



Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia



Primer Informe

Febrero 2013



Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo.....	2
Informe de la Comisión Multinacional.....	7
Introducción.....	8
Panorama General.....	8
Estado de la Reforma y sus Contexto.....	13
Propuesta de agenda de trabajo inmediato.....	15
Mecanismos de monitoreo y análisis estratégico.....	18

Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia

Informe y propuestas después de la primera visita a Honduras

Resumen Ejecutivo

Tegucigalpa, marzo de 2013

I) Introducción:

La Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia (CMN) visitó a Honduras del 14-18 de Enero 2013 con el propósito de:

- Asesorar a la Alianza por la Paz y la Justicia en el mejoramiento del proceso de reforma y depuración.
- Asesorar, en la medida de lo posible, a los principales organismos oficiales involucrados en este proceso.
- Realizar durante las próximas visitas un proceso de auditoría social consistente y objetivo
- Proponer acciones y políticas alternativas, siempre animando al pueblo y a las autoridades hondureñas a no claudicar ante la violencia criminal.

Para ese efecto la CMN estará realizando visitas periódicas al país, cada 3-4 meses, entrevistándose con los actores claves del Estado y de la sociedad civil. Los miembros de la Comisión agradecen la colaboración de las autoridades y de los representantes de la sociedad civil en su primera visita.

II) Panorama General

1) Honduras es un país que enfrenta niveles extremos de violencia. Según el informe más reciente del Observatorio de la Violencia, hay 85.5 homicidios por cada 100,000 mil habitantes. A pesar de un visible crecimiento económico (centros comerciales, torres, etc.), existe un alto nivel de desempleo, especialmente de jóvenes, lo cual provoca más problemas de delincuencia en los barrios. Adicionalmente, aunque hay evidencia visible de cambios en la economía, el país ha tenido niveles muy bajos de crecimiento en el PIB (Producto Interno Bruto), un dato que está vinculado con los altos niveles de violencia en el país y la necesidad de seguridad privada para mantener un negocio.

2) Después de las muertes de los jóvenes universitarios Rafael Alejandro Vargas y Carlos Pineda, del asesor en materia de seguridad Alfredo Landaverde y la revelación de que Honduras tiene el nivel de homicidios más alto del mundo, el pueblo hondureño empezó a clamar por una reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia. La respuesta a ese clamor popular, fue la creación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública mediante Decreto 4-2012 emitido por el Congreso Nacional de la República. En octubre de 2012, la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) presentó 6 propuestas de ley y una reforma constitucional al Presidente del Poder Ejecutivo quien debía enviarlas al Poder

Legislativo para su revisión, discusión y posterior aprobación. Hasta la fecha de este informe, las propuestas de la CRSP permanecen en el despacho del Presidente de la República.

3) En general, en Honduras existe una falta de voluntad política, liderazgo, y coordinación para impulsar y efectuar la aplicación de una reforma integral al sistema de seguridad pública.

4) **Criminalidad:** La principal amenaza a la seguridad del Estado es la influencia de los traficantes de drogas. Se estima, que el 90% que las drogas consumidas en los Estados Unidos pasan por Honduras. Una de las personas entrevistadas por la CMN atribuyó la gran mayoría del problema de la tasa de homicidios al narcotráfico. Incluido en esto se encuentran las maras más organizadas y violentas, quienes trabajan para transportar las drogas para los grandes carteles. Este problema se exagera por el fácil acceso a armas legales y una criminalidad muy extendida que es independiente del narcotráfico y que se involucra en extorsión, secuestros, robos, y asaltos.

5) La influencia de los carteles ha corrompido las instituciones de la seguridad pública y gobiernos locales, proveyendo refugio para los carteles y facilitando su trabajo. Asimismo, el narcotráfico ha creado una "economía gris," en las zonas donde el empleo es precario.

6) Los asesinatos son cada vez más frecuentes. Aunque la tasa oficial es 20 muertos cada día, la falta de buenas estadísticas y el involucramiento de policías en hechos delictivos, los cuales no son reportados, sugieren que el número de homicidios reportados es mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales.

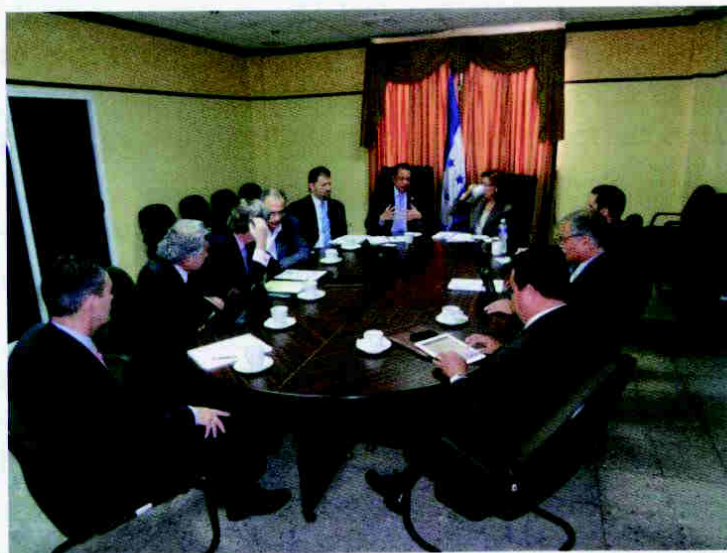
7) **La Policía:** Aunque la gente reconoce que hay buenos policías, no existe confianza entre la policía y el público. La policía adolece de un salario suficiente, su formación profesional es deficiente y su sistema administrativo es caótico. Por tanto, es difícil ser un buen policía, porque el buen policía no tiene acceso a un buen salario y, al mismo tiempo, existe la posibilidad de muerte por represalias de sus colegas corruptos. Esta situación solamente cambiará cuando la cultura predominante de la institución sea la de la honestidad y la integridad, con signos claros de reconocimiento social e institucional.

