



# **El manejo político de la inseguridad pública: Tendencias, peligros e impacto**

Equipo de Investigación  
CEDOH

2014

El manejo



Tende  
e impo

**El manejo político  
de la inseguridad  
pública:  
Tendencias, peligros  
e impacto**

Equipo de Investigación  
CEDOH

2014

**CEDOH**  
Centro de Documentación de Honduras

363.1 Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH)  
C39 El manejo político de la inseguridad pública: Tendencias,  
C.H. peligros e impacto / Centro de Documentación de  
Honduras. (CEDOH); Coordinador Víctor Meza.-  
[Tegucigalpa]: [Lithopress], [2014]  
161 p.

ISBN: 978-99926-41-16-3

1.- SEGURIDAD NACIONAL. 2.- SEGURIDAD SOCIAL-HONDURAS.  
3.- POLÍTICA HONDURAS

El manejo político de la inseguridad pública: Tendencias, peligros e impacto.

Ésta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

La presentación y divulgación continua de los resultados de este proyecto se harán gracias al apoyo de la oficina de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión del NED.

**Edición:** CEDOH

**Diagramación y diseño:** Yeny Karolina Herrera

**Impresión:** Lithopress Industrial, Octubre 2014

Tegucigalpa, Honduras

# **El manejo político de la inseguridad pública: Tendencias, peligros e impacto**

**Coordinador**

Víctor Meza

**Equipo de Investigadores**

Víctor Meza

Danilo Miranda

Mirna Flores

Arabeska Sánchez

Edilberto Romero Iglesias

Leticia Salomón

Thelma Mejía

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>I. Notas sobre la militarización de la seguridad pública</b> <b>Víctor Meza</b>	<b>7</b>
<b>II. El Salvador: El involucramiento de los militares en tareas de seguridad: impacto social y político en el corto y mediano plazo</b> <b>Danilo Miranda</b>	<b>11</b>
A. El marco conceptual y el contexto social del problema de la seguridad	11
B. El involucramiento de los militares en tareas de seguridad	15
C. Conclusiones	19
<b>III. Violencia, inseguridad y criminalidad</b> <b>Mirna Flores</b>	<b>25</b>
A. El contexto	26
B. La magnitud del problema	28
C. Los nichos delictuales	30
D. Las respuestas institucionales	33
E. Conclusiones	37
<b>IV. El fracaso de la reforma del sector seguridad</b> <b>Arabeska Sánchez</b>	<b>41</b>
A. El fracaso en el manejo del sector seguridad	42
B. La importancia de la información en la toma de decisiones	58
C. Conclusiones	68
<b>V. El manejo político de la seguridad en la transición al nuevo gobierno</b> <b>Edilberto Romero Iglesias</b>	<b>75</b>
A. La transición al nuevo gobierno	75
B. El manejo de la seguridad en el poder Legislativo	82
C. El manejo de la seguridad en el poder Ejecutivo	87
D. Tendencias principales	90
E. Conclusiones	91

<b>VI. El manejo político de la inseguridad: ¿con militares o sin militares?</b>	<b>93</b>
<b>Leticia Salomón</b>	
A. La evolución de la inseguridad en Honduras	95
B. El involucramiento de los militares en tareas de seguridad	105
C. El impacto político y social	108
<b>VII. Honduras: El oculto encanto de la defensa</b>	<b>111</b>
<b>Thelma Mejía</b>	
<b>VIII. Honduras: Violencia, narcotráfico e inseguridad: selección de artículos publicados</b>	<b>115</b>
<b>Víctor Meza</b>	
A. Violencia, Sociedad y Estado	115
B. Narcotráfico, política y lucha antidrogas	130
C. Contexto y política de seguridad	143

# Presentación

Los temas relacionados con la seguridad pública, así como los vinculados al concepto de defensa, han sido una constante en la agenda de investigación del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Desde sus mismos inicios, el Centro se ha ocupado de investigar todo lo relacionado con estos asuntos, generando importantes análisis y propuestas sobre la seguridad, sus múltiples variantes y perspectivas de manejo y solución. A principios de los años ochenta, publicamos un trabajo amplio sobre el contenido y consecuencias de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, en boga entonces como “solución” adecuada en las condiciones políticas prevalecientes en aquellos años terribles y funestos. Más tarde, realizamos una investigación seria y objetiva sobre la violencia prevaleciente en el país y su repercusión sobre el ambiente político. De igual manera, hemos divulgado importantes publicaciones sobre las relaciones civiles-militares, sobre la reforma policial y sobre el crimen organizado y su influencia en la vida política y social de nuestro país. A principios de la década pasada, ya en este siglo, llevamos a cabo una amplia investigación que se tradujo en una propuesta concreta para el diseño de una política integral de seguridad ciudadana y democrática, de largo plazo y de naturaleza estatal.

O sea, pues, que los temas de la seguridad y la defensa siempre han formado parte de nuestra labor de investigación y análisis de los problemas nacionales. Y, por eso mismo, hoy hemos decidido publicar este libro que contiene diversos trabajos relacionados con estos problemas. La inseguridad que prevalece en el país refleja un sistema de seguridad pública en crisis, con una reforma policial a medias,

inconclusa y estancada. Esta situación repercute – no hay duda- en el trabajo de los demás operadores del sistema, afectando su desempeño laboral y distorsionando el esquema de administración de justicia en su conjunto.

Los diferentes gobiernos de los últimos tiempos han ensayado diversas soluciones, sin lograr atinar en ninguna de ellas. Adoptan medidas puntuales para afrontar los retos de la inseguridad, sin disponer de una visión estratégica de largo alcance que conceda coherencia y sostenibilidad a las soluciones propuestas. Reaccionan ante la coyuntura, actuando como bomberos que acuden presurosos cada vez que hay un incendio. No tienen una política integral de Estado en materia de seguridad.

Por todo eso, no debe extrañarnos que los gobiernos acudan con facilidad irresponsable a la militarización de la seguridad pública, en la falsa creencia de que los soldados pueden y deben cumplir funciones policiales para resguardar el orden público interno. En lugar de afianzar el rol auxiliar de los militares en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo, los gobernantes les atribuyen un rol protagónico de primer orden que, a la larga, se traduce en una indebida sustitución de los policías profesionales. La militarización, que en nuestro caso particular, por razones de historia reciente, se traduce como remilitarización de la seguridad pública, no es ni puede ser la solución a la crisis y casi colapso del sistema de seguridad pública en Honduras. La solución no pasa por militarizar a los policías sino al revés: por desmilitarizar a la institución policial.

De esos asuntos trata este libro. Queremos estimular el debate sobre el tema de la inseguridad, sus desafíos y peligros, su impacto y repercusión sobre la vida social y política en nuestro país. Nos proponemos mantener abierta esta discusión, aportar insumos básicos para la reflexión colectiva y contribuir de esa manera a la búsqueda cierta de soluciones adecuadas y permanentes para un problema – la inseguridad- que nos

angustia y amenaza a todos, a la vez que vulnera todavía más al Estado de derecho y al proceso de construcción democrática iniciado a principios de los años ochenta del siglo pasado.

El desarrollo de esta investigación, así como la publicación de este libro, no habrían sido posibles sin el apoyo de la Fundación National Endowment for Democracy (NED, por sus siglas en inglés), el cual agradecemos y valoramos en todo su significado e importancia. Sin embargo, es preciso aclarar que los puntos de vista y opiniones contenidos en este texto no comprometen de ninguna manera a la institución patrocinadora y son única y exclusivamente responsabilidad de los autores y de nuestro Centro.

La presentación y divulgación continua de los resultados de este proyecto se harán gracias al apoyo de la oficina de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE).

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS  
(CEDOH)**

# I. Notas sobre la militarización de la seguridad pública<sup>1</sup>

Víctor Meza<sup>2</sup>

En Honduras, la tendencia a militarizar las políticas o medidas de seguridad pública adquiere, por razones de historia reciente, la forma de una “remilitarización”. Al remilitarizar lo que ya creíamos un tanto ingenuamente que habíamos desmilitarizado, se impone la necesidad de afinar más el concepto de “desmilitarización inconclusa”. Se está produciendo en la actualidad, por la vía de la remilitarización, una evolución contradictoria en las relaciones cívico-militares, que, al final, podría concluir en una lamentable y peligrosa involución política. La tendencia militarista del gobierno distorsiona el proceso de construcción democrática y frena la transición política.

La remilitarización de la seguridad pública se convierte, en estos momentos, en una forma encubierta, vergonzante, de la politización partidaria de los temas de seguridad. Al remilitarizar la seguridad, el gobierno replantea el modelo de relacionamiento entre los militares y la sociedad, entre el Estado y la sociedad. El gobernante se convierte, por esta vía, en una especie de “hombre fuerte”, figura dominante, revestida en demasía de poder militar y policial al mismo tiempo. Al politizar el gran tema de la seguridad pública, el régimen introduce y

---

<sup>1</sup> Presentadas en el Evento del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH): *“El involucramiento de los militares en tareas de seguridad: impacto social y político en el corto y mediano plazo”*, realizado en Tegucigalpa, Honduras el 23 de octubre de 2014.

<sup>2</sup> Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y ex miembro de la Comisión para la Reforma de la Seguridad Pública (CRSP).

difumina todavía más el virus del sectarismo partidario entre los órganos operadores de justicia. De esa forma, los debilita y corrompe.

La remilitarización es la forma involuntaria en que el Estado reconoce la ausencia de una política integral de seguridad y acepta su incapacidad institucional para hacer frente, con la policía, a los grandes desafíos de la delincuencia común y del crimen organizado. Incapaz de diseñar y aplicar una política pública de carácter estatal y de largo alcance en materia de seguridad, el régimen acude a la politización partidaria para instrumentalizar en beneficio propio los órganos de la seguridad del Estado. Remilitarizar equivale a retroceder en el tiempo, volver al pasado, ante la ausencia de una real perspectiva de futuro.

La remilitarización refleja la debilidad institucional del Estado y la incapacidad de las élites políticas tradicionales para gestionar un adecuado y democrático manejo de la seguridad ciudadana. Es una prueba de la impotencia del actual liderazgo político para procesar los conflictos sin tener que apelar a la tutela y el arbitraje castrense. Al remilitarizar, el gobierno debilita al Estado, al sistema de partidos y a la democracia misma.

La remilitarización es, además, una reafirmación directa de las tendencias autoritarias y concentradoras de poder que caracterizan el estilo de gobierno actual. La consolidación de un presidencialismo a ultranza, vertical y rígido, conduce a un mayor debilitamiento institucional y al deterioro creciente del Estado de derecho.

La remilitarización crea y recrea espacios propicios para los abusos de poder y la correspondiente violación de los derechos humanos. Por lo tanto, debilita al sistema de justicia, deteriora la legalidad y, al final de cuentas, genera un clima de creciente y peligrosa crispación e ingobernabilidad políticas. De hecho, al remilitarizar la seguridad

pública, el régimen crea un nuevo tipo de “inseguridad ciudadana”, la que atenta contra los derechos y garantías básicos de la gente.

La remilitarización profundiza la peligrosa distorsión existente entre los ámbitos de la seguridad pública y los de la defensa, introduciendo mayor confusión en el tema y borrando las necesarias fronteras que deben existir entre la función de la defensa externa del país y la protección de su orden público interno.

La remilitarización crea percepción de seguridad, pero no crea seguridad. Produce una cierta sensación de sosiego entre la población acosada por la delincuencia, pero carece de la sostenibilidad y coherencia suficientes para volverse un factor real de seguridad ciudadana. La remilitarización estimula el desarrollo del llamado “pensamiento ilusorio”, el que hace que los gobernantes asuman la realidad tal como la desean y sueñan y no como es en verdad. Se obnubilan y recrean una falsa realidad como si fuera la verdadera.

La remilitarización es, por si fuera poco, muy cara y financieramente inviable. El alto costo económico de mantener a los militares patrullando las calles debe sumarse al elevado costo político que se deriva de sus abusos y violaciones constantes de los derechos ciudadanos.

Finalmente, aunque no por eso menos importante, la remilitarización introduce elementos de descontento y rechazo silencioso al interior de la propia institución armada, que ve lesionado su pretendido profesionalismo y resiente la reconversión forzada de su rol como soldados, convertidos de pronto en policías. Otro tanto sucede al interior de la propia Policía, en donde se incuba y consolida un discreto pero creciente malestar por el desplazamiento institucional a que están siendo sometidos. ■

## II. El involucramiento de los militares en tareas de seguridad<sup>1</sup>

Danilo Miranda<sup>2</sup>

Este breve escrito tiene por objetivo analizar el involucramiento de los militares salvadoreños en tareas de seguridad e identificar el impacto social y político en el corto y mediano plazo. En el primer apartado se describe el contexto social del problema de la seguridad y el papel de los militares en diversas etapas. Posteriormente, se hace un análisis de las decisiones y acciones que vincularon a los militares con la esfera de seguridad. Como cierre, se destacan los impactos de la política y se intentan esbozar posibles escenarios en virtud de las condiciones estructurales y coyunturales que se presentan actualmente.

### A. El marco conceptual y el contexto social del problema de la seguridad

Existen muchos enfoques y escuelas para estudiar la seguridad. Dunn y Mauer (2012) hacen un recuento de diferentes aproximaciones teóricas: el realismo y estudios clásicos de seguridad, el liberalismo, la Escuela Inglesa y el enfoque de la seguridad internacional, los estudios críticos de seguridad, los

---

<sup>1</sup> Conferencia brindada en el Evento del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH): *“El involucramiento de los militares en tareas de seguridad: impacto social y político en el corto y mediano plazo”*, realizado en Tegucigalpa, Honduras el 23 de octubre de 2014.

<sup>2</sup> Cientista político salvadoreño, catedrático de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador, investigador en temas de seguridad, política exterior y sistemas políticos, entre otros.

estudios feministas de seguridad, el post-estructuralismo, el constructivismo, la Escuela de Copenhague y la teoría de la securitización. Estas teorías brindan distintos caminos a la hora de contestar preguntas relevantes en un estudio de seguridad: ¿qué es seguridad y quiénes tienen la capacidad de definirla políticamente?, ¿seguridad para quién o para qué?, ¿cómo puede ser alcanzada la seguridad y a través de qué medios? (Williams, 2012). Estas cuestiones son orientadoras para observar los usos de los medios de violencia de las sociedades, y específicamente su aparato militar. De acuerdo a Buzan, Wæver y de Jeep (1998) el sector militar es uno de los 5 ámbitos de la seguridad, junto al político, económico, societal y ambiental. Las fronteras y los traslapes entre uno y otro son problemáticos.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, seguridad es la cualidad de seguro, proveniente del latín *secūrus*, que significa "sin preocupación". La palabra seguridad ha sido adjetivada por múltiples palabras que se convierten en una especie de propiedad del objeto: regional, internacional, nacional, global, tradicional, humana, democrática, ambiental, industrial, pública, ciudadana, alimentaria, económica, social, y un largo etcétera.<sup>3</sup> En cierto sentido un "apellido" es una forma particular de construir la seguridad, como por ejemplo cuando se habla de "nacional" o "humana". El adjetivo es una expresión de la respuesta a ¿seguridad para quién? En otras palabras, el objeto de referencia, aunque también hay otros criterios: el nivel

---

<sup>3</sup> Owen (2010) contrapone dos enfoques básicos, seguridad tradicional versus seguridad humana. La primera va encaminada a proteger al Estado como objeto de referencia ante amenazas como se encuentran, las guerras interestatales, la proliferación nuclear o una revolución. La seguridad humana, por su parte tiene como objeto de referencia al individuo, de quien busca proteger su integridad ante amenazas como la enfermedad, la pobreza, los desastres naturales, la violencia, minas personales, abusos a los derechos humanos. Hay una amplia discusión sobre el concepto de seguridad humana que no abordaré aquí pero quería dejar planteada esta distinción para mostrar que el concepto seguridad puede recibir distintos matices en virtud de qué se busca proteger ante que amenazas.

de análisis (regional, internacional, global) o su relación con el régimen (democrática).

Con el surgimiento del Estado moderno, se postuló la *raison d'etat*, un antecedente de lo que en el siglo XX, específicamente en la Guerra Fría, se conocería como "seguridad nacional", con graves repercusiones en América Latina, por la instalación de dictaduras militares y graves violaciones a los derechos humanos. Los militares en América Latina en general, y de forma específica en El Salvador, adoptaron la "Doctrina de Seguridad Nacional", promovida en Estados Unidos, y que se usó para combatir a quienes eran catalogados como enemigos internos, fueran comunistas o no.

En la actualidad, la seguridad es un término que cobra especial importancia en función de su antónimo la inseguridad, que ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano en medios de comunicación y discursos políticos. Si se hace referencia al caso salvadoreño, no es fortuito que la (in) seguridad sea un término omnipresente: tanto la percepción de inseguridad, como la victimización y la tasa de homicidios son muy altas. El Salvador se encuentra entre los países con mayor violencia homicida en el mundo.

### **Cuadro 1. Comportamiento de la tasa de homicidios El Salvador**

<b>Año</b>	<b>Tasa de homidios</b>
1990	69.8
1994	138.2
1996	117.4
2003	36.0
2004	48.7
2005	63.0
2006	64.6

Año	Tasa de homicidios
2007	57.3
2008	51.9
2009	71.2
2010	64.8
2011	70.3
2012	41.5
2013	39.7

Fuente: IUDOP (2014).

Entre los principales actores de la violencia se encuentran las pandillas o "maras", que surgieron en Estados Unidos y fueron deportados masivamente al triángulo norte centroamericano, donde encontraron las condiciones estructurales propicias para desarrollarse, fortalecerse y expandirse.<sup>4</sup> En el Salvador, son tristemente célebres el Plan Mano Dura, de Francisco Flores (1999-2004) y el Plan Super Mano Dura (2004-2009) de Antonio Saca, diseñados para combatir a las pandillas.<sup>5</sup> No solo resultaron inútiles ante el problema, sino que resultaron contraproducentes: la violencia aumentó y las maras se fortalecieron. En 2012, las pandillas acordaron una tregua que contó con una participación del gobierno de Mauricio Funes (2009-2014), aunque su papel nunca quedó del todo claro.<sup>6</sup> El hecho es que los homicidios descendieron significativamente tras el pacto: de una tasa de 70.3 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2011, a una de 41.5 en 2013 (ver Cuadro 1). La tregua fue duramente criticada por la oposición política y otros sectores, bajo el argumento de que si bien habían descendido los

<sup>4</sup> Sobre el origen y consolidación del fenómeno de las maras en Centroamérica, ver la serie "Maras y Pandillas en Centroamérica", del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), disponible en [[http://www.uca.edu.sv/iudop/?page\\_id=33](http://www.uca.edu.sv/iudop/?page_id=33)]

<sup>5</sup> Ambos fueron gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) que controló el Ejecutivo durante veinte años (1989-2009).

<sup>6</sup> Para conocer sobre el proceso y las contradicciones gubernamentales, ver al artículo periodístico "La nueva verdad sobre la tregua", disponible en [<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>]

homicidios, no así otros delitos como la extorsión.

## B. El involucramiento de los militares en tareas de seguridad

En este apartado se caracteriza a los militares salvadoreños y describe cómo se han involucrado en tareas de seguridad desde el fin de los Acuerdos de Paz. En el Cuadro 2 se muestra una cronología de los principales hechos vinculados al tema: desde el Acuerdo de México de 1991 en el que se enuncia la principal reforma de seguridad de la historia contemporánea, hasta la sentencia de inconstitucionalidad para el nombramiento de militares como titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad y la Política Nacional Civil.

**Cuadro 2. Cronología del involucramiento de los militares en tareas de seguridad**

Fecha	Decisiones políticas	Contenido
1991	Acuerdo de México	Acuerdos sobre reformas constitucionales referentes a la FF.AA.
1992	Plan Grano de Oro	Protección de la cosecha de café.
1993	Plan Vigilante	Patrullajes de la Fuerza Armada para apoyar a la flamante PNC y a la saliente PN.
1995	Plan Guardianes	Continuidad de patrullaje de la Fuerza Armada y formulación de los Grupos de Tarea Conjunta (GTC) por mientras la PNC alcanzaba un número suficiente de miembros.
Septiembre de 2009	Decreto Ejecutivo (D.E) N° 60	Autorizaba la continuidad del trabajo de la Fuerza Armada hasta septiembre de 2010.
Octubre de 2009	D.E. N° 70	Reducción de la participación militar a 180 días. Ampliación de los ámbitos de intervención y actuación, mayor número de elementos en tareas de seguridad,

Fecha	Decisiones políticas	Contenido
		GTC y "Fuerzas de Tarea", exclusivamente militares con la facultad de hacer registros y arrestos en flagrancia. Seguridad perimetral de los centros penitenciarios. Obligación de informar a la policía.
Mayo de 2010	D.E. N° 58	Ampliación de la participación por un año. Custodia y seguridad de los centros penitenciarios, control de ingresos y egresos.
Noviembre de 2010	Acuerdo Ejecutivo N° 535	Nombramiento del General David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública.
Enero de 2012	Acuerdo Ejecutivo N° 30	Nombramiento del General Francisco Salinas como Director General de la PNC.
2013	Corte Suprema de Justicia (CSJ) falla sobre la inconstitucionalidad. 4-2012	Inconstitucionalidad del nombramiento de militares como titulares en carteras de seguridad. <sup>7</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en Amaya (2012), el Instituto de Opinión Pública (IUDOP) (2014) y la Corte Suprema de Justicia (2014).

<sup>7</sup> La sentencia de la Sala de lo Constitucional de la CSJ reza:

1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el Acuerdo Ejecutivo n° 535, de 22-XI-2011, publicado en el Diario Oficial n° 218, tomo 393, de 22-XI-2011, por medio del cual el Presidente de la República nombró al general David Victoriano Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, porque contraviene, por una parte, la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada, contenidos en el art. 159 inc. 2° de la Constitución.
2. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el Acuerdo Ejecutivo n° 30, de 23-I-2012, publicado en el Diario Oficial n° 14, tomo 394, de 23-I-2012, por el que el Presidente de la República nombró al general Francisco Ramón Salinas Rivera como Director General de la Policía Nacional Civil, debido a que infringe la obligación de que la dirección de la Policía Nacional Civil esté a cargo de autoridades civiles, establecido en el art. 168 ord. 17° de la Constitución". Véase la sentencia completa en el sitio web de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), disponible en [<http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2013/08/sentencia-4-2012.pdf>]. Consultado el 20/10/14.

El tema de la Fuerza Armada fue uno de los nudos gordianos más complicados del proceso de negociaciones de paz entre el FMLN y el gobierno salvadoreño. En el Acuerdo de México, firmado en 27 de abril de 1991, se estipularon reformas constitucionales para:

- Someter la Fuerza Armada al Poder Civil
- Crear la Policía Nacional Civil (PNC) para resguardar la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública bajo la autoridad de autoridades civiles.
- Establecer que la PNC y la Fuerza Armada serían independientes entre sí y estarían adscritas a diferentes carteras de Estado.
- Crear el Organismo de Inteligencia del Estado, que sería independiente de la Fuerza Armada y sujeto a la autoridad del Presidente.
- Redefinir la justicia militar para restringirla a un interés jurídico estrictamente militar.

El FMLN, que buscaba la desmilitarización del país, dejó constancia de su desacuerdo con el carácter permanente de la institución castrense. Esto, no obstante, de todos modos quedaría definido en el artículo 211: "La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante" (Constitución de la República de El Salvador). Más de dos décadas después, esa permanencia constitucional se da por sentada y su remoción no forma parte de la agenda política de los principales actores nacionales.<sup>8</sup> El artículo 212 constitucional le da a la Fuerza Armada, su misión para el posconflicto: "la defensa de la

---

<sup>8</sup> El autor de este ensayo sugirió esta opción en un artículo de opinión de noviembre de 2009, bajo el supuesto de que la Fuerza Armada es onerosa para el erario y priva de valiosos recursos a áreas consideradas esenciales, como la salud y la educación. Artículo disponible en [<http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-847>]

soberanía del Estado y de la integridad del territorio". Establece que el Presidente de la República podrá disponer de ella "excepcionalmente" para mantener la "paz interna". Asimismo, la Fuerza Armada está además llamada a colaborar con "las obras de beneficio público" que le asignare el Ejecutivo y a auxiliar a la población en casos de desastre.

El Acuerdo de Nueva York también abordó cuestiones de enorme trascendencia en el tema militar. Se establece un proceso de depuración y reducción de la Fuerza Armada, así como importantes transformaciones en su doctrina y sistema educativo. Tales reformas quedarían plasmadas en el Acuerdo de Paz firmado en el Castillo de Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992. En el documento también quedaría plasmada la necesidad de superar la impunidad, disolver los cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional) y los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata.<sup>9</sup>

A pesar del espíritu constitucional y de los Acuerdos de Paz, las mutaciones de la violencia, cada vez menos política y más multidimensional, trajeron consigo la idea de que las Fuerzas Armadas seguían siendo necesarias y argumentando su uso "excepcional", durante los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (Arena) se formularon e implementaron una serie de planes que se han sistematizado en el cuadro 2: Plan Grano de Oro, Plan Vigilante y Plan Guardianes. El uso de la Fuerza Armada en labores de seguridad "pública", "ciudadana" o "interior", formó parte de una serie de decisiones y acciones que tenían un

---

<sup>9</sup> Estos batallones se vieron involucrados en graves violaciones a los Derechos Humanos. De acuerdo al Informe de la Comisión de la Verdad, el Batallón Atlacatl, es responsable de crímenes como la Masacre del Mozote en 1981 (donde fueron masacradas un millar de personas), la Masacre del Sumpul en 1980 (con sus cientos de víctimas) y el asesinato de los sacerdotes jesuitas y sus dos empleadas en 1989, cometido en el campus de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

abordaje primordialmente represivo, sin esfuerzos significativos de prevención.

La llegada del FMLN al poder no supuso el cambio esperado con respecto a esta violación a la Constitución. El presidente Mauricio Funes (2009-2014) amplió el mandato de los militares y puso a dos de ellos al frente de seguridad pública del país: en noviembre de 2011 se nombró al General David Munguía Payés — quien había estado a cargo de la cartera de Defensa—, como Ministro de Justicia y Seguridad Pública; y en enero de 2012, fue designado el General Francisco Salinas —proveniente del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada—, como Director General de la PNC. Ambos nombramientos fueron declarados inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al año siguiente.<sup>10</sup> Bajo el protagonismo del General Munguía Payés tuvo lugar la controvertida tregua.

### C. Conclusiones

Se puede hacer prospectiva del impacto social y político en el corto y mediano plazo haciendo un balance de lo que para el país ha significado la gravitación de los militares en la vida social y examinando casos en la región donde también se han usado los

---

<sup>10</sup> La sentencia de la Sala de lo Constitucional de la CSJ reza:

1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el Acuerdo Ejecutivo n° 535, de 22-XI-2011, publicado en el Diario Oficial n° 218, tomo 393, de 22-XI-2011, por medio del cual el Presidente de la República nombró al general David Victoriano Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, porque contraviene, por una parte, la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada, contenidos en el art. 159 inc. 2° de la Constitución.
2. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el Acuerdo Ejecutivo n° 30, de 23-I-2012, publicado en el Diario Oficial n° 14, tomo 394, de 23-I-2012, por el que el Presidente de la República nombró al general Francisco Ramón Salinas Rivera como Director General de la Policía Nacional Civil, debido a que infringe la obligación de que la dirección de la Policía Nacional Civil esté a cargo de autoridades civiles, establecido en el art. 168 ord. 17° de la Constitución". Véase la sentencia completa en el sitio web de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), disponible en [<http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2013/08/sentencia-4-2012.pdf>]. Consultado el 20/10/14

militares en labores que no son propias de su misión constitucional. No hay evidencia que demuestre que la militarización de la seguridad pública haya contribuido a reducir los índices. La disuasión no muestra un impacto decisivo en el control que diversos actores armados ejercen en barrios periféricos y en las rutas del crimen organizado.

Aunque el presupuesto de Defensa se redujo considerablemente tras el fin de la guerra, en los últimos años ha mostrado una tendencia a la alza. Entre 2008 y 2014 ha aumentado en un 30% y el gasto en personal se ha incrementado en 38% (Donadio y Tibiletti, 2014). Cada dólar gastado en defensa en un país que no tiene guerra es un dólar menos para educación y salud (cuyos sistemas públicos son muy precarios). La misma policía adolece de insuficiencia de recursos para llevar a cabo su tarea.<sup>11</sup> La participación de la Fuerza Armada — que cuenta con 24,799 efectivos y una nada despreciable asignación de más de 149 millones de dólares — en tareas de seguridad se vuelve el pretexto para su existencia en tiempos de paz.

Los impactos en materia de derechos humanos parecen los más evidentes. Con el surgimiento del militarismo, El Salvador se convirtió en un país autoritario por décadas donde se cometieron asesinatos políticos, tortura y desapariciones forzadas.<sup>12</sup> Como resultado de la violencia estatal y otros factores, estalló una guerra civil que dejó aproximadamente 80,000 muertos. De

---

<sup>11</sup> Algo admitido por el propio General Munguía Payés cuando estaba al mando de la seguridad pública como se puede ver en [<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/69749/2012/08/04/Trabajo-administrativo-de-la-PNC-en-riesgo-ante-falta-de-recursos>]

<sup>12</sup> A partir del golpe de Estado de 1931 y la instalación de las dictaduras militares —personalista (1931-1944) e institucional con fachada democrática (1948-1979) — se anuló la posibilidad de disentir sin sufrir represalias que ponían en peligro la vida misma. Para estudiar el ascenso del militarismo en El Salvador ver Vejar, Guidos (1980). *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador, UCA Editores.

acuerdo al Informe de la Comisión de la Verdad, más de cuatro quintas partes de las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado (1980-1992) fueron cometidas por el Estado y sus fuerzas de seguridad. Al finalizar la guerra, la Fuerza Armada presentó otro rostro más respetuoso de los Derechos Humanos (encerrada en los cuarteles) pero a medida que ha ido tomando más protagonismo ha incurrido en abusos de todo tipo. Solamente entre noviembre de 2009 y febrero de 2011 había 158 expedientes abiertos contra efectivos militares en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.<sup>13</sup> La Fuerza Armada tampoco ha logrado romper con su sangriento pasado. Cuando la Interpol emitió una difusión roja contra los militares acusados en España por el caso jesuitas, estos se refugiaron en un cuartel con la autorización de Munguía Payés, entonces Ministro de la Defensa Nacional.<sup>14</sup> Es tanta la veneración de los militares por antiguos violadores a los Derechos Humanos —como el hecho de mantener el nombre de Domingo Monterrosa para la Tercera Brigada de Infantería y honrarlo año con año— que el Presidente Funes ordenó a la Fuerza Armada no llamar héroes a estos criminales.<sup>15</sup> La institución castrense tampoco ha facilitado la investigación sobre masacres ocurridas durante el conflicto armado.<sup>16</sup> Más bien, ha ocultado información y ha defendido el sistema de impunidad.

