

Seguridad Ciudadana y Precariedad Institucional: Análisis, Leyes, Reformas y Propuestas



Introducción:

Víctor Meza

Equipo de investigación:

Leticia Salomón

Eugenio Sosa

Mirna Flores

Ramón Romero

Auspiciado por:
Fundación Instituto para Sociedades Abiertas

363.3 Seguridad Ciudadana y Precariedad
S45 Institucional: Análisis, Leyes, Reformas y
C.H. Propuestas/Leticia Salomón... [et al].-
[Tegucigalpa]: Centro de Documentación de
Honduras. (CEDOH) / [Lithopress Industrial],
[2013] 419 p.

ISBN: 978-99926-41-09-5

1.- SEGURIDAD SOCIAL. SEGURIDAD SOCIAL –
HONDURAS. 2.- SEGURIDAD NACIONAL

Seguridad Ciudadana y Precariedad Institucional: Análisis, Leyes, Reformas y Propuestas.

El desarrollo de este proyecto y esta publicación fueron posibles gracias al apoyo financiero de la Fundación Instituto para Sociedades Abiertas (FOSI por sus siglas en inglés) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

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

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Edición y diagramación: Miroslava Meza, CEDOH

Diseño de portada: Karolina Herrera

Impresión: Lithopress Industrial, Febrero 2013

II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD

POLITIZACIÓN, MILITARIZACIÓN Y REFORMA DE LA SEGURIDAD

Leticia Salomón¹

La histórica delegación de la conducción de la seguridad en manos de militares, primero como una de las fuerzas constituyentes de las fuerzas armadas y segundo, como un tema de competencia militar más que civil, ha convertido a la ciudadanía hondureña en víctima de decisiones que han privilegiado la represión de los delincuentes, más que la represión del delito, y el combate a la delincuencia más que su prevención, sea ésta social o comunitaria.

Este fenómeno se explica por el desconocimiento y deformación del tema de la seguridad por parte de los políticos de diferente procedencia partidaria, lo que les motiva a desentenderse del tema y delegarlo en quienes tradicionalmente lo han hecho, sin importar la diferencia abismal que separa la función defensa de la función seguridad y el papel de los militares y de los policías para garantizar la seguridad del Estado y de las personas.

La militarización de la seguridad implica también una deformación en su conceptualización, abordaje y manejo institucional. Una cosa es la seguridad del Estado y otra, muy distinta, la seguridad de las personas y sus bienes. Bajo el primer criterio, basta con identificar las amenazas, asociarlas a las personas indicadas, estigmatizarlas y eliminarlas por cualquier medio; para el segundo, se requiere identificar las causas,

¹ Socióloga y economista, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad. Directora de Investigación Científica y Directora del Sistema de Estudios de Posgrados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

condiciones y circunstancias, para concentrarse en la fuente de la inseguridad, más allá de sus manifestaciones, sin olvidarse de ellas, en una adecuada combinación de prevención y control, de visión inmediata, de corto, mediano y largo plazo, y de visión integral del fenómeno, involucrando a todos los protagonistas –policía preventiva, policía de investigación, fiscales, defensores públicos y jueces- todas las instancias –centros de reclusión de menores y centros de internamiento de adultos, de acuerdo a la gravedad del delito: cárceles comunes y cárceles de alta seguridad- y toda la normativa jurídica.

La deformación del abordaje de la inseguridad se expresa en una alta concentración de agentes en espacios determinados en donde se encuentran a la espera de ser llamados para resolver problemas, en lugar de estar en las calles, cerca de la comunidad y muy atentos a los llamados de la ciudadanía, en una reproducción casi exacta del manejo de los “efectivos” militares, los cuales permanecen “acuartelados”, esperando el llamado para salir a defender al Estado de las amenazas a su soberanía e integridad territorial.

La deformación se reproduce también en las formas de ingreso y de hacer carrera y, de forma más contundente, en la homologación práctica de los grados, pese a las diferencias de nomenclatura contempladas en las respectivas leyes y reglamentos, expresadas en las denominaciones de General y Comandante en los grados policiales, relegando las denominaciones propias de su institución. La forma de ingresar a la institución mantiene la doble entrada del sistema militar: los que solamente aspiran a ser agentes policiales, sin posibilidades de hacer carrera y, por lo general, de procedencia de clase baja y ocasionalmente de clase media baja, y los que aspiran a hacer carrera, entrando directamente a la academia, procedentes de clase media-media y alta, sin contaminarse del trabajo de calle y concentrados en sacar licenciaturas, maestrías y doctorados a costa de los impuestos ciudadanos, para asegurar una jubilación adecuada que les permita retirarse a la vida civil con un alto grado de cualificación académica que

no necesariamente se expresa en cualificación policial. Exactamente lo mismo que ocurre en las fuerzas armadas, sin permitir una correcta combinación de preparación académica y experiencia de calle, que les permita a todos los interesados hacer carrera policial, al margen de su procedencia social.