8) **La Dirección de la Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP):** La creación de este cuerpo independiente para llevar a cabo investigaciones de miembros de la carrera policial, fue un hecho positivo en el proceso de depuración y de reforma. La DIECP presentó cifras muy impresionantes a la Comisión, pero no habló sobre el tipo de seguimiento dado a los casos una vez que son remitidos al Ministerio Público u otros entes de investigación estatal. Además, la dirección adolece de capacitación técnica, lo cual resulta en investigaciones mal hechas y existe descoordinación y quejas entre la DIECP, el Ministerio Público, y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros en cuanto a cómo debe conducirse el proceso de investigación. Adicionalmente, no existe mecanismo para supervisar a la DIECP, provocando la pregunta, "¿Quién vigila la vigilante?"

9) **Fiscales y Jueces:** Los líderes del Ministerio Público admitieron libremente que sus recursos eran precarios y que varios de los fiscales y jueces estaban en la nómina y bajo el control de los "narcos". A pesar de esto, no había ninguna indicación de lo que se estaban tomando medidas en su caso para hacer frente a este problema.

III) Estado de la Reforma y su contexto

10) En general, el proceso de reforma está estancado y el público ha bajado sus expectativas en relación a un posible cambio en el sistema de seguridad. Los factores determinantes son principalmente de orden político, por ejemplo: el presidente Porfirio Lobo Sosa no ha entregado las propuestas de ley elaboradas por la CRSP al Congreso Nacional; existe gran descoordinación en el proceso de depuración policial (lo cual queda evidenciado en los procesos de depuración que existe en la misma Policía y la DIECP), en el sistema en general donde también se percibe una improvisación constante de varios actores y, finalmente, las instituciones claves le echan la culpa a otros actores. La comunidad internacional, en general, contribuye a esta fragmentación y descoordinación de la reforma debido a la manera en que maneja sus proyectos.



Reunión con el Fiscal General

11) En este último año de mandato del Presidente Lobo, el país enfrenta el riesgo de tener más respuestas improvisadas provisionales a la seguridad pública, enfrentará desestabilización por causa de las elecciones y no existirá los fondos suficientes para realizar las metas esperadas para la reforma de la seguridad pública, dado la crisis económica que se encuentra el país.

IV) Propuesta de agenda de trabajo inmediato

12) **La Alianza por la Paz y la Justicia:** Sugerimos varias acciones que debe tomar la APJ:

- *Nuevos aliados:* La APJ debe buscar aliados nuevos para sensibilizar sus miembros al trabajo importante de realizar la reforma y para fortalecer su posición de exigir el cambio al nivel nacional.
- *Plan Mínimo:* Desarrollar un plan mínimo de la reforma de la seguridad pública para exigir acción de los actores claves y acelerar el proceso de reforma
- *Acuerdo Nacional:* Promover una serie de eventos con diputados y candidatos para estructurar un “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública en Honduras” que idealmente cree la plataforma “Honduras unida contra la violencia y la impunidad”. Este acuerdo, basado en el plan mínimo de la APJ, se daría a conocer en el contexto de

una campaña pública para comprometer a los candidatos presidenciales a firmarlo y obligarse a cumplirlo.

- *Cooperantes*: Trabajar con los cooperantes para que acepten los propósitos del Plan Mínimo de Reforma y para que condicionen su cooperación y su ayuda financiera en la colaboración del gobierno en realizar este plan mínimo.

13) **Las autoridades**: Conjuntamente con la sociedad civil, tienen que desarrollar un plan básico de reforma que incluya los elementos siguientes:

- *Depuración*: El proceso actual no ha producido resultados. El proceso requiere dos acciones urgentes para recuperar la credibilidad:
 - *Depuración Express*: Identificar los nombres de por lo menos 20 oficiales completamente corruptos, preferiblemente de alta jerarquía y llevar a cabo su destitución lo más pronto posible.
 - *Casos emblemáticos*: Debe seleccionar 5 de los casos más emblemáticos de los oficiales corruptos y exigir su destitución inmediata.
- *Profesionalización*: Tiene que desarrollar un *Código de Ética del Funcionario Policial* en el corto plazo, fortaleciendo esta acción con la formación, la reforma curricular, la carrera policial, los procesos de ingreso y disciplinarios, etc. en el largo plazo.
- *Investigación de casos emblemáticos*: Se debe escoger tres o cuatro crímenes que representan la situación que enfrenta el país. Debe realizar una “investigación mixta” en la que autoridades y actores de la sociedad civil puedan participar para realizar la resolución de dichos casos.
- *Recreación de las Unidades vitales de la Policía*: Se debe proponer proceder a la reforma o recreación de dos unidades básicas: la de Investigación Criminal y la de Inteligencia Policial. Esto requiere el apoyo de la cooperación internacional y una estructura de soporte permanente.

