, se debía a la tardanza en la asignación de recursos presupuestales. De acuerdo con los Acuerdos de Paz, la PNC debía completar su despliegue en todo el territorio nacional en junio de 1994, la zona metropolitana de San Salvador sería el último territorio por cubrir; no obstante, los acuerdos complementarios del 19 de agosto de 1992, recalendarizaron el proceso; establecieron el fin del despliegue territorial a más tardar el 28 de julio de 1994, pero, para entonces, los departamentos de San Salvador y la Libertad aún estaban bajo jurisdicción de la Policía Nacional. Habría que esperar más de un año.

La muerte del proyecto civilista

La esencia civil de la PNC se perdió desde sus primeros pasos. La policía que se pretendía civil nació y creció llena de viejo personal militar, incluso de unidades contrainsurgentes. La estrategia de dilación ejecutada por el GOES permitió que la PN subsistiese mucho más tiempo del acordado, se engrosó con personal de la GN y la PH que, violando los Acuerdos de Paz, acabó incorporándose a la PNC. Desde entonces, de facto, lo civil sólo prevaleció en el nombre.

El gobierno incorporó sistemáticamente a la PNC personal de los antiguos cuerpos de seguridad, quienes no cumplían los requisitos de ingreso. El comité de selección del Consejo Académico de la ANSP no estableció mecanismos claros para evitar que exintegrantes de la GN, de la PH y de los grupos paramilitares (FMLN, 30 de octubre de 1993) se incorporarán. El 13 de octubre de 1992, Iqbal Riza envió una carta al Director de la ANSP, José Mario Bolaños, para reclamarle la aprobación del Consejo Académico de la Academia —órgano colegiado encargado de la equivalencia, a título universitario, de los estudios cursados, en la Escuela Militar, por oficiales de la Policía Nacional que fueron admitidos en los niveles Ejecutivo y Superior de la PNC—, así como el persistente ingreso de exintegrantes de la GN, PH y Fuerza Armada (FA). A la par, el FMLN denunció la admisión de oficiales militares en la nueva policía y la incorporación irregular del Batallón Belloso a la PN, con la intención de transferirlo posteriormente a la PNC (Latino, 1992).

Pocos días después, el 27 de octubre, Iqbal Riza elevaría su reclamo al Ministro de la Presidencia Óscar Santamaría, para expresarle su preocupación por la incorporación irregular de personal militar a la ANSP. Se tenía acordado que el Director de la PNC evaluaría a los candidatos provenientes de la PN, pero antes de que esto ocurriese, la ANSP ya los había aceptado sin proporcionarle a ONUSAL los criterios que empleó para otorgar equivalencias a los candidatos, además, ignorando las comunicaciones previas de Naciones Unidas, se siguió incorporando a personal proveniente de la PH y la GN. Buena parte de los candidatos a los niveles Ejecutivo y Superior, que ingresaron como supuestos integrantes de la PN, en realidad seguían siendo parte de la GN y la PH hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz. En su misiva también señala que ONUSAL no recibió la lista de integrantes de los batallones de reacción inmediata de la FA que fueron incorporados a la PN.

En su informe del 17 de febrero de 1993, la Sub-COPAZ PNC reconoció que diez oficiales, que estaban tomando el curso de nivel superior en Puerto Rico y España, habían servido en la GN y la PH; aunque decidió pasar por alto esa violación a los Acuerdos, pues “su exclusión de la ANSP ocasionaría serios trastornos al proyecto PNC especialmente de cara a su financiamiento proveniente de fuentes externas”. También recomendó, de forma excepcional, realizar exámenes de aptitud y suficiencia para candidatos de los niveles Ejecutivo y Superior provenientes de la PN y el FMLN, que no presentasen títulos universitarios. Señaló además la insuficiencia presupuestaria para el despliegue de la PNC y se pronunció sobre los hechos ocurridos en la sede de Comalapa de la ANSP el día 3 de febrero. Aquel día, hubo una protesta violenta por parte de alumnos, al ser informados por el Director de la PNC sobre los salarios que percibirían. Según este reporte, el 5 de febrero se graduaron los primeros 567 integrantes de la PNC: 121 excombatientes del FMLN, 63 expolicías nacionales y 383 civiles.