Ésas y muchas cosas más deberían ser objeto de conocimiento, especialización y debate en los diferentes partidos políticos, asegurando la existencia de un cuerpo técnico, perteneciente a su propio partido, que les provea de asesoría durante y después de las elecciones, tanto en el poder Ejecutivo como en los poderes legislativo y Judicial, para que sus líderes y conductores tomen las decisiones correctas, informadas, responsables y confiables, cuando estén en el poder.

Lo que se espera de los políticos es que sean capaces de ejercer la conducción civil de la seguridad, de la misma manera que deben ejercer la conducción civil de la defensa, para que ambas Secretarías dejen de ser las instancias tramitadoras de los policías y de los militares, y se conviertan en las verdaderas instancias que conducen, manejan, monitorean y toman las decisiones correctas que la sociedad espera de ellos.

Se espera también que la politización negativa de la seguridad –y de la defensa- expresada en manipulación de hechos y resultados, simpatías y antipatías por las decisiones de gobierno y adhesiones y críticas hacia el partido que ejecuta o propone una reforma a la seguridad, se convierta en politización positiva que impulse debates, formule propuestas, asuma el tema con responsabilidad y plantee las soluciones que espera la ciudadanía en un contexto de gobernabilidad democrática.

CARACTERIZACIÓN GENERAL

Para comprender mejor lo que ha ocurrido en el país con el tema de la seguridad y los procesos que se han impulsado en los últimos años y, en particular, desde que la realidad del país y de la región propició algunos cambios que le han dado una nueva fisonomía a la inseguridad y violencia, y la conducción civil de la misma, pasando todo ello por un

proceso de “civilización” de la policía, con la consecuente desmilitarización y despolitización, se expondrán y resumirán diez ideas centrales que caracterizan de forma general el proceso que se ha producido en el país. Veamos:

- 1. Se ha producido una tendencia a la baja de la violencia político-institucional que provenía del Estado y de los sectores críticos del sistema, pese al paréntesis histórico derivado del golpe de Estado militar producido el 28 de junio de 2009.**

Como tendencia general, se superó el concepto de seguridad centrado en el Estado, asociado a la ideologización de la protesta social, la represión generalizada a los críticos del sistema, la militarización de la seguridad pública y la consecuente violación de derechos humanos. La finalización de la guerra fría produjo un giro en el concepto de seguridad que hasta ese momento se centró en el Estado y se aplicó a todos los cuestionadores del orden ideológico y político, se redujo la contención de lo social y afloraron manifestaciones de crisis en la aplicación del modelo político y económico que trasladó la atención de lo ideológico a lo económico, lo político y lo institucional, y expresó su incapacidad para atender el tema de la conflictividad social. El golpe de Estado que ocurrió en Honduras significó la incapacidad política para procesar y resolver las crisis, la disposición desesperada de los militares a adquirir un nuevo protagonismo y aplicar los esquemas de guerra fría en que se formaron y deformaron, a una realidad político-social radicalmente diferente. Más que una vuelta al pasado para volver a hacer lo mismo, el golpe de Estado significó un intento desesperado de militares y políticos conservadores de seguir controlando los procesos sociales por la fuerza, cuando la tendencia del mundo, la región y el país ha sido – y sigue siendo- la búsqueda articulada de consensos para encontrar salidas democráticas a las crisis.

- 2. La finalización de la guerra fría y los procesos de paz y de democratización que se produjeron en los años 90s del**

siglo pasado en la región, dieron paso a procesos de reforma en defensa y en seguridad, los cuales experimentaron muchos avances sin que los mismos se hayan consolidado definitivamente.

Los procesos de reforma incluyeron separación de la Policía de las Fuerzas Armadas; separación de las funciones de defensa y seguridad; creación/fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y la Secretaría de Seguridad; pluralismo, tolerancia y apertura ideológica; y la construcción difícil, lenta y no siempre dinámica del concepto de seguridad centrado en las personas. Los procesos de reforma en áreas muy sensibles de la vida nacional como la defensa y la seguridad, abrieron las posibilidades de introducir elementos de democratización, subordinación a instancias civiles y tolerancia hacia las personas que son, piensan y actúan diferente, algo que, hasta entonces, estuvo alejado de los cuarteles y las postas policiales. La reforma empezó con fuerza, pese a la resistencia militar a perder el espacio que habían ganado en la guerra contra los fantasmas ideológicos, pero se detuvo y muchas veces se congeló, esperando el mejor momento para revertir el proceso, augurando diluvios y tempestades, y saltaron nuevamente a la escena política y social, como ocurrió en Honduras el 28 de junio de 2009.