---

<sup>13</sup> Ver nota disponible en [<http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/derechoshumanos/pddh-tiene-158-expedientes-contramilitares>]

<sup>14</sup> Ver nota en [<http://www.elfaro.net/es/201312/noticias/14123/El-ministro-Mungu%C3%ADa-Pay%C3%A9s-me-orden%C3%B3-que-dejara-entrar-al-cuartel-a-los-acusados-por-el-asesinato-de-los-jesuitas.htm>]

<sup>15</sup> Esto tuvo lugar durante la conmemoración de los Acuerdos de Paz en el caserío el Mozote, escenario de una de las peores masacres ocurridas en América Latina, bajo el mando militar de Domingo Monterrosa. Ver nota en [<http://www.elfaro.net/es/201201/noticias/7221/>]

<sup>16</sup> Como se deslinda de peticiones que familiares de las víctimas han interpuesto ante la PDDH. Ver en: [<http://www.laprensagrafica.com/2014/07/24/pddh-pide-a-faes-no-encubrir-a-responsables-de-masacres>]

En este contexto de protagonismo militar no se puede predecir qué ocurriría en una crisis política. Aunque el país ha gozado de estabilidad, nadie garantiza ni el "fin de la historia" ni el descarte de las viejas prácticas golpistas. Lo paradójico del asunto es que la Fuerza Armada sigue estando entre las instituciones que más confianza gozan entre la población salvadoreña, apenas superada por las iglesias. Usarla en tareas de seguridad puede generar falsas expectativas y promover la idea de que los militares tienen la solución para los problemas que los civiles han sido incapaces de resolver. \_\_\_\_\_ ■

## Referencias bibliográficas

- Amaya, Edgardo. "Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012". *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Diciembre, 2012 No. 12
- Constitución de la República de El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencias sobre nombramientos y elección de funcionarios públicos. Abril de 2014.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y de Wilde, Jaap (1998). *Security. A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Donadio, M. y Tibiletti M. (2014). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2014*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).
- Dunn, Myriam y Mauer, Victor (2012), "Introduction". En Dunn, Myriam y Mauer, Victor (Eds.) (2012), *The Routledge Handbook of Security Studies*. New York, Routledge, pp.1-5.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativa de cambio, mano dura militar y treguas pandilleriles*. San Salvador.
- Martínez, O. (compilador) (2007). *El Salvador. Los Acuerdos de Paz y el Informe de la Comisión de la Verdad*. San Salvador: Editorial Nuevo Enfoque.
- Miranda, Danilo. ¿Nueva Militarización en El Salvador? Opinión, noticias

UCA. Texto disponible en [<http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-847>]

Owen, Taylor (2010). "Human security. A contested contempt". En Burgess, Peter (ed.). *The Routledge Handbook of new security studies*. New York, Routledge, pp. 39-49.

Williams, Paul (2012). "Security Studies, an introduction". En Williams Paul (ed). *Security Studies. And introduction*. Londres, Routledge, pp. 1-12.

### **III. Violencia, inseguridad y criminalidad**

Mirna Flores<sup>1</sup>

La inseguridad ciudadana producto del crecimiento de la criminalidad y la delincuencia, es uno de los problemas críticos de la región centroamericana en general y de Honduras en particular. Los ciudadanos perciben en alto grado la amenaza a su integridad física y patrimonial como producto de la delincuencia común y la delincuencia organizada.

La inseguridad ha puesto en cuestión al Estado y sus instituciones en sus capacidades para enfrentar el delito, por el alto grado de impunidad, la penetración de redes delictivas en las instituciones de seguridad y justicia, la débil eficacia en los resultados y la ausencia de políticas de seguridad pública sostenibles en el tiempo, que puedan tener impacto duradero.

En el presente trabajo hacemos una breve exposición del contexto y la magnitud del problema de la violencia, inseguridad y la criminalidad en Honduras a partir del análisis de los indicadores más relevantes de la última década y la caracterización de los nichos delictuales en ascenso; abordamos también las respuestas al fenómeno, centrándonos en los tres últimos años de crisis policial y demanda ciudadana de transformación de las instituciones de seguridad y justicia; finalmente concluimos sobre

---

<sup>1</sup> Socióloga hondureña, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en temas de seguridad y violencia, profesora del Departamento de Sociología y Coordinadora General de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

la necesidad de abordar el tema de políticas de seguridad ciudadana.

## **A. El contexto**

El crecimiento de las desigualdades sociales junto a la diáspora que provoca el desempleo y la falta de ingresos es el contexto en que se produce la violencia y la inseguridad en Centroamérica en las dos últimas décadas. La región, sin vivir los conflictos bélicos de los años setentas y ochentas, hoy tiene los índices más elevados de violencia social en el mundo.

Según La Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y El Delito (UNDOC), el promedio de homicidios en el mundo es de 6.2 por cada 100,000 habitantes. En Centroamérica esa proporción es de 26 muertes y 30 en el sur de África (UNDOC, 2013a: 2). En 2011 y 2012, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) ubicó a Honduras en los primeros lugares con las tasas de homicidios más elevadas del mundo, 91.6 en 2011 y 90.4 en 2012. (UNDOC, 2013b)

En 2014, de los 45 millones de personas que constituyen la población centroamericana, un 59% vive en condiciones de pobreza y 15% en indigencia. El 94% de los indigentes y el 87% de los pobres centroamericanos se encuentran en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (ICEFI, 2014:14). Los tres primeros, países del norte Centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras), presentan un cuadro de coexistencia de altos niveles de pobreza con altos niveles de violencia homicida.

Entre 2007 y 2011 la región centroamericana invirtió el 1,9% del PIB en orden público y seguridad y 0.4% del PIB en defensa. Honduras ocupó el segundo lugar en gastos en las áreas de seguridad y defensa, esta última también cumple tareas de

apoyo a la seguridad. El presupuesto en ambas áreas totalizaban el 2.4% del PIB, solo superado por Panamá con el 2.6%. (ICEFI, 2014: 23)

Según las cifras del Banco Mundial<sup>2</sup> lo que se gasta en seguridad, procesos judiciales y atención médica como resultado de la violencia consume el 7.7% del Producto Interno Bruto (PIB) de los cinco países centroamericanos,<sup>3</sup> esto equivale a cerca de 19,500 millones de dólares. (Banco Mundial, 2011:96)

El Instituto para la Paz y la Economía (IEP, según sus siglas en inglés) revela que las cifras relacionadas con el gasto en seguridad se han disparado en los países del denominado Triángulo Norte: en Honduras, más del 19% del PIB se gasta en seguridad, procesos judiciales y atención médica; en El Salvador, más del 14%; y casi el 9% en Guatemala. (Meléndez, El País, 2014:13). La violencia afecta la capacidad de gestión del Estado desviando recursos que podrían ser usados para el desarrollo, hacia la lucha contra ese flagelo.

Por otra parte, la impunidad incide en los altos niveles de violencia e inseguridad. En Honduras se estima que sólo el 2 y 3% de los homicidios ocurridos a nivel nacional resultan en una sentencia condenatoria contra los hechores. La mora judicial en la Sala Penal es creciente, las demoras largas para resolver casos, la arbitrariedad en la manera de dar prioridad para un dado recurso, el considerable número de resoluciones con crímenes sin culpables, son hechos que contribuyen aún más a la impunidad. (APJ, 2012:1)

---

<sup>2</sup> Acevedo (2008), citado por El Banco Mundial (2011).

<sup>3</sup> No incluye Panamá y Belice.

La violencia y la inseguridad en Centroamérica están siendo enfrentadas con el fortalecimiento de las instituciones militares y el aumento del gasto militar. “En 2013, Nicaragua el país más pobre del área incrementó el gasto militar en 27%, Guatemala y Honduras en 18%. (Fundación Arias para la Paz y El Progreso Humano, citado por Meléndez, El País, 2014:13)

## **B. La magnitud del problema**

La inseguridad está en el centro de los problemas de país; el incremento de la criminalidad y los altos niveles de percepción de inseguridad son de extrema gravedad en Honduras. La tasa de homicidios entre 2004 y 2012 experimentó un crecimiento de 232.8% (Observatorio de la Violencia, UNAH, 2013). Los altos niveles de muertes por homicidios son congruentes con la percepción ciudadana de vivir en un país inseguro.

Las cifras más relevantes del Observatorio de la Violencia de la UNAH:

- En 2012, la tasa de homicidios alcanzó el 85.5 de muertes por cada 100,000 habitantes, 91.6% de las víctimas eran hombres, 80.9% en edades entre 15 y 44 años.
- El 83.4% de las muertes se produjeron por armas de fuego, los jóvenes entre 20 y 24 años representaban el 17.8% de las víctimas.
- El 41.1% de los homicidios se produjeron en la zona norte. Alrededor de 79 municipios (27%) registraron tasas superiores a la tasa nacional establecida en 85.5 muertes por 100,000 habitantes.
- En 2013, la tasa de homicidios se redujo a 79.7 muertes por 100,000 habitantes, lo que significó 5.7 menos que en 2012.

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) en 2013, presentó el documento: “Índice de Seguridad Pública.

Centroamérica”<sup>4</sup> donde analiza la situación de la seguridad en la región centroamericana y en cada uno de los países. El documento deja a la luz la fragilidad del Estado hondureño frente a la violencia social y la criminalidad. Entre los elementos que destaca:

- La seguridad en Honduras sufrió un deterioro exponencial en la última década. La tasa de homicidios creció de 30.7 en 2004 a 85.5 en 2012, la más elevada de la región; le sigue El Salvador (41.5) y Guatemala (34.3). Estos países superan con creces las tasas de Costa Rica (8.8), Nicaragua (11) y Panamá (17.6). Las muertes de mujeres aumentaron en 355%. De cada 3 casos que se presentan a los Juzgados de Paz, 2.1 son por violencia doméstica.
- Las zonas de mayor violencia coinciden con la expansión del narcotráfico. La zona norte y la zona fronteriza con Guatemala tiene tasas de homicidios que sobrepasan el promedio nacional de 85.5. El Departamento de Atlántida (129.4), Cortés (128.9), Copán (104.7), Ocotepeque (99.8), Yoro (93.4), Olancho (92.5), Colón (90.3).
- En términos absolutos el presupuesto de seguridad creció significativamente, los recursos asignados a la Policía Nacional se incrementaron en 357% entre 2002 y 2013. Honduras es el país que destina mayores recursos del presupuesto de seguridad a las fuerzas de seguridad pública (69.5%), en términos comparados. el país que destina menos recursos del presupuesto de seguridad a la Policía es Costa Rica (42.6%).
- En 2013, se estimaba que habían cerca de 4,728 miembros de Maras, 447 se encuentran en prisión (RESDAL, 2013:90). Esta cifra presentada por RESDAL contrasta

---

<sup>4</sup> El Índice de Seguridad en Centroamérica pone a disposición de los ciudadanos, organizaciones y entidades gubernamentales información sobre seguridad e institucionalidad del Estado. A partir de la homologación de indicadores para toda la región centroamericana, el índice es un instrumento para el análisis comparado, que puntea los problemas de la región en su conjunto y los problemas de cada uno de los países centroamericanos, incluye a Panamá.

significativamente con la que presenta el Banco Mundial (2011:15) de 36,000 miembros, según los datos proporcionados por las policías centroamericanas. Una de las respuestas al interrogante sobre la disparidad de las cifras se relaciona con el sobredimensionamiento del fenómeno; la otra posible respuesta -que no es excluyente con la primera- se encuentra en la mutación que sufrieron las maras al impacto de las políticas mano dura, pasando de actividades delictivas menores a actividades delictivas vinculadas al narcomenudeo, extorsión, sicariato, y otras formas delictivas que también son realizadas por bandas de la criminalidad organizada y no únicamente por las maras.

- El Sistema Penitenciario tiene una sobrepoblación del 51%. Situación que genera crisis y conflictos carcelarios, pocas posibilidades de rehabilitación y reinserción social.

## **C. Los Nichos delictuales**

### **1. El tráfico de drogas y la narcoactividad**

Honduras, al igual que el resto de países centroamericanos, se ha convertido en ruta de tráfico de drogas que se origina en Colombia y otros países del sur y se dirige a Estados Unidos de América, vía México. El Banco Mundial estima que un 90 % de la cocaína que llega a Estados Unidos pasa por el corredor centroamericano, lo que significa que para reducir los altos niveles de violencia se hace necesario reducir el flujo de las drogas que pasa por la región y por el país. (Banco Mundial, 2011: VI)

Siendo puente y consumidor de la droga, el territorio hondureño ha pasado a ser espacio de lucha entre organizaciones criminales. La expansión de los carteles de la droga mexicanos y la pelea por el dominio del corredor de tránsito centroamericano es un fenómeno de las dos últimas

décadas, porque hasta mediados de los años 90s, la principal ruta de tránsito de la droga era El Caribe. Honduras ha pasado a ser el principal punto desde donde se recibe, almacena y transita la droga que proviene de América del Sur y tiene como destino Estados Unidos.

Las bandas del narcotráfico han modificado y sofisticado las estrategias de expansión de operaciones, alimentando la corrupción y la impunidad, poniendo en precario a la policía, así como el sistema de justicia penal, subordinando a las maras y pandillas, y penetrando las estructuras institucionales del Estado.

El gobierno actual ha concretado iniciativas para la desarticulación de redes criminales del narcotráfico con la detención de extraditables requeridos por Estados Unidos y la expropiación de bienes a presuntos narcotraficantes de drogas que lavan sus ganancias mediante la creación de redes de empresas familiares. TIGRES y la Policía Militar, en coordinación con la Fuerza de Seguridad Interagencial (FUSINA) han realizado detenciones de supuestos capos de la droga, con el apoyo del Ministerio Público y la DEA.

## **2. La extorsión**

La extorsión como la acción de obtención por la fuerza o coacción de dinero o de bienes, ha alcanzado niveles de alarma en Honduras. Las zonas urbanas son las más afectadas, superando inclusive en algunos lugares actividades propias del delito común. Las víctimas más frecuentes son los pequeños y medianos comerciantes, transportistas, personas que reciben remesas, taxistas, pequeños y medianos empresarios de mercados, pulperías, hoteles y otros servicios.

La cara más visible de los extorsionadores son las maras y pandillas, aunque proliferen también las bandas delictivas que se dedican a esta y otras actividades delictivas que no son maras. La modalidad de operación es exigir el pago de una cantidad determinada mediante llamadas intimidantes, muchas de las cuales provienen de las cárceles. Aun con el supuesto control implementado en los centros penales, han sido y siguen siendo cerrados miles de negocios y rutas de transporte por no poder pagar cuotas producto de la extorsión. La oposición de las víctimas y/o las denuncias realizadas por los afectados generan reacciones violentas como la quema de buses, en algunos casos con los conductores adentro, el asesinato a las personas que se oponen a ser extorsionados. (Caritas, 2014:1)

El Observatorio de la Violencia de la UNAH, registró entre 2009 y 2013 un total de 658 muertes de personas vinculadas al transporte urbano, 343 conductores de taxis, 204 ayudantes del transporte y 97 conductores de buses, lo que revela que la actividad extorsiva afecta fuertemente a los trabajadores del transporte urbano: taxistas, motoristas, cobradores. (Observatorio de la Violencia de la UNAH, Boletín Nacional, 2013)

La creación de la Fuerza Nacional Antiextorsión en diciembre de 2011 y la reforma al artículo 222 del Código Penal mediante decreto 16-2012, que endurece la penas por el delito de extorsión y chantaje son las dos medidas más importantes que se han tomado en los últimos años. La reforma al artículo 222 establece una pena de 15 a 20 años para los extorsionadores; además, quien cometa el delito de extorsión y cause la muerte de la víctima tendrá una pena de cadena perpetua.

### **3. El tráfico de armas**

El 80% de los homicidios que se produjeron entre 2005 y 2012 fueron perpetrados con armas de fuego. En 2012, el país tenía 280,305 armas registradas y se estimaba que circulaban un 60% de armas no registradas (Small Arms Survey, 2014:1). La legislación nacional es permisiva, permite que cualquier persona mayor de 18 años pueda comprar hasta 5 armas. En conexión con la fuerte presencia de armas legales e ilegales circulando, la expansión del narcotráfico estimula la presencia de armas más pesadas y concentradas en áreas territoriales que son objeto de disputa de parte de las organizaciones criminales.

#### **D. Las respuestas institucionales**

La inseguridad y la criminalidad son fenómenos complejos y multicausales que requieren de políticas integrales. No obstante, las políticas han estado centradas en el control y represión, poniendo énfasis en acciones policiales y de justicia penal.

##### **1. El énfasis en la emisión de leyes**

Las respuestas que desde los poderes Ejecutivo y Legislativo se han formulado, han estado centradas en la emisión de leyes y en la adopción de medidas institucionales orientadas al endurecimiento de penas y control. Algunas de las leyes aprobadas entre 2011-2014:

- Ley de Seguridad Poblacional, conocida como tasa de seguridad;
- Ley de Privación Definitiva de Dominio de Bienes de Origen Ilícito, que busca despojar de los bienes ilícitos al crimen organizado;

- Reforma del artículo 102 que permite la extradición de hondureños que han cometido delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, terrorismo o crimen organizado;
- Ley de Escuchas Telefónicas;
- Ley de creación de la Policía Militar y del Orden Público (PMOP);
- Medidas para la Depuración Policial;
- Creación de la Fuerza Nacional Antiextorsión (FNA);
- Reforma al artículo 222 del Código Penal para aumentar la pena contra el delito de extorsión (“impuesto de guerra”) con el incremento de 15 a 25 años de cárcel, más una sanción de 50 salarios mínimos (unos 240 mil lempiras);
- Reforma al artículo 118 que castiga el femicidio;
- Ley del Sistema Penitenciario;
- Despliegue de la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES);
- Creación de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), integrada por la Policía Nacional, Policía Militar, la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad, jueces y fiscales, que busca actuar de manera coordinada contra el narcotráfico y el crimen organizado;
- Ley de Protección de la Soberanía de Espacios Aéreos, permite el derribo de avionetas del narcotráfico;
- Bloqueo de llamadas de telefonía móvil en los 24 centros penales del país.

La estrategia de seguridad ha priorizado en el crimen de alto perfil: narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos; la delincuencia común, el asalto a viviendas, el secuestro express, la extorsión, siguen afectando a la mayoría de la población pobre y trabajadora (Pastoral/Caritas, 2014:1). La inseguridad en los barrios y en los espacios públicos sigue

siendo alarmante, la respuesta de los criminales se vuelve más violenta.

La superproducción de leyes entra en contradicción con los altos niveles de impunidad, las posibilidades de condena a través de la justicia penal de los delincuentes son poco probables, dado que la justicia no llega a los hechos de los delitos. Esto significa que las reformas legales tienen poco impacto cuando los altos niveles de impunidad son elevados.

## **2. La depuración policial**

La presencia de redes delincuenciales operando dentro de la policía, que salió a la luz pública en octubre de 2011, marcó el inicio de la crisis de la institución policial, que no ha sido superada. Las denuncias sobre la inoperancia y la corrupción en la policía y demás operadores de justicia (fiscales y jueces), colocaron en el centro de la discusión y debate la necesidad de reforma de los sectores de la seguridad y la justicia, así como la depuración policial.

La Dirección y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), creada para ese efecto, anunció la depuración de la policía. Sin embargo, la impunidad en casos graves de abusos policiales sigue siendo un problema crónico en Honduras. Entre enero de 2011 y noviembre de 2012, murieron 149 ciudadanos a manos de policías, incluidas 18 personas de menos de 19 años. Muchos asesinatos cometidos por policías no han sido denunciados. En abril de 2013, el Director de la DIECP comunicó al Congreso Nacional que 230 policías habían sido evaluados, de los cuales 33 no superaron la prueba de las evaluaciones; no obstante, solo 7 de ellos fueron suspendidos y algunos fueron reincorporados posteriormente. (Human Right Watch,

2014:1)

El proceso de depuración policial ha sido fallido, no priorizó la depuración policial en las cúpulas que dirigen y han dirigido la Policía Nacional, tampoco dinamizó las acciones judiciales y las sanciones debidas a policías implicados en actos de corrupción y violación a los derechos humanos. Los abusos, excesos en el uso de la autoridad y la criminalidad policial, son constantes en la policía, extendiéndose a los nuevos cuerpos militares que intervienen en tareas de seguridad pública como la Policía Militar de Orden Público.

### **3. La militarización de la seguridad pública**

Un elemento central de las iniciativas de respuesta a la inseguridad pública ha sido el involucramiento de los militares en tareas de orden y seguridad interna del territorio. La participación de los militares en la seguridad pública es una práctica recurrente. A los militares cada vez más se les han ampliado las funciones que permiten su intervención en tareas de seguridad pública: detenciones, retenes y patrullajes, funciones que son propias de la policía, para lo cual no están formados los militares. Estas situaciones han expuesto a los militares a situaciones en las que se ven cada vez más involucrados en violaciones de los derechos humanos.

Más control menos prevención, más presencia militar menos recursos para el desarrollo social, ha sido parte de la estrategia para responder a la inseguridad. El debate entre la adopción de medidas de línea dura y medidas que garanticen la preservación de derechos humanos ha inclinado la balanza por medidas de "línea dura" con un alto protagonismo de los militares, su participación en las

instancias de decisión en temas de seguridad ciudadana y el aumento de su presencia en las calles.

## **E. Conclusiones**

La definición de políticas de seguridad ciudadana es una de las tareas apremiantes en Honduras, para coadyuvar a lo que Marcela Donadio llama: *“Conformación de un espacio vital seguro, y siempre que existe un Estado, las instituciones juegan un papel clave.”*

Los problemas de inseguridad y violencia no son problemas de corte policial, tampoco de justicia penal que se solucionan con la emisión de más leyes. Encarar de manera frontal las capacidades estatales para proveer seguridad plantea la necesidad de profundizar en temas críticos: la seguridad en el marco de los derechos humanos y el Estado democrático; las capacidades institucionales del Estado para afrontar el problema más allá de la respuesta policial-militar; el análisis de la seguridad y el desarrollo bajo la premisa que las instituciones estatales, sociedad civil y cooperación internacional deben ser parte de la respuesta al problema.

Al drama de la inseguridad y la violencia del país se agrega el uso político de la seguridad y el afán publicitario sobre el mismo. La seguridad se ha convertido en instrumento político para lograr legitimidad ofreciendo castigos más severos, más leyes especiales, el despliegue de las fuerzas militares a las calles.

La falta de una política integral de seguridad que trascienda el afán publicitario tiene altos costos para el país: más recursos destinados a la seguridad, menos recursos destinados a problemas de desarrollo, menos impacto de las medidas adoptadas, policialización de los militares, militarización de los

cuerpos policiales, criminalización de los sectores pobres y excluidos, estigmatización de los jóvenes. \_\_\_\_\_ ■

## **Referencias bibliográficas**

- Alianza por la Paz y la Justicia. Investigación y Análisis Cuantitativo, Cualitativo, Legal y Social del Desempeño de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (2009-2012). En [www.alianzapazyjusticia.com](http://www.alianzapazyjusticia.com)
- Alianza por la Paz y la Justicia. Pronunciamiento Público del 11 de Diciembre de 2013. En [www.alianzapazyjusticia.com](http://www.alianzapazyjusticia.com)
- Alianza por la Paz y la Justicia. Pronunciamiento. La Depuración Policial: Dos años sin verdaderos resultados. 26 de marzo de 2014. En [www.alianzapazyjusticia.com](http://www.alianzapazyjusticia.com)
- Angarita, Pablo Emilio. Propuestas de seguridad desde las organizaciones de base en contextos violentos. En: Nuevo Pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. Alexandra Abello Colak y Pablo Emilio Angarita editores. CLACSO, colección grupos de trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2013.
- Banco Mundial. Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo, Documento del Banco Mundial, 2011, [issuu.com/world.bank.publications/docs/crimen\\_y\\_violencia](http://issuu.com/world.bank.publications/docs/crimen_y_violencia).
- Casa Alianza. Informe Mensual de la Situación de Derechos de los Niños y Niñas y Jóvenes en Honduras. Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras. Honduras, 2012.
- CEDOH. Criminalidad y violencia en Honduras: retos y desafíos para impulsar la reforma. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, 2013.
- Dammert, Lucía. Epílogo. En: Nuevo Pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. Alexandra Abello Colak y Pablo Emilio Angarita editores. CLACSO, colección grupos de trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2013.
- Delincuencia Organizada, Transnacionalidad en Centroamérica y El Caribe. Una Evaluación de las Amenazas. UNDOC, 2012. [www.undoc.org](http://www.undoc.org).

- org.
- Donadio, Marcela. Presentación, El Índice de Seguridad Pública. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. RESDAL, Buenos Aires, Argentina, 2013.
- Human Rights Watch. World Report 2014: Honduras. [www.hrw.org/worldreport/2014/country](http://www.hrw.org/worldreport/2014/country)
- ICEFI. Lente Fiscal Centroamericano No 7, Informe de Coyuntura Económica y Fiscal. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Presentación Honduras, 2014. En: [icefi.org/wp-content/uploads/2014/04/Presentación-LFC-7-Honduras.pdf](http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/04/Presentación-LFC-7-Honduras.pdf)
- Jenny Pierce. Prólogo. Nuevo Pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático. Alexandra Abello Colak y Pablo Emilio Angarita editores. CLACSO, colección grupos de trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2013.
- Meléndez José. Luchar contra la violencia le cuesta a Centroamérica el 8% del PIB. El País, España, 03/08/2014.
- Observatorio Nacional de la Violencia, UNAH. Boletín No 28, enero-diciembre 2012. Tegucigalpa, Honduras, 2013.
- Observatorio Nacional de la Violencia, UNAH. Boletín No 32, enero-diciembre 2013. Tegucigalpa, Honduras, 2014.
- OEA y CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Organización de Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, 2009.
- Pastoral Social/Caritas Honduras. La extorsión ¿delincuencia común o delincuencia organizada? Boletín 103, Tegucigalpa, Honduras, septiembre, 2013.
- RESDAL. El Índice de Seguridad Pública. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. RESDAL, Buenos Aires, Argentina, 2013.
- Small Arms Survey. Notes, Violencia Armada, No 39, marzo de 2014. [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)
- UNDOC. Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y El Delito. 2007. [www.undoc.org](http://www.undoc.org).
- UNDOC. Estudio Mundial sobre el Homicidio. Resumen Ejecutivo. Oficina

de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Organización de las Naciones Unidas, 2013a. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)  
UNODC. Homicide counts and rates, time series 2000-2012. Global Homicide Statistics, 2013b. [www.unodc.org/gsh/en/data.html](http://www.unodc.org/gsh/en/data.html).

## **IV. El fracaso de la reforma del sector seguridad**

Arabeska Sánchez<sup>1</sup>

Los hondureños han guiado su política de seguridad a lo largo de las últimas tres décadas por un rumbo bastante escabroso, a veces motivados por tendencias regionales, muchas veces de acuerdo a las decisiones que toma su clase política como principal conductora de este importante sector del Estado y, de forma excepcional, las decisiones derivan de demandas de la sociedad civil por evidentes violaciones a derechos humanos y por una tendencia creciente de violencia e inseguridad, como ocurre en la actualidad.

En el primero de los casos, queda poco por decir, pues las políticas regionales de seguridad se convierten en estrategias casi de obligatorio cumplimiento para nuestros Estados, sobre todo cuando se trata de enfrentar de forma regional fenómenos que se constituyen en “amenazas” a la estabilidad política de la región, conforme a la visión de la comunidad internacional. En el segundo de los casos, se trata de una clase política que con escasa formación en temas de seguridad toma decisiones basadas más en intereses particulares que en los intereses del bien común, procurando siempre un fuerte nivel de politización en el tema que más tarde que temprano les reditúa en resultados electorales. En el último de los

---

<sup>1</sup> Hondureña, con formación en Derecho Penal y administración de proyectos; ha sido perito forense de los laboratorios criminalísticos del Ministerio Público, coordinadora en armas pequeñas, seguridad y justicia, PNUD, administradora académica del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la UNAH y estudiosa de temas relacionados con investigación forense, criminalística, prevención de violencia y otros.

casos, existe un fuerte involucramiento de diversos actores de la sociedad, dadas las motivaciones que han generado cambios en la seguridad, como los representantes de empresa privada, sociedad civil, la iglesia y las universidades, que han entregado sus planteamientos para propiciar la toma de decisiones en política de seguridad, los cuales recogen muchas de las necesidades reales de varios sectores poblacionales del país.

Cualquiera que sea el caso, lo cierto es que a más de tres décadas de iniciado el proceso de reforma del sector seguridad en la década de los 80s “con el desplazamiento de policías por militares para dirigir la FSP”<sup>2</sup> (Fuerza de Seguridad Pública), Honduras sigue dando tumbos en este eje con resultados aún infortunados.

El objetivo de este trabajo es desarrollar dos elementos que caracterizan el fracaso de la reforma de la seguridad pública en el país: el fracaso en el manejo del tema y la importancia de la información en la toma de decisiones.

## **A. El fracaso en el manejo del sector seguridad**

### **1. Hacia el cambio de paradigma de seguridad**

El concepto de reforma del sector de seguridad (RSS) está bastante ligado al cambio de paradigma tradicional de “Seguridad Nacional” que implica toda una doctrina que alberga la “concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por parte de los militares.”<sup>3</sup> En síntesis, un modelo totalmente enfocado en el

---

<sup>2</sup> Salomón, Leticia (1993). *Policías y Militares en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), p: 18.

<sup>3</sup> Leal Buitrago, Francisco (2003). *La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur*. *Revista de Estudios Sociales*. no. 15, junio 2003, 74-87.