Incluso ONUSAL (26 de agosto de 1994) seguía remarcando la preservación irregular de personal militar. El Batallón Fiscal que se había incorporado a la PN, fue posteriormente incorporado al Ministerio de Hacienda como unidad de control fiscal. Este personal, según la verificación de ONUSAL, fue desplegado en zonas fronterizas y se le permitió el uso de armas militares y ligeras, violando, pues, los Acuerdos de Paz en donde se establecieron que la PNC sería el único cuerpo policial con jurisdicción nacional. El GOES prometió disolver al BF el 31 de marzo de 1995 según la nueva calendarización convenida el 19 de mayo de 1994 (ONU, 31 de octubre de 1994). En 1995, el FMLN (6 de marzo de 1995) pedía la disolución de ese batallón, que seguía aún operando.

El 22 de diciembre de 1992, sin informar a ONUSAL, el FMLN y el GOES, acordaron la incorporación de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD) y de la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA) a la PNC, contemplando la previa evaluación del director y la verificación de ONUSAL. Se acordó también que el personal transferido tomaría un curso, en la ANSP, diseñado especialmente para ellos. Esas Unidades habían sido creadas bajo la tutela de los Estados Unidos, en su estrategia contrainsurgente.

La transferencia de la UEA y la CIHD a la PNC fue irregular, pues se pasó por alto el incumplimiento de requisitos establecidos en los Acuerdos de Paz (Sub-COPAZ PNC, 29 de noviembre de 1993). En octubre de 1993, el FMLN denunció el traspaso de estructuras completas y no de integrantes seleccionados, además de que el personal, que existía en dichas unidades al momento del acuerdo de traspaso (22 de diciembre de 1992) era menor al finalmente integrado a la PNC;

también se transfirió a personal involucrado en violaciones graves a los derechos humanos, no sólo a la División Antinarcoóticos, sino a otras Delegaciones y Divisiones de la PNC, esto último sin la evaluación del director de la PNC ni la verificación de ONUSAL (FMLN, 21, 28 y 30 de octubre de 1993). En su reporte del 26 de agosto de 1994, ONUSAL señalaba que buena parte del personal de la División Antinarcootráfico tenía funciones distintas a las específicas de esa división y que personal proveniente de la UEA estaba disperso en diversas áreas de la policía.

El Frente señaló que no se formó personal nuevo en la ANSP para integrarse a las Divisiones Antinarcoóticos y de Investigación; tampoco los distintivos de la UEA se suprimieron y seguían utilizando en la PNC (FMLN, 21, 28 y 30 de octubre de 1993). Se señaló al mayor Peña Durán, anterior jefe de la UEA, como responsable de colocar arbitrariamente a gente de su confianza, no sólo en la División Antinarcoóticos sino en otras divisiones y delegaciones de la naciente PNC, por encima de los egresados del nivel superior de la ANSP. En declaraciones a la prensa, José María Monterrey, Director de la PNC, señaló que fueron alrededor de 600 los agentes de la UEA y la CIHD que se incorporaron a la institución (Al día, 15 de noviembre de 1993).

En agosto de 1994, ONUSAL advertía de las deficiencias en las Divisiones de Antinarcoóticos e Investigaciones en la PNC; señaló: “la División de Investigación Criminal carece de los recursos y el personal necesario para llevar a cabo todas las investigaciones criminales del país” y notificó sobre la “excesiva autonomía” en su operación. Identificó la asignación arbitraria de grados en la División Antinarcootráfico y la falta de graduación en la División de Investigación Criminal.

