NACIONES UNIDAS

A S

Asamblea General
Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

A/49/888
S/1995/281
18 de abril de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

ASAMBLEA GENERAL
Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 42 del programa
LA SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA, Y PROGRESOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA REGIÓN DE PAZ, LIBERTAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

CONSEJO DE SEGURIDAD
Quincuagésimo año

Nota del Secretario General

En el documento adjunto figura el décimo tercer informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), que abarca el período comprendido entre el 1º de octubre de 1994 y el 31 de marzo de 1995. Como se recordará (véase S/23999, párr. 3), se decidió que la labor de la ONUSAL en relación con el Acuerdo sobre Derechos Humanos de San José (A/44/971-S/21541, anexo) continuara siendo tema de una serie de informes por separado. Este informe será el último de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL en virtud de que ésta concluirá su mandato el 30 de abril de 1995, de conformidad con la resolución 961 (1994) del Consejo de Seguridad, de 23 de noviembre de 1994.

ANEXO

Décimo tercer informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)

(1º de octubre de 1994 a 31 de marzo de 1995)

ÍNDICE

Capítulo		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 8	4
II.	CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	9 - 110	5
	A. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	10 - 25	6
	B. Seguridad pública	26 - 71	9
	1. Despliegue de la Fuerza Armada para tareas de seguridad pública	34 - 38	11
	2. Reformas necesarias	39 - 41	12
	3. Coordinación interinstitucional	42 - 45	12
	4. La PNC y las manifestaciones públicas . .	46 - 52	13
	5. Casos de violaciones a los derechos humanos por parte de la PNC	53 - 60	15
	6. Mecanismos de control y fiscalización de la PNC	61 - 65	17
	7. Investigación del delito	66 - 68	18
	8. Violencia contra la mujer	69 - 71	19
	C. Administración de justicia	72 - 110	19
	1. El proceso de modernización del Órgano Judicial	75 - 90	20
	2. Reformas legislativas	91 - 106	24
	a) La Corte Suprema de Justicia	92 - 94	24
	b) El Consejo Nacional de la Judicatura	95 - 97	24
	c) La carrera judicial	98	25
	d) La justicia constitucional	99 - 102	25

ÍNDICE (continuación)

Capítulo		Párrafos	Página
	e) Las garantías del debido proceso . .	103	26
	f) La delegación penal	104 - 105	26
	g) Detenciones arbitrarias por faltas de policía	106	26
	3. Instrumentos Internacionales	107 - 110	27
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111 - 121	28

I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe tiene como finalidad ilustrar al Secretario General, y por su conducto al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, acerca del desarrollo de los mecanismos de protección de los derechos humanos en El Salvador, así como del estado de cumplimiento de los acuerdos relativos a su respeto y protección durante el último período de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) en el país. Este se constituye también en la finalización de la verificación internacional de los derechos humanos en el contexto de la operación de paz, sin perjuicio de que ella continúe mediante el nuevo mecanismo de verificación y buenos oficios propuesto por el Secretario General (S/1995/220, párr. 82). En el mismo sentido, tratándose del último informe de la División de Derechos Humanos, se incluye una somera visión retrospectiva del desarrollo institucional y un inventario de las acciones que deben priorizarse en el futuro, a efectos de dar cumplimiento pleno a las obligaciones que en materia de derechos humanos derivan de los Acuerdos de Paz.

2. La División de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la realización efectiva de los derechos humanos en El Salvador depende sustancialmente del fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables, directa o indirectamente, de su protección y defensa; en especial, del adecuado funcionamiento del marco institucional previsto por los Acuerdos de Paz para el control efectivo de la legalidad en la actuación del Estado en materia de derechos humanos.

3. Al respecto, el Doctor Diego García-Sayán, en su duodécimo informe al Secretario General, último que presentó en su condición de Director de la División de Derechos Humanos, anotó que "Este proceso, aunque está inconcluso, avanza en una dirección positiva" (A/49/585-S/1994/1220, párr. 6). Con base en esa percepción, la División de Derechos Humanos, dirigida a partir de noviembre de 1994 por el Doctor Reed Brody (Estados Unidos de América), ha continuado brindando su apoyo a las instituciones nacionales que están en la perspectiva de avanzar conforme a los lineamientos de los Acuerdos de Paz, pero que enfrentan aún importantes dificultades en su proceso de consolidación.

4. A la vez, ante el retiro de la ONUSAL el 30 de abril de 1995, la División de Derechos Humanos ha venido insistiendo en la urgencia de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz que en materia de derechos humanos están aún pendientes, hecho de la mayor importancia para que El Salvador complete el marco de protección, legal e institucional, que las exigencias de la democracia y de la paz duradera le demandan.

5. Este énfasis en la verificación que ha realizado la División de Derechos Humanos se ha complementado con el monitoreo permanente de las denuncias individuales que recibe la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La ONUSAL ha continuado prestando su concurso para la recepción e investigación de las denuncias interpuestas en la Procuraduría. A partir de diciembre de 1994 la verificación directa de denuncias de casos individuales ha tenido para la ONUSAL un carácter excepcional.

6. Durante los seis meses que comprende este informe la situación de los derechos humanos confirma las tendencias de mejoría que fueron expresadas en el

duodécimo informe. Es alentador que se hayan registrado pocas denuncias de violaciones a los derechos humanos políticamente motivadas. Este cambio sustantivo de la situación general de los derechos humanos permitió a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, en marzo de 1995, dar por finalizado, después de 14 años de escrutinio, el mandato de su Experto Independiente para El Salvador[1].

7. Sin embargo, el aumento de la delincuencia común, que mantiene a la población en una sensación de alta inseguridad, la subsistencia de violencia organizada en el país, y la fuerte reacción de algunos sectores sociales, en algunos casos ante las demoras en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz que están pendientes, son hechos que han puesto en evidencia la necesidad de un mayor esfuerzo en el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos y en la coherente consolidación de la institucionalidad que de ellos emerge, de tal suerte que el Estado esté en condiciones de garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos. En particular, es urgente acelerar el proceso de modernización y depuración del Órgano Judicial y fortalecer la capacidad de investigación de la Policía Nacional Civil (PNC), a fin de combatir la fuente principal de violaciones a los derechos humanos: la impunidad.

8. Uno de los hechos más graves registrados durante el período es el asesinato, el 10 de noviembre, del dirigente de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL)-Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) David Fausto Merino Ramírez (Franco), en un incidente que también dejó heridos a Pablo Parada Andino, miembro del Comité Central de las FPL, y a Carlos Hernández Cortez. A pesar de que los hechos no han sido esclarecidos, diversos indicios apuntan a que tendrían motivación política.

II. CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

9. Durante el período abarcado por este informe se registraron positivos avances en el proceso de consolidación de las instituciones concernidas en la defensa y protección de los derechos humanos. El inicio por la Corte Suprema de Justicia del proceso de depuración del Órgano Judicial, la conclusión del despliegue de la Policía Nacional Civil y de la disolución de la Policía Nacional, la aprobación de importantes convenciones internacionales de derechos humanos, así como de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son los mayores progresos en este proceso. De igual forma, durante marzo de 1995 fue electa, por amplia mayoría de la Asamblea Legislativa, la Doctora Victoria Marina de Avilés, jurista reconocida por su compromiso con los derechos humanos, como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. En la actualidad los mayores tropiezos que enfrenta el cumplimiento de los compromisos que en materia de derechos humanos derivan de los Acuerdos de Paz, están dados por el retraso en el proceso de reformas legislativas y por la inconclusa consolidación de la PNC.

A. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

10. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una de las más importantes creaciones institucionales de los Acuerdos de Paz. Su función es decisiva para la consolidación democrática y la erradicación de la impunidad en El Salvador.

11. La Procuraduría tuvo que enfrentar varias dificultades en su etapa fundacional. Entre ellas se cuentan la falta de un presupuesto adecuado a sus necesidades, el poco apoyo que le fue suministrado por el Gobierno y la ausencia de un mayor impulso inicial para el desarrollo de un sistema eficiente de investigación y protección de los derechos básicos. Éstas, sumadas a una excesiva prudencia de la Procuraduría para potenciar desde su fundación el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y para establecer marcos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con la propia ONUSAL, afectaron el ritmo de su consolidación. No obstante, gradualmente la Procuraduría ha venido fortaleciendo su infraestructura y ampliando su cobertura de atención en el país.

12. Durante el período abarcado por este informe la Procuraduría completó su despliegue territorial, contando ahora con 14 oficinas en el territorio nacional. Este hecho, junto con la ejecución de las campañas de educación y promoción de los derechos humanos que la Procuraduría ha venido desarrollando durante sus tres años de existencia y, más recientemente, con la publicación periódica de informes y revistas, le ha permitido comenzar a tener presencia y dar a conocer a la población la naturaleza de sus funciones, lo que a la vez ha aumentado la demanda ciudadana de sus servicios.

13. La ONUSAL ha continuado acompañando los esfuerzos de la Procuraduría, brindándole apoyo en diversas áreas de la protección de los derechos humanos y poniendo a su disposición en forma permanente sus recursos humanos, técnicos y logísticos. La cooperación entre la ONUSAL y la Procuraduría se centra en un programa de asistencia técnica permanente que comprende las áreas de recepción, calificación jurídica e investigación de casos o situaciones susceptibles de constituir violaciones a los derechos humanos, con énfasis en aquellas categorías de derechos que se imbrican en el mandato de las dos instituciones.