· bienestar del Estado, que dominó la política de seguridad de nuestro país en la década de los 80s época en que países de Centroamérica libraron conflictos armados propios de la “guerra fría”; y Honduras, por ser parte de la región, no se libró de los efectos negativos que estos conflictos heredaron.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas<sup>4</sup> introdujo un nuevo paradigma de seguridad más enfocado en el bienestar de las personas; aquel paradigma nuevo denominado “Seguridad Humana”, se acercaba más a los objetivos que los tratados de paz de Centroamérica impulsaron, por lo que se suponía que se dejaría atrás aquel viejo modelo que legitimó el uso de la violencia y tuvo un impacto humanitario terrible significando la pérdida de muchas vidas.

El cambio hacia el nuevo paradigma pasa por el proceso denominado “Reforma al Sector de Seguridad (RSS) que involucra, de acuerdo al Consejo de Seguridad de la ONU, la “evaluación, revisión y aplicación, así como el seguimiento y evaluación, dirigido por las autoridades nacionales que tiene como objetivo la mejora de la seguridad, eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley (...) debe ser un proceso de propiedad nacional que tiene sus raíces en la necesidades y condiciones de los particulares países en cuestión”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe de desarrollo Humano 1994. New York: Fondo de Cultura Económica, ISBN968-16-4489-1.

<sup>5</sup> Asamblea General Consejo de Seguridad de la ONU (2008). Garantizar la Paz y el desarrollo: El papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector seguridad. A/62/659-S/2008/39, II Reforma Sector Seguridad: Alcance y Contenido, consultado en fecha 14 de octubre de 2014 en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar\\_A-62-659\\_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf).

De acuerdo con este concepto, para alcanzar una política de seguridad basada en el paradigma de seguridad humana, primero se debe atravesar por una compleja fase de reforma al sector de seguridad del país; sin embargo, el mayor reto es alcanzar un nivel ideal de comprensión de la clase política hondureña acerca del profundo significado de colocar en el centro del interés de la seguridad al ser humano y sus derechos fundamentales y no exclusivamente al Estado en sí.

### Diagrama 1. La evolución de los paradigmas en seguridad



Luego de décadas de planteado el nuevo paradigma, existen indicios claros de que el periodo de esta transición en Honduras no ha arrojado los resultados esperados ya que, en la actualidad, el país sigue sin tener un modelo claro y definido para construir su política de seguridad, complicando el proceso de RSS que comienza a mostrar indicios de improvisación ante la adversidad que traen los altos niveles de violencia y criminalidad en el país y la incapacidad de la clase política sobre la comprensión del tema más allá del discurso político electorero.

En el pasado proceso electoral del 2013 fue posible observar ambos paradigmas expuestos, contenidos con suficiente claridad en las propuestas de los nueve partidos políticos en contienda. Por un lado, ocho partidos firmaron un pacto por la seguridad, promovido por la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública, respaldando el modelo de seguridad humana y la policía comunitaria, mientras que por el otro lado el partido que actualmente dirige el gobierno, promovió el modelo de seguridad nacional con un fuerte enfoque militarista a la seguridad pública.

## 2. Tendencias Regionales de la Reforma

Honduras, al igual que el resto de países de la región centroamericana se rige, en teoría, por la política regional de seguridad para Centroamérica que se fundamenta a su vez en los acuerdos de Esquipulas I<sup>6</sup> y Esquipulas II,<sup>7</sup> contentivos de los Acuerdos de Paz para Centroamérica. El segundo documento “Esquipulas II” contiene en forma detallada los once procedimientos para establecer la paz en la región. El Cuadro 1 recoge sus principales contenidos.

**Cuadro 1. Procedimientos de Esquipulas II**

Procedimiento	Descripción
Reconciliación nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo</li> <li>• Amnistía</li> <li>• Comisión Nacional de Reconciliación</li> </ul>
Exhortación al cese de hostilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cese al fuego dentro del marco constitucional</li> </ul>

<sup>6</sup> Declaración de Esquipulas (1986). Esquipulas I. Guatemala, 5 de mayo de 1986.

<sup>7</sup> Acuerdo de Esquipulas II (1987). Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1987; Presentado por el gobierno de Costa Rica.

Procedimiento	Descripción
Democratización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso de proceso democrático pluralista y participativo</li> <li>• Libertad de prensa</li> <li>• Derogación del Estado de excepción, sitio o emergencia</li> </ul>
Elecciones libres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones libres, pluralistas y honestas</li> </ul>
Cese a la ayuda de fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cese de estas ayudas como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región</li> </ul>
No uso de territorios para agredir a otros estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica.</li> </ul>
Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica</li> </ul>
Refugiados y desplazados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención urgente de los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado</li> </ul>
Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria.</li> </ul>
Verificación y seguimiento internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una comisión de seguridad y seguimiento conformada por la OEA, ONU, las Cancillerías de América Central u el Grupo Contadora.</li> </ul>
Calendario de ejecución de compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las cancillerías en calidad de comisión ejecutiva reglamentan, impulsan y viabilizan el cumplimiento de los acuerdos</li> </ul>

Fuente: Esquipulas II.

La estrategia de Seguridad México y Centroamérica surge del II Diálogo México – Centroamérica sobre seguridad en 2007 y se sustenta en la creciente preocupación de la región con respecto al crimen organizado y el creciente carácter transnacional que este proyectaba; así surge la estrategia con un objetivo general y tres objetivos específicos que se detallan en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Objetivos de la Estrategia de Seguridad México y Centroamérica- 2007**

Objetivo general	Establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana y en México la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano.
Objetivos específicos	Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
	Facilitar la coordinación, intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
	Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.

Fuente: Estrategia de Seguridad México-Centroamérica, 2007.<sup>8</sup>

Por su parte, la Estrategia de Seguridad para Centroamérica (ESCA) se basa en el modelo de Seguridad Democrática establecido por el Tratado Marco de Seguridad de Centroamérica cuyo fundamento es “la supremacía y el

<sup>8</sup> XXXII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (2007). II Dialogo México - Centroamérica sobre Seguridad Democrática. San Salvador, El Salvador: 15 y 16 de mayo de 2007.

fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza y de extrema pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.<sup>9</sup> Los objetivos de esta estrategia se expresan en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Objetivos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)**

Objetivo general	Establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana, la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible.
Objetivos específicos	Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
	Facilitar la coordinación, intercambio de información y experiencias, entre las diversas instancias y agencias de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
	Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad. Desarrollar políticas, programas, estrategias, y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

Fuente: SICA-ESCA-2011.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Estrategia de Seguridad y Centroamérica y México, Considerando Uno.

<sup>10</sup> Sistema de la Integración Centroamericana (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). Centroamérica: SICA, p: 3.

Actualmente, en la práctica, la “nuevas amenazas” consideradas por la comunidad internacional, han colocado en el centro del análisis de esta clase política en el poder, nuevamente el paradigma de seguridad nacional como único capaz de enfrentar las amenazas emergentes como el crimen organizado transnacional, el terrorismo, el tráfico de armas y la trata de personas, entre otras, mostrando así la fragilidad de las instituciones políticas en la región en cuanto a escoger libremente el modelo de seguridad que mejor garantice el bienestar y desarrollo social a sus habitantes.

Con la ejecución del plan Colombia en sur américa y el plan Mérida en México, la militarización de la seguridad en Honduras era solo cosa de tiempo; la guerra contra el narcotráfico había llegado para quedarse y la política regional le ha apostado a la inclusión de las fuerzas armadas en el combate a las drogas.

Mientras esto sucede, las causas estructurales de la violencia en el país siguen vigentes, con un conjunto de necesidades sociales urgentes de resolver. La desatención a este tema tantas veces postergado, pasa hoy una factura que obliga a la clase política del país, una vez más, a replantearse el modelo de seguridad a implementar y a la construcción de una estrategia de seguridad integral cuya razón de ser sea la de garantizar la operacionalización de la seguridad humana.

### **3. Intereses de la clase política**

Las decisiones acerca de la construcción de política pública, en este caso en el eje de la seguridad, depende de la clase política en el “poder ejecutivo, el tipo de régimen político, la extensión de los poderes presidenciales y el método de elección y selección (que) pueden afectar al número de agentes con influencia sobre la formulación de políticas, su

estabilidad, la disponibilidad de mecanismos de control y los escenarios donde se llevan a cabo las transacciones”.<sup>11</sup>

En este sentido, el gobierno que condujo Porfirio Lobo (2010-2013), en su último año de gobierno, luego de reconocer que las medidas implementadas hasta entonces en el país habían sido insuficientes para detener la escalada de violencia y criminalidad contra la seguridad de los hondureños, promovió la creación, a través del poder legislativo, de la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública (CRSP)<sup>12</sup> integrada por cinco miembros: tres nacionales y dos extranjeros.

la CRSP fue concebida como un “Órgano temporal e independiente, responsable de diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma Integral de la Seguridad Pública, que incluye la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, así como las recomendaciones para la readecuación de la normativa legal relacionada”.<sup>13</sup> Esta Comisión contó con un total de dieciocho funciones y atribuciones bastante definidas y adscritas a la “reforma institucional” de los tres pilares del sector seguridad y justicia (Secretaría de Seguridad, Ministerio Público y Poder Judicial). Sin duda los mayores aportes de la CRSP fueron:

- Apertura de un espacio de profundo análisis intersectorial acerca de las líneas propositivas que desde la CRSP debían construirse;
- Revisión y consecuente elaboración de un nuevo modelo de currícula educativa policial;

<sup>11</sup> Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tomasi, Mariano (2010). El Juego Político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Mayol Ediciones S.A.

<sup>12</sup> Congreso Nacional de la República de Honduras (2012). Decreto 4-2012; Ley de Creación de la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública (CRSP). Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial La Gaceta.

<sup>13</sup> Ídem

- Evaluación de la Fiscalía Especial Contra la Corrupción;
- Elaboración de siete proyectos de ley que incluyeron: un nuevo marco normativo institucional para la Policía Nacional de Honduras y el Ministerio Público, junto a sus respectivos reglamentos, proyecto de normativa que permitía la reforma de ocho artículos de la Constitución de la República para instituir un mecanismo basado en méritos de selección y evaluación de funcionarios públicos de alto nivel, proyecto de reforma a la ley del Consejo de la Judicatura que incluye el sistema de selección de los miembros que componen el Consejo, el tiempo de duración en sus cargos y los casos de cesación en sus cargos; reglamento de procedimiento disciplinario de la PNH; mecanismos de prevención de la corrupción en la PNH; Código de conducta para la PNH; y documento contentivo de las Bases para una política anticorrupción de la PNH.

Mientras la Comisión hacía sus avances de acuerdo al mandato legislativo, un sector de la clase política avanzaba en dirección opuesta, asegurando lo que sería considerado por muchos como el proceso de “*contrareforma*” sustentado en la incorporación de las fuerzas armadas en tareas policiales<sup>14</sup> que terminaría por colocar las bases del retorno al paradigma de seguridad nacional y la remilitarización de la seguridad para el gobierno entrante en 2014 que terminaría finiquitando a la CRSP como una de sus primeras acciones en el primer trimestre de gobierno, mediante la ejecución del decreto 403-2013.<sup>15</sup>

Con el cierre anticipado a la CRSP, que tenía un periodo de actuaciones de tres años (de acuerdo al decreto de su creación 04-2012) de los cuales solo logró hacer efectivo el

<sup>14</sup> Congreso Nacional de la República de Honduras (2013). Decreto 15-2013, artículo dos. Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta No. 33,090.

<sup>15</sup> Congreso Nacional de la República de Honduras (2013). Decreto 403-2013, artículo uno. Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta No. 33,379.

primero y parte del segundo, se materializó un claro indicador de la falta de voluntad política para avanzar en la RSS, dando un giro de timón en la política de seguridad que terminaría por consolidar la remilitarización en el país.

#### 4. Demandas de la sociedad civil

En un primer momento, la demandas de sociedad civil se observan con claridad en algunos documentos y esfuerzos de otros sectores no gubernamentales; como ejemplo: el “Acuerdo nacional para las reformas institucionales que garanticen la seguridad y la paz social en Honduras”<sup>16</sup> presentado a la sociedad hondureña el primero de marzo de 1993. En este documento se crea una comisión Ad-hoc de alto nivel con la conformación siguiente:

**Diagrama 2. Conformación de la Comisión Ad-hoc de 1993**



Fuente: Acuerdo nacional para las reformas institucionales que garanticen la seguridad y la paz social en Honduras - 1993.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Salomón, Leticia (1993). Policias y Militares en Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Anexo No. 1, p: 86.

<sup>17</sup> Ídem

La Comisión en su informe final propuso: a) la creación del Ministerio Público dirigido por un Fiscal General; b) un Departamento de Investigación Criminal (D.I.C.) dependiente del Fiscal General; c) Requisitos y proceso de nombramiento al cargo de Director del D.I.C.; d) Mecanismo de selección del personal de la D.I.C.; e) Propósito a corto y mediano plazo; e) Creación de un grupo nacional de estudio y asesoría de los cuerpos policiales (conformados por la UNAH, las FFAA, la asociación de medios de comunicación y la presidencia de la república) que revisaría la currícula policial; f) Despolitización inmediata del poder judicial; g) un código de ética judicial; h) Mejoramiento de la actividad jurisdiccional de los juzgados de primera instancia militar; i) Auditoria técnica judicial; j) educación jurídica popular; i) Fortalecimiento de la Defensa Pública; j) Otras medidas coadyuvantes.

Sin duda que el mayor impacto de ésta propuesta se ubica en el cierre de la Dirección Nacional de Investigación (DNI), la creación del Ministerio Público y de la Dirección de Investigación Criminal, esta vez serían funcionarios totalmente civiles quienes realizarían la tarea de investigación criminal para fortalecer la labor de la fiscalía en los tribunales; también se dotó al Ministerio público de una Dirección de Medicina Forense que se sumaría al estudio de evidencia para aportar elemento probatorio al proceso penal y todo indicaba que la RSS marcharía por buen rumbo, pero el tiempo señalaría con claridad las equivocaciones del momento.

En un segundo momento, precisamente en el proceso de sustracción de la policía del ámbito castrense, surge el Foro Ciudadano para la Seguridad Pública impulsado por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, constituido por una diversidad de personas y organizaciones de sociedad civil que acompañaron todo el proceso con reflexiones, propuestas y acciones encaminadas a influir en la toma de

decisiones sobre la reforma en el tema de la seguridad, tanto en el poder Ejecutivo como en el poder Legislativo.

Y en un tercer momento, el asesinato de dos jóvenes universitarios (uno de ellos hijo de la Rectora de la UNAH), en manos de miembros de la Policía Nacional y los crecientes niveles de violencia en el país que se evidencian a partir del informe que publicara Naciones Unidas en 2012 y, en la misma línea, el índice de paz de 2013<sup>18</sup> que coloca a Honduras como el país con la tasa más alta de homicidios por cada cien mil habitantes en el planeta, motivan nuevamente un fuerte rol protagónico de la sociedad civil que ha impulsado una vez más la RSS que enfatiza en la depuración policial y la reducción de la impunidad y la corrupción.

**Diagrama 3. Componentes de la Alianza por la Paz y la Justicia 2014**



Fuente: APJ-2014.

<sup>18</sup> Institute For Economics & Peace (2013). Global Peace Index Report 2013. New York: [www.economicsandpeace.org](http://www.economicsandpeace.org), p: 41.

Para 2014 se constituye la Alianza por la Paz y la Justicia que incluyen a un conjunto de sectores de la sociedad hondureña, algunas organizaciones con más experiencia que otras en el tema de seguridad, pero todas ellas comprendiendo su compromiso con el país para encontrar la solución a la crisis de seguridad en que se ha sumido el país, junto con otros dos países del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala y El Salvador).

## **5. Causas de la frustrada reforma a la seguridad de los últimos años**

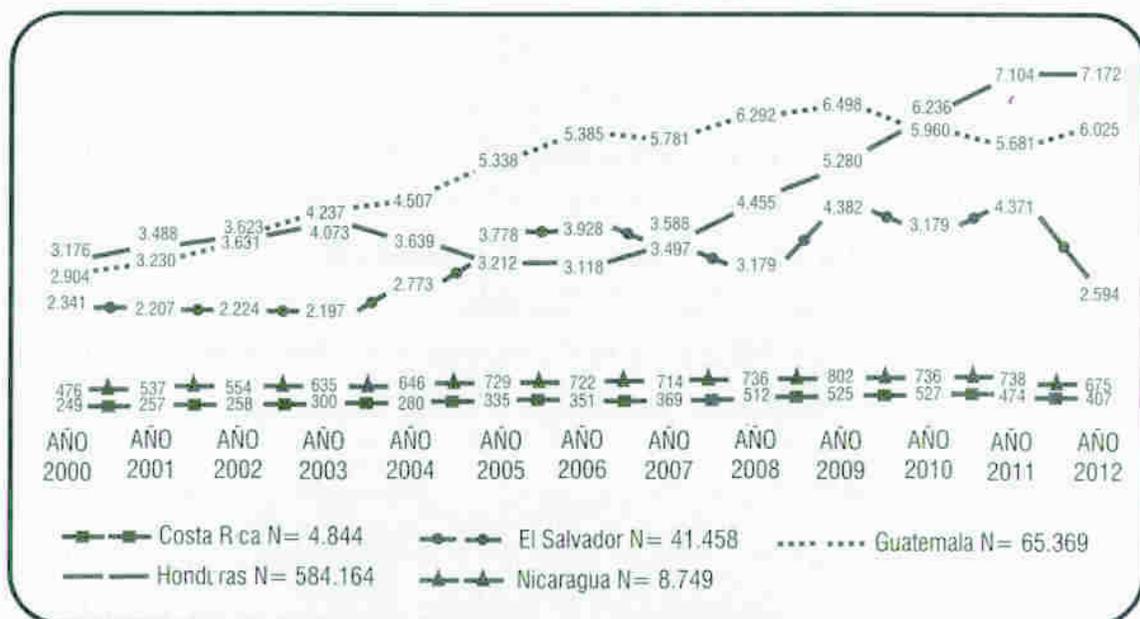
Una combinación de desconocimiento, desatención y falta de voluntad política ha marcado a la clase política hondureña que desde hace tres décadas se encuentra enfrascada en un frustrado proceso de RSS. Por un lado, el desconocimiento desde una perspectiva académica, técnica y científica del tema de seguridad, les ha llevado a depender con frecuencia de asesores internos y externos que realizan planteamientos técnicos que corresponden a “buenas prácticas” que en teoría han dado resultados exitosos en otros países, sin considerar las particularidades de la realidad hondureña, los aplican y muy pocas veces se realizan evaluaciones sobre el impacto real de estos planteamientos una vez ejecutados.

Por otro lado, la desatención del tema, dejando que sean “otros” (generalmente policías y militares) los que se ocupen del asunto, pasando así a un plano de indiferencia asumiendo que “aquí todo está bien” y que las demandas ciudadanas son solo “cosas de la oposición”. Esta indiferencia permea también los institutos políticos que no han sido capaces de desarrollar un plan de formación formal en materia de seguridad para sus líderes que, tarde que temprano, ocuparán cargos de importancia en el gobierno del país y tendrán

también que tomar decisiones concretas que de, una forma u otra, afectarán la política de seguridad del país. Hasta el momento tampoco las universidades públicas o privadas cuentan con programas educativos que forjen una ciudadanía y un liderazgo político que comprenda en su totalidad el tema.

Los principales indicios de la desatención se encuentran en los resultados de ciertos indicadores que desde hace algunos años están haciendo un llamado de atención a los políticos para que dejen la indiferencia y se ocupen de construir soluciones a problemas tan brutales como la creciente violencia homicida de los últimos años. Ver gráfico 1.

**Gráfico 1. Centroamericanos víctimas de violencia homicida, período 2000-2012. N= 179,184 promedio de muerte anual 13,783**



Fuente: ONUDC-2013.

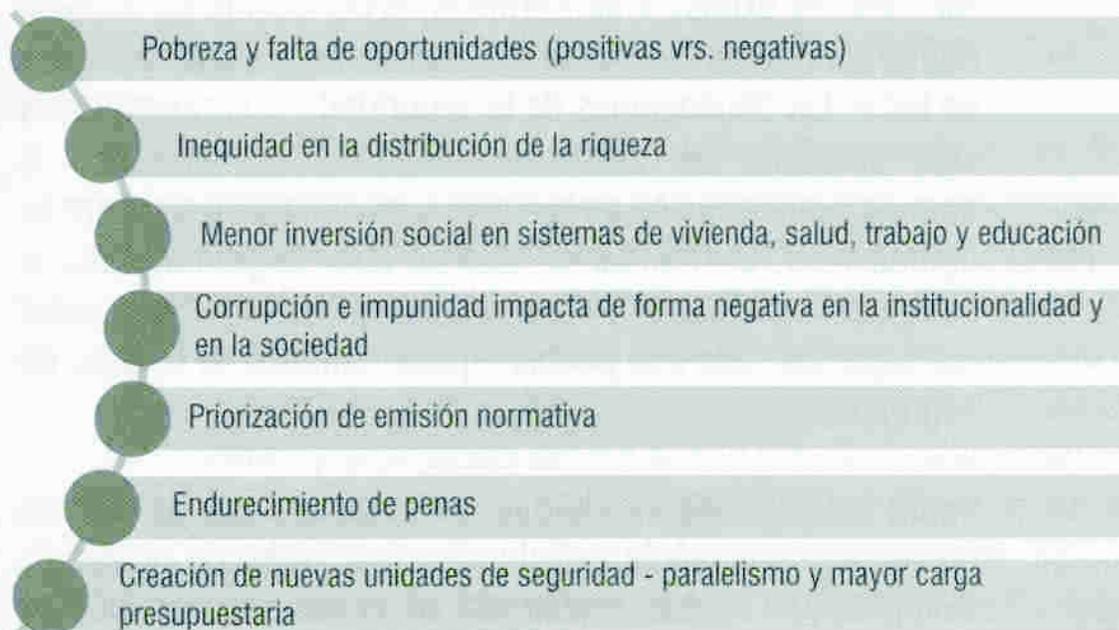
De acuerdo con datos del ONUDC,<sup>19</sup> durante los trece años comprendidos entre 2000 y 2012, ocurrieron 179,184

<sup>19</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2013). Global Study on Homicide. Trends/Contexts/Data 2013. Vienna: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf).

muertes homicidas en Centroamérica y Honduras. Aquí no solo ocupa el segundo lugar con un total de 58,164 víctimas, sino que además presenta una tendencia creciente que no ocurre con el resto de países vecinos.

Mientras esta clase política persista en la visión de seguridad basada en el paradigma de la “seguridad nacional” que se ha caracterizado por privilegiar el “combate al delito” o lo que es lo mismo, la implementación de estrategias de mano dura que impactan en un contexto con fuertes problemas estructurales que complican las condiciones de seguridad para los hondureños, difícilmente se podrán superar las condiciones de inseguridad que hoy afectan a toda la población. Ver Diagrama 4.

#### **Diagrama 4. Problemas estructurales que complican las condiciones de seguridad para los hondureños**



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo estos problemas en consideración, lo que queda por hacer es un esfuerzo por comprender en toda su dimensión lo

que el nuevo paradigma de seguridad humana significa y cómo este puede llevarse a la práctica en la vida cotidiana del país; una vez logrado esto, se debe agregar además otro conocimiento: se trata de la importancia que tiene la información en la toma de decisiones.

## **B. La importancia de la información en la toma de decisiones**

### **1. Información para la acción**

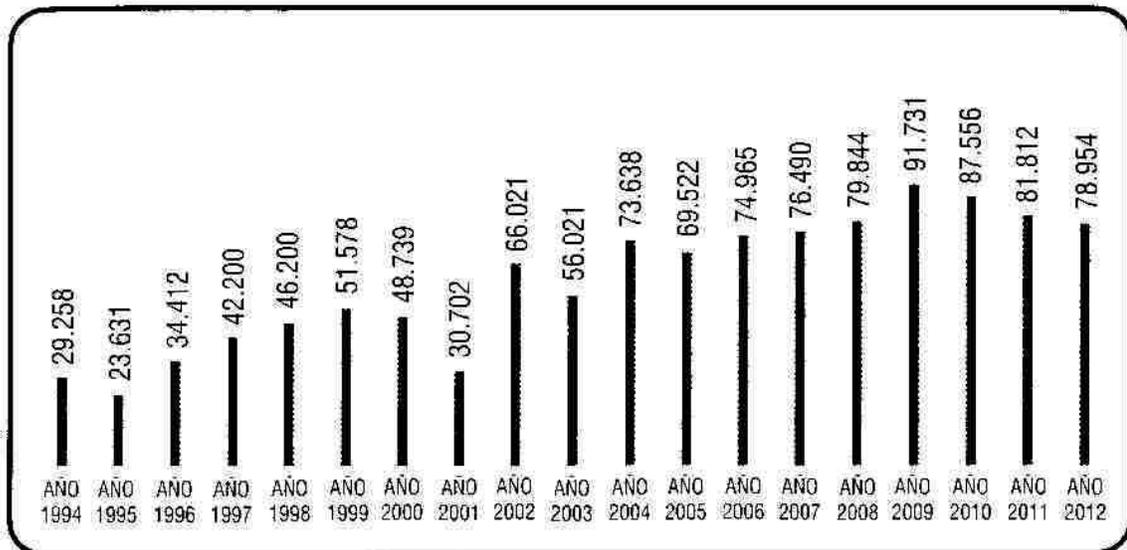
La información tiene gran importancia cuando de tomar decisiones se trata, puesto que permite valorar con detalle los componentes que presentan mayores dificultades y al analizar a profundidad esos componentes es posible identificar las soluciones más acertadas para remediar los problemas.

Tal como se expuso anteriormente, el conocimiento sobre el nuevo paradigma es crucial, solo así se tendrá una idea clara de todas las dimensiones de la seguridad y su impacto en la vida cotidiana de personas; luego se comprenderá la compleja interrelación de la institucionalidad para alcanzar su operatividad, desmontar el mito de que *“seguridad solo le compete al Estado y sus instituciones”* o *“seguridad corresponde solo a la policía”*, pasá construir el modelo de seguridad que a todos nos atañe.

Sobre la inter-institucionalidad, un buen ejemplo de esto se presenta a continuación, al observar los niveles de incidencia delictiva que se han registrado en el país en los últimos diecinueve años, con un total de 1,143,274 hechos delictivos reportados a la Policía Nacional, alcanzando los niveles más altos a partir del año 2009 en que ocurre el golpe de Estado en el país, y eso sin contar con la cifra negra de la delincuencia que se refiere a la gran cantidad de víctimas que no acuden a

la policía a reportar una gran diversidad de delitos, por desconfianza, temor o certeza de que no les servirá de nada. Ver gráfico 2.

**Gráfico 2. Incidencia delictiva registrada en la policía nacional de Honduras. Período 1994-2012. N=1,143,274**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: Caldera<sup>20</sup> y CIPRODEH - 2013.<sup>21</sup>

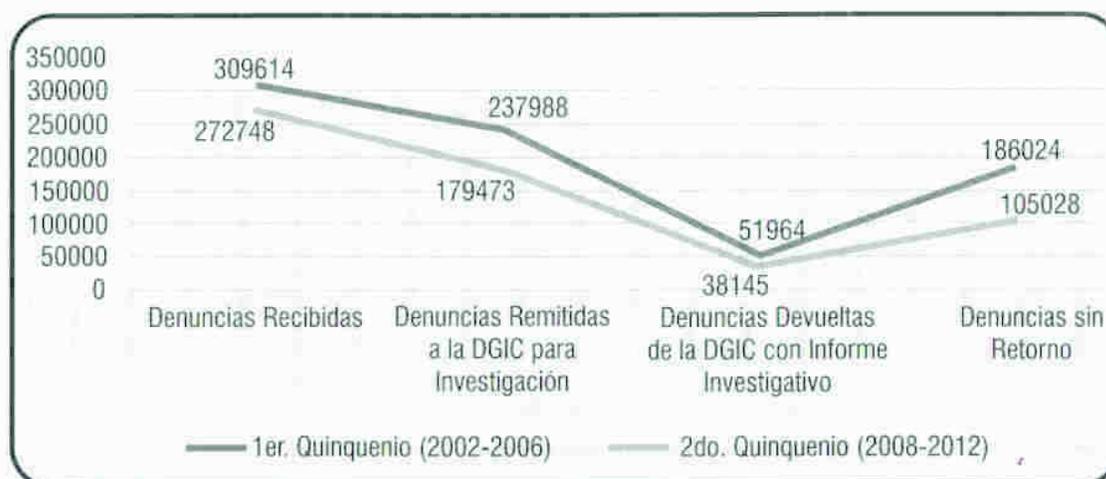
Esta información se torna más preocupante si se tiene presente que la vía hacia la judicialización de estos hechos se encuentra atrofiada de acuerdo a la medición del desempeño del Ministerio Público del país que se realizó en dos periodos de tiempo diferentes, pero cada periodo está compuesto por un quinquenio (5 años); el primero incluye el año 2002 al 2006, y el segundo del 2008 al 2012. Al realizar un análisis comparativo entre ambos quinquenios se observa que durante esos diez años el MP recibió en total 582,362 denuncias, de las cuales solo 417,161 (71.63%) fueron

<sup>20</sup> Caldera, Hilda (1998). El Crimen en Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Ediciones Zas, p: 74.

<sup>21</sup> Sánchez, Arabeska (2013). Análisis Integral Comparativo para la Reforma de la Seguridad Pública Particularmente de la Policía Nacional Versus el Interés de la Ciudadanía. Tegucigalpa, Honduras: CIPRODEH, p: 5.

enviadas a la DNIC para realizar el proceso de investigación criminal; la DNIC solo devolvió 90,109 (21.6%) con informe investigativo a la fiscalía y finalmente 291,052 (69.76%) no fueron retornadas al MP. Ver gráfico 3.

**Gráfico 3. Comparativo de la evaluación del desempeño del Ministerio Público. Período comprendido de dos quinquenios (2002-2006) - (2008-2012). N= 582,362 denuncias recibidas**



Fuente: Elaboración propia con datos de: a) Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia -2007;<sup>22</sup> y b) Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras - 2013.<sup>23</sup>

Estos datos pueden indicar, por un lado, que el promedio de atención de denuncias recibidas en el MP es de apenas el 21%, dato que coincide con los resultados que contiene el informe de la Comisión Especial de Seguridad del Congreso Nacional con respecto a las conclusiones sobre el Ministerio Público, “(...) el fiscal general reconoció en su comparecencia que actualmente solo se investiga el 20% de

<sup>22</sup> Tijerino Pacheco, José María (2007). Diagnóstico del Desempeño del Ministerio Público y del Poder Judicial en el Marco del Sistema de Justicia Penal Instaurado por el Código Procesal Penal. Honduras: Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia.