Ya en agosto de 1993, el FMLN había identificado flagrantes violaciones a la esencia civil de la PNC. Entre otros factores, mencionó la proliferación de armas de guerra en manos de la ciudadanía y la falta de voluntad política del GOES para el desarrollo y despliegue de la nueva policía. El Frente denunciaba la existencia de un grupo de militares aún activo dentro de la Fuerza Armada —quienes a la vez formaban parte de la naciente PNC⁷— el fortalecimiento de la PN⁸—con personal y equipo— para evitar su disolución, incorporación de mandos y personal de escala básica provenientes de la PH, GN y FA —esto en franca violación de los Acuerdos de Paz—, incorporación irregular de personal de la UEA, de la CIHD y del Batallón de Control Fiscal (BCF) —con lo cual los mandos de esas unidades pasaban a dominar las escalas Ejecutiva y Superior de la PNC—, así como retraso en el despliegue de la Unidad de Investigaciones Disciplinarias, Unidad de Control e Inspectoría General⁹. También denunció que la Sub-COPAZ PNC no funcionaba como órgano consultivo del director de la PNC, tal como era su labor (FMLN, 21 de octubre de 1993).

⁷ Se denunció incluso que este personal militar seguía percibiendo cotizaciones o prestaciones sociales de la Fuerza Armada.

⁸ En el documento del FMLN, del 30 de agosto de 1993, se le acusa de abusos de autoridad, por ejemplo, al subcomisionado William Orantes Salazar, teniente de la PH; se le dio de baja de la institución hasta el 2000, esto por vestir el uniforme policial mientras conducía en estado de ebriedad.

⁹ En documentos del 21 y 30 de octubre de 1993, el FMLN aún reconocía rezago en el nombramiento de titulares de estas unidades. En reprogramaciones posteriores, se tenía contemplado que en junio de 1994 se nombraría al Inspector General. En su reporte del 26 de agosto de 1994, ONUSAL señaló que dicho nombramiento aún no había ocurrido.

El FMLN (30 de agosto de 1993), aseguró que —con la incorporación del Mayor Óscar Peña Durán como subdirector general de operaciones de la PNC (de quien se exigía su destitución)— se extraviaron intencionalmente archivos de expedientes sobre casos de corrupción (sin especificar casos puntuales), se relegó al director José María Monterrey a un rol de “mando decorativo”, pues sólo estaba interesado en sus negocios privados, se replicó dentro de la PNC la inoperante investigación criminal de la CIHD y se atrasó deliberadamente el despliegue de la nueva policía.

El Frente reconoció carecer de fuerza “para exigir el cumplimiento de los compromisos y recomendaciones relativos a los Acuerdos de Paz en el rubro del proyecto de PNC [...] porque está más preocupado por las elecciones, olvidando que éstas por sí mismas no resolverán los graves problemas de la transición” (30 de octubre de 1993). Con el fin de hacer contrapeso a la evidente militarización de la PNC, señaló la necesidad de definir un mecanismo de relación partidaria con los excombatientes insertos en la nueva policía, violando con ello el carácter apartidista de la institución. Consolidar un proyecto civil de policía y abonar a la desmilitarización del país estaban en la agenda del FMLN: “es fundamental evitar que la PNC pueda ser copada por ningún sector político, ni militarizada, sólo así consolidará su doctrina de neutralidad” (Villalobos, junio de 1993, p. 3). Sin embargo, las acciones para desvirtuar el proyecto civilista de la nueva policía parecían ya irreversibles.