14) **Cooperantes**: La cooperación internacional debe apoyar el plan mínimo y lograr a coordinar sus esfuerzos para empujarlo.

V) Mecanismos de monitoreo y análisis estratégico

15) Dado la volatilidad política que ha caracterizado el proceso de la reforma hasta el momento, la Comisión Multinacional es un recurso de análisis externo que puede ayudar a estabilizar este proceso. Es un recurso importante para orientar y guiar a la APJ en mantener una estrategia enfocada y no reactiva para lograr resultados efectivos en el corto y largo plazo.



Reunión con Julieta Castellanos,
Rectora de la UNAH



Reunión con la Ministra Ana Pineda de la
Secretaría de Derechos Humanos y Justicia



Edgar Gutiérrez, Comisionado de Guatemala,
durante la conferencia de prensa de la Comisión
Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia

Informe de la Comisión Multinacional



Los Miembros de la Comisión Multinacional
(izquierda a derecha: Mike May, Edgar Gutiérrez,
José Ugaz, Nick Seymour, ausente: Joaquín Mejía
Rivera)

Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia

Informe y propuestas después de la primera visita a Honduras

Tegucigalpa, febrero de 2013

I. Introducción

1. Entre enero del 2013 y hasta diciembre del 2014, la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia (CM/APJ) va a monitorear el proceso de reforma de la seguridad pública que se ha emprendido en Honduras, tras la indignación pública que provocó los asesinatos de dos jóvenes universitarios y de un antiguo dirigente político, ocurridos entre octubre y diciembre del 2011, aunque ciertamente esos hechos trágicos pueden considerarse el detonante de un problema grave y extendido de criminalidad que coloca al país con la tasa de homicidios más elevada del mundo (UNODC, 2012).
2. El trabajo de la CM/APJ se enfocará en: a) Asesorar a la Alianza por la Paz y la Justicia en el mejoramiento del proceso de reforma y depuración, b) Asesorar, en la medida de lo posible, a los principales organismos oficiales involucrados en este proceso, c) Realizar durante las próximas visitas un proceso de auditoría social y d) Proponer acciones y políticas alternativas, siempre animando al pueblo y las autoridades hondureñas a no claudicar ante la violencia criminal.
3. Para ese efecto la CM estará realizando visitas periódicas al país, cada 3-4 meses, entrevistándose con los actores principales y pronunciándose sobre los hallazgos, lo cual incluye dar a conocer a las autoridades y al público las recomendaciones concertadas con la Alianza. Este primer informe recoge nuestras impresiones y deliberaciones tras la primera visita a Honduras, efectuada del 14 al 18 de enero del 2013. La Comisión agradece la hospitalidad de la Alianza y la colaboración de las autoridades de gobierno y de los distintos sectores entrevistados.

II. Panorama general

4. A primera vista Honduras, y en particular su capital, Tegucigalpa, parece ser una sociedad relativamente moderna, con múltiples signos de incursión de las franquicias multinacionales. Cabe destacar sin embargo que la mayoría de la población no se aventura a caminar por las calles de noche. Esto se debe a que el país sufre la más alta tasa de homicidios en el mundo: 85.5 por 100 mil habitantes, de acuerdo al informe del 2012 de la Observatorio de Violencia. Mientras que la Comisión estaba en el país, seis jóvenes fueron ejecutados a sangre fría por un comando anónimo en una sola noche en una colonia popular de Tegucigalpa.

5. Honduras, por otro lado, tiene altas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Los domicilios están protegidos por rejas, púas y alambre electrificado y los guardias con armas de asalto cuidando los negocios y como custodios que se transportan en lujosos autos, forman parte de un paisaje de miedo e inseguridad. La extorsión, que recibe el sintomático nombre de “impuesto de guerra”, es un hecho común en todos los niveles sociales, desde los tenderos y taxistas hasta las grandes empresas. Los responsables de las extorsiones son por lo regular los jóvenes que integran las Maras, pero muchos de nuestros entrevistados coincidieron en señalar que agentes de la Policía y otros oficiales también participan en las estructuras delictivas.
6. Económicamente parece que el país tiene una tasa de crecimiento que es prácticamente vegetativa, aunque en los últimos años se observa un “boom” de amplios malls, modernas torres de edificios y lujosas mansiones residenciales.¹ Los entrevistados se quejaron de la falta de inversión extranjera, citando como la principal razón los altos costos de seguridad de las empresas: aproximadamente un 5% sobre el total de costos, sin incluir el pago del “impuesto de guerra”, según los testimonios, aunque más globalmente reportes del Banco Mundial estiman que los costos de la seguridad en Honduras son equivalentes al 10% de su Producto Interno Bruto (PIB).
7. En el último tiempo, al menos tres hechos sacudieron a la opinión pública en Honduras: salió a luz la elevada tasa de homicidios que colocó al país como el más violento del planeta, ocurrieron los asesinatos de los dos jóvenes universitarios y la muerte también violenta de Alfredo Landaverde, ex asesor de la Secretaría de Seguridad Pública y fundador del Partido Demócrata Cristiano. El clamor público que se levantó hizo que el Gobierno prometiera una reforma del sistema de seguridad y justicia.
8. La Comisión de Reforma que creó el Congreso –formada por profesionales íntegros, pero lamentablemente con pocos recursos- entregó en octubre del 2012 al presidente Porfirio Lobo siete propuestas de Ley para reformar la Policía, el Ministerio Público y los tribunales de justicia, enfatizando en los métodos de selección y formación de los operadores de justicia, pero esas leyes siguen sin ser enviadas al poder Legislativo para su debate y promulgación.
9. Muchos de los entrevistados se quejaron de la falta de voluntad del gobierno para hacer frente al problema, y señalaron que entre las instituciones gubernamentales no hay coordinación, compromiso ni liderazgo. A los miembros de la Comisión nos pareció que el problema, antes que escasez de planes para hacer frente a la emergencia de seguridad es en efecto la falta de coordinación y liderazgo para sino la falta de aplicación efectiva de los planes, que parece haber muchos.