14. En la perspectiva del retiro de la ONUSAL del país, a partir de julio de 1994 se intensificó esta cooperación, estableciéndose un mecanismo de verificación conjunta que ha permitido que, a la vez que la Misión presta su concurso para el fortalecimiento del sistema de tutela de la Procuraduría, ésta asuma gradualmente la cobertura de casos y situaciones que aquella ha atendido durante su permanencia en el país. Para el desarrollo de este mecanismo de verificación conjunta la ONUSAL destinó en forma permanente oficiales jurídicos y policiales para apoyar a la Procuraduría, en los aspectos referidos a la recepción e investigación de casos, así como para incrementar el apoyo técnico a las delegaciones departamentales. A la vez, esta verificación conjunta ha contribuido a que la ONUSAL, en su proceso de reducción, haya podido continuar efectuando un monitoreo permanente de la situación de los derechos humanos en el país, mediante el apoyo que le presta la Procuraduría en todas sus oficinas para el conocimiento de los casos reportados y la obtención de datos estadísticos.

15. Simultáneamente, en estrecha coordinación con un proyecto de fortalecimiento del sistema de tutela ejecutado con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la División de Derechos Humanos ha apoyado la realización de seminarios de especialización en técnicas de calificación jurídica de las violaciones a los derechos humanos, investigación policial y judicial de violaciones a los derechos humanos, técnicas y procedimientos de verificación del sistema penitenciario y técnicas y procedimientos de verificación de las actuaciones de la Policía Nacional Civil. A partir de estas jornadas de especialización, la cooperación se ha hecho extensiva a la participación de oficiales jurídicos y policiales de la ONUSAL en la preparación de una serie de guías que la Procuraduría, a través del proyecto referido, prevé establecer para su sistema de tutela. En el mismo sentido la División ha apoyado el proceso de revisión y adecuación de la tipología que emplea la institución para sus procesos de recepción, calificación, investigación y resolución de casos o situaciones susceptibles de constituir violaciones a los derechos humanos.

16. Estas actividades conjuntas han sido desarrolladas con la intención de coadyuvar en la ejecución de las políticas institucionales que la Procuraduría determinó para su etapa fundacional y son complementarias a los esfuerzos que esa institución ha venido efectuando para garantizar la eficacia de su protección de los derechos humanos y del control de la legalidad de la administración pública que le corresponde constitucionalmente ejercer. A partir de la esperanzadora elección de la Doctora de Avilés, es dable sugerir una serie de acciones que la Procuraduría debe emprender para la consolidación de su sistema de tutela, máxime ahora que la ONUSAL se retira del país.

17. En primer lugar es necesario que la Procuraduría revise y consolide el sistema de elaboración, amplia difusión pública y seguimiento de sus resoluciones. Este aspecto es crucial para la protección de los derechos humanos, por lo que merece ser revisado y adecuado en orden a que las resoluciones gocen de la mayor calidad técnica, cuenten con el peso moral y disuasivo que les corresponde, se efectúen con la rapidez que la protección y el resarcimiento a las víctimas demanda, y sean respetadas y cumplidas con prontitud por las instancias involucradas en ellas. Con preocupación, la ONUSAL ha podido verificar que en una inmensa mayoría las resoluciones del Procurador han sido ignoradas por las autoridades afectadas.

18. Otro aspecto que debe ser mejorado es el que se refiere a la coordinación entre la sede de la Procuraduría en San Salvador y sus delegaciones departamentales. La ONUSAL ha observado que la deficiencia de instrucciones y directrices precisas ha llevado en muchos casos a que las distintas delegaciones departamentales no utilicen criterios homogéneos para la realización de sus actividades, a la vez que han generado situaciones de incertidumbre en las delegaciones departamentales, que tienen efectos en la omisión de acciones o en demoras excesivas que van en detrimento de la protección. Un efecto recurrente de estas deficiencias de coordinación se manifiesta en el desconocimiento que los delegados departamentales tienen acerca de los proyectos de resolución que les corresponde redactar, una vez los han enviado a la sede, con lo cual sus posibilidades de efectuar algún seguimiento de las mismas es írrito.

19. Una de las cualidades más importantes que debe caracterizar el trabajo de la Procuraduría es la rapidez en la atención a las víctimas, de tal suerte que sean mínimos los efectos de la violación y oportunas las medidas de reparación. En ese sentido, es conveniente también que la Procuraduría revise el sistema de horarios y turnos que tiene establecido, velando porque la calidad de su atención no se vea, en ningún caso, afectada por los días festivos, los fines de semana o los períodos de vacaciones.

20. En el pasado más próximo el país ha sido escenario de una serie de manifestaciones públicas que han generado un estado de tensión. En el contexto de las transformaciones políticas y económicas del país es previsible que este tipo de actos se repita, no siempre en forma pacífica, por lo que la Procuraduría debe contar con una estrategia clara de intervención que le permita contribuir a su pronta y justa solución. En ese sentido, es conveniente que la Procuraduría determine una política acorde con su mandato constitucional para el manejo de situaciones de crisis y la interposición de buenos oficios, con lo que potenciaría sus facultades de prevención de violaciones, más allá de las acciones de asistencia humanitaria que ha venido desempeñando.

21. La consolidación de las reformas institucionales y legislativas emanadas de los Acuerdos de Paz es otro de los aspectos que atañe a la Procuraduría. Al respecto sería conveniente ejercer con mayor dinamismo las facultades que en materia de promoción de reformas y opinión sobre proyectos de ley tiene la Procuraduría, máxime ahora, cuando es necesario no sólo impulsar las reformas que se hallan en curso, sino garantizar que éstas se armonicen con las normas del derecho interno e internacional de los derechos humanos.

22. Un importante número de insuficiencias que afectan el trabajo de la Procuraduría se origina en la carencia de los recursos humanos y logísticos, hecho que cobra mayor notoriedad en sus delegaciones departamentales. La Procuraduría cuenta ya con oficinas en todas las cabeceras departamentales, con lo cual su despliegue territorial puede darse por completado. Pero a esta etapa fundacional debe seguirle ahora una etapa de consolidación, en la que es determinante contar con el personal idóneo, dotar de los medios suficientes y adecuados las oficinas de la Procuraduría, hecho que impele a la consecución de mayores recursos financieros. En ese sentido, la División de Derechos Humanos ha señalado en forma reiterada que el Gobierno tiene una gran cuota de responsabilidad, y ha exhortado, ante la insuficiencia de los recursos presupuestales asignados, a la comunidad internacional de donantes para que continúe prestando su concurso a la consolidación de la Procuraduría.

23. Sería conveniente que la Procuraduría desarrolle aún más sus capacidades de investigación, contando con mayores recursos técnicos y una mayor profesionalización de sus funcionarios en aspectos normativos y de criminalística. Ello contribuiría además a que, tal y como lo ha recomendado el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política, la Procuraduría pueda verificar la actuación policial y controlar la legalidad de las actuaciones de los órganos encargados de la investigación del delito.

24. De igual forma, es necesario que la Procuraduría comience a ejercer su facultad de interponer recursos jurídicos, y que asuma con mayor énfasis el

estudio y análisis de situaciones especiales que afectan o son susceptibles de afectar la vigencia de los derechos humanos, de tal forma que pueda pronunciarse con mayores elementos de juicio sobre ellos. Ello, en la actual coyuntura, podría traducirse en primer término en el estudio de las propuestas de mayor drasticidad de las sanciones penales, que se vienen efectuando en el país, y en especial a la instauración de la pena de muerte. En el mismo sentido, sería conveniente que la Procuraduría especialice a su personal en materia de seguridad pública, considerando los aspectos referidos a las funciones constitucionales de la Fuerza Armada, al funcionamiento de la PNC y su relación con las instituciones de la administración de justicia y al comportamiento policial en situaciones de crisis. Otra área que merece atención en la actual coyuntura es la de los derechos laborales en las zonas francas del país.

25. Asimismo es conveniente que la Procuraduría efectúe un mayor acercamiento a diversas instituciones de la sociedad civil que han manifestado reiteradamente su disposición de apoyar y alentar su trabajo. En particular, El Salvador cuenta con un número importante de organizaciones no gubernamentales que se han ocupado tradicionalmente de la defensa de los derechos humanos. Algunas de ellas han venido adecuando su trabajo a las exigencias que la nueva realidad salvadoreña les plantea y están en capacidad de cooperar con la Procuraduría en sus funciones de tutela y protección.

B. Seguridad pública

26. Una de las más importantes transformaciones que buscaron los Acuerdos de Paz es el cambio de las relaciones entre los cuerpos de seguridad y la población, signadas en el pasado por la represión y el temor, para dar paso a otras caracterizadas por la percepción ciudadana de protección y confianza. La seguridad pública, entonces, constituye uno de los temas centrales de los Acuerdos de Paz que la Misión debe verificar, y de cuyo tratamiento además, en todas sus aristas, depende en muy buena medida el respeto y protección de los derechos humanos.

27. La verificación acerca del respeto y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la seguridad pública se efectúa dando seguimiento al cumplimiento de su nueva doctrina, establecida por los Acuerdos de Paz, al desarrollo y consolidación institucional de la Policía Nacional Civil (PNC) como único cuerpo policial de El Salvador con competencia nacional para la preservación del orden público interno, y a la verificación de casos individuales de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por los efectivos policiales.

28. La administración de la seguridad pública en países en transición democrática presenta generalmente contradicciones y complejidades. En el caso de El Salvador, uno de los mayores desafíos que se enfrentan es la necesidad de ofrecer soluciones inmediatas a las apremiantes exigencias que plantea el aumento de la delincuencia, común y organizada, que emerge en el período posbélico, frente al cumplimiento ineludible del compromiso de redefinir y llevar a la práctica una nueva doctrina de seguridad pública que posee componentes programáticos.

29. Esta nueva doctrina supuso la ejecución de reformas en la Fuerza Armada, dirigidas esencialmente a eliminar de su ámbito ordinario de competencias y responsabilidades las tareas de seguridad pública, centrando su campo de acción en la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. Se buscó garantizar su imparcialidad y apoliticidad, al igual que su subordinación al poder civil, y se dispuso además la ejecución de un proceso de depuración y de reducción de la Fuerza Armada y un cambio profundo en su sistema educativo.