<sup>23</sup> Grupo Consultor Embajada EEUU (2013). Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras: [www.revistazo.biz/web2/docs/EvaluacionMPHN2013.pdf](http://www.revistazo.biz/web2/docs/EvaluacionMPHN2013.pdf).

los delitos y denuncias, el otro 80% queda en la total impunidad”.<sup>24</sup> También indican que existen debilidades en las instituciones que realizan la persecución penal en el país.

## **2. Esfuerzos de gestión de la información desde la participación ciudadana**

Se identifican algunos esfuerzos de participación ciudadana que vale la pena comentarlos; es el caso de la contribución que ha hecho la Universidad Nacional Autónoma de Honduras con su Observatorio de la Violencia que constituido en un espacio de participación ciudadana en el cual confluyen al menos tres sectores importantes: Estado, Universidad y Sociedad Civil, lo que ha permitido hasta el año 2013,<sup>25</sup> contar con una observancia de una década que arroja datos confiables que muestran las tendencias de la violencia y sus diversas manifestaciones en el país.

También se aprecia la información derivada de los medios de comunicación impresos que permiten realizar un monitoreo permanente que arroja algunas tendencias de fenómenos como la militarización, lo cual puede apreciarse en el cuadro 4, en el que se presenta un ejercicio con una muestra de seis casos.

<sup>24</sup> Comisión Especial de Seguridad del Congreso Nacional (2013). Informe de la Comisión Especial. Tegucigalpa, Honduras: Congreso Nacional de la república de Honduras, p: 7.

<sup>25</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad IUDPAS, Observatorio de la Violencia (2014). Boletín Enero-Diciembre 2013, Edición No. 32, Febrero 2014. Consultado en Octubre, 23, 2014 en [www.iudpas.org](http://www.iudpas.org).

## Cuadro 4. Signos de Militarización de la Sociedad

<b>Caso 1</b>	Policía militar dispara contra autobús con pasajeros a bordo	“Decenas de capitalinos condenaron a la Policía Militar por disparar contra un bus rapidito, que dejó cuatro pasajeros heridos, mientras autoridades de este gobierno responsabilizaron del hecho al mototaxistas de la unidad y pidieron a la población que no aborde los buses no autorizados, o “brujos”. <sup>26</sup>	5to. Nivel, uso indebido de la fuerza y agresiones a ciudadanos
<b>Caso 2</b>	Militares disparan contra pobladores de la Mosquitia	“Al menos tres misquitos fueron tiroteados por unos militares en estado de ebriedad y dentro de una celda, en una región del departamento de Gracias a Dios”. <sup>27</sup>	
<b>Caso 3</b>	Militares en la Dirección de Transporte Público	“Alrededor de 550 militares resguardan las principales terminales y unidades del transporte urbano en el Distrito Central”. <sup>28</sup>	4to. Nivel, toma de estaciones del transporte público
<b>Caso 4</b>	Militares en Hospital Público en San Pedro Sula	“Las autoridades del Gobierno de Honduras ordenaron este viernes la militarización del hospital Mario Catarino Rivas de San Pedro Sula. Los militares sustituyeron al personal de seguridad, quien están realizando minuciosas inspecciones en la gente que ingresa a este centro asistencial”. <sup>29</sup>	3er. Nivel, toma de Centros Hospitalarios

<sup>26</sup> Controversia por Disparos de Policía Militar Contra Rapidito. (2014, Octubre, 02). Tiempo, pp. <http://www.tiempo.hn/sucesos/item/3536-contróversia-por-disparos-de-polic%C3%ADa-militar-contra-rapidito>.

<sup>27</sup> Militares "Bolos" Atacan a Balazos a Misquitos Presos. (2014, Septiembre, 29). La Tribuna, pp. <http://www.latribuna.hn/2014/09/29/militares-bolos-atacan-a-balazos-a-misquitos-presos/>.

<sup>28</sup> Militares Vigilan Terminales y Buses del Transporte. (2014, Octubre, 23). La Prensa, pp. <http://www.laprensa.hn/honduras/761069-410/militares-vigilan-terminales-y-buses-del-transporte>.

<sup>29</sup> Militarizan el Hospital Mario Catarino Rivas de San Pedro Sula. (2014, Julio, 11). La Prensa, pp. <http://www.laprensa.hn/honduras/sanpedrosula/728240-96/militarizan-el-hospital-mario-catarino-rivas-de-san-pedro-sula>.

<b>Caso 5</b>	Militares en Centros Educativos	“Bajo una operación combinada entre la Fuerza Nacional Anti-extorsión (FNA), las Fuerzas Armadas de Honduras (FFAA) y la Policía Preventiva se comenzó ayer la investigación para dar con los responsables de las extorsiones en los diferentes centros educativos de la capital, donde están involucrados estudiantes”. <sup>30</sup>	2do. Nivel, toma de Centros Educativos
<b>Caso 6</b>	Militares en Barrios y Colonias	“La intervención al sector López Arellano en Choloma fue sorpresivo, 300 elementos de la Policía Militar y del Orden Público (PMOP) desde ayer toma el control de barrios y colonias calificados de peligrosos en la zona”. <sup>31</sup>	1er. Nivel, toma de Barrios y Colonias

Fuente: Elaboración Propia partir de diversas fuentes de medios digitales 2013-2014.

La muestra de seis casos se constituyen claramente en la remilitarización de la que es objeto la sociedad hondureña y además, algunos efectos adversos que ya comienzan a verse. En el primer caso, la toma de hasta 300 militares de un sector poblacional ubicado en el municipio de Choloma en el Departamento de Cortés al norte del país, al igual que la toma militar del Hospital Mario Catarino Rivas en la ciudad de San Pedro Sula, la toma militar-policial de centros educativos de educación primaria y secundaria, la toma de al menos 550 militares de las principales terminales y estaciones del transporte público en el municipio del Distrito Central; y las

<sup>30</sup> Militares y Policías Le Caen a los Colegios y Escuelas. (2013, Agosto, 6). La Tribuna, pp. <http://www.latribuna.hn/2013/08/06/militares-y-policias-le-caen-a-los-colegios-y-escuelas/>.

<sup>31</sup> Policía Militar Resguarda la López Arellano. (2013, Noviembre, 07). La Prensa, pp. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/417399-293/policia-militar-resguarda-la-lopez-arellano>.

primeras consecuencias de la desnaturalización de la razón de ser de las fuerzas militares se observan con claridad en dos episodios identificados como “caso 1” y caso 2” en donde elementos militares hacen uso indebido de la fuerza al disparar contra ciudadanos en condiciones de indefensión, en obvio desconocimiento de los procesos policiales y abuso de la fuerza.

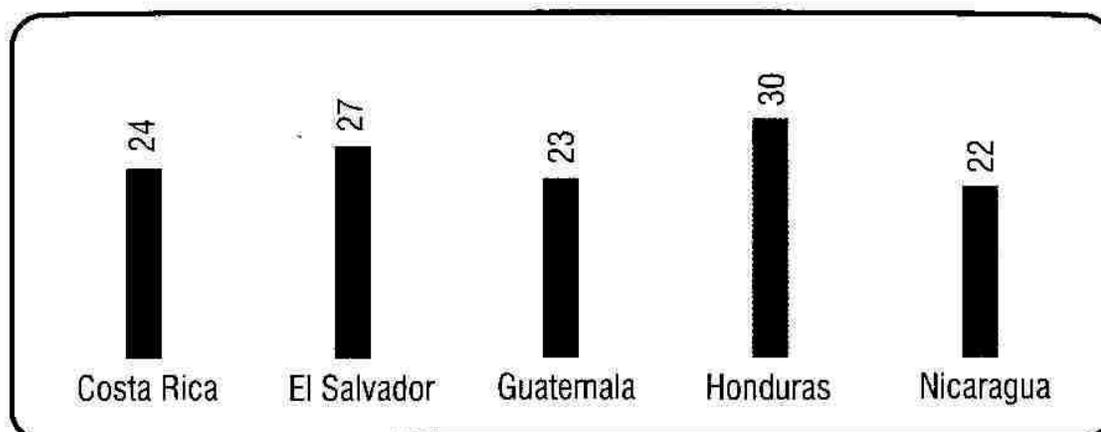
En el primer nivel de avance en la militarización se observa la toma de barrios y colonias por parte de las unidades militares, en el segundo nivel se identifica la toma de centros educativos, en el tercer nivel vemos como las unidades militares toman control de los centros de salud pública; luego avanza hacia la toma de estaciones del transporte público y finalmente todo ese control y represión termina en abuso del uso de la fuerza y agresiones a la ciudadanía por parte de estas unidades militares.

Mientras la represión militar se hace sentir, la idea del control a partir de la emisión normativa con leyes de tendencia de “mano dura” no se hace esperar. Cabe destacar el esfuerzo de RESDAL, que en su última edición “Índice de Seguridad Pública”<sup>32</sup> para Centroamérica refleja resultados en materia de generación de iniciativas legales de los últimos 34 años, que registran un total 126 normas emitidas en la región, de las cuales Honduras resulta ser el país que más leyes produjo con un total de 30, aprobándose en promedio casi una ley por año.

---

<sup>32</sup> RESDAL (2013). Índice de la Seguridad Pública: Centroamérica: Costa Rica/ El Salvador/ Guatemala/ Honduras/ Nicaragua/ Panamá, 1ª. Ed., Buenos Aires, Argentina.

**Gráfico 4. Inicitaivas legales en seguridad pública en centroamérica, período 1981-2014. N= 126**



Fuente: RESDAL, 2013.

Al observar con detalle estos datos, puede concluirse que Honduras, al igual que el resto de países de la región centroamericana, se concentra en la primer década (1980-1990) en construir los marcos normativos en materia de persecución penal y los que regirían la institucionalidad estatal en el sector seguridad y justicia, mientras que la siguiente década (1991-2000) el interés se enfoca en la incorporación al derecho interno de los contenidos de tratados y convenios internacionales de los cuales Honduras es Estado parte; como ejemplo: la ley contra el delito de lavado de activos y la ley de control de armas; mientras que en la última década (2001-2011) el interés se encuentra en reformar todo lo construido en la primera década respecto al marco normativo de las instituciones que conforman el sector seguridad y justicia, utilizando los últimos años a la fecha en la incorporación de leyes que dan vida a nuevas unidades policiales dentro de las estructuras de la Policía Nacional y de las fuerzas armadas.

Esto puede significar que la RSS en el país se encuentra atrapada sin poder avanzar porque tiene características

cíclicas en donde las decisiones que está tomando la clase política se basan en la clásica fórmula: “Haciendo más de lo mismo, obtendrás más de lo mismo”; esto nos lleva a plantear la importancia que tiene la información en la toma de decisiones para romper con este ciclo de infortunio.

### **3. Transparencia y acceso a la información**

La toma de decisiones depende en gran manera de la forma en que se administra la información sobre seguridad, lo que implica la no obstaculización del derecho al acceso a la información pública a todos los actores involucrados en la toma de decisión. El caso del cierre al acceso de la información por parte del Observatorio de la Violencia de la UNAH, que ha realizado la observancia del fenómeno de la violencia desde hace algunos años, confirmado por la Directora de dicho centro de estudio en junio de 2014 al declarar que: “Ni el Ministro de Seguridad ni el Director de la Policía han cooperado en la facilitación de información pública; desde el año pasado hemos solicitado por varias vías las estadísticas sobre los homicidios pero esto ha sido improductivo, por ello nos vemos en la lamentable decisión de interrumpir una publicación científica realizada desde hace nueve años”;<sup>33</sup> es una clara muestra del retroceso en materia de transparencia por parte de la clase política en el gobierno.

Para octubre del 2014 aún no se conocen publicaciones nuevas por parte de dicho Observatorio y la Secretaría de Seguridad ha creado su propio sistema de información

---

<sup>33</sup> Secretaría de Seguridad Niega Información Sobre Homicidios al Observatorio de la Violencia. (2014, Junio, 23). C-Libre. Comité por la Libre Expresión, pp. <http://clibrehonduras.com/main/noticias/secretar%C3%ADa-de-seguridad-niega-informaci%C3%B3n-sobre-homicidios-al-observatorio-de-la-violencia>.

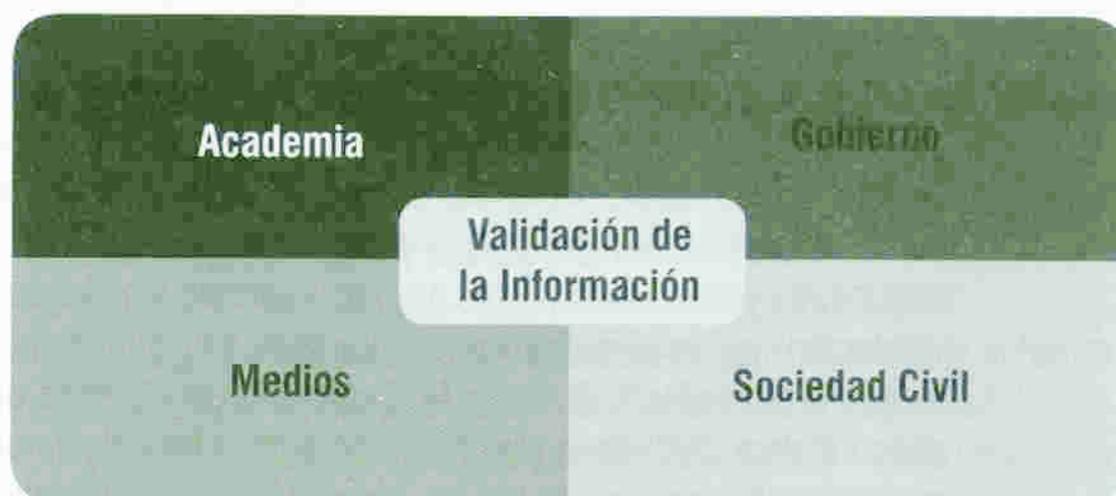
denominado Sistema Estadístico Policial en Línea (SEPOL)<sup>34</sup> que ahora emite su propio informe publicado en su sitio web, con grandes limitantes en el análisis que acabó por excluir variables de marcado interés para la sociedad civil; significando este acto una regresión de 10 años en la gestión de información sobre violencia y criminalidad, volviendo al punto de partida, tiempo en que cada institución del sector seguridad y justicia emitían sus propios informes sin ninguna validación ni acompañamiento intersectorial ciudadano; siendo el peor efecto de todos la apertura de una brecha de desconfianza ciudadana con respecto a la Policía Nacional que ya estaba minada por los recurrentes hechos criminales con involucramiento de miembros de dicha institución.

Esto nos indica que además de la necesidad de que exista un real acceso a la información, también se requiere que esa información sea veraz y esta característica se adquiere a través de un proceso de construcción colectiva que permite el trabajo coordinado entre varios sectores, siendo la academia la asesora por excelencia de la metodología científica con el aporte de una diversidad de áreas del conocimiento; las instituciones aportan sus registros que pueden ser contrastados junto a los datos que aportan las organizaciones de sociedad civil y la información cualitativa que aportan los medios de comunicación. Solo después de que esa información es contrastada y validada es posible reconocer una tendencia real y confiable de los fenómenos de violencia y criminalidad con mayor precisión.

---

<sup>34</sup> Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad de la República de Honduras (2014). Sistema de Estadísticas Policiales en Línea SEPOL (Versión <https://www.sepol.hn/index.php>) [Programa de computación]. Tegucigalpa, Honduras: Policía Nacional de Honduras.

**Gráfico 5. Sectores que deben validar la información sobre seguridad**



Fuente: Elaboración Propia - 2014.

Debe agregarse, además, la capacidad de análisis sobre esa información que debe basarse en el principio de objetividad sin sesgos de ninguna naturaleza, considerando los aspectos culturales, de contexto, los entornos cambiantes y las demandas de la sociedad. Solo así se pueden tomar decisiones acertadas en el proceso de RSS.

Existe también una correlación entre la transparencia y la información pública, porque mientras existe transparencia existe también la posibilidad de generación de información en favor de todo el sector seguridad y la construcción de una política de seguridad integral de corto, mediano y largo plazo con visión de Estado y no de gobierno, como se ha acostumbrado en el país, que realmente sea capaz de superar de una buena vez los obstáculos que han impedido en las últimas tres décadas que se consolide el modelo de seguridad humana en Honduras.

### **C. Conclusiones**

La incomprensión del significado real de los acuerdos de paz

para Centroamérica que sentaron las bases para iniciar un proceso de reforma del sector seguridad y la necesidad urgente de abandonar el modelo de Seguridad Nacional para transitar hacia un nuevo modelo de seguridad humana, no ha calado en la clase política responsable de impulsar la política de seguridad hondureña.

No cabe duda que ha sido una mezcla de desconocimiento del tema, desatención del mismo y falta de voluntad política las que han ocasionado un mal manejo de la seguridad en el país, por parte de la clase política tradicional. Se desconoce que el proceso de reforma del sector seguridad es la única vía de transición de un modelo a otro, pues solo así se podrá dejar atrás el paradigma de seguridad nacional que tuvo un efecto humanitario negativo en Honduras.

Una política de seguridad se sustenta en tres fuentes: la Política Regional Seguridad para Centroamérica, como mecanismo de enfrentar “amenazas emergentes comunes para la región”; las decisiones que se toman, las cuales casi siempre benefician al grupo gobernante; y la demanda ciudadana a partir de violaciones a derechos humanos y fuertes tendencias de incremento a la violencia y la criminalidad.

La falta de voluntad política manifiesta en una ambigua estrategia de seguridad que por un lado crea la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública y por el otro lado la limita bloqueando sus resultados, ha obstaculizado los últimos esfuerzos realizados por el mismo Estado en cuanto a la reforma del sector seguridad.

A pesar de los grandes esfuerzos que han realizado desde la sociedad civil para impulsar la RSS, esta no siempre arrojó los frutos esperados, en parte por el mismo desconocimiento del

tema, que también se hace sentir en este sector, y en su mayoría, por la falta de entendimiento con una clase política que se resiste a la reforma.

Mientras no se avance en la vía de resolución de todos aquellos problemas estructurales que afectan la seguridad de los hondureños y se mantenga la visión limitada de la seguridad, difícilmente podrá el país superar las condiciones críticas que ahora persisten.

Para dejar atrás años de improvisación y mal manejo de la seguridad, es preciso reconocer la vital importancia que reviste la información y su manejo científico como base fundamental en la toma de decisiones en esta delicada materia.

Los esfuerzos derivados de la participación ciudadana en cuanto al estudio de la información para la acción, demuestran que es preciso avanzar en la construcción de una cultura de transparencia que viabilice el real ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

El estado debe garantizar espacios de participación intersectorial que permita el fortalecimiento de la gobernabilidad, sin soslayar el hecho de que la reforma del sector seguridad requiere de construcción nacional para adquirir aceptación y legalidad.

Mientras persista la visión de la seguridad bajo el esquema de la seguridad nacional, Honduras se dirige a la remilitarización propia de los Estados con democracias debilitadas, dando paso así a las dictaduras de antaño que generaron los conflictos centroamericanos.

Finalmente, siempre queda en perspectiva la capacidad de

cambio que actualmente depende de la visión y el esfuerzo que una nueva clase política emergente en el país, que puede introducir al escenario nacional una nueva forma de manejar la seguridad de Honduras y sus habitantes, impulsando la RSS y vinculando el plano teórico – operativo hacia la seguridad humana hasta hacer del nuevo paradigma una realidad en la cotidianidad de los hondureños. \_\_\_\_\_ ■

## **Referencias bibliográficas**

- Acuerdo de Esquipulas II (1987). Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1987: Presentado por el gobierno de Costa Rica.
- Asamblea General Consejo de Seguridad de la ONU (2008). Garantizar la Paz y el desarrollo: El papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector seguridad. A/62/659-S/2008/39, II Reforma Sector Seguridad: Alcance y Contenido, consultado en fecha 14 de octubre de 2014 en:  
[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar\\_A-62-659\\_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf).
- Caldera, Hilda (1998). El Crimen en Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Ediciones Zas, p: 74.
- Castels, Manuel (2009). La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Fin del Milenio. México, D.F.: XXI Siglo Veintiuno Editores, p: 417.
- Comisión Especial de Seguridad del Congreso Nacional (2013). Informe de la Comisión Especial. Tegucigalpa, Honduras: Congreso Nacional de la república de Honduras, p: 7.
- Congreso Nacional de la República de Honduras (2012). Decreto 4-2012; Ley de Creación de la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública (CRSP). Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial La Gaceta.
- Congreso Nacional de la República de Honduras (2013). Decreto 15-2013, artículo dos. Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta No. 33,090.

- Congreso Nacional de la República de Honduras (2013). Decreto 403-2013, artículo uno. Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta No. 33,379.
- Controversia por Disparos de Policía Militar Contra Rapidito. (2014, Octubre, 02). Tiempo, pp.  
<http://www.tiempo.hn/sucesos/item/3536-controversia-por-disparos-de-polic%C3%ADa-militar-contrarapidito>.
- Declaración de Esquipulas (1986). Esquipulas I. Guatemala, 5 de mayo de 1986.
- Estrategia de Seguridad y Centroamérica y México, Considerando Uno. Grupo Consultor Embajada EEUU (2013). Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras: [www.revistazo.biz/web2/docs/EvaluacionMPHN2013.pdf](http://www.revistazo.biz/web2/docs/EvaluacionMPHN2013.pdf).
- Institute For Economics & Peace (2013). Global Peace Index Report 2013. New York: [www.economicsandpeace.org](http://www.economicsandpeace.org), p: 41.
- Leal Buitrago, Francisco (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales. no. 15, junio 2003, 74-87.
- Militares "Bolos" Atacan a Balazos a Misquitos Presos.' (2014, Septiembre, 29). La Tribuna, pp.  
<http://www.latribuna.hn/2014/09/29/militares-bolos-atacan-a-balazos-a-misquitos-presos/>.
- Militares Vigilan Terminales y Buses del Transporte. (2014, Octubre, 23). La Prensa, pp. <http://www.laprensa.hn/honduras/761069-410/militares-vigilan-terminales-y-buses-del-transporte>.
- Militares y Policías Le Caen a los Colegios y Escuelas. (2013, Agosto, 6). La Tribuna, pp. <http://www.latribuna.hn/2013/08/06/militares-y-policias-le-caen-a-los-colegios-y-escuelas/>.
- Militarizan el Hospital Mario Catarino Rivas de San Pedro Sula. (2014, Julio, 11). La Prensa, pp.  
<http://www.laprensa.hn/honduras/sanpedrosula/728240-96/militarizan-el-hospital-mario-catarino-rivas-de-san-pedro-sula>.
- Policía Militar Resguarda la López Arellano. (2013, Noviembre, 07). La Prensa, pp. <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/417399-293/policia-militar-resguarda-la-lopez-arellano>.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe de desarrollo Humano 1994. New York: Fondo de Cultura Económica, ISBN968-16-4489-1.
- RESDAL (2013). Índice de la Seguridad Pública: Centroamérica: Costa Rica/ El Salvador/ Guatemala/ Honduras/ Nicaragua/ Panamá, 1ª. Ed., Buenos Aires, Argentina.
- Salomón, Leticia (1993). Policías y Militares en Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), p: 18 y Anexo No. 1, p: 86.
- Sánchez, Arabeska (2013). Análisis Integral Comparativo para la Reforma de la Seguridad Pública, particularmente de la Policía Nacional Versus el Interés de la Ciudadanía. Tegucigalpa, Honduras: CIPRODEH, p: 5.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tomasi, Mariano (2010). El Juego Político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Mayol Ediciones S.A.
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad de la República de Honduras (2014). Sistema de Estadísticas Policiales en Línea SEPOL (Versión <https://www.sepol.hn/index.php>) [Programa de computación]. Tegucigalpa, Honduras: Policía Nacional de Honduras.
- Secretaría de Seguridad Niega Información Sobre Homicidios al Observatorio de la Violencia. (2014, Junio, 23). C-Libre. Comité por la Libre Expresión, pp.  
<http://clibrehonduras.com/main/noticias/secretar%C3%ADa-de-seguridad-niega-informaci%C3%B3n-sobre-homicidios-al-observatorio-de-la-violencia>.
- Sistema de la Integración Centroamericana (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). Centroamérica: SICA, p: 3.
- Tijerino Pacheco, José María (2007). Diagnóstico del Desempeño del Ministerio Público y del Poder Judicial en el Marco del Sistema de Justicia Penal Instaurado por el Código Procesal Penal. Honduras: Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia.

United Nations Office on Drugs and Crime (2013). Global Study on Homicide. Trends/Contexts/Data 2013. Vienna: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf).

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad IUDPAS, Observatorio de la Violencia (2014). Boletín Enero-Diciembre 2013, Edición No. 32, Febrero 2014. Consultado en Octubre, 23,2014 en [www.iudpas.org](http://www.iudpas.org).

XXXII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (2007). II Dialogo México - Centroamérica sobre Seguridad Democrática. San Salvador, El Salvador: 15 y 16 de mayo de 2007.

## **V. El manejo político de la seguridad en la transición al nuevo gobierno<sup>1</sup>**

Edilberto Romero Iglesias<sup>2</sup>

El presente documento parte de un análisis sobre la transición al gobierno del presidente Juan Orlando Hernández (2014-2018), analizando los decretos aprobados en el Congreso Nacional relacionados directa o indirectamente con los temas de seguridad, siguiendo con un análisis del papel del Poder Ejecutivo saliente ante el mismo tema; el segundo apartado analiza el comportamiento por partidos políticos, señalando las tendencias más destacadas en los primeros meses de gobierno; mientras que el tercer apartado se refiere al manejo de la seguridad en el Poder Ejecutivo, destacando las iniciativas más importantes, para luego describir las tendencias principales observadas durante el proceso de monitoreo y análisis.

### **A. La transición al nuevo gobierno**

#### **1. Poder Legislativo**

Durante el periodo de transición previo al nuevo gobierno, el Poder Legislativo de salida emprendió un proceso de

---

<sup>1</sup> El presente documento es un análisis sobre el manejo de la seguridad en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, partiendo de la realización de un monitoreo de medios escritos para el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) sobre las acciones impulsadas desde ambos Poderes sobre estos temas. El monitoreo de medios tomó como referencia dos de los diarios de mayor circulación a nivel nacional: El Herald y La Tribuna en el periodo de diciembre de 2013 a mayo 2014, y que dio como resultado una matriz de sistematización de monitoreo de medios que sirvió como base para la elaboración del presente documento.

<sup>2</sup> Sociólogo, investigador y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

preparación de la estructura legal del país que permitió de cierta manera visualizar la agenda política, económica y de seguridad que pretendía implementar el nuevo gobierno. Con la victoria de la contienda presidencial por el Partido Nacional, la mayoritaria bancada nacionalista del Legislativo emprendió un intensivo periodo de revisión, discusión y aprobación de decretos, reformas y leyes. De este periodo se destacan las maratónicas sesiones del Legislativo durante los últimos 15 días del periodo de gobierno, durante los cuales se aprobaron alrededor de 100 decretos Legislativos y unas 15 leyes de diferente índole entre ellos seguridad y defensa. En este periodo de transición al nuevo gobierno, las acciones del Poder Legislativo se caracterizaron por establecer la base legal que en materia de seguridad permitiera el uso de fuerzas militares en asuntos de seguridad interna, específicamente en la lucha contra la criminalidad común, el crimen organizado, la lucha contra el narcotráfico, la reducción de la violencia y las tasas de muertes violentas. Si bien la tendencia de militarización se visualizó desde inicios del último periodo de legislación del Congreso Nacional, fue a finales de año y del periodo de gobierno que se realizaron aprobaciones de decretos, reformas y leyes que permitieron trazar la tendencia que el nuevo gobierno mantendría en materia de seguridad y defensa.

En un caso en particular, la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional analizó el marco legal de la constitución con la intención de definir la legalidad de otorgar rango constitucional a la recién creada Policía Militar del Orden Público (PM). Con esta aprobación por parte de la Comisión de Seguridad, se presentó el anteproyecto para la modificación de los artículos 274 y 329 de la constitución, anteproyecto que fue presentado en primera instancia por el entonces presidente del Poder Legislativo (principal promotor

de la Policía Militar) y candidato a la presidencia por el Partido Nacional de Honduras, con la finalidad de otorgar un rango constitucional a la Policía Militar a fin de evitar futuras arremetidas de la oposición con intenciones de declarar inconstitucional la recién creada unidad militar para la seguridad interna. La reforma del artículo 274, el cual define las funciones de las instituciones y fuerzas militares, ampara la ya evidente tendencia de militarización de la seguridad interna y el orden público.

La Policía Militar del Orden Público o PM constituye un proyecto que fue puesto en marcha desde principios del último año, con oposición de múltiples sectores de la sociedad civil y algunas bancadas de los partidos que conforman el Legislativo. El proyecto de ley, que le da vida a esta nueva fuerza militarizada de lucha contra la criminalidad, fue aprobado en agosto de 2013; pero fue durante las últimas sesiones del saliente Poder Legislativo que se presentó el anteproyecto de ley que le otorgó rango constitucional. Esta Policía Militar se vio fortalecida no solo a nivel de protección de su estatus legal, sino también a nivel presupuestario, con beneficios de un presupuesto especial así como asignación de parte de los fondos de la Tasa de Seguridad; cabe también mencionar que la ley que da vida y orden constitucional a esta fuerza militar de seguridad también establece que esta estará bajo las órdenes del alto mando del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas.

Un día antes del cambio de legislatura y en altas horas de la noche, fue aprobado con oposición manifiesta de la bancada del Partido de Unificación Democrática (UD) la reforma a los artículos antes mencionados, permitiendo así que algunos días después y durante la toma de posesión del nuevo Poder Ejecutivo, diera inicio la llamada Operación Morazán que puso

en las calles a policías, militares y en especial a la recién creada Policía Militar para combatir la criminalidad en los barrios y colonias de mayor peligrosidad ubicados en las principales ciudades del país.

Otra iniciativa para el combate de la criminalidad que tuvo sus inicios en el Poder Legislativo, lo constituye la medida de bloqueo de la señal de telefonía móvil en los alrededores de las instalaciones penitenciarias del país con la finalidad de reducir la cantidad de crímenes que son planeados y ordenados desde el interior de las cárceles. El entonces presidente del Congreso Nacional y recién electo Presidente de la República, manifestó en múltiples ocasiones que el principal objetivo de esta medida era combatir las llamadas con fines de extorsión que son realizadas desde las diferentes cárceles, acudiendo a las diferentes empresas de telefonía móvil que operan en el país para solicitar su apoyo en la ejecución inmediata de dicha medida. Esta medida fue aprobada contra la oposición de pobladores de zonas aledañas a las diferentes cárceles, quienes se verían afectados directamente por la suspensión del servicio de telefonía móvil.