¹ Varios entrevistados admitieron que esas inversiones provienen muchas veces de las ganancias del narcotráfico, como típica forma de lavado. Uno de los conocedores nos dijo que uno de los mall más grandes de la ciudad, popularmente se le llamaba “Chapo-mall”, aludiendo que se trataba de una coinversión del famoso narcotraficante mexicano Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del poderoso Cartel de Sinaloa.

10. **Criminalidad.** La principal fuente de amenaza a la seguridad del Estado es la influencia de los traficantes de drogas. Honduras se encuentra en una posición geográficamente estratégica entre proveedores de cocaína en América del Sur y los consumidores en los EE.UU. Se estima que cerca del 90% de la cocaína que se consume en aquel país pasa por Honduras. Uno de los entrevistados sugirió que el problema, por lo tanto, debe ser resuelto por los EE.UU. y no por Honduras. Eso fue dicho en el contexto de la suspensión del “escudo aéreo” que el gobierno de los EE.UU. había implementado y que se volvió un escándalo tras el derribo, por parte de la Fuerza Aérea hondureña, de una “narco-avioneta” violando convenciones internacionales. El entrevistado simplificó tanto el problema que concentró toda la causalidad de las altas tasas de homicidios en el narcotráfico.
11. Como se ha dicho, Honduras tiene la tasa de homicidios más alta del mundo y las zonas del país donde el crimen campea coincide con la presencia de los narcotraficantes. Se reconoce incluso que los miembros de las maras mejor organizadas y más violentas trabajan para los carteles, sea transportando la droga en el territorio hacia la frontera con Guatemala o introduciéndola a Belice por mar; sea manejando el narcomenudeo en las calles de Honduras.
12. Hay también un fácil acceso a armas de todo tipo, tanto provenientes del mercado legal como ilegal. Es más, se reportó el robo, aún sin aclarar, de un lote apreciable de armamento oficial que presumiblemente fue vendido a los narcos. Pero aún así existe una criminalidad muy extendida –incluyendo estructuras de extorsiones, de las que son señalados los integrantes de las maras pero también agentes de policía, además de bandas de secuestros, asaltos y robos callejeros- que es independiente de los narcotraficantes, y su proliferación en las principales ciudades se asocia más bien a la baja capacidad de prevención e investigación de la Policía y del Ministerio Público.
13. Los carteles mexicanos y colombianos tienen presencia en el país. Uno de los carteles mexicanos más poderosos, el Cártel de Sinaloa, fue mencionado en numerosas ocasiones durante nuestra visita. Algunos entrevistados indican que controlan porciones importantes del territorio hondureño y en áreas estratégicas han cooptado el poder legítimo local (alcaldes y operadores de justicia). Las cantidades de dinero involucrado en el tráfico de drogas son enormes. Especulativamente se mencionaron cifras exorbitantes, pero lo cierto es que la influencia de los cárteles impregna la sociedad. Además de los agentes de policía de todos los niveles, fiscales, jueces y miembros del parlamento e incluso del gobierno son vistos en diferentes sectores como sospechosos de recibir pagos y bajo la influencia de los traficantes de drogas.
14. Los cárteles criminales también contribuyen a una zona gris de la economía al ofrecer empleo legítimo o cuasi-legítimo en las zonas donde el empleo es especialmente precario, sobre todo en el norte rural del país. Con ello, y facilitando a las comunidades otros bienes que el Estado no presta, los narcotraficantes han fortalecido un apoyo tácito a sus actividades criminales por parte de los lugareños.