30. La nueva doctrina de seguridad pública implicó también la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad, la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional, los cuales dependían del Ministerio de Defensa, recibían entrenamiento militar y eran empleados para el ejercicio del control militar sobre la población.

31. El 12 de enero de 1995 se llevó a cabo el traspaso de mando de la Policía Nacional a la Policía Nacional Civil. Este hecho fue de gran importancia para el proceso de paz, pues con él se dio cumplimiento por parte del Gobierno a su compromiso de asignar en forma exclusiva a la PNC las tareas de seguridad pública interna. La clausura definitiva de la Policía Nacional significa también que por primera vez en la historia de El Salvador la seguridad pública interna depende de un único cuerpo policial, conformado en su mayoría por personal civil, con nuevos cuadros y formado íntegramente en la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). En este aspecto se ha establecido la próxima incorporación de antiguos miembros del Batallón Antidelincuencial a los cursos de nivel básico de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Entre el 16 y el 18 de marzo, miembros de ese Batallón condujeron un operativo en la ciudad de Jiquilisco, registrándose varias denuncias de malos tratos y de detenciones arbitrarias.

32. Se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la ONUSAL en julio de 1994 para corregir irregularidades detectadas en la PNC y mejorar el funcionamiento de la ANSP. En particular, ha disminuido el peso indebido que en la estructura de la PNC tenían los efectivos procedentes de las antiguas Unidad Ejecutiva Antinarcóticos y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, transferidos directamente y en bloque a las divisiones Antinarcotráfico y de Investigación Criminal de la PNC. Queda pendiente la incorporación de estos efectivos a los cursos normales de la Academia, al nivel que les corresponda por su titulación académica y antigüedad en el servicio.

33. El cumplimiento de todas estas reformas referidas posee una dimensión cualitativa que evoluciona a un ritmo menos acelerado del que tienen la delincuencia y otros hechos que demandan para el Estado su intervención en salvaguardia del orden y de la tranquilidad ciudadana. Sin embargo, es indispensable que las soluciones a los problemas de seguridad pública se diseñen y ejecuten en el marco de los Acuerdos de Paz. Ya en el noveno informe de la División de Derechos Humanos en septiembre de 1993, insistimos en señalar que el auge delincuencial estaba vinculado a la no ejecución, el retardo o la aplicación parcial de los Acuerdos: "En primer lugar la recolección de armas de guerra en manos de la población civil ... En segundo lugar, las dificultades, insuficiencias y retardos en ... el eficaz despliegue de la Policía Nacional Civil con los recursos adecuados para combatir a la delincuencia. Y, en tercer lugar, las limitaciones del proceso de reinserción de los ex combatientes tanto

de la Fuerza Armada como del FMLN. A ello debe añadirse la aún ostensible carencia de la investigación del delito que contribuye a una sensación de impunidad" (A/49/59-S/1994/47, párr. 72). Durante el período que cubre este informe se han adoptado algunas decisiones en materia de orden público y se han verificado actuaciones de la PNC que no guardan coherencia estricta con los Acuerdos de Paz.

1. Despliegue de la Fuerza Armada para tareas de seguridad pública

34. Debo expresar mi inquietud por la utilización de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública durante el período que comprende este informe.

35. La Constitución de El Salvador, reformada en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, otorga al Presidente de la República la facultad de acudir a la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, "excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios" con los que se cuenta para esos efectos. Esta actuación "se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido" (artículo 168, ordinal 12). Diversos hechos recientes motivaron al Presidente de la República a ejercer esta facultad.

36. En el Departamento de San Miguel, el 14 de noviembre de 1994, algunos dueños y conductores de buses de servicio público llevaron a cabo una protesta, mediante el bloqueo de las vías de acceso a la ciudad de San Miguel. En esa ocasión el Gobierno decidió hacer uso de la Fuerza Armada para disolver la manifestación, subordinando la PNC al mando militar. Hubo un grave enfrentamiento entre los manifestantes y los efectivos del Ejército y la PNC, lo que dejó como saldo tres personas muertas y varios heridos. Varias personas fueron detenidas por los miembros de la PNC y fueron remitidas a autoridades militares, sin una justificación para hacerlo.

37. Más recientemente, durante el mes de marzo, el Gobierno puso en marcha un plan de seguridad pública para combatir la delincuencia, que incluye una amplia participación de la Fuerza Armada, en coordinación con la PNC. Al respecto es necesario señalar que si bien esta medida, en principio, encontraría su sustento en la Constitución, el espíritu de los Acuerdos de Paz exige que esta facultad posea una reglamentación legal que permita establecer de manera expresa y restrictiva los requisitos y las condiciones que deben concurrir para que se estimen perturbadas la paz interna, la tranquilidad, el orden o la seguridad pública, de manera excepcional, así como para que puedan darse por agotados los recursos ordinarios para su preservación.

38. Una reglamentación en ese sentido, que podría también determinar los límites de la autoridad de la Fuerza Armada y su subordinación a la Dirección de la PNC en estas situaciones extraordinarias, evitaría que la amplia discrecionalidad en la utilización de la Fuerza Armada que corresponde al Gobierno pueda servir como argumento para apartarla de las funciones que le establece la Constitución. Dichas funciones son el resultado de la negociación entre las partes en los Acuerdos de Paz, tras la experiencia del conflicto armado durante el cual la Fuerza Armada fue usada para controlar a la población.

Al respecto no dejo de advertir la incompatibilidad que puede haber entre las funciones propias de la Fuerza Armada y las tareas de seguridad pública.

2. Reformas necesarias

39. La situación de inseguridad ciudadana está llevando a algunos sectores a proponer la adopción de soluciones que son regresivas y que van en contravía con el perfil garantista de los Acuerdos de Paz. Ante ello es necesario señalar que el problema de la delincuencia no se resuelve mediante leyes draconianas, solución que además de simplista puede atentar contra la democratización del país. La adopción de políticas sociales, entre ellas la reintegración de los ex combatientes, la apertura de alternativas educativas y laborales para la juventud y la vinculación de la totalidad de la población en la actividad productiva puede ser, en ese sentido, una línea de acción de mayores beneficios.

40. Es también imprescindible fortalecer la capacidad del estado para combatir el crimen organizado y de motivación política. En este sentido, el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política formuló algunas recomendaciones que han sido mínimamente atendidas por el Gobierno. En primer término, recomendó el fortalecimiento de los mecanismos de investigación policial, mediante la creación de una Unidad Especial en la PNC para la investigación de este tipo de criminalidad. Si bien la sugerida Unidad se ha conformado, no se ha puesto a funcionar adecuadamente hasta ahora.

41. En el mismo sentido, se recomendó la adopción de un procedimiento especial para la sustanciación de este tipo de casos, a través del nombramiento de Jueces Designados o Específicos para conocer las causas. Algunos sectores de la comunidad jurídica salvadoreña han interpretado que esta recomendación se dirige a la implementación de los denominados "jueces sin rostro", lo que en su naturaleza dista mucho de ser el propósito del Grupo Conjunto. En la actualidad esta recomendación está siendo estudiada por la Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente, el Grupo Conjunto recomendó la adopción transitoria de una legislación premial que permita la exención o reducción de la responsabilidad penal a cambio de importante información para la investigación y esclarecimiento del crimen organizado o políticamente motivado. Esta recomendación no tiene ningún avance.

3. Coordinación interinstitucional

42. Por otra parte es necesario reiterar la preocupación de la ONUSAL por la prosecución de fallas graves de coordinación entre la PNC, el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el servicio de defensoría pública de la Procuraduría General de la República. Por iniciativa de la ONUSAL y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en la zona oriental del país y en el departamento de Chalatenango han comenzado a establecerse comités de coordinación entre las mencionadas instituciones, cuyos resultados han sido positivos, por lo que sería conveniente que esta experiencia continúe y se extienda a las otras regiones.

43. Una verificación de 49 unidades representativas de la PNC realizada durante los meses de febrero y marzo de 1995 permitió establecer, entre otras deficiencias, que durante el lapso de una semana esa institución policial comunicó al juez competente solamente el 12% de las actuaciones iniciadas a partir de avisos o denuncias. Es alarmante el dato en cuanto a las comunicaciones a la Fiscalía General de la República, las que no se realizan por ninguna de las unidades verificadas. Esa misma jornada de verificación arrojó que solamente el 20% del total de las órdenes de detención que han sido giradas por los tribunales competentes se habían hecho efectivas por la PNC.

44. Asimismo, se observó que la gran mayoría de las detenciones practicadas por la policía se realizan sin orden judicial: solamente el 11% de las mismas se realiza por orden del juez. El resto se divide en detenciones en flagrancia (66%) y detenciones en flagrancia "impropia" (dentro de las 24 horas) (23%). Esta última situación, vista en el contexto del grado de desarrollo institucional actual de la PNC, parece confirmar que los efectivos policiales acuden a la figura de la flagrancia en forma imprecisa.

45. La verificación también reveló una falta de uniformidad y altibajos en relación a la calidad de los sistemas de registro de las actuaciones y diligencias policiales, así como una falta de fiscalización por parte de los mandos en cuanto a la forma en que se llevan los registros oficiales. El registro irregular repercute en la elaboración de la documentación que se remite a las autoridades judiciales, donde se aprecia en muchos casos que se omite el cumplimiento de requisitos legales, lo que puede derivar en la declaración de nulidades procesales.