La actividad del Poder Legislativo, previo al cambio de gobierno se centró en reformar y establecer el marco legal de las instituciones de justicia que apoyan directa o indirectamente la seguridad nacional y la defensa. Para esto se refiere al caso del fortalecimiento institucional del Ministerio Público con la creación de la Unidad Técnica de Investigación mediante reformas a la ley de esta institución.

En una de las últimas acciones del saliente Poder Legislativo, diputados del Congreso Nacional aprobaron la derogación del decreto Legislativo que dio pie a la creación de la Comisión de

Reforma a la Seguridad Pública, suprimiendo dicho órgano temporal responsable de diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la Seguridad Pública que incluye Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, así como las recomendaciones para la readecuación de la normativa legal relacionada. Cabe mencionar que esta comisión presentó a principios de 2013 un paquete de varias leyes para depurar al Ministerio Público, Poder Judicial y la Policía Nacional, que nunca fueron tomadas en cuenta por el Poder Ejecutivo, disminuyendo su impacto y propiciando el escenario para su supresión mediante la derogación del decreto de creación.

La tendencia de militarización de las fuerzas de seguridad pública iniciada desde el Poder Legislativo, que se intensificó durante el periodo de transición al nuevo gobierno, no se basó únicamente en la salida de las fuerzas militares de sus batallones para apostarse en las diferentes ciudades del país y combatir la criminalidad que aqueja a la sociedad hondureña; esta tendencia también significó durante el último año la creación de una nueva estructura policial-militar que incluye a la Policía Militar y a la nueva fuerza de tarea conocida como Escuadrón Tigres, ambas subordinadas a las fuerzas armadas y con una relación confusa con la policía y la Secretaría de Seguridad, con funciones propias de la policía y no de unidades militarizadas.

## **2. Poder Ejecutivo**

El saliente Poder Ejecutivo mantuvo un bajo perfil en materia de seguridad y defensa, permitiendo que desde el Legislativo se estableciera la base legal de las líneas de acción en materia de seguridad interna y defensa que llevaría a cabo el ya electo y desde entonces influyente Presidente de la República. Las

acciones puntuales realizadas por el saliente Poder Ejecutivo durante el periodo de transición al nuevo gobierno tuvieron como propósito adelantar acciones en materia de seguridad y defensa que resultaron prioritarias para el presidente electo y su modelo de fortalecimiento militar de la seguridad interna y el fortalecimiento presupuestario e institucional de las fuerzas armadas.

Una de las acciones tomadas por el Poder Ejecutivo saliente sobre la defensa nacional, fue la disposición de fondos de la Tasa de Seguridad para la reparación y renovación de la flota de aviones F-5 y Tucanos en mal estado que posee el país; esto en respuesta a la compra de aviones de combate realizada por el vecino país de El Salvador a Chile, la cual vino a desequilibrar el balance bélico existente en la región centroamericana. El Poder Ejecutivo visualizó esta disposición del país vecino como una posible amenaza a la soberanía nacional a raíz del ya de antaño conflicto birracional por la posesión de la Isla Conejo ubicada en el Golfo de Fonseca.

De estos mismos fondos del fideicomiso para la seguridad se destinó una significativa cantidad para la compra de al menos tres radares aéreos que serán utilizados en el monitoreo del espacio aéreo nacional como medida para el combate de la actividad del narcotráfico que ingresa al país, mediante vía aérea, una enorme cantidad de drogas proveniente de diferentes países del cono sur, lo cual representa el principal reto para la lucha contra el narcotráfico a nivel nacional. Sin embargo, esta acción del entonces Poder Ejecutivo se mantuvo a nivel de propuesta hasta la toma de posesión del nuevo gobierno, el cual retomó la iniciativa y ejecutó las medidas planteadas en correspondencia con el anteproyecto de la Ley de Protección de Espacios Aéreos, la cual tiene la

finalidad de otorgar a las fuerzas armadas las competencias para realizar los derribos de aquellas aeronaves que entren al espacio aéreo nacional y que no posean un plan de vuelo autorizado, así como de las aeronaves con sospecha de narcotráfico.

Siguiendo esta tendencia de cooperación con la agenda del electo Poder Ejecutivo, el saliente Presidente de la República realizó cambios en las cúpulas de mando de la policía nacional y las fuerzas armadas, en un acto oficial validado con la presencia del presidente electo, en el cual fueron sustituidos los jefes de la policía nacional y del estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, lo que sustenta la hipótesis de la existencia de un pacto implícito entre el saliente y el entrante Poder Ejecutivo, para establecer una base legal e institucional que permitirá sustentar las acciones de seguridad y defensa que el nuevo jefe del Ejecutivo implementará en la lucha contra la criminalidad imperante en el país. Con ello queda evidenciada la tendencia hacia la militarización de la sociedad y en especial de la seguridad interna, estableciendo las acciones conexas entre la policía nacional y las fuerzas armadas en el combate de los actos criminales de maras, pandillas, narcotráfico y crimen organizado en detrimento de la paz y la seguridad interna del país.

La influencia del presidente electo en estas decisiones, adoptadas antes de la toma de posesión, permitió a este iniciar desde el primer día de gobierno una explícita militarización de la lucha contra el crimen, la cual fue avalada por la gestada base legal e institucional que los salientes Poderes Legislativo y Ejecutivo prepararon, así como con el aval del sentimiento generalizado de inseguridad imperante en la sociedad con la oposición y manifestaciones de

descontento de múltiples sectores de la sociedad civil debido a los múltiples riesgos que implica la presencia de militares en las calles y su participación en operaciones de seguridad interna, lo que implica un significativo retroceso ante el necesario proceso de conducción civil de la seguridad y la defensa.

El saliente Poder Ejecutivo tuvo un papel relevante para la consolidación de la tendencia de militarización que se avecinaba en el nuevo gobierno, facilitando la estructura institucional y posicionando los mandos clave en elementos policiales y militares de determinada confianza para liderar e impulsar las acciones de combate a la criminalidad bajo una estricta vigilancia del nuevo Ejecutivo que centralizaría la toma de decisiones en seguridad e impulsaría una política de cero tolerancia, lo cual implica que la débil Policía Nacional se vería reforzada en la ejecución de los operativos y misiones especiales de combate al crimen común y organizado con efectivos militares que por su naturaleza son entrenados para la defensa de la soberanía nacional y no para el combate de la delincuencia ni el trato con civiles.

## **B. El manejo de la seguridad en el poder legislativo**

### **1. Partido Nacional (PN)**

Una vez concluido el proceso de transición y con la integración de un nuevo Poder Legislativo integrado por nuevas bancadas de oposición, fue posible visualizar las tendencias de las posturas que cada partido político representado en el nuevo Congreso Nacional tendría sobre los temas de seguridad y defensa. El Partido Nacional, instalado como la fuerza mayoritaria en el Poder Legislativo y ostentando la presidencia del mismo, continuó con el

proceso de posicionamiento de la seguridad y el combate a la criminalidad como un tema que no puede ser abordado sin la participación de las fuerzas militares del país. Sin embargo, también se destaca una postura de apoyo total a las iniciativas del Ejecutivo en materia de seguridad, principalmente en defensa de las unidades militarizadas y las decisiones presupuestarias para el fortalecimiento de la policía nacional y las fuerzas armadas que han sido impulsadas tanto desde el mismo Legislativo como del Ejecutivo.

Esta postura defensiva de las medidas de seguridad aprobadas se debe principalmente a la oposición realizada por el Partido Libertad y Refundación (Libre) sobre la utilización de efectivos militares para combatir la criminalidad. Esta postura se ha manifestado en una imposición del criterio de la bancada nacionalista, negando las posturas de la oposición y cerrando en muchos casos la oportunidad de diálogo en la discusión de los decretos, proyectos de ley y demás reformas que se realizan desde la cámara legislativa. El Partido Nacional se ha valido de su mayoría de escaños en la legislatura para dominar durante el último periodo de gobierno y desde inicios del actual, las tendencias de aprobación y rechazo sobre diferentes temáticas entre ellas la militarización de la sociedad y el fortalecimiento presupuestario a las fuerzas armadas. Esto ha generado múltiples confrontaciones entre el Partido Nacional y el Partido Libre, el primero por generar un autoritarismo en la conducción de la cámara legislativa del Congreso Nacional valiéndose, como ya se mencionó, de su superioridad numérica de diputados y la incapacidad de los partidos no oficiales de generar una verdadera oposición política para contrarrestar la postura impositiva y autoritaria del Partido Nacional.

Es importante destacar que durante el nuevo periodo Legislativo, iniciado en enero de 2014, el Partido Nacional ha logrado establecer alianzas puntuales con los partidos políticos minoritarios, logrando cierto apoyo y legitimando así su postura de “*el fin justifica los medios*”, promulgada inicialmente por el ahora Presidente de la República y ahora adoptada por los líderes de la bancada nacionalista en el Congreso Nacional para justificar las medidas de militarización de la sociedad y la lucha contra la criminalidad.

La aprobación de la Ley de Protección de Espacios Aéreos, mejor conocida como Ley de Derribo de Aviones, generó posiciones encontradas al interior de la bancada nacionalista durante su socialización en las sesiones del Poder Legislativo, esto, debido a la manifiesta oposición de la Embajada Americana a la aprobación de dicha ley, al considerarla como un uso excesivo del poder bélico y un retroceso en el mantenimiento de la paz de la región centroamericana. Dicho proyecto de ley fue aprobado y puesto en vigencia, bajo la justificación de que numerosos países recurren a medidas similares para la protección de sus respectivas soberanías y la lucha contra el narcotráfico. Logrando el descontento del Gobierno de los Estados Unidos de América y provocando el cese de cooperación en materia de información aeronáutica y de radar así como la suspensión de la ayuda monetaria proveniente de la llamada Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica, la cual equivaldría durante los próximos años a un estimado de 100 millones de dólares, lo cual no produjo ninguna retirada de la tendencia militarizada de la seguridad interna emprendida por el actual gobierno de Honduras. Sobre esto, el Poder Legislativo ha seguido la tendencia de apoyo al modelo militarizado de la seguridad interna y la ha mantenido en contra de toda oposición política tanto de otras bancadas

como de organismos internacionales y de sociedad civil nacional. Esa postura impositiva y autoritaria del *“hacer lo que se tenga que hacer”*, aun a costa del sacrificio de las libertades ciudadanas y la amenaza del excesivo poder interno que se le otorga a las fuerzas armadas al propiciarles capacidad de acción interna y funciones policiales que los pone en contacto con civiles para lo cual no poseen entrenamiento para su trato ni para el respeto de sus derechos.

El notable papel que se les ha otorgado a las fuerzas armadas en la seguridad interna ha venido acompañado de un notable realce en su participación en otras esferas, comenzando con el nombramiento de militares retirados en papeles administrativos o como asesores de diversas instituciones del aparato estatal, su papel protagónico en el resguardo de los procesos electorales, asesoramiento directo del actual poder Ejecutivo en materia de seguridad y defensa, y el liderazgo otorgado en los procesos de intervención de múltiples instituciones de gobierno afectadas por el flagelo de la corrupción. Estos procesos fueron impulsados en el periodo anterior desde el Poder Legislativo y hoy en día continúan siendo avalados por la institucionalidad del Partido Nacional imperante en el Congreso Nacional en el último periodo de gobierno.

## **2. Partido Liberal (PL)**

Por otro lado, el Partido Liberal (PL) luchando aun con la fragmentación interna y la debilitación de su organización política, se ha presentado como un partido político debilitado que no ha encontrado todavía las alianzas políticas que le permitan hacer la oposición e incidencia apropiada ante el partido de gobierno. En su tradicionalismo y tras la crisis

política de 2009 que debilitó significativamente la unidad a lo interno del partido, el Partido Liberal ha manejado desde el Poder Legislativo los temas de seguridad y defensa como una lucha por reducir los altos índices de criminalidad y violencia que experimenta el país, aunque cabe destacar que su postura no ha sido de oposición ante muchas de las medidas de seguridad aprobadas en el Congreso.

Su tendencia se ha centrado principalmente en las temáticas de empleo y seguridad social, aun cuando durante el periodo de campaña se manifestó con oposición al uso de fuerzas militares en las calles principalmente por su uso excesivo de la fuerza; sin embargo, tras la instauración de la nueva legislación, a finales de enero de 2014, ha mantenido un perfil bajo en la toma de decisiones sobre seguridad y/o defensa, opacados principalmente por el autoritarismo expresado continuamente por el partido Nacional y los continuos embates de oposición realizados por el partido Libre, el cual a pesar de ser su primera legislatura superó en número de escaños al Partido Liberal y se constituyó en la segunda fuerza política del Poder Legislativo, significando una considerable disminución de diputados y reducción de la fuerza oposición que podría ejercer el liberalismo a nivel del Congreso Nacional.

### **3. Partido Libertad y Refundación (Libre)**

Como segunda fuerza política del Poder Legislativo y principal fuerza de oposición a la tendencia de militarización de la sociedad impulsada por el partido de gobierno, el Partido Libre ha manifestado continuamente su oposición a la participación de fuerzas militares en operaciones de seguridad interna y lucha contra la criminalidad. Esta postura de oposición se sustenta en la participación que tuvieron las fuerzas armadas en el golpe de Estado de 2009, lo cual se

trajo en una profunda crisis política y en una violación sistemática de los derechos humanos como consecuencia de la represión y la criminalización de la protesta.

Durante el periodo febrero – mayo 2014, el Partido Libre ha declarado que la presencia militar en las operaciones de combate a la criminalidad no ha dado mayor resultado en la reducción en el número de homicidios. Bajo este argumento, se ha opuesto a la utilización de los fondos de la Tasa de Seguridad para incrementar el número de efectivos militares en las calles y la aprobación de otras medidas sobre el tema de seguridad que implique la participación de efectivos militares en cualquier ámbito de la seguridad interna del país. Sin embargo, la postura del partido se ha visto acallada por la constante lucha ante la imposición, el autoritarismo y la negativa al diálogo manifestada por el partido de gobierno ante cualquier tentativa de la oposición de derogar las medidas de seguridad y defensa y en contra de la tendencia a la militarización de la seguridad nacional.

### **C. El manejo de la seguridad en el poder ejecutivo**

El papel más determinante en el manejo de la defensa y la seguridad en el nuevo gobierno lo ha tomado el Poder Ejecutivo que entre febrero y mayo de 2014 ha impulsado una serie de medidas destinadas al combate de la criminalidad y la reducción de la violencia con una connotada y ya antes mencionada tendencia hacia el fortalecimiento presupuestario e institucional de las fuerzas armadas y la policía nacional, la integración de elementos militares para la seguridad interna como lo son el Escuadrón Tigres y la Policía Militar del Orden Público y la realización de operaciones especiales que tienen como base la sustracción de los militares de sus cuarteles para integrarlos en operativos conjuntos con la policía en las principales ciudades del país y principalmente en los

barrios y colonias calificados como peligrosos o de alta incidencia de criminalidad.

Minutos después de la toma de posesión, el recién nombrado presidente del Ejecutivo ordenó la integración de la nueva Fuerza de Tarea Tigres y el inicio de la Operación Morazán, la cual coloca automáticamente a los efectivos militares en las calles con el propósito de luchar contra las actividades criminales de maras, pandillas, narcotráfico y delincuencia común. La Operación Morazán quedó a cargo de la recién creada y elevada a rango constitucional, Policía Militar del Orden Público que en conjunto con la Policía y efectivos militares evidenciaron la tendencia de militarización de la seguridad nacional que posteriormente se vería reforzada tanto institucional como presupuestariamente gracias a la utilización de los fondos de la llamada Tasa de Seguridad, lo cual se tradujo en los primeros días de gobierno en la compra de 400 motocicletas y 85 autos patrullas obtenidos con estos fondos que posteriormente serían también utilizados para la construcción de 2 nuevas cárceles y la remodelación de las ya existentes mediante la asignación de 110 millones de lempiras para dicho propósito. Paralelamente, se han gestionado fondos provenientes de un préstamo bilateral destinado para la remodelación de 524 postas policiales a nivel nacional.

La Integración del Escuadrón Tigres dio paso a la selección e inicio de su entrenamiento especial, vigilado de cerca por el Poder Ejecutivo, cuyos escuadrones se integrarán a las operaciones ejecutadas por otras fuerzas de seguridad de reciente creación que ya se encuentran en funciones. Tal es el caso de la ya mencionada Policía Militar, la también creada Fuerza de Seguridad Nacional Interinstitucional (FUSINA) integrada por elementos provenientes de todas las fuerzas de seguridad, incluyendo la misma Policía Militar, y la Fuerza Nacional Antiextorsión (FNA) que fue creada como una unidad

especial de la Policía Nacional para el combate del delito de extorsión a nivel nacional.

La tendencia más relevante en el manejo de la seguridad y la defensa por el Poder Ejecutivo es la iniciativa gubernamental de colocar a las fuerzas armadas como aliadas de las fuerzas de seguridad interna y de afirmar que su uso en las calles no representa amenaza alguna para la institucionalidad del Estado y la preservación del sistema democrático. Cabe considerar que en todo este proceso de militarización de la seguridad interna se evidencia conducción civil (del presidente del Ejecutivo) pero no se ha evidenciado una conducción civil democrática de la policía o las fuerzas armadas, resultando poco útil la centralización del poder emprendida por el actual presidente del poder Ejecutivo en este nuevo periodo de gobierno.

Aún más significativo es el involucramiento en la tendencia de la militarización de las fuerzas de seguridad pública, de los procesos de formación de niños y jóvenes, los cuales han sido integrados en un programa de formación que los interna los fines de semana en los diferentes batallones para recibir entrenamiento físico y educación en valores y disciplina de tipo militar, con el anunciado propósito de reorientar el comportamiento de unos 25 mil niños y jóvenes para alejarlos de las actividades de maras, pandillas y narcotráfico. Esta acción conocida como “*Guardianes de la Patria*” ha sido impulsada por el Poder Ejecutivo y llevada a cabo en total coordinación con el Estado Mayor Conjunto con la oposición de organismos de sociedad civil ante la inminente militarización de la sociedad y el entrenamiento militar de niños y jóvenes.

La inversión presupuestaria que el Poder Ejecutivo ha llevado a cabo en materia de seguridad y defensa se ha orientado principalmente en las siguientes líneas: incremento del

presupuesto destinado a las fuerzas armadas que en los últimos cuatro años ha sido de 18%; la utilización de fondos de la llamada Tasa de Seguridad para la reparación de la flota de aeronaves de la fuerza aérea; y la compra de radares para el rastreo de aeronaves del narcotráfico; esto, en correspondencia con la aprobación y puesta en vigencia de la Ley de Protección de Espacios Aéreos.

#### **D. Tendencias principales**

1. Existe una evidente tendencia en el Poder Ejecutivo hacia la utilización de las fuerzas armadas en el combate de la criminalidad; esta postura de la seguridad bajo la mirada militar ha sido apoyada de manera contundente por la bancada del Partido Nacional en el Poder Legislativo, lo cual, desde el periodo de transición al nuevo gobierno, sirvió de aval para la creación una base legal para la aplicación de las medidas de seguridad bajo esta tendencia, lo que ha generado cierta sostenibilidad del proceso al interior del partido de gobierno. Esta tendencia goza de múltiples similitudes con la gestión del anterior Poder Legislativo y se concreta en las iniciativas del poder Ejecutivo.
2. Se visualiza en el manejo de la seguridad y la defensa en el actual poder Legislativo la tendencia de oposición del partido Libre ante la militarización de la sociedad y el autoritarismo con que el partido de gobierno ha manejado el diálogo y la discusión de las medidas de seguridad y defensa que desde ahí son impulsadas. El Partido Nacional ha procurado desde el periodo de transición el blindaje y la defensa de las leyes, reformas y medidas encaminadas a otorgar a las fuerzas armadas funciones que por antonomasia corresponden a la policía nacional y para las cuales carecen de entrenamiento.

3. Existe una tendencia de elevada inversión presupuestaria en materia de seguridad y defensa en un periodo en que el Estado pasa por un periodo de endeudamiento interno y déficit de las finanzas nacionales, lo que ha generado un descontento en múltiples sectores y organizaciones de la sociedad civil que consideran que el manejo de la seguridad bajo este enfoque ha generado un significativo retroceso en materia presupuestaria que no había presenciado semejante manejo presupuestario en los sectores de seguridad y principalmente de defensa desde los años ochenta.

Finalmente se destaca la participación de elementos militares en condición de retiro y que ahora ocupan puestos administrativos en diversas instituciones del Estado que por definición no tienen relación alguna con la seguridad, la defensa o las fuerzas armadas, así como la ocupación de puestos de asesoría en el Legislativo y principalmente el Ejecutivo en materia de seguridad y defensa, cuya influencia se evidencia en la tendencia del uso de militares en la seguridad interna y el combate de la criminalidad.

## **E. Conclusiones**

1. El Poder Ejecutivo ha impulsado un proceso de militarización de la sociedad a través de la utilización de efectivos militares en operativos de combate a la criminalidad, sacando a los militares de los batallones y ubicándolos en las calles, obviando su función primordial de defensa de la soberanía nacional para otorgarle funciones que tradicionalmente le corresponden a la policía nacional y para las cuales no se encuentran entrenados.
2. El papel del Poder Legislativo en el manejo del actual gobierno sobre los temas de seguridad y defensa ha sido de total apoyo a las medidas promulgadas desde el Poder Ejecutivo, basado

en la utilización de elementos militares en operaciones de combate a la criminalidad, en estrecho contacto con la ciudadanía.

3. La bancada nacionalista en el Poder Legislativo ha procurado utilizar su ventaja numeraria de escaños para proteger e incluso blindar legalmente las medidas y acciones tendientes a la militarización de la sociedad.
4. Junto con el proceso de militarización a través del uso de las fuerzas armadas en el combate de la criminalidad común y organizada, se ha iniciado un proceso de fortalecimiento institucional y presupuestario que la policía nacional y las fuerzas armadas no habían gozado desde los años ochenta y que los encamina hacia la construcción de una más sólida institucionalidad.
5. La creación de nuevas unidades de seguridad como el Escuadrón Tigres y la Policía Militar buscan desligar su figura de la figura de las fuerzas armadas, con el propósito de acercarlos a estatus civil, pretendiendo obviar su procedencia y entrenamiento militar para otorgarles funciones de seguridad pública constitucionalmente asignadas a la Policía Nacional.
6. La centralización de la toma de decisiones que el Poder ejecutivo ha impulsado tras su toma de posesión en materia de seguridad y defensa, no han contribuido al logro de una conducción civil democrática de la seguridad y la defensa; por el contrario, ha permitido la inclusión y la incursión de elementos militares en puestos administrativos de diversas instituciones del Estado y en puestos de asesoramiento sobre seguridad y defensa. ■

## **VI. El manejo político de la inseguridad: ¿con militares o sin militares?**

Leticia Salomón<sup>1</sup>

La inseguridad ciudadana, identificada muchas veces con la inseguridad pública, es aquella que coloca a la ciudadanía en una situación de precariedad ante la agresividad de la delincuencia en todos sus niveles y de la violencia en todas sus manifestaciones. La ciudadanía se convierte en víctima real o potencial de la delincuencia y de la violencia asociada, mientras se encuentra en su casa, trabajo, transporte privado o público, carreteras, áreas de esparcimiento, iglesias, centros de estudio, mercados, supermercados y otros, es decir, en todos los espacios en que transcurre su vida cotidiana.

Esta situación de inseguridad no siempre estuvo presente en la historia del país, aunque siempre han existido actos delincuenciales o violentos, los cuales, de una u otra manera, constituían la excepción y no la regla. La sociedad hondureña ha experimentado algunos momentos clave en materia de inseguridad, expresados en la violencia proveniente del estado hacia la sociedad por razones político-ideológicas; en el surgimiento y proliferación de las maras o pandillas; y en el apareamiento y expansión del narcotráfico en el territorio nacional.

---

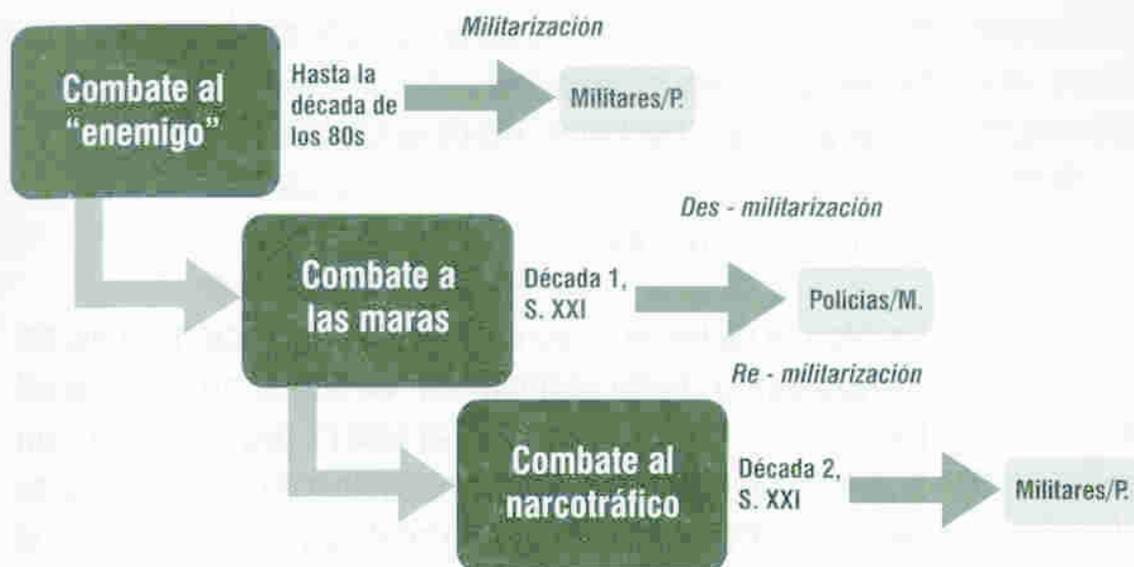
<sup>1</sup> Socióloga y economista hondureña, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad, y Directora de Investigación Científica y Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH.

Todo lo anterior, en particular los últimos dos momentos en que la inseguridad proviene de la misma sociedad, ha presionado por una política pública en materia de seguridad que expresara con claridad lo que se quería hacer, para qué, de qué forma, con quienes, con qué recursos, en cuanto tiempo y con qué resultados. Pese a lo anterior, la ciudadanía no pudo ver concretada, de forma racional y productiva, la esperada iniciativa estatal que lucía dispersa, oscilante, débil y reactiva. Parecía que la delincuencia le marcaba el paso a la acción estatal, adelantándose en sus manifestaciones y mutaciones mientras el Estado, a través de los operadores de justicia, no terminaba de organizar acciones para enfrentar una forma de delincuencia y violencia, cuando aparecía otra más diversa y compleja.

La historia de nuestro país ha estado marcada por políticos de todas las tendencias que han desconocido -y lo siguen haciendo- la naturaleza de la delincuencia y violencia; se desentendieron del asunto con una gran velocidad y propiciaron que policías y militares condujeran la acción estatal que debió ser estrictamente civil, recordando que en una democracia la conducción de estos temas debe ser civil y la ejecución, militar o policial, según sea el caso.

Procedamos a ver la forma en que ha evolucionado la inseguridad en el país, con sus tendencias, características e iniciativas y también la forma en que los militares se han vuelto a involucrar en cuestiones de seguridad en un contexto político no solo de remilitarización de la seguridad sino también del país. Con ello se cierra el ciclo de la militarización, desmilitarización y remilitarización de la seguridad en nuestro país. Ver gráfico 1.

**Gráfico 1. El manejo político de la seguridad: Objetivo de la acción estatal, protagonismo institucional y proceso**



Fuente: Elaboración propia.

## A. La evolución de la inseguridad en Honduras

### 1. Tendencias generales

#### a. *Combate al enemigo*

La guerra fría marcó toda una época en nuestro país dado que, para ser consecuentes con el planteamiento de la Doctrina de Seguridad Nacional en boga en esa época, se expresó con fuerza en la región centroamericana, incluida Honduras, la identificación y asociación del término militar “enemigos” con todos los que cuestionaron el orden social y político. De ahí entonces que nuestro país conociera con más intensidad en la década de los ochenta la violencia represivo-institucional proveniente del Estado, la cual produjo una cantidad de detenidos, desaparecidos, torturados y asesinados que conmovieron a la sociedad hondureña que vivía en un país que no había tenido guerra,

como sí la tuvieron Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Lo importante a destacar es que en esa época, militares y policías estuvieron unidos institucionalmente pues las fuerzas armadas tuvieron a la policía como su cuarta rama: la fuerza de seguridad pública. Se produjo de esa forma el fenómeno de la militarización de la seguridad.

#### b. *Combate a las maras*

La década de los 90 trajo consigo la concreción del ajuste estructural a la economía en el gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) provocando un endurecimiento de las condiciones de vida de los sectores de ingresos medios y bajos, lo cual se vio agravado por el paso del huracán y tormenta tropical Mitch en 1998, a inicios de la gestión del presidente Carlos Flores (1998-2002). De ahí que no sea casual el ascenso vertiginoso de la delincuencia menor asociada generalmente a las estrategias de sobrevivencia de los más pobres.

La primera década del presente siglo nos presenta otro fenómeno que se entrelaza con el fenómeno de la pobreza, aunque manteniendo ciertas características culturales y geográficas propias, como es el fenómeno de las maras o pandillas, con fuerte influencia de organizaciones similares existentes en Estados Unidos y trasladadas a nuestro país por la fuerza de la repatriación forzada producto de la migración ilegal. Esto dio lugar a la reorientación de la acción estatal, desplazando el viejo “enemigo” propio de la guerra fría que ya había terminado y de los militares que habían perdido protagonismo, espacios y visibilidad pública, en una especie de “vuelta a los cuarteles” o desmilitarización de la seguridad, concentrándose en las maras, con los policías como

instancia de enfrentamiento visible del Estado. La lucha contra las maras se convirtió en una razón de ser del gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006), con una gran beligerancia de la Secretaría de Seguridad, sin desconocer el entusiasmo coyuntural de los militares, los cuales intentaron asociar las maras con las amenazas regionales, tratando con ello de recuperar el protagonismo perdido.