15. Los asesinatos y secuestros son demasiado frecuentes. Los asesinatos ocurren a una velocidad de aproximadamente 20 al día. Esto le da a Honduras una tasa de homicidios de 30-40 veces mayor que la de Londres, que tiene una población de tamaño similar y de 3-4 veces superior a Irlanda del Norte en su momento más problemático en 1973. En realidad, estas cifras en Honduras son probablemente mayores. Las estadísticas son difíciles de verificar, y como los policías son sospechosos de estar entre los responsables de la tasa de homicidios, es probable que algunos asesinatos no son denunciados o no quedan registrados. Las estadísticas sobre criminalidad son imprecisas. Los datos sobre hechos delictivos son con frecuencia anotados en cuadernos en las estaciones de Policía, y no existe un sistema electrónico de recolección primaria de información. A ello se suma una alta tasa de impunidad que ronda el 98%. Uno de los entrevistados indicó que el 95% de todos los crímenes están sin investigar.
16. **La Policía.** En general la Policía no goza de confianza entre la población, aunque se reconoce que “hay policías buenos”, pero están relegados de los cargos importantes. Los agentes de policía están mal pagados (unos 300 dólares al mes), su formación profesional es deficiente (son graduados después de 3-6 meses de capacitación y son admitidos con apenas seis años de escolaridad primaria), y su sistema institucional administrativo es caótico. Por ejemplo, las autoridades no saben con exactitud cuántos agentes de policía hay. Algunos policías complementan sus pobres salarios empleándose como guardias de seguridad privados en sus horas libres.
17. Por otro lado, la influencia de las Fuerzas Armadas, de la cual fue parte la Policía hasta hace quince años (la antigua FUSEP), es aún visible, sobre todo en sus mandos, formados bajo la disciplina militar. Por eso algunos críticos nos señalaron que a la Policía en general se le dificulta adoptar el modelo de “policía de aproximación” o “policía comunitaria”, pues durante la guerra fría a los oficiales “se les formó bajo la premisa de que la población es el enemigo interno”.



Reunión con el Consejo Hondureño de la
Empresa Privada

18. Un ex oficial de alto rango de la Policía le dijo a la Comisión que ser oficial de policía honesto es “muy difícil”. El buen policía no tiene ascensos y su pobre salario le impide una vida digna para su familia, además que está expuesto a represalias de sus propios colegas que sí están vinculados al delito. Predomina la cultura de la corrupción. “El Policía corrupto es premiado, por eso después de 15 o 20 años de carrera un agente honesto llega a la conclusión: si quiero tener buena jubilación debo ser un poco corrupto también”, nos resumió. Se mencionaron casos de agentes que poseen pujantes negocios, como flotillas de

vacaciones familiares en los EE.UU. y Europa y son propietarios de varias casas. “La corrupción es tan burda todavía y no se investiga, que los agentes corruptos no toman precauciones para esconder legalmente sus bienes”, nos dijo otro funcionario entrevistado.

19. La propia experiencia de un integrante de la Comisión en estas situaciones, es que los oficiales honestos tratan de "encajar" con los funcionarios deshonestos en la mayoría de veces. Ellos aceptan tácitamente las actividades de los agentes corruptos e incluso parecen participar en el acto de corrupción menor, aunque sea en contra de su voluntad. Esto es así por una combinación de presión de grupos y de miedo. En el caso de los funcionarios hondureños este miedo incluye amenazas de muerte, no sólo de los mismos agentes sino de su familia. Los agentes son inducidos a actividades corruptas por una combinación de “zanahoria y garrote”, premios y amenazas.
20. Esta situación sólo cambiará cuando la cantidad de funcionarios honestos supere la cantidad de los deshonestos y la cultura predominante sea la de la honestidad y la integridad, con signos claros de reconocimiento social e institucional. Pero esa situación solo cambiará cuando los deshonestos conozcan consecuencias reales de sus actos y no sigan impunes. Dada la magnitud del problema, esto podría tomar algunos años. La idea de despedir a toda la fuerza policial y empezar de cero no fue mencionada como una opción, quizá porque muchos creen que esto probablemente se traduciría en que el Ejército tome la primacía en la seguridad pública, dando lugar a la formación de una fuerza de policía con carácter militar, algo que mucha gente a la que entrevistamos definitivamente se oponen, aunque varios admitieron que la opinión pública está dividida, pues algunos favorecen la idea de tener militares en las calles porque su percepción es que infunden miedo y la gente se siente más protegida; además los soldados tienen fama de brutalidad pero no de corrupción con la gente de la calle.
21. Durante la entrevista de la Comisión con el Ministro de Seguridad y el Jefe de la Policía, se nos garantizó de que los requisitos y condiciones del servicio policial estaban en proceso de ser cambiados, a fin de elevar la profesionalización (un año de estudios en la Academia y admisiones con escolaridad preuniversitaria), pero la escala de la reforma y el plazo que llevará hace ver que difícilmente un cambio significativo pueda lograrse en el corto plazo, especialmente a la luz de la cancelación de la inscripción en la Academia para el periodo 2012/2013.
22. **DIECP.** Un hecho positivo es la formación de un cuerpo de policía casi independiente para llevar a cabo investigaciones sobre policías, la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) que sustituyó a la vieja unidad de asuntos internos de mala reputación. La DIECP se compone con una mezcla de ex-policías, investigadores civiles y abogados antes vinculados a la fiscalía. Su función es llevar a cabo una "depuración" o proceso de purga de la Policía. Aunque las cifras relativas a las investigaciones eran bastante impresionantes, no hubo detalles sobre las sentencias condenatorias penales.
23. La DIECP no tiene fiscales propios y su personal requiere de formación técnica en varias ramas. Los directivos se quejaron de no tener mejores resultados porque el Ministerio