4. La PNC y las manifestaciones públicas

46. Durante el período que comprende este informe el país fue sacudido por una serie de manifestaciones públicas, algunas de las cuales rebasaron su carácter pacífico y pusieron a prueba la capacidad del Gobierno para dar respuestas oportunas y coherentes con el espíritu de pacificación y respeto a la legalidad democrática. Es menester elogiar la prudencia con la que el Gobierno enfrentó buena parte de estos hechos, abriendo los canales para el diálogo y para la búsqueda de fórmulas de entendimiento con los manifestantes. No obstante se debe decir, simultáneamente, que los referidos hechos pusieron también en evidencia algunas deficiencias de la PNC para el control de manifestaciones públicas y de situaciones de crisis.

47. El 24 de enero se registró una protesta masiva de desmovilizados en San Salvador, en la que se tomaron varios edificios, como la Asamblea Legislativa y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), y obstaculizaron el tránsito en tres vías principales del país. A las afueras de la Universidad Nacional, cuando avanzaban los manifestantes, los miembros de la PNC hicieron fuego con escopetas, cayendo herido de muerte Andrés Flores Méndez. Otros tres heridos declararon que los agentes dispararon con sus armas al aire y luego contra ellos. La versión que ofrecen los agentes afirma que los desmovilizados habrían atacado con machete a los policías.

48. En otros momentos de la jornada se observó una actitud prudente de la PNC, aunque también quedó de manifiesto que ésta carecía en ese momento de recursos materiales y preparación suficiente para afrontar graves alteraciones al orden público. Un grupo de aproximadamente 1.000 ex patrulleros y defensas civiles efectuó un bloqueo de la Carretera Panamericana durante todo un día. Primero, un contingente de 150 policías acudió al lugar. Horas después se hicieron presentes alrededor de 30 agentes antimotines. Estos permanecieron a 1 kilómetro de distancia y no intervinieron. Al día siguiente los manifestantes se trasladaron hasta el Ministerio de Hacienda, donde se tomaron las instalaciones, controlando las puertas de acceso. El mismo 24 de enero, unos 350 ex combatientes llegaron hasta el interior de la Asamblea Legislativa y de la Corte Suprema de Justicia, tomando ambos edificios públicos, así como los aledaños, impidiendo el acceso y salida y reteniendo como rehenes a varios diputados. La PNC asumió en estos dos casos una actitud prudente de observación y no intervino en ningún momento.

49. El 27 de enero de 1995, un grupo de aproximadamente 300 desmovilizados de los antiguos cuerpos de seguridad efectuó una marcha hacia la Casa Presidencial, durante la cual se registraron varios problemas y enfrentamientos entre los manifestantes y la PNC, que alcanzaron la máxima tensión cuando los desmovilizados tomaron como rehenes a tres agentes policiales. Al parecer la toma de estos rehenes obedeció a la falta de organización del despliegue operativo. El número de agentes que se encontraba en contacto con los manifestantes era evidentemente bajo, y que éstos evidenciaron no conocer qué actitud tomar, estando divididos en grupos fácilmente vulnerables.

50. Un caso preocupante se registró el 29 de marzo, cuando la PNC reprimió violentamente a una manifestación de alrededor de 1.500 lisiados de guerra en San Salvador, algunos de los cuales estaban armados con corvos, piedras e incluso un arma de fuego. Pese a que en esa ocasión la policía empleó medios no letales, tales como gases y municiones de goma, el exceso de celo con el que actuó la PNC en la disolución de la manifestación no guardó proporción con el objetivo buscado. Es necesario decir, sin embargo, que el porte de armas en una manifestación es un hecho que desnaturaliza el sentido pacífico que deben tener este tipo de acciones y que deja ver un ánimo confrontativo que no debe tener lugar en el contexto de las transformaciones nacionales.

51. En condiciones similares la PNC ha ejercido con profesionalismo sus actividades. Ello en particular cuando la población ha sabido ejercer su derecho de asociación y manifestación en forma pacífica, que corresponde por mandato legal a la PNC proteger. Es el caso de la celebración de una marcha pacífica organizada el 14 de diciembre por campesinos de las zonas ex conflictivas del país en demanda del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de transferencia de tierras. En esa circunstancia la PNC estableció, junto con los organizadores de la actividad, las condiciones para que ésta se realizara en forma ordenada y pacífica. El resultado de esta conducta policial redundó en la inexistencia de incidentes durante toda la jornada.

52. Más allá de la legalidad o ilegalidad de las manifestaciones que se han venido verificando en el país, es esencial que las tareas de orden público se lleven a cabo de manera congruente con los Acuerdos de Paz, lo que se debe concretar sustancialmente en el fortalecimiento de la capacidad operativa de la

PNC, y en la profesionalización de sus efectivos para el manejo de situaciones de crisis, conforme a los criterios de proporcionalidad y gradualidad del uso de la fuerza contenidos en las normas de su propia ley. En ese sentido, un hecho positivo ha sido la reciente dotación de la PNC con equipos para el control de motines. Adicionalmente es necesario superar la lentitud e indecisión de la PNC para enfrentar este tipo de situaciones, que está siempre en espera de lineamientos por parte de la autoridad política.

5. Casos de violaciones a los derechos humanos por parte de la PNC

53. A través de los resultados de la verificación de casos individuales de presuntas violaciones que realizan la Procuraduría y la ONUSAL, en estrecha cooperación, se apreciaron, en el período que abarca este informe, algunos casos aislados de graves violaciones al derecho a la vida y a la integridad física por parte de efectivos de la PNC. Fue inquietante verificar un cambio negativo en la entidad de estas violaciones, bien en razón de la gravedad de sus características, del rango de los efectivos en ellas involucrados, o de la existencia de conductas de algunos miembros de la PNC destinadas a desviar o entorpecer las investigaciones. No obstante, debe resaltarse que esa situación no se ha reproducido en los últimos tres meses que cubre este informe y que la tendencia parece confirmar una evolución positiva. Algunos de esos casos se reseñan a continuación.

54. El 4 de noviembre de 1994, Nelson Arnulfo Pineda Sosa, menor de edad, fue muerto por agentes de la PNC cuando se conducía en un vehículo por la ciudad de San Miguel en compañía de su amigo Melvin Reynaldo Díaz, quien resultó herido. Según la versión policial, dos agentes intentaron registrar un vehículo sospechoso, pero las personas a bordo se dieron a la fuga. Al iniciar la persecución advirtieron que el conductor sacó la mano por la ventanilla del vehículo, portando un objeto que no pudieron identificar. Poco después el conductor del vehículo perseguido se detuvo, y trató de arrojar el objeto que portaba hacia los agentes. Luego los agentes hicieron disparos de advertencia y divisaron que lo que portaba el conductor del vehículo perseguido era una granada. Sin embargo, el Juez actuante comprobó que la referida granada estaba en depósito en la Delegación de la PNC desde el 17 de septiembre pasado. Los efectivos involucrados fueron puestos a disposición del Tribunal competente, al tiempo que la Delegación de la PNC informó al Director General de esa institución que los mismos policías habían colocado la granada en el vehículo de la víctima para justificar su actuación. Inexplicablemente la Cámara de lo Penal de la primera sección de oriente decretó la libertad del sargento que estaba al mando de esa patrulla.

55. El 11 de noviembre de 1994, en la ciudad de San Miguel, dos agentes de la PNC dispararon sobre Víctor Manuel Portillo, produciéndole una herida en la región dorsal que le ocasionó la muerte. En el momento de los hechos, según verificación de la ONUSAL, no existía orden de detención contra la víctima, ni se configuraban los elementos para considerar una situación de flagrancia por delito o falta alguna. Las diligencias judiciales realizadas descartan la versión policial, que afirma que Portillo abrió fuego contra los efectivos. Según un testigo presencial, los agentes dispararon desde su vehículo a Portillo por la espalda, mientras éste corría. El Juez de Paz dispuso la detención de

los efectivos, pero al proceder a notificar a los presuntos responsables el auto de detención, el tribunal fue informado de que los agentes se habían fugado de las bartolinas de la misma Delegación de la PNC de San Miguel.

56. Juan Carlos Mina fue detenido el 24 de septiembre de 1994 por efectivos de la PNC en el Caserío Guarnencia, Santa Ana, por la supuesta comisión de la falta penal "ebriedad escandalosa". El denunciante sostiene que en ningún momento opuso resistencia física a la detención, circunstancia que fue confirmada por testigos presenciales, quienes además niegan que el detenido promoviera escándalo alguno. La ONUSAL pudo constatar que la víctima presentaba varios golpes. El detenido alega que fue golpeado por un sargento de la PNC en la misma dependencia policial, estando esposado y con los pies atados, lo que fue confirmado por un testigo que guardaba detención en el mismo lugar.

57. El 28 de diciembre de 1994, Naín Enrique Bonilla, de 17 años de edad, fue detenido por miembros de la División Antinarcotráfico (DAN) de la PNC destacada en la zona de El Amatillo, la Unión, sindicándosele como el autor del hurto de un fusil G-3 de dicha División. Estando detenido, dos efectivos de la PNC procedieron a amordazarlo y a colocarle una bolsa plástica en la cabeza, hasta presentar los primeros signos de asfixia. El procedimiento fue repetido en tres oportunidades, hasta que la víctima procedió a dar el nombre de otra persona como autor del supuesto hurto. Al retractar su confesión el día siguiente, fue nuevamente encapuchado hasta en siete ocasiones, sumergiéndose incluso su cabeza en agua. La verificación realizada por la ONUSAL permite confirmar la veracidad de la denuncia.

58. René Morán Valiente fue detenido junto a otras siete personas por efectivos de la PNC de Nueva San Salvador el 26 de noviembre de 1994. Alega que fue amenazado y golpeado en el oído con una pistola por el Subcomisionado al mando de la Delegación de la PNC de La Libertad. Este oficial ya había sido señalado como autor de malos tratos en una denuncia interpuesta ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y su conducta irregular ya había sido señalada en un caso presentado a la ONUSAL el 11 de agosto de 1994. La situación fue denunciada por la ONUSAL directamente al Director General de la PNC.