3. Existe poca o ninguna conducción civil de los temas de defensa y seguridad pues el conocimiento civil y el manejo de los temas sigue siendo permeado por militares.

Las Secretarías de Defensa y de Seguridad siguen funcionando como apéndices de los militares y de los policías; las Comisiones de Defensa y de Seguridad del Congreso Nacional no funcionan con la independencia que se necesita; los políticos prefieren dejar los temas de defensa y de seguridad en manos de los militares activos o retirados; y la sociedad civil no trabaja esos temas con la fuerza suficiente para hacer incidencia política y asegurar el rumbo de la reforma. Los procesos de reforma de los sectores de defensa y seguridad surgieron como paso obligado al finalizar la guerra centroamericana y el involucramiento nacional en temas y problemas regionales, sin que existiera una clase política

convencida de la profundidad de los cambios y una sociedad civil que pudiera convertir en realidad la demanda ciudadana y democrática de superar una etapa oscura en la historia de nuestro país. Los procesos se fueron institucionalizando y dieron lugar a una alianza vergonzante entre políticos que no sabían cómo manejar el tema de seguridad y los temas conexos, y militares y policías ansiosos de recuperar espacios en el ámbito político (ya que en lo social era prácticamente imposible, al menos en la etapa de transición), con la actitud vacilante de una sociedad civil fuerte en la protesta pero débil en la propuesta, al menos en temas de seguridad y defensa.

- 4. La violencia político institucional del pasado fue siendo desplazada y sustituida por una violencia que surge de la sociedad y se expresa inicialmente como delincuencia común y posteriormente como delincuencia organizada.**

Al trasladarse el centro de atención de la seguridad, del Estado a la sociedad, fueron apareciendo manifestaciones de inseguridad asociadas a la delincuencia común y a la delincuencia organizada. En este proceso entra el fenómeno de la delincuencia que incluye desde la delincuencia menor, con mucha visibilidad y poco impacto económico global, hasta la delincuencia mayor y organizada, con menos visibilidad y mucho impacto económico global. La delincuencia organizada incluye desde las organizaciones de maras o pandillas hasta bandas de narcotraficantes ubicados en zonas geográficas específicas.

- 5. Centroamérica en general, y Honduras en particular, vuelve a aparecer como un espacio violento, esta vez asociado a las altas tasas de homicidios por 100 mil habitantes y un ambiente generalizado de delincuencia.**

Con la desesperación ante el aumento acelerado de la delincuencia se ha producido una “estigmatización” de la pobreza que la asocia con la delincuencia y la violencia, lo cual es una apreciación errada: los pobres pueden aparecer involucrados en actividades de delincuencia menor asociadas a estrategias de sobrevivencia ante la intensificación de la

pobreza y la falta de oportunidades de ascenso social; los antiguos mareros o pandilleros han superado su circunscripción territorial y se han convertido en redes de apoyo al narcotráfico y a las pandillas delincuenciales en una fase delictiva superior; todo ello vinculado al incremento de la delincuencia menor y mayor pero también al aumento de la violencia asociada, aunque la mayor cantidad de homicidios proviene del narcotráfico y las actividades de maras, sin que desaparezcan las iniciativas individuales.

6. No solamente han crecido la inseguridad y violencia, ha crecido también la incapacidad del Estado para enfrentarlas. El aumento de la inseguridad y violencia está asociado al alto grado de impunidad de los delincuentes.

La ineficiencia para producir resultados, relacionada estrechamente con la politización partidaria de las instituciones y el involucramiento delictivo de los operadores de justicia, producen un sentimiento de indefensión ciudadana, de temor ante el fenómeno y de creciente desencanto con un sistema de partidos que ha evidenciado su fracaso para enfrentar la delincuencia y violencia en el país. La situación se agrava con la constatación cotidiana de la impunidad que prevalece en el país y que exhibe al sistema de seguridad y justicia por su incapacidad de aplicar el castigo correspondiente a la dimensión de los delitos cometidos, tal como se establece en la normativa jurídica. La situación va más allá de la incapacidad técnica de los operadores para enfrentar la magnitud y sofisticación delictiva, e involucra al grado de complicidad (apoyo o conducción) de los mismos operadores con los delincuentes, situación que ha llegado a la pérdida de pudor para reconocer que la delincuencia le gana fácil a la policía, los fiscales y jueces en una relación de 20 a 1, por decir una cifra conservadora.