23. La DIECP no tiene fiscales propios y su personal requiere de formación técnica en varias ramas. Los directivos se quejaron de no tener mejores resultados porque el Ministerio Público no sabe dirigir las investigaciones y la inteligencia financiera no les facilitan los datos que ellos les requieren. Al conversar con el Fiscal General y la Comisionada de Bancos, expresaron lo contrario. En un caso, que las investigaciones son de mala calidad y en el otro que se les ha completado la información de cerca de 100 casos bajo investigación. Otra limitación del nuevo cuerpo de investigación interna, es que no tiene previstos mecanismos de supervisión: ¿quién vigila al vigilante? El laxo mecanismo de rendición de cuentas (informes administrativos) abre paso a la conducta discrecional: ¿se investigan los casos más graves o los que conviene a algún grupo de interés?
24. La DIECP ha llevado a cabo una serie de pruebas de drogas y exámenes de polígrafo de los oficiales, pero aunque varios oficiales fueron despedidos la Corte Suprema de Justicia los reintegró al considerar que sus derechos, garantizados en la Constitución, habían sido violados. Además el propio Director de la Policía –se nos dijo repetidas veces- está llevando a cabo su propio programa de depuración. Los EE.UU. han ayudado en el proceso de depuración proporcionando expertos colombianos en el uso de polígrafo.
25. **Fiscales y Jueces.** La Comisión también habló con el Fiscal General y la directora de fiscales. Ellos libremente admitieron que sus recursos eran precarios, y que varios de fiscales y jueces estaban en la nómina y bajo el control de los "narcos". No había ninguna indicación de lo que se estaban tomando medidas en su caso para hacer frente a este problema que no sea la redacción de las leyes mencionadas anteriormente en este informe y un diagnóstico del Ministerio Público financiado por los EE.UU. y que está por conocerse.

III. Estado de la reforma y su contexto

26. La Comisión Multinacional constató durante su primera visita a Honduras que el proceso de reforma del sistema de seguridad se encuentra estancado y la población ha bajado sus



Reunión con los líderes de la cooperación internacional

expectativas de que mejore en el corto plazo el clima predominante de criminalidad.

27. Los factores determinantes de este estancamiento son principalmente de orden político. El presidente de la República, Porfirio Lobo, no ha respaldado de manera consistente el proceso y la Comisión de Reforma, creada por el Congreso Nacional en abril del 2012, sin financiamiento oportuno y baja gestión, no ha

fueron recibidas con entusiasmo por el Presidente Lobo, pero desde entonces permanecen guardadas.

28. Esa falta de centralidad política ha dejado el campo abierto a decisiones unilaterales y a acciones súbitas y aisladas, que hacen perder coherencia a una reforma integral y, por tanto, legitimidad y sostenibilidad a las políticas. La depuración de la Policía es el caso típico. El director de la Policía realiza su propia depuración de mandos, mientras la autónoma DIECP lleva sus propios procesos, y diferentes donantes de la comunidad internacional apoyan los diferentes procesos. Y cuatro magistrados del Tribunal Constitucional de la Corte Suprema de Justicia han sido destituidos en diciembre pasado por el Congreso Nacional argumentando que han bloqueado la depuración (véase arriba párrafo 24).²
29. En un escenario tal es típico que las partes se echen las culpas, sin asumir responsabilidades. El Ministerio Público responsabiliza a la Policía de no investigar profesionalmente. La Comisión de Bancos, que posee una unidad de inteligencia financiera, asegura que responde puntualmente a las peticiones de información sobre patrimonio de la DIECP, pero ésta sostiene que sus casos no avanzan porque dicha Comisión no colabora. Pero al final ninguno de los actores judiciales goza de amplia credibilidad.
30. La comunidad internacional, que tiene una influencia notable en los procesos locales no obstante la disrupción tras el golpe de Estado del 2009, forma parte de esa constelación fragmentada. En general sus representantes, aunque aprecian ciertos avances, se quejan de la falta de coordinación de las agencias locales, pero urgidos de cumplir las agendas y metas de sus capitales se adaptan al ambiente caótico. Algunos siguen la estrategia de replegarse a territorios sub-nacionales y otros emprenden negociaciones bilaterales con cada agencia gobierno, tal el caso del préstamo de 60 millones de dólares del BID para la reforma de la Policía.
31. El 2013 es el último año de gobierno del presidente Lobo. Las elecciones generales están programadas para noviembre y la transmisión de mando para enero del 2014. La campaña electoral agregará agitación al clima de la reforma de seguridad y en general las acciones gubernamentales adquieren un carácter provisional por los previsibles relevos de altos funcionarios del poder Ejecutivo. A esos eventos se agrega una condición de bancarrota de las finanzas públicas, que ya a fines del 2012 empujó a los empleados públicos a protestar en las calles por los atrasos salariales y el impago del aguinaldo.
32. Por otro lado, la pérdida de control oficial sobre las actividades criminales acrecienta los riesgos de ingobernabilidad este año. En enero hubo una escalada de violencia, que incluyó la emboscada de un alto jefe policial, su familia y escolta, además de la matanza colectiva de jóvenes en un barrio capitalino. Fuentes calificadas han advertido sobre la confección de una lista de personalidades notables hondureñas –entre ellos periodistas,

² El tema del Congreso y la Corte presumiblemente obedece a otros intereses políticos, pero se ha cruzado en el tema de la Reforma de Seguridad y es otro evento que debilita el principio republicano de independencia de poderes del Estado.

empresarios y políticos- que podrían ser blancos de secuestros y atentados, con un claro fin desestabilizador. Entre la oposición de izquierda y organizaciones populares prevalece la percepción de que sufrirán una escalada de represión política para limitar su fuerza electoral.