59. El 23 de febrero de 1995, en San Rafael Oriente, San Miguel, murió el Sr. Manuel Alberto Garay, como consecuencia de disparos de arma de fuego efectuados por un agente de la PNC. La víctima se dirigía a su domicilio en horas de la noche, conduciendo un pick-up sin matrícula. Lo acompañaba su amigo José Cruz Larín. En el camino un agente de la PNC hizo señales de alto pero Garay no detuvo el vehículo, continuando la marcha a gran velocidad, según reconoce el testigo Cruz Larín. En ese momento, un agente efectuó dos disparos, uno de los cuales alcanzó a Garay en la cabeza produciéndose su muerte. La versión policial es contradictoria, e inclusive se intentó distorsionar los hechos. El agente responsable de los disparos finalmente reconoció haber mentido al informar inicialmente sobre el suceso.

60. El 2 de diciembre de 1994 los trabajadores del Instituto del Seguro Social ocuparon dependencias de esa institución durante un conflicto laboral. Se produjo una intervención de la PNC en la que efectivos policiales de diversa graduación actuaron indebidamente uniformados y sin identificación, realizaron

disparos al aire con sus armas de reglamento en un local cerrado de uno de los centros hospitalarios, con grave riesgo para las personas que allí se encontraban. En el operativo participó la Jefe de la Unidad de Investigaciones Disciplinarias de la PNC. En los hechos resultaron personas lesionadas de ambos bandos.

6. Mecanismos de control y fiscalización de la PNC

61. En el contexto de estos hechos, es necesario resaltar que se siguen verificando algunas deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos de fiscalización y de control interno de la PNC. La ONUSAL constató que, para el 2 de diciembre de 1994, la Fiscalía General de la República daba cuenta de haber iniciado 71 procesos penales contra miembros de la PNC por su presunta participación en hechos delictivos, acaecidos en su mayor parte durante 1994. A esa fecha, la Unidad de Investigación Disciplinaria sólo había iniciado expedientes para la sanción administrativa en ocho de esos casos. Ante esta situación la ONUSAL manifestó su inquietud al Director de la PNC, hecho que contribuyó a activar los mecanismos disciplinarios internos en relación a algunos de estos casos.

62. En esa misma fecha, la Unidad de Investigación Disciplinaria había recibido 506 casos contra efectivos de la PNC, de los cuales se encontraban pendientes de investigación 430, que en una gran parte se referían a faltas menores de los efectivos. Al 2 de marzo de 1995 la Unidad tramitaba 780 expedientes, de los cuales 116 correspondían a faltas graves y muy graves. La falta de celeridad por parte de la Unidad Disciplinaria para la investigación de los casos que le son presentados, en especial aquellos relativos a violaciones graves a los derechos humanos, tales como ejecuciones arbitrarias, torturas o malos tratos, fue la causa de que la ONUSAL solicitara a la Dirección General de la PNC información sobre el estado de investigación de los casos verificados positivamente por la División de Derechos Humanos. A partir de esta comunicación el Viceministerio de Seguridad Pública y la Dirección de la PNC hicieron público su compromiso de resolver en el más breve plazo todos los casos graves que se encuentran en curso de investigación. Asimismo, las referidas autoridades manifestaron que procederán a efectuar reformas al sistema disciplinario interno para agilizar y mejorar los procedimientos.

63. Las deficiencias verificadas indican que esas reformas son necesarias. Algunas soluciones, asimismo, deberían apuntar a la incorporación a esa Unidad de personal de dirección debidamente capacitado para el desempeño de las funciones que le son propias, así como de los medios materiales que requiere para ese mismo efecto. La dirección de la Unidad de Investigación Disciplinaria cambió a fines de marzo.

64. En el mismo sentido, sería conveniente dotar al Tribunal Disciplinario de la PNC de la estructura y procedimientos aptos para imponerle la celeridad y la eficacia que reclama la importante función que debe desempeñar. Al 2 de marzo de 1995 el Tribunal venía conociendo de 26 denuncias, 18 de las cuales corresponden a un listado de casos graves presentados por la ONUSAL. Entre las medidas que podrían adoptarse para optimizar los procedimientos de control interno, estaría la modificación del reglamento disciplinario para

descentralizar el ejercicio de la facultad disciplinaria de la PNC, ampliando la competencia de sus mandos departamentales para que entiendan en los casos de faltas que no revistan mayor gravedad, a fin de que el Tribunal se aboque al conocimiento de los casos que comprometen drásticamente a la PNC, en especial en materia de derechos humanos.

65. Junto con estos órganos internos de control, los Acuerdos de Paz dotaron a la PNC de un mecanismo de fiscalización externa a través de su Inspector General, cuya función es determinante para garantizar el respeto a la legalidad en las actuaciones policiales. Pese a que el Inspector General fue nombrado hace seis meses, éste careció de claridad acerca de sus facultades, lo que se tradujo en una notoria ineficacia de su trabajo. El 31 de marzo el Inspector General fue removido de su cargo.

7. Investigación del delito

66. Por otra parte, se aprecia una falta de desarrollo de las actividades de investigación que le corresponden a la PNC para la persecución del delito. En las unidades de despliegue territorial la actividad de investigación es casi inexistente, ya que del 15% del total del personal que está asignado a tareas de investigación, 75% realiza tareas como diligenciador dentro de las unidades y no en el terreno. A ello debe sumarse la drástica escasez de medios materiales aptos para la investigación del delito y la circunstancia que en el período abarcado por la verificación realizada, la PNC sólo inició diligencias de investigación en 22% de los casos que conoció por medio de anuncios o denuncias recibidas de la población. Se constató además que las diligencias policiales realizadas son mínimas, concretándose en general al acta de inspección, la declaración del ofendido y las declaraciones de testigos, cuando éstos existen. Son prácticamente inexistentes las diligencias que impliquen algún tipo de actividad investigativa por parte de la PNC. Es una constante que no se aporte un relato policial de los hechos, los que solamente surgen de la declaración del ofendido que textualmente se transcribe en las diligencias extrajudiciales. En otras ocasiones pudo comprobarse que no sólo no se relatan hechos, sino que directamente se califican jurídicamente conductas, sin aportar elementos de juicio al juez. En el caso de remisiones por faltas penales esta situación es constante.

67. Estas carencias en materia de investigación repercuten negativamente en los procesos judiciales, al carecer los tribunales y la Fiscalía de los elementos de prueba necesarios para actuar, todo lo cual redunda en la permanencia de la impunidad. Ello, combinado con el hecho constatado de que más de la mitad de las detenciones practicadas son por faltas, como ebriedad escandalosa o riña, y no por delitos, es expresión de que la PNC no centra su atención en el combate de los crímenes graves.

68. En el caso especial de la División de Investigación Criminal (DIC), que tiene la responsabilidad principal de esclarecer de los hechos delictivos de mayor gravedad, ésta ha tenido escasos resultados favorables, particularmente en relación con los casos que le fueron remitidos para su investigación por el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política. Asimismo, su investigación en el asesinato del dirigente del FPL-FMLN

David Fausto Merino Ramírez ("Franco"), ocurrido el 10 de noviembre 1994, demuestra una ineficiencia casi inexplicable. Ello reafirma la necesidad, ya señalada en este informe, de fortalecer la Unidad especializada en la investigación de delitos políticamente motivados.

8. Violencia contra la mujer

69. La violencia de género en El Salvador es un fenómeno que asume una incidencia y magnitud relevantes. Durante el año 1994 se observó un incremento del número de denuncias; el Instituto de Medicina Legal reportó 726 casos de delitos sexuales en contra de la mujer, desde enero de 1994 hasta enero de 1995 y reportó 765 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 634 fueron contra mujeres. Por otro lado, el Departamento de Protección del Niño y la Mujer de la Fiscalía General de la República reportó un total de 1.404 delitos cometidos contra la mujer, de los cuales 886 fueron clasificados como casos de maltrato y 246 como violaciones.

70. Este incremento de casos reportados puede ser en parte fruto de un proceso de concientización de las mujeres, quienes están gradualmente superando el miedo y la vergüenza a denunciar públicamente los casos de la violencia de la que son objeto y están empezando a confiar en las instituciones de protección y defensa de las mujeres, las cuales brindan un mayor respaldo institucional, a través de respuestas más organizadas provenientes sea del sector gubernamental o del no gubernamental. Son también importantes señales de sensibilización, un decreto de la Asamblea Legislativa que establece el 25 de noviembre como Día de la No Violencia Contra las Mujeres y el Proyecto de Ley para prevenir la Violencia Familiar, presentado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con la colaboración de organizaciones de mujeres y que debería ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

71. En este contexto, es importante mencionar los esfuerzos de prevención que están realizando diferentes grupos privados de mujeres, tendientes a reforzar la protección de la familia, la escuela y las instituciones transmisoras y formadoras de conductas para intentar romper el circuito de discriminación y de violencia contra la mujer. Asimismo, es de suma importancia involucrar en la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres a la PNC, incorporando en los programas de estudio materias relativas a los derechos humanos y creando instancias encargadas de la atención a las víctimas.

C. Administración de justicia

72. Un propósito fundamental de los Acuerdos de Paz es garantizar la independencia de las instituciones que conforman la administración de justicia frente a los demás poderes del Estado, dotándolas a la vez de las condiciones necesarias para que cumplan sus funciones con imparcialidad, transparencia y eficacia.

73. Para cuando la ONUSAL se instaló en el país el sistema de administración de justicia requería ser enteramente reestructurado. Los problemas más graves que se identificaron entonces se referían a la ausencia de independencia y autonomía

de la actuación judicial, a la existencia de signos evidentes de corrupción, a la ineficiencia de la justicia constitucional, a la falta de una formación técnica adecuada en la judicatura, a la persistencia de leyes obsoletas, a la falta de garantías y a la violación recurrente de las normas del debido proceso legal.