### *c. Combate al narcotráfico*

Nuevamente irrumpe en el escenario nacional otro fenómeno que venía gestándose desde varios años atrás pero que cobra fuerza y protagonismo en los últimos años, como es el fenómeno del narcotráfico. Esto se explica por la rápida conversión de nuestro país, de una zona de tránsito de la droga que simplemente utilizaba el espacio aéreo y marítimo para trasladar la misma a los Estados Unidos, en una zona de tránsito, tráfico y consumo. Lo anterior, unido a la disminución del narcotráfico en México por la guerra desatada contra las mismas desde el estado y con el protagonismo de los militares, -por la cual tuvieron que pagar una cuota muy alta en torno a su legitimidad e integridad- sirvió para recolocar nuevamente el enfoque de la acción estatal en materia de seguridad, esta vez en el narcotráfico, asignando esta tarea central a los militares, de tal forma que el actual presidente de la república Juan Orlando Hernández (2014-2018) desde su gestión como presidente del poder Legislativo (2010-2014) se encargó de ir sentando las bases del involucramiento de los militares en tareas de seguridad hasta su ubicación concreta en el combate al narcotráfico. Tal fenómeno podría entenderse como un proceso de remilitarización de la seguridad en una estrategia de legitimación creciente de su salida de los cuarteles con el golpe de Estado de 2009.

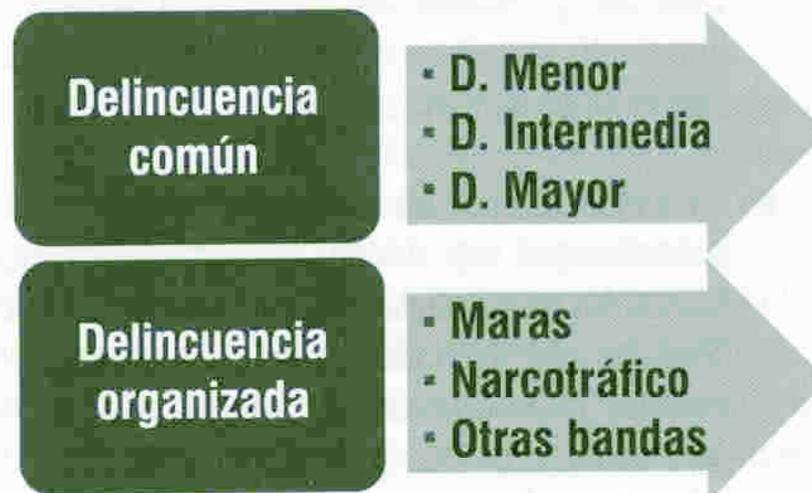
## 2. Radiografía de la inseguridad

- a. Es importante establecer una diferencia inicial entre criminalidad o delincuencia por un lado, y violencia, por el otro, dado que algunas veces los actos delictivos van acompañados de violencia y otras no. El tema de la violencia debe ser objeto de atención diferente al tema de la criminalidad, que nos lleve a entender qué es lo que lleva a una persona o grupo a realizar una agresión física o moral contra una víctima con un saldo de muertos, heridos o intimidados. Esto nos llevaría no solo a indagar por qué se da un grado de violencia asociada a los actos delictivos sino también a una caracterización detallada de las víctimas, victimarios, lugares geográficos, motivos, circunstancias e impacto económico y social.

Es importante también, diferenciar entre los diferentes niveles de criminalidad, para evitar referirnos a la misma como si fuera una sola, identificando sus características más importantes, hacia quién va dirigida y los niveles de simpleza o complejidad con que la misma se ejecuta. Podemos empezar por estratificar la criminalidad en menor, intermedia y mayor. La criminalidad menor es la más numerosa, la que tiene mayor visibilidad pero menor impacto económico relativo. Impacta en toda la ciudadanía que se encuentre expuesta en lugar y tiempo específicos e incluye robos y hurtos menores sustentados en el descuido de las víctimas, a veces acompañados de violencia expresada en amenaza o uso de la fuerza con todo tipo de armas y maltrato físico. Esta delincuencia es improvisada, no requiere de "inteligencia" para recoger información y planificar las acciones, basta con un seguimiento mínimo y no requiere mayor inversión en recursos humanos y tecnología.

La delincuencia mayor se focaliza en un número más reducido de personas (banqueros, empresarios, políticos), se conoce como delincuencia, criminalidad o crimen organizado porque requiere de un alto nivel de inteligencia, planificación, tecnología y recursos humanos, y se expresa en delitos de secuestro, tráfico de drogas, corrupción, sicariato de alto nivel, lavado de activos y ejecución sumaria, entre otros. Es poco visible y tiene menor cantidad relativa pero con un fuerte impacto económico. Ver gráfico 2.

**Gráfico 2. Tipos de delincuencia y ámbitos de acción**



Fuente: Elaboración propia.

Entre uno y otro nivel de delincuencia se encuentra la intermedia, que es aquella que no tiene la complejidad de la delincuencia mayor pero tiene mucho más que la simpleza de la delincuencia menor. Es selectiva en el sentido que afecta a personas con ocupación específica (conductores de buses y taxis, dueños de pulperías, usuarios de bancos) y se expresa en asaltos, sicariato (asesinatos por encargo y motivación personal, grupal, política o ideológica) y extorsión (amenazas de violencia para obtener dinero y ejecución de la misma si no

responden). Su visibilidad, cantidad e impacto relativo son intermedios.

La estratificación de la delincuencia en niveles permite conocer y diferenciar a los ejecutores, víctimas, objetivos y lugares en donde se realizan. En algunos momentos puede producirse una integración coyuntural o permanente de todas en la que una de ellas puede subordinar a las otras dando lugar a un proceso de proletarización de unos y de conversión en empresarios de otros (empresarios del crimen con inversiones legales e ilegales). Lo importante es precisar la condición de víctimas y victimarios, su forma de operar (modus operandi), redes de relaciones (complicidad) y condiciones que la propician.

- b. La violencia, por su parte, expresada en homicidios y lesiones que se miden en cantidades por cien mil habitantes para facilitar su comparación en circunstancias diversas, es ejercida por delincuentes comunes (en solitario o en asociación coyuntural) y delincuentes organizados (maras, narcotraficantes y otras bandas criminales). La violencia de las maras se puede realizar al interior de la misma, con otras maras, con traficantes y consumidores de drogas, con blancos específicos (pulperías, buses, taxis, comedores, víctimas de extorsión) y se expresa en asesinatos con brutalidad, descuartizamiento, ejecuciones individuales o colectivas, entre otros.

La violencia de los narcotraficantes se expresa al interior de su organización, entre socios mayores y menores, con otros narcotraficantes y con los que les fallen o traicionen (empresarios, alcaldes, políticos, policías, fiscales, jueces, periodistas, mareros, delincuentes comunes). Se

expresa en secuestros con motivos de venganza, asesinatos de impacto, masacres y ejecuciones. De igual manera se expresa la violencia de otras bandas criminales, diferenciándose únicamente en los objetivos, concentrados en asaltos seguidos de violencia en lugares específicos (carreteras, bulevares), extorsiones y secuestros con fines mercantiles.

La violencia de los delincuentes comunes (cuyas motivaciones deberían ser más estudiadas en un abordaje multidisciplinario) se combina con la violencia organizada y todas se traducen en los fríos números de homicidios y lesionados por cien mil habitantes, pero con motivaciones diferentes que deben investigarse con mayor profundidad para identificar a los ejecutores y poder diseñar una estrategia para su enfrentamiento. Esto es fundamental para los tomadores de decisiones en materia de seguridad porque venden la idea de que el combate al narcotráfico, en el que se han focalizado, acabará con la violencia, sin precisar que solo se trata de una forma de violencia y que, en la medida en que no se aborden las otras fuentes de la violencia, la situación de inseguridad seguirá vigente.

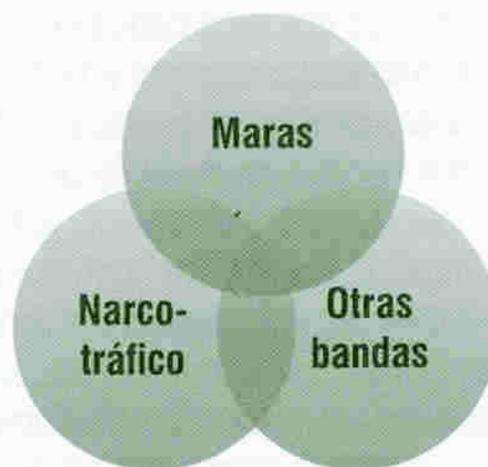
- c. La delincuencia y la violencia, dos formas de expresión de la inseguridad que se produce en nuestro país, cuentan con involucrados, víctimas y victimarios, los cuales es importante identificar y ubicar. Mientras los pobres, excluidos y desempleados pueden asociarse a la delincuencia menor e intermedia y, de forma creciente, a la delincuencia mayor en condición subordinada, el narcotráfico parece concentrar a un conjunto diverso social e institucionalmente, en el que pueden verse empresarios, banqueros y políticos (como socios o beneficiarios directos), operadores de justicia (como encubridores, colaboradores o socios) y clase media

como tramitadora, intermediaria o "presta nombres".

De igual manera podemos identificar las víctimas potenciales según victimario y precisar que todos podemos ser víctimas de los delincuentes comunes y de las bandas criminales que operan en un lugar determinado, pero no todos podemos ser víctimas de las maras o de los narcotraficantes, a menos que estemos en el lugar equivocado o que tengamos algún pendiente que no se haya resuelto. Esta precisión es importante al momento de encontrar a las víctimas de la delincuencia o violencia porque, por lo general, por desconocimiento o mala intención, se tiende a asociar los hechos con delincuentes comunes, cuando han sido las bandas delincuenciales, o señalar a las maras, cuando son delincuentes comunes, o señalar a unos u otros cuando en realidad son los narcotraficantes.

Entre una y otras formas de delincuencia organizada se pueden establecer formas de relacionamiento que expliquen de mejor manera los resultados de la delincuencia y violencia. Ver gráfico 3.

### **Gráfico 3. La delincuencia organizada y sus interrelaciones**



Fuente: Elaboración propia.

Pueden coincidir y trabajar de forma coyuntural o permanente de dos en dos, bis a bis (maras-narcotráfico, maras- otras bandas, narcotraficantes-otras bandas) e inclusive pensar en acciones en las que participen los tres. Es más, los delincuentes comunes pueden ser utilizados por uno u otros como apoyos circunstanciales o por encargo, contribuyendo de esa manera a confundir más las deducciones y desorientar la búsqueda de culpables en el lugar correcto.

Las maras, por su parte, presentan una mutación que va desde lo que fueron: instancias organizadas a nivel territorial comunitario en el que ejercían poder y lo expresaban en control, mediante intimidación, de los jóvenes que las integraban, a lo que son ahora: organizaciones aliadas a narcotraficantes y otras bandas criminales, por un lado, y organizaciones con independencia relativa, dinámica propia y objetivos mercantiles, por el otro. Las maras fueron dejando sus territorios, sus tatuajes y su circunscripción geográfica y fueron ampliando cada vez su radio de acción y sus formas de operación, las cuales incluyen ya espacios de clase media baja e intermedia y delitos de otra naturaleza como la extorsión en los cuales actúan solas o en asociación con otras bandas criminales más vinculadas al espacio público.

### **3. Iniciativas estatales**

El manejo político de la seguridad ha sido desordenado, circunstancial y muchas veces inapropiado para las condiciones democráticas que han ido fortaleciéndose en el país. Esta dispersión proviene del desconocimiento del tema, desentendimiento del mismo y delegación de su conducción en el ámbito no civil, sea policial o militar. Cuando se

menciona el término conducción se hace referencia a las directrices que emanan desde los niveles más altos del poder civil, orientadas a establecer lo que debe hacerse en materia de seguridad, en una especie de posicionamiento político al máximo nivel. El nivel de conducción es distinto y superior al nivel de ejecución, el primero se traduce en política (qué hacer) y el segundo en estrategia (cómo hacerlo), pero en nuestro país, pareciera que se han fusionado los dos niveles hacia adentro (militares, policías) aunque hacia afuera se mantenga la diferencia por la concentración del manejo del tema en el presidente del poder Ejecutivo, en una especie de conducción civil que no es necesariamente conducción civil democrática. Veamos los rasgos que marcan estas tendencias:

- a. Inicial separación funcional e institucional entre seguridad y defensa, policía y fuerzas armadas, y recientemente, proceso de reintegración funcional en una especie de retorno al punto de partida.
- b. Concentración de la acción estatal en el control de la inseguridad (criminalidad y violencia), descuidando la prevención.
- c. Instalación de comisiones para tratar el tema de la inseguridad cuyo resultado evidencia la existencia o ausencia de voluntad política para reformar.
- d. Concentración y reducción de la acción estatal en el combate a las maras, primero, y al narcotráfico después.
- e. Militarización, desmilitarización y remilitarización de la seguridad (Tigres, policía militar, Fusina)
- f. Apuesta total a una de las fuentes de criminalidad y violencia (maras, narcotráfico) dejando de lado la atención a otras bandas criminales y a la delincuencia común en sus distintos niveles cuyos delitos son los más visibles y los que más impactan socialmente.

## **B. El involucramiento de los militares en tareas de seguridad**

La finalización de la guerra fría y el inicio de la transición a la democracia a fines de la década de los 80 e inicios de la década de los 90, sacó a los militares del escenario político produciéndose una especie de vuelta forzada a los cuarteles, todo ello en medio de una crisis de legitimidad institucional que planteó nuevamente el tema de su desaparición o disminución en funciones, tamaño y presupuesto, mientras los militares argumentaban en su defensa que, en tiempos de paz, era mejor "tenerlas y no necesitarlas, que necesitarlas y no tenerlas".

A partir de entonces y durante un largo tiempo, alrededor de diecisiete años, los militares se mantuvieron en sus cuarteles pensando en la forma de justificar su existencia en tiempos de paz y democracia, tarea sumamente difícil por la existencia de otras demandas sociales como la de seguridad que de forma creciente comenzaba a desarrollarse en nuestro país. La reflexión más común se refería a cómo era posible que mientras la ciudadanía se desesperaba y la policía demostraba su incapacidad para enfrentar la magnitud del problema, los militares estuvieran en los cuarteles sin hacer nada, lo cual llevó a que algunos presidentes de la época, entre ellos Ricardo Maduro (2002-2006) del partido Nacional, autorizara programas como el de "Honduras segura" que sacaba a los militares a realizar tareas policiales reducidas en ese momento a colocar soldados armados en los autobuses, lugares de mucha concentración de personas y carreteras con el objetivo de disuadir a los delincuentes de la realización de sus fechorías.

Esta situación "evolució" hasta la sustitución de policías por militares en el desempeño de tareas de seguridad y, lo que es más grave, en la conducción delegada de la misma durante el gobierno de Porfirio Lobo (2010-2014) como presidente del

Ejecutivo y Juan Orlando Hernández (2010-2014) como presidente del Legislativo, ambos del partido Nacional. La situación presentó un giro importante de destacar durante el gobierno de Juan Orlando Hernández como presidente del Ejecutivo (2014-2018) en el cual asume él directamente la conducción de la seguridad, conducción civil pero no democrática, porque contradice la esencia de la misma en cuanto a separación funcional e institucional de la seguridad y la defensa.

## **1. El sustento de la separación funcional e institucional**

La Constitución de la República define la existencia de dos funciones diferentes: la defensa, orientada hacia afuera y hacia el Estado, es decir, a la protección de la soberanía e integridad nacional, a través de las fuerzas armadas que se constituyen en su instrumento específico; y la seguridad, orientada hacia adentro y hacia la ciudadanía, destinada a la protección de la vida y propiedades de las personas, a través de la policía que aparece como su instrumento específico.

Las dos funciones (seguridad y defensa) y las dos instituciones (fuerzas armadas y policía) poseen inserción institucional diferente: las fuerzas armadas en la Secretaría de Defensa y la policía en la Secretaría de Seguridad.

Lo anterior es así, en Honduras y en cualquier parte del mundo, para mantener con mandos diferentes y subordinación diferenciada a las dos instituciones armadas de que dispone el Estado, en una especie de pesos y contrapesos ante lo que puede traducirse en una amenaza a la gobernabilidad democrática en general y a los gobiernos y sociedad en particular.

Por su naturaleza, las fuerzas armadas están capacitadas para enfrentar amenazas, combatir al enemigo y defender a la patria, a diferencia de la policía, la cual está llamada a proteger a la ciudadanía y defenderla de la delincuencia.

## **2. El contexto actual de la inseguridad**

En forma resumida, estas son las principales características de la situación actual que constituyen el contexto en el que se produce y reproduce la inseguridad en nuestro país:

- a. Auge de la delincuencia en todos sus niveles: bajo, intermedio y alto.
- b. Expansión acelerada del narcotráfico con un peligroso acercamiento al ámbito político, económico y social.
- c. Crisis en el manejo de la inseguridad por ineficiencia, politización partidaria e involucramiento delictivo de algunos operadores de justicia.
- d. Deterioro institucional de la policía con señalamiento público y falta de credibilidad.
- e. Transición de un gobierno con un débil manejo político de la seguridad (Porfirio Lobo, PN) a otro con un manejo político fuerte, aunque sustentado en la remilitarización de la seguridad (Juan Orlando Hernández, PN).
- f. Superación de una campaña electoral sostenida en la militarización de la seguridad, apoyada e impulsada desde el poder Legislativo y concretada en el actual gobierno.

## **3. La militarización de la seguridad**

- a. Reducción y limitación de la Policía Nacional en sus tareas.
- b. Concentración de las acciones de combate a la inseguridad en los militares y papel subordinado de la policía.
- c. Conducción directa del combate a la inseguridad por el

presidente de la República con el apoyo casi exclusivo de los militares.

- d. Incremento acelerado del tamaño y presupuesto de las fuerzas armadas.
- e. Aumento de la visibilidad de los militares en el escenario gubernamental y social.
- f. Proliferación del discurso militarizado de patria y defensa de la misma, con la utilización constante de los conceptos: guardianes, amenazas, enemigos y la estigmatización de la niñez, juventud, pobres y excluidos como responsables directos de la inseguridad.
- g. Acaparamiento creciente de las funciones de seguridad por parte de los militares y reducción creciente de la institucionalidad de la policía.

### **C. El impacto político y social**

Por lo que se vio en la campaña electoral, lo que está ocurriendo en el actual gobierno y las manifestaciones ocasionales de los militares en el sentido de que lo que está ocurriendo se inserta en una visión de país a cincuenta años, podemos deducir que en este proceso de remilitarización de la seguridad está implícito un proceso de remilitarización del Estado en el que se conjugan dos intereses:

- a. Interés militar en recuperar el espacio y los privilegios perdidos, fortalecer presupuestariamente a la institución, justificar su existencia en tiempos de paz y democracia, y asegurar la continuidad de esta situación que los beneficia.
- b. Interés político en asegurar la continuidad del partido en el poder y más allá de ello, asegurar la continuidad personal del presidente de la República.

Todo lo anterior nos indica que hay una concentración de

intereses personales, políticos e institucionales que coincide en la visión de futuro sin contrapeso institucional armado, sin oposición política consolidada y con una sociedad indiferente ante los riesgos políticos y cada vez más preocupada por la inseguridad que la rodea. Como siempre, lo inmediato impidiendo ver las perspectivas.

Mientras tanto, las perspectivas de tener una mejoría en la situación de inseguridad se reducen cada día con el asesinato de niños, jóvenes, periodistas, defensores de los derechos humanos y fiscales; los asaltos a mano armada en cualquier lugar público o privado; las extorsiones, la impunidad de los sicarios, la miopía de la oposición política y, sobre todo, con la creencia oficial que esto de la inseguridad es solamente un asunto de narcotráfico. — — — — — ■

## VII. Honduras: el oculto encanto de la defensa<sup>1</sup>

Theлма Mejía<sup>2</sup>

El involucramiento de la recién creada policía militar de orden público en actos reñidos con la ley, que van desde violaciones humanitarias, crímenes y abuso de autoridad, es apenas el comienzo de lo que los expertos llaman el “oculto encanto” de la Defensa, en donde los militares asumen funciones no pedidas, cedidas por los civiles, que si bien se sabe cómo comienzan, nadie puede predecir en qué terminarán.

La primera alerta de una función otorgada a los militares para la cual no están preparados porque se relaciona con el roce cotidiano con la ciudadanía y su entorno, fue la trágica muerte del joven Ebel Hazied Yánez, quien por querer evitar un retén militar que patrullaba una de las calles de la ciudad capital, fue baleado y asesinado por los militares.

El joven había tomado sin permiso la moto de su familia y salió a dar una vuelta y al verse requerido por la autoridad, huyó despavorido porque no quería que sus padres lo descubrieran. Los efectivos que participaron de este doloroso incidente han sido juzgados, pero fue la primera señal de lo que se podría venir si se seguía dando a los uniformados acciones policíacas para las que no están preparados.

A ello se dieron en el tiempo otros hechos aislados de pequeños

---

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado electrónicamente con el título “Flaco Favor” en Cristerios, diario digital Proceso.hn, el 7 de octubre de 2014.

<sup>2</sup> Periodista hondureña, corresponsal de la agencia de noticias IPS, coordinadora de la unidad investigativa TN5 y columnista de Proceso Digital.

roces sin mayores consecuencias, hasta que sólo en los últimos meses, varios miembros de la policía militar se vieron implicados en una golpiza al director de Casa Alianza, luego en la muerte de unas personas en San Pedro Sula, atropellos en otras partes del litoral atlántico, hasta casos de tortura a los mineros de la Cuculmeca, en San Juan Arriba, en El Corpus, Choluteca.

Se suma también el disparo hecho en contra de un bus rapidito que no hizo el alto, con las consecuencias de cuatro personas heridas, todas ellas ya fuera de peligro, dijo en un programa televisivo el general Fredy Díaz, jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Los militares también se vieron implicados en los golpes que recibiera un miembro de la comunidad LGTB en San Pedro Sula y lo último fue la denuncia de otro uniformado comprometido en la golpiza de un ciudadano en la región de occidente.

Si bien las autoridades militares han tratado de dar respuesta a todos estos abusos y crímenes poniendo a los responsables ante las instancias legales correspondientes, la sumatoria de estos hechos no necesariamente es un ejercicio de “buenas prácticas” en la formación castrense.

El caso de las torturas a los mineros en Choluteca y el disparo al bus rapidito ha sido lo que más les ha afectado e incomodado porque la fuerza de los hechos impide que su registro sea minimizado por la prensa y la opinión pública. Pero un flaco favor hacen a las Fuerzas Armadas y al gobierno del presidente Hernández, sus adláteres en querer defender lo indefendible.

Es claro que los militares han sido metidos en una serie de funciones que no les corresponden y que muchas de ellas obedecen a que el país aún no termina de empujar la depuración policial y ésta ya no es tan confiable por sus denuncias de colusión

con el crimen común y organizado, según revelan informes de expertos nacionales e internacionales.

Ante este descrédito de la Secretaría de Seguridad, la opción de los gobiernos han sido los militares como fuerza para generar confianza y tratar de revertir la inseguridad. Nadie dice que eso está malo. Todo tiene sus pros y sus contras. El país vive una emergencia, pero ésta no justifica los excesos ni los abusos.

Los responsables de estos disparates en que se ven envueltos los castrenses, son las elites políticas sin distinciones de colores. Ellos son los que ceden un poder que no han pedido los uniformados en un afán por ocultar su incapacidad para asumir los retos que el país les demanda.

Para los teóricos de la Defensa, estos nuevos roles a los uniformados son “respuestas cosméticas” adscritas a lo que llaman un “montaje intelectual” sin arraigarse a la realidad del presente.

Luís Goodman, es un experto en temas de Defensa y asegura que las elites políticas, “incapaces de proveer sistemas básicos de salud y educación para los empobrecidos poblados rurales a partir de las instituciones civiles, los políticos llaman a sus tropas para que sean ellas quienes los provean”.

Mientras, la experta Rut Diamint, de la Universidad Torcuato di Tella, es del criterio que estas acciones desesperadas en las nuevas funciones a los militares en aspectos de la seguridad interna, pueden concluir en un montaje intelectual y de mutaciones domésticas de consecuencias imprevisibles.

Y cuestiona lo que llama “conformismo” de sectores civiles ante esta suplantación de funciones entre Defensa y Seguridad. Ese conformismo, asegura, se produce en una mediocridad en donde

sugieren que amoldarse es ajustarse a lo engañoso.

“Las innovaciones en defensa han sido reactivas. En algunos países la creciente inseguridad pública y formas de criminalidad organizada que desafiaban la capacidad de respuesta policial, llevaron rápidamente a involucrar a militares en la seguridad pública”, afirma Diamint, en un ensayo sobre defensa y seguridad.

“Nada de cambio de doctrinas, ni de entrenamiento, ni de equipamiento. De un día para otro salir a las calles y con la urgencia de la demanda social intentar, vanamente, reparar los déficit del Estado”, agrega.

El riesgo es que si las Fuerzas Armadas se siguen equivocando, sin que nadie les advierta o les corrija, a tiempo y en el tiempo, pueden volver a caer en un descrédito—igual o peor—que el de la década de los años ochenta. Y sin unas Fuerzas Armadas creíbles y confiables, el crimen estará, a la vuelta de la esquina, esperándoles para la estocada final a ellas y lo poco que aún tenemos de Estado. ¿Lo están viendo los militares? ¿Lo está viendo el gobierno? Lo ignoro, pero así como van las cosas, un flaco favor les hacen quienes les aplauden y justifican sus exabruptos. Pa’ luego, es tarde. \_\_\_\_\_ ■

## **VIII. Honduras: Violencia, narcotráfico e inseguridad: selección de artículos publicados<sup>1</sup>**

Víctor Meza<sup>2</sup>

### **A. Violencia, sociedad y Estado**

#### **1. A la deriva, Diario Tiempo, 15 de agosto de 2014**

El país está en apuros. A veces da la impresión de parecerse al peregrino que, en medio del desierto, sediento y calcinado por el sol, cree divisar un oasis y cae en el pozo de las arenas movedizas, en donde, lentamente, en agonía insufrible, se hunde y desaparece. Esa es la percepción que se apodera poco a poco de la mente colectiva: un país que desciende gradualmente hacia el fondo del abismo, hacia su propia y dolorosa destrucción.

Los asesinatos cotidianos, individuales o colectivos, se repiten con tanta frecuencia, y cada vez con mayor brutalidad y salvajismo, que se van volviendo algo habitual, común, casi normal. Nos estamos acostumbrando, a veces sin darnos cuenta, a convivir con la violencia y la barbarie. Nos estamos deshumanizando como individuos y desintegrando

---

<sup>1</sup> Esta es una selección de artículos publicados por el autor en los diarios nacionales Tiempo y La Prensa, entre mayo y octubre de 2014.

<sup>2</sup> Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

moralmente como sociedad. Es el retorno al mundo primario del salvaje, el reingreso en la selva.

La muerte ronda por doquier. Ya no se sabe distinguir entre las víctimas culpables y las inocentes. No importa la identidad del muerto, sólo cuenta su número. El crimen nos convierte en cifras, en estadística fría y, para colmo, maliciosamente retocada y manipulada por los mismos responsables de salvaguardar su credibilidad y confianza. La muerte nos iguala y mide con raseros parecidos. Nadie se siente definitivamente seguro, ni siquiera aquellos que rodean su intimidad con las miradas fisgonas de los guardaespaldas. La única diferencia es que los pobres se encomiendan a Dios cada vez que amanece y salen al diario trajín de la supervivencia, mientras que los ricos y famosos confían su seguridad y sus vidas en las manos de diligentes y siempre dispuestos guardias privados de seguridad. Pero todos, sin importar su entorno social, corren el riesgo – unos más y otros menos – de la bala inesperada, la emboscada que desemboca en secuestro, la temida extorsión y su siniestra capacidad de dislocar cualquier ambiente de tranquilidad y sosiego, el sicario motorizado a la vuelta de la esquina o en el desesperante semáforo, el asalto callejero, la violencia sin motivo y, en fin, la muerte.

A veces nos preguntamos: ¿En qué momento caímos en esta hondonada? ¿Cuándo fue que empezamos el descenso? ¿Hasta cuándo podremos soportarlo? Son preguntas que nos atormentan a todos, en distintos niveles y con diferente intensidad. Son interrogantes que nos apremian y acosan cada día, cada hora, cada minuto de nuestras angustiadas existencias. Salimos a la calle sin la certeza tranquilizante de poder regresar, sanos y salvos. Nuestros seres queridos, cada vez que se alejan del entorno familiar, se acercan a lo

incierto, al peligro latente que crece, se produce y reproduce en las calles. Ansiosos, casi en vilo, esperamos su retorno y celebramos íntimamente su regreso.

El país parece un buque en ruinas que navega sin rumbo, a la deriva. Pero los responsables de conducirlo hacia buen puerto no parecen darse cuenta de ello. Viven en otro mundo, en el del “pensamiento ilusorio”, creyendo que es Jauja lo que es árido desierto, confundiendo con bonanza lo que no es más que calamidad y miseria. Trastocan la realidad con sus deseos y repiten, con monotonía insultante, que todo está bien, que las cosas serán cada vez mejores y que debemos sentirnos contentos y felices por haber nacido y vivir en estas honduras.

Y, ante todo esto, uno se pregunta: ¿por qué el pueblo soporta tanto?, ¿a qué se debe que no reacciona con la indignación y coraje que uno supone indispensables en casos semejantes? ¿Acaso habremos perdido ya el brío y la capacidad de resistencia, la furia contenida, el impulso vital para la ira y el decoro...Acaso la barbarie ha terminado por imponerse y reconfigurar nuestra propia condición humana? No lo creo. Prefiero pensar que sólo estamos viviendo un momento de repliegue, un episodio en el que la violencia nos tiene acorralados, pero no vencidos. Pienso (¿o deseo?) que habrá un momento de despertar colectivo, de relanzamiento cívico, de reacción popular. Tiene que llegar ese instante luminoso en que la gente entiende que si no reacciona lo pierde todo, si se rinde, se muere. Es el momento en que la sociedad, harta por fin del Estado ineficiente, faraónico y corrupto, sale a las calles y retoma los espacios públicos, remueve los cimientos del sistema y sacude al país entero. Es el momento que, en visión profética y cincelada lírica, intuyó el poeta Juan Ramón Molina cuando dijo, advirtiendo a los

viejos políticos, que un día serán “del solio removidos, por un social y breve terremoto”.