En octubre de 1993, tres documentos del FMLN, sobre el cumplimiento de los Acuerdos relativos a la creación de la PNC y la ANSP (21, 28 y 30 de octubre de 1993)¹⁰, reiteran irregularidades señaladas desde los primeros pasos para poner en marcha un nuevo sistema de seguridad que se pretendía democrático, profesional y bajo mando civil. El Frente denuncia en estos escritos los intentos del gobierno de Alfredo Cristiani por entorpecer e incluso suprimir las labores de supervisión de ONUSAL. Se señala también que la ANSP no implementó un mecanismo efectivo para evitar el ingreso de exguardias nacionales, policías de hacienda y militares. Calificó como un factor poco motivante, para ingresar a la carrera policial, el bajo monto de becas y salarios, además advierte sobre el rezago en legislación importante, como la Ley de Carrera Policial¹¹, la Ley de tenencia y portación de armas, la Ley de control de entidades de seguridad privada, los reglamentos sobre uso de la fuerza, sobre uso de armas de fuego y la normatividad relativa a la dirección funcional de la Fiscalía sobre divisiones de la naciente PNC. Se denunció también la incorporación irregular de la UEA y la CIHD a las Divisiones Antinarcóticos y de Investigación de la PNC, así como del insuficiente presupuesto que el GOES destinó a la PNC y la ANSP para el año fiscal 1993-1994.

Los documentos en comento (21, 28 y 30 de octubre de 1993) destacan en particular el desacuerdo del FMLN ante la resistencia del gobierno salvadoreño por suprimir a la PN, violando con ello los

¹⁰ Al parecer borradores de un mismo posicionamiento.

¹¹ En su reporte del 26 de agosto de 1994, ONUSAL señalaba la urgencia de contar con una Ley de carrera policial aún no aprobada para entonces.

¹² Durante el conflicto armado, en las instalaciones de CETIPOL en Santa Tecla, se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, principalmente contra jóvenes acusados de colaborar con la subversión. Cadetes de CETIPOL, aprovechando su edad, se infiltraban en instituciones académicas a fin de identificar a quienes serían futuras víctimas de desapariciones y torturas. Mauricio Arriaza Chicas, actual Director General de la PNC, fue docente en dicho centro.

Acuerdos de Paz. La PN no sólo permanecía a finales de 1993, sino que su personal seguía creciendo con nuevos reclutas en su academia, el Centro Técnico de Instrucción Policial (CETIPOL)¹²—de donde egresaban alrededor de 200 policías nacionales al mes—. El GOES incorporó, en 1992, 3 mil nuevos efectivos a la PN (FMLN, 28 de octubre de 1993). Así, según la versión del FMLN, entre octubre y diciembre de 1993, alrededor de 900 efectivos de la PN causarían baja y 600 ingresarían a CETIPOL; de modo que en esos meses la reducción de la PN sería de sólo 300 elementos. Con esto, el nuevo gobierno entraría en funciones con una PNC de menos de 5 mil efectivos, ante una PN con casi 7 mil, desplegados principalmente en el área metropolitana de San Salvador. El GOES actuaba así con la intención de no desaparecer a la PN y, en cambio, fusionarla con la PNC. La Ley Orgánica de la PNC estableció que la PN debía ser suprimida a más tardar el 31 de agosto de 1994, pero dicho plazo se fue postergando.

De acuerdo con ONUSAL, para agosto de 1994 se había dado de baja alrededor de 1 900 integrantes de la PN, manteniendo en funciones todavía a unos 4 800 agentes. En el mismo informe destaca la incertidumbre sobre el futuro de los exintegrantes de la PN, dado el desmantelamiento de los programas de reinserción para ellos destinados. Si bien el plan real del GOES era mantener a la PN, al menos hasta marzo de 1995 para después incorporarla a la PNC, un evento precipitaría la disolución de la vieja policía. A tres semanas del inicio del gobierno de Armando Calderón Sol, la mañana del 22 de junio de 1994, al menos una decena de sujetos con uniforme de la PN y armas de guerra, asaltaron un camión blindado del Banco de Comercio en la calle Rubén Darío de San Salvador (Hernández, 1994; Diario CoLatino, 2019). Un equipo de televisión (Canal 4) que casualmente pasaba por el lugar, filmó el violento atraco, los asaltantes asesinaron a cuatro personas. En las imágenes apreció el teniente Rafael Coreas Orellana, jefe de la División de Investigaciones de la PN¹³. A los pocos días de estos hechos, Calderón Sol decidió disolver inmediatamente el Departamento de Inteligencia de la PN¹⁴ y acelerar la disolución completa de la PN, para diciembre de 1994, sin embargo, de acuerdo con ONUSAL (26 de agosto de 1994), la PN creó una unidad antidelictiva de 750 y 1 000 agentes, que podría entrar a la ANSP.