74. La Comisión de la Verdad destacó "la enorme responsabilidad del Órgano Judicial en la impunidad con la que ocurrieron graves hechos de violencia"[2] y coincidió con la ONUSAL en efectuar una serie de recomendaciones encaminadas a profundizar en las reformas ya contempladas por los Acuerdos de Paz en esta materia. Esos acuerdos y recomendaciones conforman un inventario de compromisos que deben ser cumplidos cabalmente.

1. El proceso de modernización del Órgano Judicial

75. Junto con las reformas constitucionales y legislativas establecidas por los Acuerdos de Paz, la construcción de un nuevo y eficiente sistema de administración de justicia exige la programación y ejecución de un proceso de modernización y profesionalización del Órgano Judicial que, en coherencia con la nueva legalidad democrática que lo sustenta, permita enraizar fuertemente una nueva práctica judicial. La conformación de la nueva Corte Suprema de Justicia, mediante el nuevo mecanismo de elección establecido por los propios Acuerdos, que garantiza la amplitud de su representatividad y contribuye a su independencia, ha sido, en ese sentido, un factor determinante en el avance de este proceso de modernización.

76. La nueva Corte Suprema de Justicia ha hecho públicos sus propósitos de modernizar el sistema judicial, erradicar la corrupción, capacitar a los funcionarios judiciales, evitar la retardación de justicia y contribuir a la eficacia de los mecanismos de protección social y de los órganos auxiliares, todo ello con el fin de adecuar la administración de justicia a la nueva realidad democrática y erradicar la impunidad. La Sala de lo Constitucional de la Corte marcó una pauta clara y ejemplar de su nueva orientación en uno de sus primeros fallos importantes, que se fundamentó en el artículo 144 de la Constitución, el cual consagra la primacía de los tratados - como los de derechos humanos - sobre las leyes ordinarias de la República[3].

77. Ante la sobrecarga de asuntos administrativos que ha encontrado la nueva Corte Suprema de Justicia, es muy positiva la creación, por su iniciativa, de una comisión integrada por personal judicial y administrativo que deberá encargarse de estudiar y proponer medidas sobre los problemas estructurales y de procedimientos que se presentan.

78. La nueva Corte también encontró una sobrecarga de casos pendientes. Ello ha resultado en un retraso que perjudica el goce de los derechos humanos. A título de ejemplo, el 18 de junio de 1994 entró en vigor una ordenanza municipal en San Salvador, por medio de la cual se prohíbe celebrar manifestaciones públicas durante los días laborales. Inmediatamente, varias organizaciones interpusieron un recurso de amparo en la Corte por considerar que la medida contraría el derecho de reunión pacífica, apreciación compartida por la División de Derechos Humanos (undécimo informe, A/49/281-S/1994/886, párrs. 43 y 44).

Ocho meses después, la Sala de lo Constitucional no se ha pronunciado y la medida queda vigente como una "Espada de Damocles" sobre las organizaciones sociales, varias de las cuales han recibido multas por desobedecerla.

79. Otra acción que la Corte se ha propuesto impulsar es la revitalización de la capacitación de jueces y del personal de colaboradores a través de la Escuela de Capacitación Judicial. Con mucha preocupación, a través de las evaluaciones de diversas actividades de capacitación, la ONUSAL ha determinado que los jueces y fiscales carecen de preparación básica en muchas materias y especialmente en relación al derecho internacional de los derechos humanos y, lo que es más inexplicable aún, que desconocen y no aplican las normas de la propia Constitución de El Salvador. Esta carencia de conocimientos sobre las normas se agudiza al apreciar las deficiencias en cuanto a la interpretación y razonamiento jurídicos, expresada en la aplicación literal y desarticulada de la ley ordinaria y al marcado énfasis en los aspectos procesales sobre los sustantivos. Se constató la existencia de notorias insuficiencias desde aspectos elementales como la capacidad de resumir o la de formular exposiciones, que surge tanto de una dificultad para aislar hechos relevantes, como de la falta de práctica en el análisis razonado.

80. Ello indica la necesidad de fortalecer la Escuela en el área de formación de jueces y de desarrollar programas de profesionalización en derechos humanos. Más allá de la depuración del Órgano Judicial, es indispensable tomar acciones de profundos alcances para mejorar la base formativa de sus funcionarios y mejorar así su capacidad de razonamiento jurídico. La ejecución de programas sistemáticos y planificados en ese sentido requiere de todo el apoyo que la comunidad internacional esté en posibilidad de brindar. Un hecho positivo ha sido el reciente nombramiento del Doctor José Albino Tinetti, destacado abogado, como Director de la Escuela.

81. Una de las acciones primordiales para la nueva Corte ha sido el inicio de la depuración del Órgano Judicial, la que además de haberse contemplado en los Acuerdos y en las recomendaciones de la División de Derechos Humanos y de la Comisión de la Verdad, es un reclamo urgente de la sociedad salvadoreña. A ese respecto la Corte ha dado pasos concretos, y ha sacrificado la prontitud que se demanda de este proceso, para tomar todas las previsiones en procura de que esta depuración se lleve a cabo con el estricto respeto del debido proceso y en coherencia con las disposiciones que en la materia incluyen los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura adoptados por las Naciones Unidas. Esta depuración, para marzo de 1995, implicó la destitución de un magistrado de la cámara de segunda instancia, de cuatro jueces de primera instancia y de un juez de paz, y la suspensión de tres jueces de paz por 60 días. Este proceso se complementa con la creación por la Corte del Departamento de Investigación Judicial, que deberá controlar la pureza del Órgano Judicial.

82. Este Departamento, que estará operando desde el 1º de abril, cuenta con un jefe, dos colaboradores y 15 auxiliares y dos vehículos. De inmediato estarán abriéndose carpetas para cada juez del país con el propósito de llevar un registro de las denuncias que se reciban. Resulta evidente que este esfuerzo de la Corte necesita ser fortalecido en cuanto a la pronta aprobación de un reglamento y a la ampliación de su cobertura de recepción de denuncias a nivel

nacional, pues las mismas sólo se recepcionan en el local de la Corte Suprema de Justicia.

83. Este proceso se complementa también con la evaluación anual de magistrados y jueces por el Consejo Nacional de la Judicatura. La Comisión de la Verdad recomendó que sólo permanecieran en la carrera judicial aquellos jueces que, después de una rigurosa evaluación del Consejo, demostrasen vocación judicial, eficiencia, preocupación por los derechos humanos, y estuviesen rodeados de las garantías de independencia, criterio judicial, honestidad e imparcialidad en sus actuaciones.

84. La primera evaluación, realizada por el Consejo en junio de 1994, encontró serias dificultades, tales como la falta de precedentes, de recursos económicos, de personal capacitado y de equipo adecuado, actitud recelosa y negativa por parte de algunos funcionarios, falta de cooperación, desorden administrativo en los tribunales y el temor de los usuarios y litigantes, lo que impidió que contestasen con objetividad. Para la segunda evaluación de los jueces de primera instancia, llevada a cabo en febrero de 1995, el Consejo sistematizó los criterios de evaluación (número de sentencias, observación de plazos, eficiencia y celeridad, resoluciones que revelen negligencia o ignorancia, sanciones impuestas por los superiores en grado, movimiento general del tribunal, puntualidad, orden y disciplina) y desarrolló una serie de fichas y otros registros. Esta evaluación se apega estrechamente a la norma contenida en la Ley del Consejo, pero no deja espacio suficiente a otros criterios de evaluación, tales como preocupación por los derechos humanos de los procesados o de las víctimas, la contribución del juez al desarrollo de las ciencias jurídicas, la formación personal, la calidad y no sólo el número de sentencias dictadas, etc.

85. Otro importante tema que está enfrentando la nueva Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala de lo Penal, es la compleja problemática penitenciaria y de los presos sin condena, situación a la cual la ONUSAL ha venido señalando que debe dársele una respuesta pronta y viable. La violencia penitenciaria registrada desde principios de 1994 tuvo varios orígenes. Uno de ellos fue el retardo de los jueces al depurar los juicios.

86. Inmediatamente después de haberse instalado, la Sala de lo Penal creó el Departamento de Reducción de Reos sin condena. Se llevó a cabo un censo de la población reclusa con seguimiento de causa, con el objeto de lograr en un momento determinado que ese Departamento pueda seguir el movimiento de las causas. También se solicitó a los jueces información sobre sus últimas resoluciones en los juicios a su cargo a fin de lograr controlar estos procesos en los aspectos de retraso y avance. En mérito a los oficios que se enviaron pidiendo que se informe mensualmente sobre toda la actividad del juzgado, se lograron satisfactorios resultados, ya que también se pudo detectar la forma en que el juzgado se desarrollaba y el tiempo en que tardaba en resolver. La Sala también solicitó que se realizaran las visitas de cárcel tal como lo exige la ley en el artículo 692 del código procesal penal, lo que dio como resultado una gran afluencia de los jueces a los centros de reclusión. Además se ha preparado un formulario del cómputo de la pena que ha permitido aumentar la población de penados. Hasta el momento este trabajo ha cubierto un 40% de todas las cámaras

que conocen en materia penal habiéndose detectado un grave atraso en el trabajo de éstas hasta por un período de cinco años.

87. En este marco de actividades, en marzo de 1995 el Ministerio de Justicia terminó de elaborar un proyecto de reformas al código procesal penal, mientras entre en vigencia el nuevo código, modificando la orientación tradicional de la detención provisional y la excarcelación, así como la forma de sustentación de la instrucción para evitar la retardación de justicia y el acrecentamiento del fenómeno de los presos sin condena. El proyecto propone, entre otros aspectos, la reducción del plazo para la ampliación del término de instrucción de 120 a 30 días, aumenta los requisitos para dictar la detención provisional, precisa la posibilidad de apelación de la resolución del juez, amplía de tres a ocho años los delitos susceptibles de excarcelación, incorpora nuevas medidas cautelares alternativas o conjuntas a la excarcelación y establece efectos retroactivos benignos para las detenciones decretadas antes de la entrada en vigencia del decreto.