## **2. Sociedad y violencia**, La Prensa, 19 de mayo 2014

La repetición macabra de las masacres de jóvenes y familias enteras, así como los crímenes y asesinatos colectivos de que han sido víctimas grupos de niños en distintas zonas del país, han conmovido a la sociedad entera. Diversas organizaciones sociales, iglesias y grupos ciudadanos han mostrado su indignación y estupor ante tanta barbarie. Pero, aun así, no ha sido suficiente.

La sociedad hondureña está viviendo un preocupante proceso de desintegración ética, de envilecimiento creciente y deformación grotesca ante el lento pero cada vez más evidente curso irremediable hacia la degradación moral y la complicidad delictiva. Poco a poco, casi sin darnos cuenta, nos hemos ido acostumbrando a la violencia cotidiana, a convivir con el crimen y la muerte, a resignarnos impotentes ante una criminalidad en ascenso y cada vez más siniestra y macabra. Buscamos excusas, cuando las hay, para justificar nuestra propia impotencia, tal como ha sucedido en otras sociedades, en América del sur por ejemplo, en donde muchas personas preferían mirar hacia otro lado cuando el Estado, en manos militares, secuestraba a los ciudadanos, los hacía desaparecer y asesinaba fríamente. “En algo indebido deben andar”, decían muchos ciudadanos, convencidos de que la “guerra sucia” de entonces se justificaba por la actitud rebelde de los llamados “subversivos”. Algo parecido sucede aquí, aunque las causas de la violencia desatada sean más sociales que políticas.

La sociedad hondureña actual ha estado condicionada, en cierta manera, por una falsa visión de su propio pasado, tanto el reciente como el más profundo y lejano. La propaganda oficial, desde los tiempos en que definían al país como un “oasis de paz”, en la época de la intensa convulsión política y militar en Centroamérica en la década de los años ochenta, se ha encargado siempre de transmitir, con mayor o menor éxito y perseverancia, la falsa idea de que los hondureños somos algo así como seres especiales, pacíficos y sensatos, tranquilos, amantes de la paz y de la sana convivencia. Eso no es cierto o, por lo menos, no es totalmente cierto.

Si revisamos nuestra historia, con la objetividad y medida requeridas, podremos comprobar fácilmente la afirmación anterior. De hecho, hemos sido una de las sociedades más violentas de Centroamérica, a tal grado que prolongamos los ciclos de la violencia recurrente hasta bien entrado el siglo veinte, hasta inicios de su tercera década, mientras los demás países vecinos habían logrado salir de esa vorágine desde mediados o finales del siglo XIX. Cuenta el historiador Carlos A. Contreras, en su muy bien documentado libro sobre las elecciones presidenciales de 1932 y el inicio de la dictadura carriísta, cómo, en 1954, la reconocida revista norteamericana Time, en un artículo sobre la violencia en Honduras, aportaba un dato casi escalofriante: 135 “revoluciones” en 133 años de independencia. Lo que los autores llamaban “revoluciones” eran en realidad “revueltas armadas”, como apropiadamente las denominó Filánder Díaz Chávez en su ya casi olvidado ensayo sobre la pereza en Honduras. Esas “revueltas”, forma embrionaria, a veces, de verdaderas guerras civiles, han poblado la historia de nuestro país, marcando surcos de sangre y dolor a lo largo de su tormentosa historia. En el libro mencionado, el ingeniero Díaz

Chávez llegó a contar más de doscientas de tales revueltas. Y si alguna duda cabe sobre esta tragedia, basta leer ese desgarrador poema de Juan Ramón Molina, “Adiós a Honduras”, escrito a finales del siglo XIX, en momentos en que el poeta abandonaba, entre atormentado e impotente, el suelo patrio.

Esa es la verdad. Somos hijos de una violencia largamente acumulada, que se ha manifestado por ciclos, a intervalos históricos, pero que siempre ha estado presente, ya sea como pulsación subterránea o como expresión latente y cotidiana. La tristemente famosa “era de la paz” que supuestamente habría inaugurado el dictador Tiburcio Carías, no fue otra cosa más que una falsa tregua histórica en los ciclos siempre constantes de la violencia tradicional.

Pero esto, por supuesto, no es una justificación para disculpar, si es que ello es posible, la avalancha de violencia y crímenes que nos acorrala y angustia en la actualidad. Es apenas un intento de explicación. Y, sobre todo, es un argumento histórico para borrar de una vez por toda esa falsa imagen de sociedad mojigata y santulona que algunos medios de comunicación y currículos educativos tratan de introducir en nuestras mentes.

La violencia que hoy padecemos, originada en causas perfectamente identificables en el mundo de los hechos sociales, es el reverso de aquella violencia política que sacudió nuestros cimientos y envolvió en sus redes siniestras al país entero en la década de los años ochenta del siglo pasado. Así es como la historia, propensa siempre a la ironía, nos devuelve con creces la otra cara de la violencia que contribuimos a azuzar y alimentar en los países vecinos.

### **3. La violencia paralela, La Prensa, 30 de septiembre de 2014**

Ante el auge desmesurado e incontrolable de la violencia, el mundo académico no ha tenido más alternativa que involucrarse cada vez más y con mayor rigor en su estudio y análisis. Eso explica la creciente proliferación de eventos para discutir sobre el tema, presentar ponencias y exponer hallazgos y resultados de las diversas investigaciones que se llevan a cabo en el ámbito de las ciencias sociales. Qué bien que así sea, aunque, es preciso decirlo, todavía los esfuerzos lucen insuficientes y aislados.

Las ciencias sociales deben ser un insumo auxiliar de la praxis política. Los actores del sistema de partidos, así como los tomadores de decisiones estatales, pueden y deben acudir a la ciencia para alimentar su conocimiento y contar con instrumentos científicos de interpretación de la realidad en la que actúan y, algunos, pretenden conservar o transformar. Sin embargo, a pesar de ello, son muy pocos los dirigentes y activistas políticos que asisten a estos eventos de discusión y reflexión colectiva. Pareciera que no les interesan estos temas o, al menos, no muestran el afán necesario por entender el problema y buscar las mejores soluciones. Hay un lamentable divorcio entre la práctica política cotidiana y el estudio e interpretación científica de la realidad.

Eso explica, al menos en parte, la improvisación y el manejo ligero y hasta irresponsable que los políticos hacen de los conceptos y juicios de valor cuando intentan explicar los hechos sociales. La violencia es un fenómeno que puede servir para ilustrar estas afirmaciones.

Con indebida frecuencia escuchamos opiniones que apuntan a culpar exclusivamente al Estado por la escalada de violencia

que vivimos actualmente. Se afirma, sin mayores matices, que existe una “política estatal de limpieza social” que convierte en víctimas propicias a los jóvenes y los elimina físicamente. En respuesta, desde la parte estatal, se asegura que todos los actos de violencia que a diario acontecen obedecen a la lógica asesina del crimen organizado y de las redes del tráfico de drogas que se disputan territorios y mercados. Y así, entre dos explicaciones tan rotundas, aunque cada una contiene una buena dosis de verdad, la esencia de los hechos se evapora y disuelve en el mundo de las abstracciones especulativas.

El concepto de “violencia paralela”, cada vez más utilizado en los análisis del fenómeno, apunta a ese tipo de actos violentos que se originan, planifican y ejecutan generalmente desde ámbitos estatales (los cuerpos de seguridad), pero que no forzosamente responden a un dictado supremo que los convierta en política oficial del Estado. Son acciones generadas al interior de los cuerpos policiales o de las entidades privadas de seguridad, que, por la vía sinuosa y semiclandestina del “paralelismo”, deciden “hacer justicia” por su propia cuenta, utilizando para ello la logística, las armas y la protección de la jurisdicción oficial. Es, si se quiere, una especie de “sicariato protegido”, una práctica que convierte la violencia paralela en instrumento de “justicia privada”, al servicio de una supuesta limpieza que no discrimina entre víctimas y victimarios. Asesinan por igual, imponiendo un clima de terror en las comunidades, persiguiendo y reprimiendo sobre todo a los jóvenes de ambos sexos y a las minorías vulnerables del escenario social.

Por supuesto, el Estado no está libre de culpas en esta cacería humana. Su indiferencia le convierte en cómplice,

cuando no en victimario directo. La tolerancia culpable del régimen permite que los protagonistas/sicarios de la violencia paralela actúen sin control alguno, en la más completa impunidad. La debilidad de los controles internos en los cuerpos de seguridad del Estado facilita las cosas, permitiendo el libre accionar de las células criminales o facilitando a los sicarios privados la información y los datos precisos de las futuras víctimas. Todo ello se produce a la sombra de un entramado tenebroso que ampara las relaciones y vínculos entre los cuerpos de seguridad y las redes del crimen organizado que, como es sabido, tienen el poder económico y la estructura orgánica suficientes para poder infiltrar las instancias diversas del sistema de administración de justicia en general.

La violencia paralela es apenas uno de los mecanismos, el más difundido por ahora posiblemente, a través de los cuales se manifiesta la violencia en general. Y por eso, aunque sólo sea por eso, bien vale la pena estudiarla y conocerla más a fondo.

#### **4. La evolución de las pandillas, La Prensa, 19 de agosto de 2014**

Las pandillas, más conocidas como “maras”, en tanto que fenómeno social y grupo humano, también cambian, se transforman y evolucionan. Así es, aunque usted no siempre lo crea.

Desde el grupo inicial, casi núcleo tribal, la pandilla va, poco a poco, experimentando mutaciones que la transforman y perfeccionan en su organización y funcionamiento. En la medida que su actividad delictiva reporta ingresos cada vez más cuantiosos y abundantes, la estructura pandilleril

asciende a nuevos escalones de complejidad orgánica y funcionalidad operativa. El pandillero vago, que recorre las polvorientas calles de su barrio en busca de víctimas, se vuelve administrador de una “fortuna” que nunca había soñado, y que ahora, casi por acto de magia negra, la vida (la vida de marero) le ha puesto de pronto en sus manos.

Pero para administrar tiene que aprender, buscar la ayuda de los que saben, de otros pandilleros menos ignorantes que él, aunque no tengan ni su liderazgo ni su antigüedad en la tribu urbana. La organización se vuelve un tanto más compleja y su conducción requiere algo más que arrojo y osadía. Requiere conocimientos, nuevas y más escasas habilidades.

La pandilla inicial, grupo de malvivientes resentidos con la sociedad y la vida, atrapados en los tentáculos de las drogas, dispuestos siempre a la violencia y el crimen, se convierte, por la vía del llamado microtráfico o narcomenudeo, en aliada indispensable del crimen organizado. La “mara” primigenia se vuelve “apéndice”, instrumento y ente subordinado del narcotráfico, por la vía de la distribución y del sicariato. El pandillero se muta en “mula” del traficante, transporta y distribuye, vigila y protege las rutas de la droga, pero, casi al mismo tiempo, se transforma también en herramienta de muerte, en sicario, asesino a sueldo. Al desempeñar este papel, la pandilla se consolida más como grupo instrumental, aunque ello no supone la pérdida de su autonomía operativa y criminal. Al contrario: entre más se consolida, la “mara” se vuelve más autónoma. Encuentra en la autarquía del grupo, la fuerza suficiente para negociar sobre su rol instrumental ante el narcotráfico.

Con el auge de la extorsión, los pandilleros encontraron su

tesoro escondido. Los ingresos se multiplicaron en forma avasalladora, las rentas se volvieron constantes y contantes. Su fluidez adquirió una inesperada frecuencia rutinaria que la volvió periódica y sostenible. Los pandilleros se hicieron ricos, además de famosos, que ya lo eran.

Esta evolución simple, primaria si se quiere, refleja un proceso más complejo y profundo: el de la “corporativización gradual” de las pandillas, su evolución hacia formas más sofisticadas de organización y funcionamiento. Con los millonarios ingresos que les reporta la extorsión sistemática de sectores económicos enteros como el del transporte urbano e interurbano, los pandilleros se ven en la necesidad de convertirse en “empresarios informales”, “nuevos emprendedores” como suele decirse ahora.

El Estado debe estudiar con mucha atención este novedoso fenómeno de la “corporativización gradual” de las “maras”. No sería malo verse en el espejo de El Salvador que, para temas de pandillas, es y debe ser un referente inevitable. De la misma manera que Guatemala lo es en el tema del crimen organizado. Ambos países, nuestros vecinos inseparables en la trágica geografía triangular y norteaña, son los dos espejos clave en los que podemos ver reflejada la evolución de nuestros principales problemas en el campo de la seguridad pública.

Al estudiar con más detenimiento la forma en que han evolucionado las redes delincuenciales del crimen organizado, especialmente del narcotráfico, en Guatemala, así como la manera en que se han desarrollado y transformado las pandillas salvadoreñas, hijas directas de sus casas matrices norteamericanas, los hondureños podemos aprender mucho y, con ojo prospectivo y visión

apropiada, prever la forma en que evolucionan nuestros propios problemas y desafíos locales en el campo específico del narcotráfico, el crimen organizado y el accionar de las pandillas. Es cuestión de utilizar el método del análisis comparativo para sacar lecciones, buenas y malas, a la vez que aprender de la experiencia ajena.

Atrás irán quedando los pandilleros vagabundos, reyezuelos de la noche en el barrio asediado, consumidores incontrolables de droga barata, hechiceros macabros en el tiempo de los sacrificios y ritos demoníacos. Poco a poco van siendo sustituidos por otros pandilleros, tan criminales como ellos, tan dementes y salvajes como ellos, pero con nuevos métodos y procedimientos, con más recursos, mejor organización y, lo que es muy importante, con nuevos y definidos objetivos. Igualmente peligrosos que sus antecesores, los nuevos pandilleros disfrutan de mejores condiciones y posibilidades. Han sabido crear sus propias oportunidades, generar su espacio de crecimiento y auge, su “paraíso” urbano, en medio del crimen, los asesinatos por encargo, la distribución de drogas, el control de las rutas migratorias, el tráfico de personas y la extorsión, sobre todo y por encima de todo, la extorsión. Esa fuente siempre creciente de ingresos fáciles, con una lista también creciente de víctimas propicias, que sume a la sociedad en un estado de temor y angustia, de permanente incertidumbre ante la temida visita del extorsionador de turno.

El Estado debe replantear su visión sobre estos problemas. Basta ya de aferrarse terca y torpemente a las “soluciones” puramente represivas. Hay que utilizar más la inteligencia y la razón, antes que la simple fuerza, tan desmesurada a veces como irracional e inútil. A las pandillas y su evolución, al igual que al narcotráfico y las redes del crimen organizado, hay

que verles como “amenazas reales” a la seguridad de la nación, del país entero, de la sociedad en su conjunto. Y, por lo mismo, hay que tratarles como tales, con una mezcla ingeniosa de inteligencia apropiada y calculada firmeza. Si no lo hacemos, volvamos a vernos en los espejos de los países vecinos y preparémonos para lo que venga.

## **5. La violencia y sus mutaciones**, Diario Tiempo, 21 de octubre de 2014

En los últimos tiempos, ante el auge innegable de la violencia, ha surgido en nuestro país un interés renovado por el estudio y análisis a fondo de este fenómeno social. Qué bueno que así sea. En la década de los años ochenta, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) publicó algunos de los estudios iniciales sobre este tema.

La aplicación entonces de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, con la asesoría debida de militares argentinos y la participación directa de antiguos guardias nacionales nicaragüenses, coordinada por la cúpula castrense criolla, produjo una ola de violencia singular y desmedida que, de alguna manera, paralizó a gran parte de la sociedad hondureña y la sumió en una especie de parálisis colectiva y miedo desmovilizador. Era la violencia política, articulada desde el Estado, en contra de una parte sustantiva de la sociedad. Lo que algunos llamaron “el terrorismo de Estado”.

Posteriormente, esta violencia primaria y desbordada, alimentada con prejuicios ideológicos y razonamientos fundamentalistas, fue evolucionando hacia nuevas formas de manifestación cotidiana. La delincuencia común fue adquiriendo, poco a poco, nuevas dimensiones en términos de cantidad y calidad operativa. El surgimiento y consolidación de las pandillas, reconvertidas de pronto en

tribus urbanas organizadas y terriblemente violentas y agresivas, se sumó al auge inesperado del crimen organizado, especialmente en su variante de redes del narcotráfico. La crispación violenta del clima social se fue convirtiendo en una categoría cotidiana de la vida nacional.

La sociedad hondureña, que no acababa de reponerse de la ola de violencia desatada desde el Estado por razones políticas e ideológicas, terminó sumida en un clima de “nueva” violencia, esta vez desencadenada desde su misma esencia, surgida en medio de las condiciones materiales de vida de la propia ciudadanía. A la “violencia política” (que no acaba nunca de extinguirse, por desgracia), le sobrevino la “violencia social”, esa oleada de criminalidad común y organizada que hoy por hoy nos tiene sumidos a todos en un agujero negro de angustia y espanto colectivos.

Esta simbiosis siniestra, entre la violencia que viene del Estado y la violencia que se incuba y desarrolla dentro de la sociedad misma, violencia política y violencia social, es, entre otras causas, la consecuencia inevitable del abandono, por parte del Estado, de una de sus funciones esenciales: garantizar la seguridad y el orden públicos necesarios para una sana convivencia social. La seguridad pública es, entre otras cosas, el espacio indispensable para el ejercicio de la libertad, de los derechos y prerrogativas inherentes a una sociedad democrática y a un Estado de derecho. Si el Estado no es capaz de asegurar la vigencia de esos espacios de libertad, el Estado no sirve, porque no cumple sus funciones básicas. Así de simple.

La crisis del Estado es, de alguna manera, también la crisis de la sociedad. Actualmente nos encontramos frente a un Estado que reacciona de manera errática y con base a una

lógica caótica frente al fenómeno de la violencia. Responde de manera puntual, adopta medidas concretas para situaciones específicas, reacciona ante las crisis, pero no las previene, ni las anticipa Y, por lo tanto, sufre también un déficit de habilidad para la adecuada resolución de los mismos. Carece de capacidad de vaticinio científico de los conflictos. No puede prevenir las crisis ni buscarles la mejor y más viable solución negociada. Es la impotencia del Estado frente a la violencia de la sociedad.

Recuerdo que en una ocasión, discutiendo los problemas del país con uno de los presidentes que ha tenido la República en el proceso de transición hacia la democracia, le mostré los cuadros estadísticos sobre la evolución reciente de la conflictividad social en el país (entre 300 y 350 conflictos por año, 52 % de los cuales se originaban por el mal manejo de los recursos naturales). De pronto, casi sin avisar, entró uno de los ministros más cercanos al mandatario. La reacción del presidente fue inmediata: escondió los cuadros y recibió a su ministro en mi presencia, no sin antes, en tono de burla, hacer referencia a la mala costumbre de no anunciar la visita. Pero, al margen de la cortesía y el protocolo, lo importante aquí es la valoración de la información. Estábamos analizando datos valiosos que podían servir para un manejo político democrático, y por lo tanto adecuado, de la conflictividad social. Lejos de ser confidencial y secreta, esa información debería ser pública y conocida por los ministros llamados a tomar decisiones en asuntos tan candentes. Pero no, la llamada "cultura del secreto" prevaleció en la mente del gobernante y, por lo mismo, prefirió ocultar información que debió compartir y discutir colectivamente. No sabía que esos cuadros estadísticos estaban ya publicados en la página electrónica del Centro de investigación que los había producido y que, además, yo personalmente dirigía. Así es nuestro país.

## **B. Narcotráfico, política y lucha antidrogas**

### **1. Política y narcotráfico, La Prensa, 16 de octubre de 2014**

En el mes de marzo de este año, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) publicó un extenso informe sobre la financiación de las campañas electorales en Honduras, tomando como base la más reciente de ellas, la correspondiente al año 2013. Esta investigación fue patrocinada por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), una organización no gubernamental con sede en Washington dedicada a apoyar procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia en el mundo entero.

Durante el desarrollo de este proyecto de investigación, el CEDOH organizó un seguimiento y monitoreo minucioso del gasto publicitario (televisión, radio, prensa escrita y vallas) en que incurrieron todos los candidatos y partidos políticos participantes en el torneo electoral. Una empresa especializada se dedicó a “monitorear” todos los medios de comunicación más importantes del país durante todos los días, en un periodo comprendido entre mayo y noviembre del año 2013. Los resultados, aunque no nos sorprendieron a los investigadores, sí fueron suficientes para demostrar que la campaña electoral del año pasado fue, con creces, la más cara, ostentosa y millonaria de toda la historia electoral hondureña.

Las fuentes del dinero utilizado fueron varias, destacando entre ellas, en primer lugar, la financiación pública proporcionada por el Estado, la llamada “deuda política” (todavía pendiente de pago en buena parte, dicho sea de paso), luego estaría la financiación privada, es decir los

aportes que individual o colectivamente proporcionan generalmente los grupos de poder económico, y, finalmente, la llamada “financiación irregular”, que es la que proviene de las personas o grupos ligados a las redes delincuenciales del crimen organizado o a las mafias de funcionarios que manejan el entramado de la corrupción gubernamental.

El informe presentado por nuestro Centro revela no sólo los millonarios recursos invertidos en publicidad electoral; incluye también los costos estimados de la logística empleada para organizar las movilizaciones, las concentraciones, el transporte, etc. de los electores en todo el territorio nacional. Con estos datos en la mano, fue posible ir construyendo una especie de mapa del gasto electoral en el país, instrumento necesario para conocer las zonas en donde fluyó con más fuerza el dinero “irregular” y en donde el gasto de los partidos y de sus candidatos en todos los niveles de elección superó todas las expectativas.

Así fue posible identificar varios municipios rurales, alejados del bullicio electoral urbano, en donde los gastos electorales fueron enormes, casi todos concentrados en las plantas televisoras y radioemisoras de alcance local o regional, en la organización de concentraciones dominicales o, más comúnmente, en la simple compra de votos y otras prácticas de carácter clientelar. De igual manera, los investigadores del CEDOH pudieron elaborar listas con los nombres de los candidatos a diputados y a alcaldes que mayor inversión hicieron en gastos electorales. Para el caso, tan solo en Tegucigalpa y San Pedro Sula fue posible identificar a una veintena de aspirantes que gastaron millones de lempiras únicamente en el mes de octubre, es decir pocos días antes de la fecha cumbre del proceso electoral.

Hoy, cuando los más recientes acontecimientos en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado han sacudido la conciencia nacional, es bueno recordar estos hechos y sacar las conclusiones adecuadas de los mismos. Las investigaciones realizadas por el Ministerio Público y la prensa independiente en torno al mayor escándalo de corrupción de nuestra historia contemporánea, el del Instituto del Seguro Social, y las pistas sueltas y averiguaciones parciales que se conocen o se han hecho sobre las redes del crimen organizado y las mafias locales del narcotráfico, permiten establecer con claridad innegable los estrechos vínculos que hay entre la política tradicional, la corrupción institucionalizada y los llamados “poderes económicos informales o ilícitos”.

No hay duda que el dinero sucio del negocio de las drogas ha circulado con sospechosa fluidez entre las esferas políticas, comprando voluntades, infiltrando instituciones, corrompiendo candidatos y, finalmente, construyendo una telaraña de influencias y cuotas de poder sectorial en todo el entramado del Estado, tanto a nivel local como regional y nacional. Al mismo tiempo, los dineros provenientes de la corrupción gubernamental, buena parte de los mismos, al menos, han ido a parar a cuentas personales o institucionales de políticos y partidos que así han podido financiar sus millonarias y rocambolescas campañas electorales.

La mezcla entre narcotraficantes, funcionarios corruptos y políticos inescrupulosos está en el meollo mismo de la llamada “narcopolítica”. De la misma forma que el tráfico de drogas produce y reproduce narcotraficantes, también genera narcopolíticos (los llamados narcodiputados, narcoalcaldes, narcorregidores), narcoempresarios,

narcobanqueros, narcopolicías y narcojueces. Es lo que ya algunos llaman la “narcotización” del sistema político e institucional de un país. Es bueno poner atención a estos asuntos, estas tendencias que, al consolidarse, reconfiguran el sistema social y político de los países que afectan. Hay que saber seguir las pistas y atar los cabos para que no se escape el general.

## **2. La narcopolítica, Diario Tiempo, 21 de mayo de 2014**

El término está de moda. El tráfico de drogas y la narcoactividad en general se han encargado de popularizar ciertos vocablos como el que da origen al título de este artículo. Los hechos y fenómenos sociales tienen esa generosa virtud de transformar y enriquecer el habla de la gente, incorporando en el discurso cotidiano palabras que antes no existían ni en las mentes más imaginativas. Esto es particularmente cierto en el mundo de las ciencias sociales y en el lenguaje de la política.

La existencia de los narcotraficantes, junto a los llamados “narco/empresarios” (narcoeconomía) y al lado de los “narco/políticos” (narcopolítica), va conformando lentamente una cofradía de criminales que amenazan la estructura misma de los Estados y destruyen o vulneran los cimientos de las sociedades democráticas. El Estado, minado en sus bases, empieza a sufrir un cierto proceso de “evaporación institucional”, cediendo espacios físicos y políticos ante el crecimiento y avance de las redes delincuenciales de las “narco/mafias”. Se conforman, poco a poco, espacios definidos de narcoeconomías locales, en donde los mafiosos, por la vía siempre convincente del dinero, logran crear redes importantes de apoyo y sostén para sus actividades criminales. Se vuelven fuentes de creciente apoyo clientelar, generando empleo local y

cooptando cada vez más a la población de la zona. Gradualmente se convierten en “espacios de desafío” frente al poder del Estado y a la convivencia democrática de la sociedad.

El tema ha despertado desde hace mucho el interés de los estudiosos y científicos sociales. Su naturaleza novedosa invita al análisis y la investigación profunda. En estos momentos, al menos dos importantes instituciones norteamericanas, una ONG académica y una reconocida Universidad, están realizando estudios de investigación sobre la erosión del Estado, los grupos fácticos del poder económico y el auge del crimen organizado en Honduras. Adicionalmente, está en marcha un proyecto de estudio sobre el impacto que tienen las luchas internas de los carteles mejicanos de la droga en los países centroamericanos del llamado “Triángulo norte”, es decir Guatemala, El Salvador y Honduras.

Como puede verse, el interés sobre el tema está latente y en aumento. Como suele suceder, son otros los que se afanan por estudiar nuestros problemas y advertirnos de sus riesgos y peligros. Nosotros, indiferentes como solemos ser, preferimos mirar hacia otro lado y minimizar la amenaza. De continuar así, muy pronto nos enfrentaremos a una desintegración institucional del Estado, una contaminación generalizada y profunda de sus cuerpos de seguridad y, por supuesto, la posibilidad real de la conversión de nuestro país en un reino incontrolable del crimen organizado.

Se nos ocurren estas reflexiones a raíz de las denuncias internacionales contra un reconocido asesor político en campañas electorales que ha alcanzado un cierto protagonismo en Honduras. Se trata del señor venezolano

Juan José Rendón, más conocido por las siglas de su nombre como JJ Rendón. Este caballero, a causa de la denuncia, se ha visto obligado a renunciar a su más reciente asesoría de campaña, esta vez en Colombia, en donde prestaba sus servicios al actual Presidente Juan Manuel Santos, quien pretende reelegirse en el cargo. Las acusaciones contra JJR son serias y muy delicadas, aunque, por supuesto, deberán ser probadas y comprobadas, si así es el caso, en los estrados judiciales. Mientras tanto, el mencionado señor, experto en ganar elecciones fáciles en el exterior, dicen algunos, pero condenado a perderlas todas en su propio país, deberá demostrar su absoluta inocencia en la peligrosa trama en que ha quedado envuelto.

En lo que a Honduras concierne, debería preocuparnos el hecho de que don JJ haya sido un prominente y sinuoso asesor de campañas electorales en las que resultaron elegidos al menos los dos últimos presidentes de la República. La influencia del asesor ha sido y, al parecer, sigue siendo muy notoria. Tanto es así que el gobierno anterior, en una ceremonia un tanto aldeana e irresponsable, condecoró a JJ con la Orden al Mérito en enero del año 2011, presentándole como un baluarte de la defensa y promoción de la democracia en el continente americano. Pareciera que tenemos la tendencia al servilismo cursi, producto de una visión aldeana y de campanario que no nos deja ver la luz y nos mantiene atrapados en un mundo tan cerril como primario.

Ya en otro momento, en el gobierno de otro presidente nacionalista, a principios de los años noventa del siglo pasado, se le otorgó en discreta ceremonia la Orden José Cecilio del Valle a un reconocido General, jefe de los servicios de inteligencia de un país europeo, a quien poco tiempo

después destituyeron y acusaron judicialmente por su curiosa manía de escuchar las conversaciones telefónicas del Jefe de Estado de ese país. Así que la apreciada Orden que lleva el nombre del Sabio Valle quedó, arrugada y desprestigiada, en las manos del curioso General.

Sería bueno que, para variar un poco y en honor a la transparencia y la verdad, el gobierno actual se dignara dar alguna explicación a la población sobre las idas y venidas del misterioso asesor extranjero, sus posibles influencias en las instancias gubernamentales y, lo que es más importante, sus vínculos y conexiones con los círculos políticos, empresariales y militares de estas tristes honduras... Los hondureños merecemos una explicación, ¿no lo creen?

### **3. La guerra contra las drogas, La Prensa, 26 de agosto de 2014**

El pasado primero de agosto se cumplieron seis años de la firma de la llamada Declaración de Cartagena, un documento suscrito en el marco de la Cumbre Regional sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en esa ciudad colombiana a finales de julio y principios de agosto del año 2008. Participaron los Jefes de Estado y/o de Gobierno y los Jefes de Delegación de los países del Caribe, Centroamérica, Colombia, México y Venezuela. Me tocó representar a Honduras en nombre del entonces Presidente Manuel Zelaya, quien no pudo asistir al evento.

En esa reunión, los delegados participantes discutimos ampliamente sobre lo que debería ser una política latinoamericana y del Caribe en materia de drogas, alejándonos cada vez más de las políticas de certificación promovidas por Estados Unidos, según las cuales, cada año,

Washington “certificaba o descertificaba” a los países restantes en materia de lucha en contra de las drogas. Los expertos del Departamento de Estado decidían sobre quien lo estaba haciendo bien y quien lo estaba haciendo mal, convirtiéndose así en jueces y parte en un asunto tan sensible como controversial.