En octubre de 1994, ONUSAL destacó problemas disciplinarios, entrenamiento deficiente y defectos en el marco jurídico de la PNC (ONU, 31 de octubre de 1994). Problemas persistentes en los gobiernos de posguerra, pero sobre todo durante los de ARENA, y parte del primer gobierno del FMLN, los exoficiales del ejército dominaron las estructuras de mando dentro de la PNC¹⁵.

¹³ El teniente fue procesado pero absuelto en 1998; al año siguiente, otros dos detenidos por los hechos fueron sobreesidos.

¹⁴ Cabe señalar que, según los Acuerdos de Paz, las labores de inteligencia ya no debían ser parte de las funciones militares, sino de la autoridad civil, bajo el nuevo Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). ONUSAL, el 26 de agosto de 1994, señalaría también esa irregularidad: "Hay indicios de que ciertos miembros de las fuerzas armadas en servicio activo continúan llevando a cabo actividades internas de inteligencia, en contravención del nuevo mandato de las Fuerzas Armadas establecido en la Constitución".

¹⁵ Un grupo de oficiales del ejército entró a la PNC en 1993 sin siquiera haberse dado de baja de la Fuerza Armada. La mayoría de ellos provenientes de la Policía Nacional, particularmente de la UEA y la CIHD. Mediante el Acuerdo Ejecutivo 221, fechado el 12 de mayo de 1994 pero publicado en el Diario Oficial hasta el 11 de octubre de 1995, se transfirieron a situación de reserva esos 25 oficiales militares. Todos estaban asignados a los viejos cuerpos de seguridad. Estos mandos, son quienes han dominado la institución, además de que, varios de ellos, han sido señalados por vínculos con la delincuencia organizada: dos directores generales, dos subdirectores, seis jefes de la DAN (División Antinarcoóticos). Un jefe de la DIC (División de Investigación Criminal) y varios jefes regionales, además de dos jefes de la División de Finanzas". Habría que agregar que ya son tres los directores generales emanados de este grupo.

Actualmente, la PNC no tiene un registro público sobre cuántos de sus integrantes actuales provienen de las cuotas del FMLN y los antiguos cuerpos de seguridad (CUSEP)¹⁶.

A decir de Héctor Silva (2014), la “élite policial” instaurada tras el ingreso irregular de personal militar a la PNC, sobre todo oficiales de la UEA y la CIHD, ha dominado a la institución policial durante buena parte de la posguerra. Esa élite, originalmente bajo el mando del mayor Óscar Armando Peña Durán¹⁷, no está del todo extinta, ya que el actual director de la PNC, el comisionado Mauricio Arriaza Chicas, forma parte de ese selecto grupo fundador de una policía civil que nunca fue.

Conclusiones

Cuando efectivos de la PNC, incluyendo a su director, participaron en los eventos del #9F, no estaban actuando del todo de una forma excepcional. Estaban reivindicando un militarismo instaurado en la policía desde los primeros años de su gestación. Si bien la ocupación militar de la Asamblea Legislativa de El Salvador sí fue un hecho inédito, no lo fue así la subordinación de la PNC al poder político, en estrecha alianza con el poder militar.