7. El aumento de la inseguridad y violencia está asociada también a la debilidad del Estado de Derecho.

Policías, fiscales y jueces enfrentan una crisis de legitimidad muy fuerte, derivada de la ausencia de controles internos y externos para que

cumplan con su trabajo: existen leyes pero no se aplican, no existe confianza en que la ley se aplicará a todos por igual. La crisis del Estado de Derecho se evidenció desde el golpe de Estado de 2009 y su deterioro se ha agudizado hasta la actualidad. La figura de un golpe de Estado desfasado históricamente, fue mucho más que políticos resolviendo una crisis por la fuerza ante su incapacidad para resolverla por el diálogo, y mucho más que militares y policías saliendo a cumplir con su papel de brazo armado de los sectores económicos y políticos del país: fue la expresión de un largo proceso de debilidad institucional que hizo crisis con el Estado de derecho. Desde entonces la situación ha empeorado, cualquiera hace sus propias interpretaciones de la ley, se irrespetan las competencias y los procedimientos, se aplican y levantan las prohibiciones, y, sobre todo, existe la certeza clara de que la ley no es igual para todos, lo que dispara la impunidad de los delincuentes de todos los estratos, mucho más la de aquéllos que tienen poder económico, político, militar o policial.

8. El combate a la inseguridad y violencia tiene como requisito la depuración de los operadores de justicia, en particular de la Policía.

La demanda ciudadana de seguridad pasa por la depuración de los operadores de justicia pues los mismos son parte del problema; los controles internos son frágiles y los controles externos son muy débiles o no existen; y no existe voluntad política para realizar una depuración profunda, porque no saben cómo hacerlo sin enojar a los hombres armados y sin los equipos civiles necesarios. Lo anterior significa que hay que superar la visión condescendiente, externa, superior e ingenua, de que basta con enseñarles a los policías a hacer bien las cosas con capacitación, equipamiento y experiencia adecuada, para que se resuelva el problema de la delincuencia y violencia en nuestro país. Una posición como ésta deja de lado el hecho de que los policías y los restantes operadores de justicia, forman parte de la red de delincuencia y violencia que se quiere eliminar, lo que indica que ambos procesos deben ir de la

mano y que el requisito de la depuración debe aparecer antes de cualquier iniciativa de fortalecer capacidades que terminarán fortaleciendo a los delincuentes.

9. Con el deterioro de los operadores de justicia y el aumento de la inseguridad y violencia, la ciudadanía se siente indefensa y se involucra en un proceso de armamentismo social que agrava el fenómeno que se quiere combatir.

Es muy alto el número de armas que circulan en el país; hay sectores geográficos en los cuales el Estado tiene un control muy débil y tampoco cumple con su función de garantizar la seguridad, delegando esta función en aquellos que tienen recursos para pagarla. El aumento vertiginoso del gasto en seguridad privada implica no sólo mecanismos de protección y alerta temprana de intrusos en hogares y empresas, localización electrónica de automóviles robados, técnicas de defensa personal y prácticas de tiro, sino también pagos a personas o empresas de seguridad que protegen a los que pagan pero que constituyen también una amenaza para los que están cerca. El punto central es que el Estado ha renunciado, por incapacidad, a garantizar el derecho constitucional a la seguridad de personas y bienes, dejando indefensa a una ciudadanía que se ve obligada a armarse de forma violenta para defenderse y proteger a su familia, con la complicidad de un sistema permisivo que le permite ser propietario y portador de una gran cantidad de armas.

10. El aumento acelerado de la delincuencia y violencia en los últimos meses, sumado a varios asesinatos que involucraron directamente a la policía y a otros operadores de justicia, colocaron en el centro de la atención pública a la institución policial, pusieron en precario a los presidentes de los tres poderes del Estado en su capacidad para controlar la situación y dieron origen a un nuevo intento de reforma a la seguridad.

Por lo general, las propuestas políticas se reducen a aumentar el presupuesto y el número de policías, concentrar su atención en el corto

plazo y olvidar el largo plazo; e impulsar el combate al delito olvidándose de la prevención del mismo. Los acontecimientos de finales de 2011, con el asesinato de dos jóvenes universitarios, entre ellos el hijo de la Rectora de la UNAH, obligaron a la creación por Decreto legislativo de una Comisión de Reforma a la Seguridad Pública en cuyas funciones se depositó la misión de transformar la seguridad pública. Desafortunadamente, el tema de la reforma cayó en un proceso electoral en el cual compite el mismo presidente del poder Legislativo, lo cual impregnó nuevamente el proceso de los vicios de militarización y politización partidaria de la seguridad que condujo a la proliferación de iniciativas legislativas, bastante dispersas y algunas veces caóticas, que desviaron la atención del papel relevante que estaba llamada a desempeñar la Comisión nombrada para tal efecto, haciendo que perdiera impulso un planteamiento coherente, integrador y de largo plazo, sustentado en las propuestas de ley y de reformas constitucionales que fueron presentadas en su oportunidad.