IV. Propuesta de agenda de trabajo inmediato

33. El estancamiento de la reforma y la falta de liderazgo, colocan a la Alianza ante el desafío de asumir un papel más proactivo. En ese sentido la propuesta es desarrollar acciones en tres niveles: a) APJ, b) Autoridades y c) Cooperación internacional. Queda como tema pendiente desarrollar una línea de tiempo para alcanzar cada uno de los objetivos.
34. **APJ. Nuevos aliados.** Atendiendo al rol que debe cumplir, debe diseñar una estrategia que le permita ampliar su capacidad de acción, identificando a nuevos actores en la sociedad hondureña, sensibilizándolos respecto de la urgencia e importancia del tema y convocándolos a respaldar el impulso al proceso de reforma conforme al "Plan Mínimo" que se menciona líneas abajo. Entre estos nuevos aliados es fundamental considerar a los empresarios, tanto del COHEP como de otras cámaras e independientes, universidades privadas, jóvenes y organizaciones regionales. Un tema sensible de los empresarios y que se puede adoptar, es el de la transparencia del manejo y uso de la "tasa de seguridad".
35. **Plan mínimo.** APJ podría desarrollar un "Plan Mínimo" en acuerdo con los nuevos aliados (el plan en sí mismo ayudaría a la construcción de las nuevas alianzas estratégicas) a proponer a las autoridades, tanto salientes como entrantes, además a la cooperación internacional y a la opinión pública, a fin de acelerar el proceso de reforma. La estructura del Plan Mínimo se propone más adelante.
36. **Acuerdo Nacional.** Promover una serie de eventos donde participen los candidatos presidenciales y al Congreso Nacional, en los que vayan definiendo su plataforma de política de seguridad y dentro de esta ciertos temas clave, como la manera en que escogerán a sus principales ministros, cómo trabajarán la prevención en seguridad etc. Al final el debate debería de contribuir a estructurar un "Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública en Honduras" que idealmente cree la plataforma "Honduras unida contra la violencia y la impunidad". El Acuerdo recogería los términos del Plan Mínimo y abordar sistémicamente el problema en cada uno de sus eslabones institucionales (prevención, persecución del delito, sanción y rehabilitación), además de sensibilizar sobre la niñez y la juventud como población en alto riesgo.
37. El Acuerdo se daría a conocer en el contexto de una campaña pública para comprometer a los candidatos presidenciales a firmarlo y obligarse a cumplirlo, independientemente de quién salga elegido en noviembre. Dicho Acuerdo será una declaración expresa de voluntad política para que el proceso de reforma se culmine exitosamente (especificando que ello implica poner recursos, no postergar decisiones, no interferir en los procesos, etc.).

38. Una vez escritos los términos del Acuerdo, y antes de hacerlo público, se contactará a cada candidato presidencial para explicarle el objetivo y contenido y persuadirlo a firmarlo. Si alguno se niega, siempre queda el recurso de la presión pública a través de la campaña. La firma del Acuerdo podría darse en el contexto de un evento con alta cobertura de prensa donde se debata, por parte de expertos, el tema de la inseguridad en Honduras, al término del cual, se invitaría a los candidatos a firmar.
39. **Cooperantes.** Es necesario convocar a los cooperantes, junto con el gobierno, y persuadirlos de adoptar una agenda común respecto de la cual puedan ejercer la "presión gentil" de la condicionalidad de su financiamiento. Ello no impide que cada agencia o banco siga desarrollando sus propios proyectos (mientras no se opongan a otros obviamente), pero que hagan causa común por los objetivos del "Plan Mínimo", caso contrario, deberían suspender su cooperación porque querría decir que no hay voluntad política. Asumimos que esta no es tarea fácil, pero hay que encontrar los medios necesarios para que esa persuasión funcione.
40. **Plan Mínimo para las autoridades.** Es obvio que ni el gobierno ni las autoridades involucradas en el proceso de reforma tienen un plan de trabajo coordinado, que priorice acciones y desarrolle una estrategia. Lo grave es que además no son conscientes que han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía.
41. Sin perjuicio de ser indispensable que se desarrolle un Plan que contenga objetivos de corto, mediano y largo plazo -y la estrategia para lograrlos-, lo que resulta bastante ambicioso en la actual coyuntura, es indispensable que para evitar el fracaso del proceso se adopten una serie de medidas urgentes, de muy corto plazo y que permitan presentar a la opinión pública algunos "logros rápidos". Estas medidas serían el "Plan Básico", es decir el mínimo indispensable para salvar a la reforma del descrédito total. Dicho plan debería consistir en:
42. **Depuración.** El actual proceso de depuración es cuestionado unánimemente por su falta de resultados. No se ha dado de baja a ninguno de los oficiales que se sabe son corruptos o están involucrados con el crimen organizado. Para que la depuración gane credibilidad se sugieren dos acciones:
43. **Depuración Express.** Luego de identificar a fuentes internas entre los policías honestos y con ganas de cambio, pedirles 20 nombres a cada uno de policías que consideran que deben irse sin discusión alguna, porque son altamente corruptos, están involucrados en crimen organizado, o son violadores de los derechos humanos.
44. Lo ideal es que las listas incluyan oficiales de alta denominación, pero si hay policías de instancias inferiores pero notoriamente delincuenciales, también se les debe incluir, pues ordinariamente estos oficiales de "bajo perfil" son las piezas clave del crimen organizado por el control que ejercen desde abajo en la Policía. Se pueden pedir listas diferenciadas: oficiales y subalternos. Recogidas las listas de las fuentes, se cruzarán y darán un resultado de los que indudablemente se tienen que ir por consenso (aquellos que se repiten en todas las listas o en la mayoría de ellas). Obtenida esa relación de los que no

admiten duda, deberá armarse un expediente lo más documentado posible de cada uno y proceder igual que en el caso anterior.