Quizá no sea tan oportuno acusar a NABO de militarizar a la policía en el marco de su campaña mediática, a través de un plan secreto de seguridad denominado Control Territorial; tampoco a Salvador Sánchez Cerén con sus medidas extraordinarias ni a Mauricio Funes y sus funcionarios militares al frente de la seguridad. Quizá tampoco a Francisco Flores y Antonio Saca con sus políticas de “mano dura”. Esos mandatarios de posguerra no iniciaron la militarización de la seguridad pública en general y ni de la PNC en particular; lo que hicieron fue aprovechar las condiciones de una policía que nació militar y que de civil tenía sólo el nombre. Por ello es más oportuno acusarles de profundizar un militarismo que siempre ha estado ahí.

El pasado 16 de enero se cumplieron 28 años de los Acuerdos de Paz. NABO, quien se presenta como una ruptura histórica del bipartidismo ARENA-FMLN, ignoró esa conmemoración; no le dedicó

¹⁶ En solicitud de información enviada a la Unidad de Acceso a la Información Pública de la PNC (Folio C-573-2018), pedí: “Número de integrantes actuales de la PNC que pertenecieron a los antiguos cuerpos de seguridad y a la exguerrilla”; la respuesta de la División de Talento Humano fue: “No se puede brindar lo solicitado en el literal, ya que en esta División no se lleva registro con esa clasificación”. Así mismo, solicité a la Oficina de Información y Respuesta de la ANSP (Folio 046): “Número de alumnos(as) que ingresaron a la ANSP, provenientes de los antiguos cuerpos de seguridad pública y de la exguerrilla, desglose por año, sexo y categoría policial”; lo que respondieron fue: “se aclara que la información solicitada no ha sido generada. Se conoce que los primeros ingresos posteriores al conflicto armado fueron efectuados con el apoyo de ONUSAL y COPAZ. Por el momento, existe una imposibilidad material para proporcionar o crear dicha base de datos o informe específico sobre la procedencia de los participantes (exguerrilla, excuerpos de seguridad o de la sociedad civil) tal como fue establecido en los Acuerdos de Paz”.

¹⁷ El de más alto rango de los oficiales enlistados en el Acuerdo 221; dirigió la UEA y posteriormente fue Subdirector de la PNC del 30 de mayo de 1993 al 3 de mayo de 1994, aún con la oposición de ONUSAL. Renunció por la presión de la ONU y desde entonces se ha dedicado al negocio de la seguridad privada.

ni un sólo tuit al tema, a pesar de su particular afición por las redes sociales. Esa omisión es tanto una afrenta a la memoria de las víctimas del conflicto como un espaldarazo a los perpetradores —varios de los cuales, en el período destacado en este artículo, cambiaron los uniformes de los viejos CUSEP por el de la PNC—.

En el estudio referente sobre los primeros años de vida de la PNC, Gino Costa (1999) advertía sobre los riesgos de mantener viejas estructuras que desnaturalizaban el proyecto civilista y democrático de la policía salvadoreña. Con la revisión documental aquí presentada, creo que los fallos en el nacimiento de la PNC eran ya irreversibles y fueron fundantes. El proyecto civilista no sólo tuvo un mal nacimiento, fue asesinado. Revivirlo implicaría un proceso de refundación policial.

Tal como se ha revisado en estas páginas, el objetivo del GOES siempre fue desestimar lo nuevo y preservar lo viejo. El FMLN, tanto en la etapa temprana de implementación de los Acuerdos como varios años después al frente del gobierno, parece no haber hecho mucho para revertir la situación. NABO tampoco parece ser una ruptura. La PNC no ha tenido aún un recambio generacional en su estructura de mando y la génesis de su espíritu militarista todavía nos explica comportamientos presentes. Es por ello que, introducir y concluir con una lectura desde el presente, no me parece anacrónico. Los hechos del período 1992-1994 siguen impactando hoy.