88. Por su parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte ha venido indicando la necesidad de reducir el uso de la detención provisional, afirmando que, según el derecho internacional de los derechos humanos, la detención provisional "no puede nunca constituir la regla general de los procesos penales ... sino que debe existir una valoración del juez, específica y propia de cada caso ... y sólo puede justificarse en la medida en que sea imprescindible y necesaria para la defensa de bienes jurídicos fundamentales"[4].

89. En otro sentido, un problema grave que ha enfrentado la Corte ha sido el de la carencia de defensores y la nulidad de los procesos que conlleva. Ello ha sido especialmente grave en casos de detenidos por crimen organizado, que han sido liberados de manera intencional. Frente a esta situación, la Sala de lo Penal de la Corte, con la cooperación del Ministerio de Justicia y la ONUSAL, reunió durante el mes de febrero de 1995 a todos los jueces de primera instancia y de paz del país para estudiar y proponer algunos lineamientos de actuación en estos casos.

90. También, con el propósito de mejorar las relaciones funcionales entre jueces, policías y fiscales y efectuar algunas sugerencias, la ONUSAL ha señalado a la Corte una serie de irregularidades, tales como la inexistencia de control judicial sobre las actividades de la policía municipal, la ausencia de los jueces de paz los fines de semana, la falta de un mejor sistema de control judicial de la ejecución de las órdenes judiciales de captura por parte de la PNC, las dificultades que afrontan las autoridades para disponer de abogados defensores durante los procesos y la inexistencia de una interrelación entre jueces y policía que permita que aquellos orienten a los miembros de la PNC sobre la manera de diligenciar los procesos de instrucción penal. También se informó de problemas entre fiscales y policías en cuanto a que la Fiscalía carece de una real dirección funcional sobre las unidades de la PNC (siendo necesario que la Fiscalía dicte instructivos sobre su actividad funcional).

2. Reformas legislativas

91. Varios compromisos en materia de administración de justicia deben concretarse en reformas constitucionales y legislativas. En la actualidad, está en manos de la Asamblea Legislativa la mayor responsabilidad de llevar a la práctica tales reformas, mediante su estudio y aprobación en el más breve plazo. Es inquietante que las reformas constitucionales aprobadas en su primera lectura en abril de 1994 por la Asamblea precedente no hayan sido ratificadas por la actual. Algunos de estos compromisos se refieren a continuación.

a) La Corte Suprema de Justicia

92. La reforma constitucional adoptada en los Acuerdos estableció una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y una nueva forma de elección de sus magistrados, con miras a avanzar en una independencia y autonomía reales en el poder judicial. Los Acuerdos también introdujeron el requisito de ser abogado para ser juez de paz, lo que originó un masivo cambio de los jueces de paz del país.

93. La Comisión de la Verdad recomendó la desconcentración de funciones de la Corte Suprema de Justicia y en particular de su Presidente como rector del Órgano Judicial, por considerar que ésta menoscaba seriamente la independencia de los jueces de instancias inferiores y de los abogados. Esta recomendación, que se dirige en primer lugar a transferir la facultad de nombrar y remover de su cargo a los jueces y los Magistrados, de la Corte Suprema de Justicia al Consejo Nacional de la Judicatura, requiere una reforma constitucional que, al no haber sido incorporada en las reformas aprobadas en primera lectura el 29 de abril de 1994 por la anterior Asamblea Legislativa, presenta un mayor retraso.

94. En segundo lugar se recomendó adjudicar a un ente independiente la competencia de autorizar y suspender las actividades profesionales de los abogados y notarios, concentrada en poder de la Corte Suprema. La reforma constitucional iniciada en abril de 1994 cumple parcialmente esta recomendación, pues suprime la facultad de la Corte Suprema para suspender a los abogados y notarios, la cual sería competencia de un Consejo Nacional de la Abogacía y Notariado. En la reforma en curso, no obstante, la Corte retiene la facultad de autorizar el ejercicio profesional de los abogados y notarios.

b) El Consejo Nacional de la Judicatura

95. En los Acuerdos de México se estableció la redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, a efectos de que estuviese integrado de tal forma que se asegurase su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos. Asimismo se acordó ubicar bajo su responsabilidad la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

96. Con el fin de asegurar la independencia del Consejo, la Comisión de la Verdad recomendó modificar el sistema de remoción de sus miembros de tal suerte que ésta sólo proceda por causales legales precisas y con el voto favorable de dos terceras partes de la Asamblea Legislativa. Esta recomendación se incorporó en las reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura y también ha sido introducida en las reformas constitucionales iniciadas en abril de 1994.

97. La División de Derechos Humanos y la Comisión de la Verdad coincidieron en recomendar el perfeccionamiento del sistema de composición del Consejo, en orden a subsanar las deficiencias que acentúan su dependencia de los partidos políticos; y de las atribuciones del Consejo, para asegurar la calidad y objetividad de los procesos de selección de candidatos a magistrados y jueces. Se recomendó igualmente reforzar la independencia de la Escuela de Capacitación Judicial y adoptar un reglamento más riguroso para asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales. Estas recomendaciones no han sido cumplidas hasta ahora.

c) La carrera judicial

98. Los Acuerdos de Paz establecieron que la legislación secundaria debe proveer lo conducente a que el ingreso a la carrera judicial se efectúe a través de mecanismos que garanticen la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados, lo cual debe comprender concursos y el paso por la Escuela de Capacitación Judicial. Las reformas parciales a la ley de carrera judicial introducidas en 1992 fueron muy superficiales y no establecieron claros criterios al respecto. El cumplimiento de los compromisos adquiridos requiere de un replanteamiento integral de la carrera judicial, que implica la adopción de una nueva ley que la rija, lo cual no se ha verificado hasta la fecha.

d) La Justicia constitucional

99. Con el fin de ofrecer a los ciudadanos un mayor acceso a los mecanismos constitucionales de protección, la División de Derechos Humanos y la Comisión de la Verdad recomendaron otorgar a los jueces de primera instancia y los magistrados de segunda instancia la competencia para conocer y resolver sobre el hábeas corpus y el amparo, así como la agilización de sus procedimientos.

100. La referida reforma constitucional en curso amplía el ámbito de aplicación del hábeas corpus a los derechos a la dignidad e integridad física, psíquica y moral de las personas detenidas, distribuyendo la competencia de la forma siguiente: la Corte Suprema de Justicia conocerá del hábeas corpus en los casos de antejuicio contra altos funcionarios del Estado y, en revisión, los casos de denegación de libertad en los hábeas corpus presentados ante tribunales inferiores; las Cámaras de Segunda Instancia con competencia penal conocerán los hábeas corpus en los casos de detenciones judiciales y los juzgados de primera instancias los hábeas corpus en los casos de detenciones administrativas o captura por particulares. Esta formulación constitucional, que en principio sería satisfactoria, debe complementarse con una regulación más adecuada del hábeas corpus en la legislación secundaria, que permita la prontitud de su aplicación en protección de la libertad e integridad personales, que es su finalidad esencial.

101. En esa dirección el Ministerio de Justicia ha elaborado un anteproyecto de ley muy positivo. Contempla la supresión de los jueces ejecutores, garantizar la contradicción a través de la intervención de las partes en la audiencia correspondiente, resolución de la acción en 24 horas por la autoridad judicial que realice el acto oral la misma que puede ser impugnada, la exención de requisitos formales, la intervención de la Procuraduría para la Defensa de los

Derechos Humanos, y sanciones disciplinarias y penales a los funcionarios emplazados que no cumplan con presentar al detenido o no concurran al acto oral y a las autoridades judiciales que se excedan dolosamente en los plazos legales.

102. En cuanto al amparo, la recomendación no fue atendida. Con la ratificación de las reformas constitucionales en curso la competencia quedaría en manos de la Corte Suprema, distribuida entre sus cuatro salas en razón de la materia, lo que además técnicamente no parece lo más conveniente.

e) Las garantías del debido proceso

103. Las recomendaciones para ampliar las garantías del debido proceso presentan un avance significativo en la reforma constitucional en espera de su ratificación por la actual Asamblea. La referida reforma reconoce el carácter inderogable del derecho a la defensa, suprime el valor de la confesión extrajudicial, disminuye el plazo del arresto por faltas administrativas de 15 a 5 días y reconoce que éste puede ser permutado por servicios sociales, reconoce el derecho de indemnización por retardación de justicia, estableciéndose el principio de la responsabilidad individual del funcionario y la responsabilidad subsidiaria del Estado.

f) La legislación penal

104. Los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la División de Derechos Humanos y de la Comisión de la Verdad establecen un conjunto de compromisos en materia penal y procesal penal, para cuyo cumplimiento es determinante la aprobación de los nuevos códigos, lo que se espera conseguir en los próximos meses. En los proyectos presentados por el Gobierno a la Asamblea Legislativa se satisfacen la gran mayoría de estas obligaciones, tales como la privación de todo efecto de la confesión extrajudicial, el fortalecimiento del ejercicio del derecho de defensa y de la presunción de inocencia, la tipificación de la tortura y las desapariciones forzadas como delito, la incorporación de una regulación de la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en términos de asegurar el respeto a los derechos humanos, el establecimiento de un sistema de información para detenidos, la determinación de sanciones para quienes violen los plazos máximos de detenciones policiales y judiciales, y la enunciación taxativa y restrictiva de las causales y de los funcionarios facultados para ordenar y ejecutar órdenes de detención administrativa.