RESUMEN, TENDENCIAS Y RECOMENDACIONES

De forma general, pueden resumirse las siguientes tendencias en el escenario nacional, fácilmente aplicable al resto de la región centroamericana, con diversidad de énfasis e intensidad:

1. Los políticos se inclinan por la militarización de la seguridad confundiendo el papel que deben jugar los militares, otorgándoles funciones policiales.
2. A mayor inseguridad y violencia, mayor protagonismo de los militares en la conducción de la seguridad.
3. El involucramiento de militares en el combate a la delincuencia común y organizada aumenta la gravedad de la inseguridad porque aumenta el peligro de involucramiento de los militares en actividades delincuenciales.

4. La militarización de la función policial hace que los ciudadanos - delinquentes o no- vuelvan a percibirse como el enemigo que hay que combatir, colocando nuevamente al Estado en el objeto central de la seguridad.
5. Inseguridad, violencia, armamentismo, remilitarización de la seguridad, indefensión ciudadana, fragilidad del Estado de Derecho y politización partidaria de la seguridad constituyen una combinación explosiva que pone en precario la paz social y la sostenibilidad de la democracia.

Ante la situación actual y las grandes tendencias resumidas anteriormente, quedan por hacer algunas recomendaciones que colocan la atención en los tres actores básicos de la gobernabilidad democrática: Estado, partidos políticos y sociedad civil:

Estado

- Fortalecer a la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública como una instancia de **COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD** que coloque en perspectiva el papel que deben jugar las diferentes instancias estatales, revisando la coherencia entre las diversas iniciativas en materia de política, visión estratégica, normativa y acciones coordinadas, a lo cual se pueden sumar otras tareas, consecuentes con las funciones que le fueron adjudicadas.
 - Elaborar un **LIBRO BLANCO DE LA SEGURIDAD** que sistematice lo que hay, lo que se está haciendo, lo que falta por hacer, y las fortalezas y debilidades institucionales, en un proceso participativo de diversos sectores estatales, políticos y sociales.
 - Elaborar una **POLÍTICA DE SEGURIDAD** que explicita lo que se quiere hacer, por qué, para qué, cómo, cuándo, con qué recursos y en cuanto tiempo.

- Realizar un **ANÁLISIS DE COHERENCIA NORMATIVA** que incluye una revisión minuciosa de las leyes aprobadas y propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma a la Seguridad.
- Asegurar la **EXISTENCIA DE CONTROLES INTERNOS Y EXTERNOS A LOS OPERADORES DE JUSTICIA**, que se encarguen de prevenir y sancionar conductas inapropiadas por parte de los operadores como servidores públicos.

Partidos políticos

- Constituir un **EQUIPO DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD**, para asegurar la elaboración de propuestas coherentes de cara al proceso de elecciones generales que culminará en noviembre de 2013.
- Desarrollar un **PROCESO DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD** del equipo de trabajo, para que conozca y maneje los temas sensibles de la seguridad y los desafíos que se plantean a los tomadores de decisiones.
- Realizar un **MANEJO RESPONSABLE DEL TEMA DE LA SEGURIDAD EN LA CAMPAÑA ELECTORAL**, asegurando propuestas coherentes, precisas y de profundo respeto ante la gravedad de la situación.

Sociedad Civil

- **CAPACITARSE EN TEMAS DE SEGURIDAD** para estar en condiciones de hacer incidencia en la toma de decisiones.
- **PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN DEBATES INFORMADOS** sobre los distintos componentes de la reforma policial.
- **ELABORAR UN PLAN DE ASPECTOS MÍNIMOS** que deben figurar en la reforma a la seguridad pública, basado en las

propuestas elaboradas y presentadas por la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública.

- **PROPICIAR LA FIRMA DE UN PACTO POLÍTICO-SOCIAL POR LA SEGURIDAD** a nivel nacional y departamental, en el que se precise el papel de cada actor involucrado en el tema.
- **INCORPORARSE EN SU DIVERSIDAD TEMÁTICA Y SOCIAL A LA INCIDENCIA** en la toma de decisiones en materia de reforma a la seguridad.

WWW.CEDOH.ORG