Referencias

- Acuerdos de Chapultepec. (16 de enero de 1992). Recuperado el 1 de agosto del 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/23.pdf>.
- Administrador. (22 de junio del 2019). El mediático asalto al camión blindado cumple hoy 25 años. *Diario CoLatino*. Recuperado el 14 de marzo del 2020, de <https://www.diaricolatino.com/el-mediatico-asalto-al-camion-blindado-cumple-hoy-25-anos/>.
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: UAC editores.
- FMLN. (24 de septiembre de 1990). *Proclama del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a la Nación. La Revolución Democrática*.
- FMLN. (24 de abril de 1992). *Comunicado del FMLN en relación a los acuerdos sobre la creación de la nueva PNC y su Academia de Seguridad Pública*.
- FMLN. (20 de julio de 1992). *Estado de la ejecución de los Acuerdos sobre PNC-ANSP*.
- FMLN. (30 de agosto de 1993). *Análisis sobre el Proyecto de Policía Nacional Civil-PNC*.
- FMLN. (21 de octubre de 1993). *Principales irregularidades en la ejecución de los Acuerdos sobre PNC-ANSP*.
- FMLN. (28 de octubre de 1993). *Estado de cumplimiento de los Acuerdos PNC*.
- FMLN. (30 de octubre de 1993). *Principales irregularidades en la ejecución de los Acuerdos sobre PNC-ANSP*.
- FMLN. (6 de marzo de 1995). *Comisión Política. Resultados de la evaluación del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz*.
- FMLN-GOES. (22 de diciembre de 1992). *Acuerdo Complementario*.
- Hernández Pico, J. (julio 1994). La seguridad, la impunidad, la justicia. *Envío Digital*, (150). Recuperado el 14 de marzo del 2020, de <https://www.envio.org.ni/articulo/871>.
- Latino. (14 de octubre de 1992). FMLN denuncia maniobras en selección de mandos PNC.
- Latinoticias nacionales. (5 de noviembre de 1993). Se agota ingreso de policías nacionales a la ANSP, p. 8.

- Monterrey, J. M. (11 de diciembre de 1992). *Comunicación del Director General de la PNC al Jefe de la Misión de ONUSAL, Iqbal Riza.*
- PNC. (18 de marzo de 1993). *Memorandum del Director General de la PNC a la Coordinación Pro-tempore de la Subcomisión PNC. Programa de combate a la delincuencia.*
- Riza, I. (29 de septiembre de 1992). *Comunicación del Representante Especial del Secretario General de la ONU al Comandante Schafik Handal del FMLN.*
- Riza, I. (13 de octubre de 1992). *Comunicación del Representante Especial del Secretario General de la ONU a José Mario Bolaños, Director de la ANSP.*
- Riza, I. (27 de octubre de 1992). *Comunicación del Representante Especial del Secretario General de la ONU al Ministro de la Presidencia, Óscar Santamaría.*
- Rodés, J., Antony, S., Mayorca, J. M., Remillard, P., Welander, G. y Knippenbert, A. (1991). *Informe de la Misión de las Naciones Unidas sobre la Creación de la Policía Nacional Civil.*
- Silva Ávalos, H. (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013).* San Salvador: UCA Editores.
- Sub-COPAZ PNC. (08 de octubre de 1992). *Tercer Informe de Sub-COPAZ PNC a COPAZ.*
- Sub-COPAZ PNC. (17 de febrero de 1993). *Informe octubre-diciembre de 1992 a enero-febrero de 1993.*
- Sub-COPAZ PNC. (29 de noviembre de 1993). *Informe de actividades de Subcomisión COPAZ-PNC a COPAZ.*
- ONUSAL. (26 de agosto de 1994). *Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.*
- ONU. (31 de octubre de 1994). *Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.*
- Unidad de Acceso a la Información Pública de la ANSP. Folio 046.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de la PNC. Folio 573-2018.
- Villalobos, J. (junio-septiembre de 1993). *Comisión Política PRS-ERP FMLN. Aportes a un programa de concertación nacional y al programa de opción preferencial por los pobres.*