45. **Casos emblemáticos.** Se deben seleccionar los casos más emblemáticos de oficiales corruptos o criminales, armar un expediente lo más documentado posible de cada uno y exigir su destitución inmediata (el argumento de los signos exteriores de riqueza es clave, para lo cual se puede montar una pequeña unidad de investigación con tres o cuatro personas con perfil de investigadores: periodistas, abogados, ex policías aliados como la Comisionada Borja que revisen registros públicos y archivos). También debe revisarse las declaraciones patrimoniales, preferiblemente con la asistencia técnica del BID. Con la información disponible hay que presionar a la DIECP para que los pase a retiro.
46. **Profesionalización.** El tema de la profesionalización comprende acciones de mediano y largo plazo como la formación, la reforma curricular, la carrera policial, los procesos de ingreso y disciplinarios, etc. Tratándose de un Plan Mínimo y de obtener un resultado rápido, lo que se propone es diseñar un *Código de Ética del Funcionario Policial*, el mismo que se entregaría a las autoridades para que sea aprobado y puesto en práctica de inmediato. Se puede implementar un breve proceso de socialización. Todo esto debe desarrollarse en el contexto de una campaña de difusión masiva que comprometa a las autoridades.
47. **Investigación de casos emblemáticos.** Existen miles de crímenes sin resolver en los últimos años. Como no se puede abarcar un universo tan amplio, se deben escoger tres o cuatro crímenes emblemáticos (por las víctimas, la gravedad de delito, la importancia del autor, etc.) y realizar una "investigación mixta". Por investigación mixta se debe entender una en la que participen actores civiles y autoridades del Ministerio Público, inclusive pedir asistencia técnica internacional. El modelo a seguir es el de la investigación del asesinato del hijo de la Dra. Castellanos, que se pudo descubrir por el esfuerzo investigativo de la madre de la víctima con apoyo de terceros privados, quienes de alguna manera "empujaron" al Ministerio Público a validar sus hallazgos y apoyarlos con sus recursos, destinando fiscales, laboratorio, etc.



Reunión con el Ministro de Seguridad

48. Para esto se debe conformar uno o varios equipos de investigadores privados (periodistas de investigación, abogados, analistas, etc.). Se sugiere coordinar con los centros o

asociaciones de periodismo de investigación que operan regionalmente desde Colombia, Perú y México para la preparación o que la asociación destaque periodistas investigación. Igualmente con el Equipo de Antropología Forense (argentino, guatemalteco o peruano) con gran experiencia y logros en este tipo de cometidos.

49. **Recreación de Unidades vitales de Policía.** Sin perjuicio de que se reformen a mediano y largo plazo las diversas unidades policiales, se debe proponer proceder a la reforma o recreación de dos unidades básicas: la de Investigación Criminal y la de Inteligencia Policial, sin descuidar la creación de una unidad de Anticorrupción, que idealmente debería de funcionar dentro del Ministerio Público. Para ello se puede contar con el apoyo de cuerpos policiales extranjeros exitosos en esta materia (policía española, colombiana, FBI, etc.). En un radio mayor se incluye la estructura de soporte permanente y que permite el desarrollo de la institucionalidad, esto es, recursos humanos, planificación e informática, considerando además el registro riguroso del crimen.
50. **Cooperantes.** Como se dijo, hay que desarrollar una estrategia para persuadir a los cooperantes que acepten el "Plan Mínimo" como una agenda común de trabajo, y lo más importante, que apliquen todos los mecanismos de presión posibles a partir de la condicionalidad de sus aportes. Una vez desarrollado el Plan Mínimo, se les puede convocar y explicarles la estrategia. El BID puede ser un gran aliado en este esfuerzo dada su visión de la problemática actual y lo significativo de su financiamiento.

V. Mecanismos de monitoreo y análisis estratégico

51. La volatilidad política de este año y las frecuentes escaladas de violencia obligan a APJ a mantener un monitoreo constante del contexto de Honduras. La Comisión Multinacional es un recurso de análisis externo contando con la debida información de manera sistemática, y que se puede complementar con visitas periódicas de algunos de sus integrantes (aquellos que geográficamente estén más cerca). La Alianza debe elevar su capacidad de análisis estratégico para prever escenarios y actuar consistente y oportunamente en el rol que la desafiante coyuntura le ofrece.
52. Las reflexiones y propuestas contenidas en este documento, deben ser avaladas por APJ y adjuntarle un cronograma de metas, plazos y recursos, a fin de hacerlo operativo y una guía efectiva del trabajo cotidiano, que minimice las respuestas reactivas, aisladas o de muy corto plazo.

Integrantes de la Comisión Multinacional

Edgar Gutiérrez

José Ugaz

Joaquín Mejía

Nicholas Seymour

Michael May

Alianza por la Paz y la Justicia