La búsqueda de una posición común, más “latinoamericana”, se orientaba, entre otras cosas, en el sentido de redefinir los criterios en base a los cuales se calificaba o descalificaba a los países productores, consumidores o de tránsito, modificando los indicadores y reivindicando los principios universales, refrendados por la Organización de las Naciones Unidas, en materia de lucha contra el narcotráfico: a) responsabilidad común y compartida; b) soberanía de los Estados; c) integridad territorial; d) no intervención en los asuntos internos de los Estados; e) enfoque integral, equilibrado y participativo, con base en los esfuerzos colectivos, y f) cooperación bilateral y multilateral (Convención de Viena de 1988).

En materia de indicadores, por ejemplo, la mayoría de los delegados coincidimos en que no basta medir el volumen de droga decomisada (kilos o toneladas de más o de menos) para calificar la eficiencia de un país determinado en la lucha antidrogas. Es preciso sumar y valorar especialmente otros dos indicadores adicionales: a) la cantidad y el valor de los bienes decomisados, y b) el número de jefes narcotraficantes capturados, sometidos a juicio y condenados. La revaloración de estos indicadores es muy importante y concede una nueva dimensión al análisis de la lucha contra el tráfico de drogas en cada país concreto.

Estas reflexiones vienen al caso en relación con los últimos

acontecimientos en materia de lucha antinarcóicos que han tenido lugar en nuestro país. Desde mediados del año pasado, es decir en el último semestre del gobierno anterior, se han venido llevando a cabo importantes incautaciones (“aseguramientos”) de bienes materiales e intervención de cuentas bancarias de conocidos personajes del submundo del crimen organizado. En los últimos meses las acciones de intervención y aseguramiento se han intensificado, estimuladas o demandadas por un poder externo ante el cual no valen mucho las poses autonómicas o los reclamos de supuesta soberanía. El “patriotismo” de campanario se queda en el segundo plano, dando paso a la presión, legítima por lo demás, del país que encabeza el consumo de drogas a nivel mundial. La sociedad hondureña, que ya debería estar curada contra el espanto, no acaba de asombrarse ante las millonarias “inversiones” de los jefes “narcos” en los más variados rubros o sectores de la economía nacional. Mansiones y palacetes llenos de lujo pueblerino, espejo directo del “buen gusto” recién adquirido por los nuevos ricos; vehículos de marca; colecciones millonarias; armas diversas remachadas en oro; animales exóticos, pinturas de calidad dudosa y numerosas haciendas y fincas distribuidas por toda la geografía nacional. Es la fortuna amasada con el tráfico de las drogas, con la muerte lenta de los adictos y, por supuesto, con la sangre de los miles de víctimas que mueren cada día en las calles y veredas de nuestro país.

Pero, a pesar de los aspavientos y el escándalo comprensible que rodea estas acciones de incautación, los hondureños nos quedamos siempre con la duda inevitable: ¿por qué nunca se captura a los dueños de estas propiedades, por qué las cuentas bancarias aparecen vaciadas y vacías al momento de su intervención, por qué las mansiones y residencias de lujo han sido previamente desocupadas,

como si una voz proveniente de alguna “garganta profunda” avisara con antelación sobre las acciones en marcha y diera la voz de alerta a los dueños y ocupantes de las propiedades y bienes...? Son preguntas legítimas y, aunque no siempre salen a la luz pública, ello no supone que estén ausentes en las tertulias de los amigos, en las pláticas de los vecinos o en las confidencias de las alcobas. La sociedad entera se formula estos interrogantes y, aunque todavía lo hace en forma sorda y soterrada, espera y exige respuestas.

Mientras persistan las dudas y reine cierta confusión en torno a la lucha en contra del narcotráfico, la legitimidad de tales acciones seguirá en precario y su credibilidad será difusa. Para quienes lo dudan, vale la pena recomendarles leer con ojo cuidadoso las recientes declaraciones del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, reconociendo el fracaso de la lucha contra las drogas librada en los últimos años. Es la opinión de un hombre que sí sabe de lo que habla y que tiene la experiencia suficiente para opinar sobre estos asuntos. Siempre es bueno aprender de la experiencia ajena.

El reciente sexto aniversario de la Declaración de Cartagena es ocasión propicia para retomar el tema del narcotráfico y reflexionar con nuevos ojos sobre su marcha y destino.

#### **4. La lucha contra las drogas, La Prensa, 10 de octubre de 2014**

En los últimos días, la sociedad hondureña ha podido comprobar, entre sorprendida e incrédula, los contundentes golpes que han recibido las redes delincuenciales del crimen organizado. Primero fueron las incautaciones (“aseguramientos” les llaman los operadores de justicia) y luego vinieron, gradualmente, las capturas personales y el

acoso constante contra los socios y cómplices de los grandes jefes del narcotráfico local.

Los éxitos obtenidos por las fuerzas de seguridad, con el auxilio oportuno de la Agencia antinarcóticos de los Estados Unidos, la famosa DEA, son evidentes. La importante ayuda norteamericana, traducida en buena información de inteligencia y asistencia tecnológica adecuada, está fluyendo ahora con más frecuencia y sostenibilidad, luego que se han conformado varios y más creíbles cuerpos élite dentro de las fuerzas de seguridad, con el apoyo y cuidadosa supervisión de los mismos norteamericanos.

Esta “avalancha inesperada” contra el narcotráfico no es casual ni se produce en el vacío. Obedece a factores muy concretos y comprobables. Si hemos de recordar, desde el inicio de su periodo gubernamental, el actual presidente Hernández sorprendió a la audiencia nacional con un discurso casi de confrontación, cargado de reproches y reclamos hacia los Estados Unidos por una supuesta actitud de indiferencia y escaso interés en ayudar a Honduras en la guerra contra el narcotráfico. De acuerdo a la visión presidencial, Washington no mostraba la suficiente atención ni el entusiasmo requerido para que Honduras pudiera hacer frente a los carteles internacionales de las drogas con posibilidades reales de triunfo. Ese discurso, con sus variaciones de énfasis y matices, se mantuvo latente durante varios meses. La primera vez que lo escuchamos fue con motivo de la toma de posesión, a finales de enero del presente año. Luego, casi al día siguiente, fue repetido, en una variante suavizada, ante la prensa internacional en La Habana, cuando Hernández y su comitiva asistieron a la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en Cuba. El mismo tono se

mantuvo durante las reuniones regionales con los presidentes vecinos o en eventuales declaraciones a la prensa nacional y extranjera.

Con motivo del llamado “éxodo infantil”, esa marejada migratoria que llevó a miles de niños hondureños (el 29 % de los casi 50 mil atrapados en la frontera sur de los Estados Unidos, según las cifras oficiales del ACNUR, organismo especializado de las Naciones Unidas), se produjo la visita de los tres presidentes del Triángulo Norte a Washington. La recepción fue tan breve como fría. La propuesta de diseñar un Plan Centroamérica, en base al modelo del Plan Colombia, no encontró el eco esperado. La respuesta oficial, comunicada por el propio vicepresidente Joe Biden, fue que los países solicitantes no tenían ni la capacidad ni la voluntad real para llevar a cabo los cambios y reformas que el Plan Colombia había requerido para tener posibilidades de éxito. Ante ese rechazo tan evidente, los presidentes centroamericanos no tuvieron más alternativa que dar la vuelta y dedicarse a preparar una nueva propuesta, esta vez bajo el nombre de Alianza para la Prosperidad, cuyo documento base fue presentado en Washington y ante las Naciones Unidas el pasado mes de septiembre.

Pero antes de esto, el día 06 de agosto, el presidente Hernández, acompañado de los miembros del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, emprendió una súbita visita a la ciudad de Miami para visitar la sede del Comando Sur del ejército norteamericano. La invitación la había cursado el propio General John Kelly, jefe de esa unidad militar y de quien el presidente hondureño se ufana de ser “un gran amigo personal”. La visita, tan sorpresiva como inesperada, desconcertó a muchos y generó más de una especulación política. Pero lo cierto es que, a su retorno, el

presidente hondureño venía más calmado, menos eufórico en su “crítica” a los norteamericanos y más inclinado a la cooperación discreta y el acuerdo positivo.

Coincidencia o no, lo cierto es que la ofensiva antidrogas cogió un nuevo ritmo a partir del mes de agosto, abarcando en su radio de acción ya no solo a los bienes de los narcos y a sus cuentas bancarias vacías, sino a los mismos narcotraficantes en persona, primero a nivel intermedio y luego en las alturas de las cúpulas mafiosas.

La nueva dinámica de la lucha antidrogas, pues, estaría relacionada con la misteriosa visita en agosto al sur de La Florida, la llegada, en ese mismo mes, del nuevo embajador norteamericano James Nealon, el rechazo al fracasado Plan Centroamérica, las expectativas en torno al Plan de la Alianza para la Prosperidad presentado en septiembre y, por supuesto, a la llamada “crisis humanitaria” generada por el éxodo de los niños centroamericanos hacia los Estados Unidos a partir sobre todo del mes de julio.

Puede que existan otros argumentos y factores que ayuden a explicar la ofensiva antinarcóticos. Uno de ellos sería la nueva “voluntad política” que se aloja en Casa Presidencial, una vez que ha sido debidamente estimulada por presiones exógenas. Si es así, ello nos ayudaría a comprender finalmente las razones por las cuales no se habían propinado golpes importantes a las mafias narcotraficantes en los años anteriores. ¿Miedo, complicidad, complacencia, indiferencia e irresponsabilidad? No lo sé. A lo mejor fue una mezcla de todos estos elementos juntos. A lo mejor.

## C. Contexto y política de seguridad

### 1. Divorcio inconveniente, La Prensa, 29 de julio de 2014

Eso es precisamente lo que sucede cuando la academia y el gobierno se distancian: una separación inconveniente. La primera genera conocimiento calificado, insumos clave, que el segundo debe utilizar en el diseño de las políticas públicas. Ambas partes se necesitan y requieren, aunque no siempre se quieran y toleren públicamente.

La decisión del gobierno, más concretamente de la Secretaría de Seguridad, de construir su propia red de Observatorios de la violencia, en menosprecio evidente del trabajo tesonero y continuado que ha estado haciendo la Universidad Nacional desde su propio Observatorio, proporcionando cifras útiles y creíbles sobre los índices de la violencia y el crimen, especialmente los homicidios, en todo el territorio nacional, no parece ser una medida muy racional ni apropiada. Crea una impresión, y por lo mismo genera corrientes de percepción, negativa y sospechosa. Genera la duda sobre las verdaderas intenciones de un gobierno que cada vez parece más inclinado a sucumbir al llamado “pensamiento ilusorio”, más conocido en el lenguaje político por la expresión inglesa “wishful thinking”, es decir considerar la realidad no tal como es sino como uno quisiera que fuera. Fuente de engaño, base de ilusiones y, por lo mismo, punto de partida para adoptar decisiones que a menudo resultan tan indebidas como erradas.

La academia debe interpretar la realidad en base a los instrumentos científicos de los que dispone, utilizando para ello la ciencia y elaborando conocimiento tan riguroso como auténtico. Produce y reproduce “saber científico”, lo más

lejos posible de lo ilusorio y fantástico. Sus datos deben ser comprobados por la vía del análisis minucioso y la recolección objetiva, libre de prejuicios “políticos” y de manipulación engañosa. La academia está obligada a ser cuidadosamente objetiva e imparcial al momento de estudiar los hechos e interpretar los fenómenos – sociales en este caso - al margen de los condicionamientos – políticos en este caso – y los afanes puramente mediáticos.

El gobierno, por su parte, está obligado a elaborar y mantener con rigurosidad y conocimiento las políticas públicas que habrá de aplicar en el manejo y procesamiento de los problemas a los que se enfrenta el país que administra. Entre más y mejor conocimiento utilice, mayores son las posibilidades de que sus políticas atiendan a la raíz y esencia de los problemas, asegurando soluciones positivas y necesarias. Cuando la política se auxilia de la ciencia las cosas van mejor y las soluciones se vuelven menos utópicas, así como más reales y posibles. Es una lógica sencilla, cuya aplicación no requiere mayor lucidez ni especial talento. Basta con un poco de sentido común, auxiliado por una buena dosis de racionalidad básica.

Pero parece que esto, que luce tan simple, en la práctica se vuelve muy complejo y difícil. Al menos eso es lo que se desprende de la decisión oficial de invertir un millón y medio de dólares para que un centro académico del exterior venga a enseñar a los hondureños cómo medir la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, en qué forma registrar la información cotidiana y crear las bases de datos necesarias, de qué manera diseñar los mapas de la violencia en el territorio nacional y desagregar por diferentes categorías la información general relacionada con la criminalidad y la violencia en Honduras. Creíamos que ya nuestros

profesionales de las “ciencias policiales” habían aprendido a hacer eso y, por lo mismo, eran capaces de crear su propio centro de estadísticas con el rigor científico requerido para asegurar su confianza y credibilidad. Para eso, al menos, podría servir la flamante Universidad de Policía con que cuenta el Ministerio de Seguridad.

Todo indica que la decisión de crear una red de Observatorios regionales (se habla de comenzar con 30 en los municipios más “calientes”) es el corolario de esa disputa macabra que la Policía, vale decir sus jefes principales, han entablado con la Universidad Nacional para medir el número de hondureños que mueren diariamente, víctimas de la violencia criminal. Si es así, las sospechas sobre una posible manipulación calculada de las cifras por la parte oficial no dejan de tener lógica y sustento. Parece que el gobierno siente una necesidad obsesiva de creer en sus propias cifras, acomodando los datos para dar sostenibilidad al “pensamiento ilusorio” del que es prisionero. Al querer escuchar sólo su propia voz, sucumbe a la tentación de repetir siempre el mismo eco. Y, lo que es peor, a divorciarse de la realidad y dar la espalda a los hechos y a la vida misma. El que se autoengaña generalmente necesita engañar a los demás para crear la falsa impresión de una verdad distinta. El trabajo que ha venido haciendo desde hace ya varios años la Universidad Nacional en el registro de las tasas de violencia y muerte en el país, ha sido un trabajo meritorio y valioso. Goza de credibilidad pública, dentro y fuera de Honduras. Al cerrarle las fuentes de información policial, los responsables de esa absurda medida no nos hacen un favor. Ni se lo hacen ellos mismos. Al contrario, nos causan un gran daño a la sociedad entera y sumen al país en más desconcierto y confusión. Y, además de todos esos males, le provocan al Estado, que ya casi está en bancarrota fiscal, un gasto tan millonario como innecesario. Pareciera una cosa de locos,

pero, desgraciadamente, no lo es. El “wishful thinking” a menudo desemboca en una demencial mitomanía.

## **2. La seguridad y sus perspectivas, La Prensa, 25 de septiembre de 2014**

No hay peor ciego que el que no quiere ver, ni peor sordo que el que no quiere oír, dice el refrán popular. Pero tampoco hay peor interlocutor que el que no quiere entender. El que no quiere aprender de las lecciones ajenas, de los ejemplos, cercanos o distantes, pero ejemplos al fin... Lo que los expertos suelen llamar “lecciones aprendidas”.

En El Salvador, ahí nomás, hay una institución, muy seria y respetable, que se llama Unidad de Investigación de la Opinión Pública (UIDOP), adscrita a la Universidad Centroamericana, la UCA, centro académico de los Jesuitas, para más señas, que se dedica, entre otras cosas, a evaluar los estados de opinión entre los salvadoreños ante los principales temas de la agenda nacional en aquel país. El UIDOP acaba de publicar el estado y evaluación de las políticas (o medidas) de seguridad puestas en práctica por el gobierno de Mauricio Funes (2011 – 2014) que acaba de concluir en el país vecino. De acuerdo a esa evaluación científica, durante el periodo del gobierno que encabezó el periodista Funes, “la participación de militares en tareas de seguridad pública incrementó en un 231 por ciento y... (al mismo tiempo) “la confianza pública otorgada a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) decayó en el 2011. Entre 2009 y 2011 las denuncias ciudadanas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) contra miembros del ejército aumentaron en un 537 por ciento”. Veamos más datos concretos: En el año 2008, los militares que participaban en acciones de seguridad pública, tarea

que debería estar asignada a los policías, sumaban la cantidad de 1.975, entre agentes y oficiales. A finales del año 2009, es decir un año después, esa cantidad había subido a 6.500, en base a un decreto legislativo que autorizaba la participación de los militares en “operaciones conjuntas” con las fuerzas policiales. Para este año, 2014, el número de soldados convertidos súbitamente en policías, ha subido a la suma de 11,200. La tendencia, por lo tanto, ha sido hacia el ascenso y, por lo mismo, hacia una creciente “remilitarización” de la tarea policial.

Los resultados no han sido los esperados. Los investigadores del UIDOP, que durante al menos dos años se han dedicado a revisar minuciosamente los datos, concluyen que el balance es negativo. Valdría la pena, por supuesto, conocer más en detalle los vericuetos de la investigación llevada a cabo por la universidad jesuita, a fin de aprender un poco más de las lecciones ajenas y de los problemas y dificultades derivados de una experiencia que, además de ser cercana y vecina, es muy similar a la que nosotros, aquí en estas honduras, estamos viviendo.

Aprender de los demás, no sólo es útil y necesario, es también una forma inteligente de gestionar los problemas que afrontamos. Si no somos capaces de estudiar y analizar con espíritu crítico las experiencias de otros países, sobre todo si son cercanos y parecidos, en el tema de la seguridad pública (como en otros temas y asuntos de la agenda nacional), no seremos capaces de aprender nada, de utilizar las experiencias ajenas para corregir nuestros propios errores y diseñar las estrategias adecuadas que nos permitan tener éxitos en el combate contra la criminalidad.

Siempre he creído que, en el tema de las pandillas o “maras”, por ejemplo, El Salvador es el espejo adecuado en el que

debemos vernos reflejados. La evolución que ha tenido el fenómeno pandilleril en el vecino país es algo así como la antesala, desde una perspectiva de desarrollo histórico, de lo que nos está pasando en Honduras. La creciente “corporativización” de la antigua pandilla, su lenta y gradual reconversión en grupo de poder fáctico informal, su metamorfosis siniestra, en el peor estilo kafkiano, de núcleo artesanal de delincuencia en estructura organizada del crimen, son fenómenos que, aparte de despertar el interés académico y sociológico, deberían motivar la preocupación analítica de los cuerpos de seguridad del Estado y el interés de la sociedad.

La militarización de las políticas de seguridad (o remilitarización, para ser más exactos y precisos, sobre todo en nuestro caso) no es la solución del problema. Es al revés, la fórmula idónea pasa por la “desmilitarización” de los cuerpos policiales, su depuración radical, descendente y profunda, y, sobre todo, por la implantación de una verdadera cultura y práctica de policía comunitaria en las políticas de seguridad pública en Honduras. Eso es lo que la vida propia, y la experiencia ajena, nos enseñan.

### **3. ¿Un nuevo plan regional?, Diario Tiempo, 17 de septiembre de 2014**

Durante su reciente visita a Washington el pasado mes de julio, los presidentes del llamado Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) plantearon ante el gobierno estadounidense la posibilidad de diseñar un plan regional de asistencia económica y militar por parte de Estados Unidos para ponerlo en práctica en la región centroamericana. Algo así como una réplica, dijo el Presidente de Guatemala, del Plan Colombia que, en este

caso, se llamaría Plan Centroamérica.

El Plan Colombia fue diseñado por los presidentes Bill Clinton y Andrés Pastrana en el año 1999. Su presupuesto inicial fue de 7,000 millones de dólares, de los cuales un poco más de la mitad fue aportado por el propio gobierno colombiano. El objetivo primordial de tal Plan era reforzar la lucha contra los carteles del narcotráfico y las llamadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, más conocidas por sus siglas como FARC.

La propuesta de elaborar un Plan similar para la región norte de Centroamérica no tuvo el eco esperado en los pasillos de Washington. El propio Vicepresidente Joe Biden, quien ha sido el interlocutor más frecuente del trío presidencial centroamericano, se encargó de desinflar los ánimos de los proponentes. Pocos días después de la visita de los Presidentes, ya en el mes de agosto, hablando ante un grupo de abogados en Washington sobre el candente tema del éxodo infantil hacia Estados Unidos, el segundo hombre en la estructura gubernamental estadounidense dijo textualmente:

“Ellos continúan diciendo, señor Vicepresidente, necesitamos un Plan Colombia. Y yo les digo, bien, tienen razón. Y teniendo en cuenta que yo estuve implicado en redactar el Plan Colombia y muy comprometido en ello, les digo: los colombianos tomaron algunas decisiones muy difíciles a nivel nacional, ¿están ustedes preparados para tomar algunas de esas decisiones?... ustedes tienen policías corruptos. ¿Qué van a hacer? Nosotros tenemos la capacidad para ayudarles a limpiar eso”. Luego remató sus ideas de la siguiente forma: “¿Por qué no tenemos un Plan Colombia para Centroamérica? Porque los gobiernos centroamericanos no están ni siquiera cerca de estar

preparados para tomar el tipo de decisiones que los colombianos tomaron, porque son duras... son decisiones difíciles de tomar en casa, muy difíciles a nivel nacional”.

Esa es la opinión del gobierno norteamericano, expresada sin ambages por la boca del Vicepresidente Joe Biden. O sea que las esperanzas de contar con un plan especial de ayuda norteamericana, aprovechando la “crisis humanitaria” generada a partir del reciente e incrementado éxodo infantil, no tienen ni cabida ni asidero real en Washington.

Y es normal que sea así. Una réplica del Plan Colombia en la región centroamericana no es ni puede ser la solución. El tema de la emigración constante y creciente hacia el norte no es un problema que se gestiona o maneja con criterios militares y simple apoyo económico. Requiere de medidas concretas al interior de los países emisores, que deberán, entre otras cosas, generar condiciones de oportunidad real para sus propios ciudadanos en sus propios territorios; promover la llamada “emigración regulada” mediante convenios con los países receptores; apoyar la reinversión productiva de las remesas y, además, colocar el tema de la emigración en la agenda correspondiente, la del desarrollo y la inclusión social, alejándola lo más posible de la simple agenda de la seguridad regional. La emigración debe ser considerada como un derecho y no como un delito.

En pocas palabras, lo que nuestros países necesitan, como un primer paso, es diseñar y aplicar políticas integrales en materia de emigración, tomando en cuenta el carácter multidimensional del fenómeno y la complejidad de su trama interior. Los flujos migratorios no se detienen colocando soldados y policías en las fronteras. Al final, de seguir así las cosas, esos mismos vigilantes armados terminarán

desertando y sumándose a los miles de compatriotas que se van cada mes. Los migrantes tampoco se detendrán por el riesgo de la captura y repatriación. Si los devuelven, volverán a intentarlo de nuevo, en un interminable vaivén de ir y venir, buscando siempre las mejores oportunidades de vida para ellos y sus familias. Es la de nunca acabar.

#### **4. Las relaciones cívico-militares, Diario Tiempo, 6 de agosto de 2104**

El tema de las relaciones cívico-militares en América Latina ha merecido abundante atención y muchos estudios desde el mundo de la academia. Su importancia ha sido innegable y, en gran parte, ha estado asociado a la llamada “tercera ola” de la democratización en nuestro continente, cuando empezaron a surgir regímenes democráticos ahí en donde, hasta no hacía mucho, habían reinado impunemente los hombres de uniforme.

En la medida que caían, derrumbadas por el agotamiento histórico o forzadas por la presión popular, las dictaduras militares dejaban el espacio libre para procesos de transición hacia sociedades democráticas y plurales. El repliegue de los militares obedecía a diferentes causas y coyunturas, según el país y momento en el que se producía. En algunos casos, su retiro era el fruto directo de su propio fracaso en el manejo de las estructuras estatales. En otros, era el resultado de la creciente presión ciudadana, estimulada muchas veces desde fuera y desde dentro, con apoyo evidente de la comunidad internacional. También hubo retiros pactados, consecuencia de negociaciones entre los uniformados y los políticos profesionales. En algunas ocasiones, como en nuestro país, la salida de los militares obedeció en buena medida a la presión procedente de Washington, ansioso ya

por hacer recambios en las piezas de su ajedrez regional, una vez derrumbado el Muro de Berlín y reconfigurado el panorama político regional.

O sea que los militares retornaron a sus cuarteles ya sea por la fuerza de la presión ciudadana o como resultado de una combinación de presiones endógenas y exógenas, condicionadas ambas por el ocaso de la guerra fría. Pero, en cualquiera de los dos escenarios, lo cierto es que volvieron a sus refugios, casi siempre, vencidos y frustrados, luego de haber tenido experiencias sangrientas y corruptas en la administración del Estado. Triste final para un proceso cuyo comienzo había sido ilegal y violento.

El repliegue castrense y el resurgimiento de los partidos políticos al inicio de la transición hacia la democracia, tuvieron características especiales en Honduras. Fue un retiro gradual, negociado, con concesiones lentas por ambas partes, casi a regañadientes. La transición se volvió un proceso tutelado, bajo el signo arbitral de los militares que, poco a poco, regresaban a sus cuarteles. Por eso mismo, la transición política en Honduras ha sido tan difícil, con abundantes altibajos, con momentos de avance y otros de parálisis, con demasiada incertidumbre.

La fase de la **militarización avasalladora** del Estado y la sociedad hondureña, iniciada formalmente en 1963, con el golpe de Estado del 03 de octubre de ese año en contra del gobierno liberal de Ramón Villeda, se prolongó en el tiempo y en el espacio, hasta alcanzar los primeros años de la última década del siglo XX. A partir del año 1994 dio inicio la segunda fase de este proceso, la fase de la **desmilitarización gradual y moderada**, que comenzó con cierto entusiasmo en el gobierno de Carlos Roberto Reina y, poco a poco, fue perdiendo intensidad y fuerza en los siguientes gobiernos,

liberales o nacionalistas. La tercera fase es la que estamos viviendo. Arrancó literalmente con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 y se mantiene vigente hasta ahora. Es la fase de la **remilitarización regresiva**, que se caracteriza por una cada vez más evidente y peligrosa recuperación del protagonismo castrense en la vida nacional.

A partir del golpe de Estado del 2009, los militares consolidaron las antiguas posiciones que todavía no habían perdido en el proceso de transición política. Pero no sólo eso. Al mismo tiempo, ampliaron el radio de acción de sus viejas influencias y, lo que es más preocupante, obtuvieron o conquistaron nuevos espacios y cuotas de poder dentro del engranaje estatal. Esta triple estrategia de **consolidar, ampliar y aumentar** los espacios de poder estatal, no habría podido ser exitosa si no fuera por la colaboración cómplice de los gobernantes de turno. Los políticos civiles, del color que sea, se han mostrado anuentes y serviles atendiendo los reclamos castrenses y fortaleciendo el resurgimiento del antiguo militarismo en el escenario político y social de Honduras.

En el gobierno anterior, este proceso de remilitarización paulatina fue evidente desde el momento mismo en que se conformó el nuevo equipo gubernamental. La cúpula golpista fue absuelta de toda culpa y al jerarca operativo de la asonada lo premiaron otorgándole la empresa telefónica para que terminara de hundirla en la ineficiencia y la corrupción. Así lo hizo, cumpliendo a cabalidad la misión encomendada.

En este gobierno, la manía castrense de sus dirigentes es más que evidente. Se expresa hasta en el lenguaje cotidiano. Y, por supuesto, en las medidas de política pública, especialmente en el sector seguridad. Es como si un

subconsciente uniformado se escondiera en los entresijos del alma gubernamental, y aflorara, cuando uno menos se lo espera, mostrando sus charreteras mentales y el sable desenvainado. Las palabras, que son vehículos del pensamiento, les traicionan y denuncian. Los gestos ridículamente “marciales” también los evidencian. La disciplina, el mando, el orden, el verticalismo y, por supuesto, la vocación autoritaria y tiránica en el ejercicio del poder, todo ello, en su conjunto, son indicios suficientes para que los ciudadanos de a pie nos demos cuenta, por fin, que estamos viviendo una peligrosa etapa de involución política, un lamentable y nocivo retroceso hacia la barbarie. Hay que impedir este descenso mortal. \_\_\_\_\_ ■

Los temas relacionados con la seguridad pública, así como los vinculados al concepto de defensa, han sido una constante en la agenda de investigación del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Los temas de la seguridad y la defensa siempre han formado parte de nuestra labor de investigación y análisis de los problemas nacionales. Y, por eso mismo, hoy hemos decidido publicar este libro que contiene diversos trabajos relacionados con estos problemas. La inseguridad que prevalece en el país refleja un sistema de seguridad pública en crisis, con una reforma policial a medias, inconclusa y estancada. Esta situación repercute – no hay duda- en el trabajo de los demás operadores del sistema, afectando su desempeño laboral y distorsionando el esquema de administración de justicia en su conjunto.

Los diferentes gobiernos de los últimos tiempos han ensayado diversas soluciones, sin lograr atinar en ninguna de ellas. Adoptan medidas puntuales para afrontar los retos de la inseguridad, sin disponer de una visión estratégica de largo alcance que conceda coherencia y sostenibilidad a las soluciones propuestas. Reaccionan ante la coyuntura, actuando como bomberos que acuden presurosos cada vez que hay un incendio. No tienen una política integral de Estado en materia de seguridad.

De esos asuntos trata este libro. Queremos estimular el debate sobre el tema de la inseguridad, sus desafíos y peligros, su impacto y repercusión sobre la vida social y política en nuestro país. Nos proponemos mantener abierta esta discusión, aportar insumos básicos para la reflexión colectiva y contribuir de esa manera a la búsqueda cierta de soluciones adecuadas y permanentes para un problema – la inseguridad- que nos angustia y amenaza a todos, a la vez que vulnera todavía más al Estado de derecho y al proceso de construcción democrática iniciado a principios de los años ochenta del siglo pasado.

El desarrollo de esta investigación, así como la publicación de este libro, no habrían sido posibles sin el apoyo de la Fundación National Endowment for Democracy (NED, por sus siglas en inglés), el cual agradecemos y valoramos en todo su significado e importancia. Sin embargo, es preciso aclarar que los puntos de vista y opiniones contenidos en este texto no comprometen de ninguna manera a la institución patrocinadora y son única y exclusivamente responsabilidad de los autores y de nuestro Centro.



Centro de Documentación de Honduras

Teléfono: (504) 2232-3265

Fax: (504) 2232-3708

Correo electrónico: [info@cedoh.org](mailto:info@cedoh.org)

Sitio web: [www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)

Auspiciado por:



National Endowment  
for Democracy

*Supporting freedom around the world*