105. Otros compromisos en esta materia no están comprendidos en los proyectos de códigos y algunos sólo pueden proceder mediante modificaciones constitucionales que tampoco han sido previstas. Entre éstos se cuentan la restricción de la detención administrativa, señalada por la Constitución en un máximo de 72 horas, y la supresión de facultades a la autoridad administrativa para imponer sanciones restrictivas de la libertad personal.

g) Detenciones arbitrarias por faltas de policía

106. Con la finalidad de revertir las prácticas de detenciones arbitrarias por faltas de policía se recomendó la derogación de la antigua Ley de Policía de 1886; el traslado de la competencia relativa a estas faltas a las autoridades judiciales; así como la regulación expresa de las funciones y facultades de la

Policía Municipal. El Ministerio de Justicia se encuentra abocado a la elaboración del proyecto de derogación y creación de un régimen de infracciones a la seguridad pública.

3. Instrumentos internacionales

107. El 30 de marzo, la Asamblea Legislativa, por iniciativa del Gobierno, ratificó dos instrumentos internacionales de primera importancia en cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Fue ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumento que otorga a las víctimas de violaciones, una vez agotados los recursos jurisdiccionales domésticos, la posibilidad de interponer denuncias ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este es posiblemente el mecanismo de protección más importante previsto por los tratados vigentes en el contexto del sistema de las Naciones Unidas. De igual forma, se procedió a la ratificación del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales ("Protocolo de San Salvador").

108. Otro importante avance es la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único tribunal internacional del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Todos los demás países de Centroamérica y más de 17 países americanos ya habían aceptado esta competencia de la Corte.

109. Durante casi cuatro años de verificación internacional permanente y directa de los derechos humanos en el país, El Salvador mostró ante la comunidad internacional que la soberanía del Estado se engrandece con la voluntad dispuesta a respetar y promover los derechos humanos al interior de sus fronteras. Ahora, ante el retiro de la ONUSAL, y con la terminación en marzo de 14 años de la supervisión por parte de relatores y expertos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el gesto de la Asamblea Legislativa representa su parte de confianza en que los mecanismos internos de protección podrán resolver satisfactoriamente las eventuales violaciones a los derechos humanos, a la vez que reafirma su propósito de garantizar que la protección internacional pueda operar cuando así se requiera.

110. Para completar el cumplimiento de las recomendaciones vinculantes de la Comisión de la Verdad en los aspectos relativos a la protección internacional de los derechos humanos, es necesario proceder al retiro de las reservas a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que dejan sin competencia al Comité contra la Tortura para efectuar investigaciones y pronunciarse acerca de violaciones sistemáticas. De igual manera, es conveniente facultar al Comité, en los términos de la referida Convención, para recibir comunicaciones que aleguen violaciones a la integridad personal. También permanecen en espera de su aprobación los Convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativos a la protección de la libertad sindical y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

111. El 26 de julio de 1991 se instaló en El Salvador la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, con el mandato de imponerse in loco sobre la situación de los derechos humanos y proponer las medidas que estimase adecuadas para garantizar su respeto y protección. Se trataba de la más vasta operación de verificación de los derechos humanos que se había emprendido en país alguno con el respaldo de la comunidad internacional, la cual configuró a la vez un proceso inédito en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

112. Al cierre de la ONUSAL, una visión retrospectiva permite afirmar que, junto con la democratización del país y la gradual consolidación institucional que la sustenta, la situación de los derechos humanos en El Salvador, pese a sus viceversas y a su fragilidad, ha venido mejorando notablemente. Ello es esencialmente un mérito del pueblo salvadoreño, que optó por la construcción de un estado de derecho por las vías del diálogo y del entendimiento. La verificación efectuada por la ONUSAL durante los seis meses que comprende este informe confirma esa tendencia.

113. La División de Derechos Humanos manifestó en diversas oportunidades su preocupación por los retrasos en la aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos pendientes, máxime al avistarse el fin de la operación de paz. En ese sentido es encomiable la actitud del Gobierno y de la Asamblea Legislativa al haber ratificado, el 30 de marzo próximo pasado, instrumentos internacionales de la mayor importancia y haber procedido a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos actos vienen a contribuir en el afianzamiento del sistema de protección de los derechos humanos en el país.

114. El cambio en la situación de los derechos humanos debe afianzarse y proyectarse en el tiempo. Por ello es indispensable ahora consolidar la nueva institucionalidad democrática salvadoreña, garantizando que a través de ella la población encuentre la protección eficaz y la realización plena de sus derechos y erradicando la impunidad, que en El Salvador es todavía una realidad latente. Junto con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz pendientes, el adecuado funcionamiento del sistema de administración de justicia, de la Policía Nacional Civil y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es, en ese sentido, el más próximo y evidente desafío.

115. Estos aspectos inconclusos de los Acuerdos de Paz serán objeto de seguimiento y verificación por parte de las Naciones Unidas en cumplimiento del mandato que las partes le confirieron, mediante la instalación, a partir del 1º de mayo y por un período de seis meses, de una oficina de verificación y buenos oficios que deberá informar permanentemente al Secretario General sobre la situación.

116. Recientemente la nueva Corte Suprema de Justicia ha comenzado a llevar a la práctica sus propósitos de modernizar el Órgano Judicial, erradicar la corrupción, capacitar los funcionarios judiciales, evitar la retardación de justicia y contribuir a la eficacia de los órganos auxiliares de la administración de justicia, tomando acciones tendientes a descongestionar su

sobrecarga de asuntos administrativos y de casos pendientes, a revitalizar la capacitación de jueces a través de la Escuela de Capacitación Judicial y a solucionar la crisis penitenciaria. De la misma manera la Corte, aunque a un ritmo lento, ha iniciado la depuración del Órgano Judicial.

117. Varias de las transformaciones de la administración de justicia requieren aún del apoyo de la comunidad internacional. La ONUSAL exhorta nuevamente a las instancias bilaterales y multilaterales de cooperación a que contribuyan en esta etapa de consolidación del proceso. Junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se han diseñado diversos proyectos de cooperación, que contemplan apoyo, entre otros, al proceso de formación de jueces, fiscales y defensores públicos, a la puesta en marcha de la Escuela Penitenciaria y a la divulgación de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos. De igual forma, han sido diseñados proyectos para apoyar la consolidación de la PNC, en particular en el fortalecimiento de sus órganos de fiscalización y al mejoramiento de su capacidad de investigación criminal. Otros proyectos se dirigen al fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

118. Uno de los mayores desafíos que enfrenta El Salvador en su actual coyuntura es el de ofrecer soluciones inmediatas a las apremiantes exigencias que plantea el aumento de la delincuencia, frente al cumplimiento ineludible de redefinir y llevar a la práctica una nueva doctrina de seguridad pública que, por sus componentes programáticos, evoluciona a un ritmo más lento. Es indispensable que las respuestas a la delincuencia guarden coherencia estricta con la Constitución y con los Acuerdos de Paz, lo que se concreta en el apoyo y consolidación de la Policía Nacional Civil como único cuerpo policial con competencia nacional para la preservación de la paz, el orden público y la tranquilidad ciudadana, y en el respeto estricto del carácter excepcional de la utilización de la Fuerza Armada para esos efectos.

119. A partir de la verificación activa se ha podido establecer la subsistencia de diversas deficiencias en la Policía Nacional Civil. Entre ellas se cuentan la debilidad de los mecanismos de investigación, la falta de coordinación del cuerpo policial con los jueces, con la Fiscalía y con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y el desconocimiento o la falta de aplicación de diversos procedimientos legales. A estas deficiencias se suman la falta de eficacia de la Inspectoría General de la PNC, pese a que el Gobierno la ha dotado de los recursos que requiere para el desempeño de sus funciones, y de la Unidad de Investigación Disciplinaria de la PNC en la tramitación de casos.

120. En el pasado reciente el país ha sido escenario de una serie de manifestaciones públicas, cuyo libre desarrollo es expresión de la apertura de espacios democráticos. No obstante algunas de ellas han rebasado su carácter pacífico. Estas situaciones han puesto en evidencia las debilidades de la PNC para el manejo de situaciones críticas, las que han sido inadecuadamente controladas y en ocasiones disueltas con injustificable violencia. Más allá de la dotación de equipos para el control de motines, hecho que se registró durante el período, es necesario que la PNC cuente con una mayor preparación en el uso proporcionado y gradual de los medios de coacción.

121. El retiro de la ONUSAL del país supone para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos el reto enorme de ser la única institución oficial encargada de velar directamente por el respeto y protección de los derechos humanos. Ello le marca un nivel de exigencias muy alto, pues culminada su etapa fundacional, debe ahora abocarse a la consolidación de sus mecanismos de protección y al ejercicio pleno de sus amplias facultades constitucionales y legales. Es conveniente que la Procuraduría mejore su proceso de elaboración, publicación y seguimiento de las resoluciones, revise el sistema de gestión de las delegaciones departamentales y su relación con la sede, ejerza mejor sus capacidades para la solución de situaciones críticas y asuma con mayor énfasis la verificación de situaciones especiales para los derechos humanos, tales como la seguridad pública, los problemas laborales y el sistema penitenciario. De igual forma, sería pertinente que la Procuraduría haga ahora una mayor presencia en las iniciativas y el estudio legislativo y potencie sus facultades de interponer recursos.

Notas

[1] Al mismo tiempo, la Comisión pidió al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que facilite la ejecución de un acuerdo de cooperación técnica en derechos humanos entre el Centro de Derechos Humanos y el Gobierno de El Salvador.

[2] De la Locura a la Esperanza: informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, pág. 189.

[3] Caso de Joaquín Villalobos Huezo, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 17 de noviembre de 1994; reproducido en Foro Judicial (FESPAD), diciembre de 1994, pág. 4.

[4] Caso de Joaquín Villalobos Huezo (op. cit.).