

**INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA
ASUNTOS INTERNACIONALES (NDI)**

**Programa Regional de Fortalecimiento de la
Participación de la Sociedad Civil en la Formulación de
Políticas de Seguridad Ciudadana**

**Programa de especialización y fortalecimiento de
partidos políticos en temas de Seguridad Ciudadana**

**EL DEBATE CONCEPTUAL
SOBRE SEGURIDAD Y SUS REFERENTES
NORMATIVOS EN HONDURAS**

**CONFERENCIA MAGISTRAL
Leticia Salomón**

Tegucigalpa, Honduras: 15, 16 y 17 de Mayo de 2012

CONTENIDO

- A. Introducción**

- B. Enfoques predominantes de las iniciativas gubernamentales de seguridad en Honduras.**

- C. Evolución de los marcos normativos que regulan la seguridad y la prevención de la violencia en Honduras.**

- D. Tendencias de reforma a los marcos normativos de la seguridad y la justicia en Honduras.**

- E. Enfoques novedosos para enfrentar la criminalidad**

- F. Tendencias y perspectivas**

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE SEGURIDAD Y SUS REFERENTES NORMATIVOS EN HONDURAS¹

Leticia Salomón²

A. Introducción

Para hablar de la inseguridad en Honduras, es preciso distinguir dos fenómenos ligados directamente a ella como son la delincuencia y la violencia. Pueden existir actos delincuenciales sin violencia y puede existir violencia sin que esté tipificada como delito. En cuanto a la **delincuencia**, es preciso diferenciar la delincuencia común de la delincuencia organizada, entendiendo por la primera el robo menor, el asalto, los agravios y alrededor de ellos toda una colección de pequeños atentados contra las personas públicas y privadas y sus bienes. La delincuencia organizada o delincuencia mayor está vinculada a diversas actividades asociadas a la narcoactividad lo que va desde la tenencia, almacenaje, transporte, distribución y consumo. La delincuencia menor es más grande desde el punto de vista de la cantidad de delitos que incluye y es mucho más visible, aunque comparativamente menos costosa que la delincuencia mayor; en cambio, la delincuencia mayor es menor, de menos visibilidad pero de mayor impacto económico. El aumento de la delincuencia menor y el incremento acelerado de su visibilidad hace que la ciudadanía sienta el agobio de la inseguridad y que perciba la incapacidad del Estado para hacerle frente, pues ve alterada su vida familiar y su entorno comunitario.

El fenómeno de la violencia es relativamente nuevo en nuestro país, por lo menos en la cuantía con que aparece y se ve expresado en los altos índices de homicidio por 100 mil habitantes y en la cantidad de heridos que acuden constantemente a los hospitales públicos y privados del país. La violencia asociada a la delincuencia y ejercida con el uso de armas de fuego e instrumentos corto-punzantes es un fenómeno de dimensiones múltiples que amerita un estudio especial para descubrir el contexto que la promueve y las circunstancias que la facilitan.

¹ Conferencia brindada en el evento del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Programa Regional de Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en la Formulación de Políticas de Seguridad Ciudadana, Programa de especialización y fortalecimiento de partidos políticos en temas de Seguridad Ciudadana, realizado en Tegucigalpa, Honduras el 15, 16 y 17 de mayo de 2013.

² Socióloga y economista hondureña, especialista en temas de gobernabilidad democrática, defensa y seguridad, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Directora de Investigación Científica y Directora del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Coordinadora del Consejo de Investigación del Consejo Universitario Centroamericano (CSUCA).

El fenómeno de la delincuencia, como fenómeno general e indiferenciado, necesita precisarse, especificarse por tipo de delito, víctimas y victimarios, y ubicarse geográficamente para atender las variaciones y poder enfrentarlas de manera diferenciada. De ahí que no sea lo mismo la realidad y la percepción de inseguridad en Tegucigalpa, Tocoa, Copán o Catacamas, de la misma manera que no es lo mismo la inseguridad en el centro de Tegucigalpa o San Pedro Sula que en las colonias de clase media o alta, o las colonias marginales de las ciudades grandes o intermedias.

Algo pasó con la inseguridad y violencia en los últimos treinta años en nuestro país: cambió su intensidad pero también sus causas y circunstancias, la procedencia estatal o social de la misma y la identificación de sus víctimas y victimarios. La aparición del fenómeno y la creciente demanda de atención por parte de la ciudadanía, ha motivado iniciativas estatales que se han traducido en nueva institucionalidad, normativa de seguridad, creación de comisiones y uno que otro error por acción u omisión, por desconocimiento o deformación de enfoque. Lo importante es que ha habido una iniciativa estatal expresada en acciones de gobierno, misma que debe ser objeto de sistematización, reflexión y evaluación para saber si existe un rumbo claro y una direccionalidad precisa para enfrentar los problemas de inseguridad y violencia que abaten a nuestro país.

B. Enfoques predominantes de las iniciativas gubernamentales de seguridad en Honduras

Una política de seguridad como política de Estado, con visión integral y de largo plazo, constituye el posicionamiento del Estado ante el tema, precisando lo que quiere hacer, cómo lo quiere hacer, cuándo, con qué recursos y en cuanto tiempo. Si bien es cierto ha habido muchas iniciativas de Estado para enfrentar la criminalidad, no ha podido articularse una política clara que establezca la direccionalidad de las iniciativas para alcanzar un objetivo común. Hay tres aspectos que pueden convertirse en referentes de los enfoques predominantes en materia de iniciativas gubernamentales de seguridad en Honduras: a) prevención/control de la criminalidad, b) enfoque de corto, mediano y largo plazo y c) abordaje integral de la seguridad. Veremos los grados de avance, estancamiento o retroceso que se han producido en cada uno de ellos:

1. Prevención y Control de la Criminalidad

Prevención y control o represión de la criminalidad son dos caras de lo que puede ser una verdadera política de seguridad. La prevención tiene que ver con las causas y circunstancias que la promueven, centra su atención en las mismas y considera todo el tiempo necesario para combatirlas, lo que lleva, o debe llevar, a construir una visión de largo plazo y una estrategia para hacerla realidad. El control o represión tiene que ver con las acciones encaminadas a contener el avance de la criminalidad y supone uso de la fuerza, acciones de inteligencia y aplicación de capacidades. Ambas son complementarias y no excluyentes, pero mientras el primero centra su atención en el largo plazo, el segundo se centra en la inmediatez del corto plazo. Mientras la sociedad clama por iniciativas de

Estado que apunten a la prevención social de la criminalidad (educación, salud, trabajo, atención a jóvenes, etc.), los gobiernos se inclinan por acciones de impacto inmediato para aprovechar al máximo los cuatro años de gobierno, descuidando muchas veces las acciones de largo plazo cuyos resultados se verían en gobiernos posteriores.

2. Enfoque de corto, mediano y largo plazo

Es indudable que la aplicación de iniciativas estatales para combatir la inseguridad debe articular de forma racional las acciones que contemplen plazos distintos para realizar acciones y obtener resultados. Tiene que ser una política aplicada en tiempos diferentes, lo que implica objetivos diferentes. El corto plazo atiende asuntos urgentes mientras el largo plazo atiende asuntos importantes y el mediano plazo combina ambas en similar orden de importancia. La ciudadanía clama por acciones que puedan mejorar la situación actual y sentir que se está haciendo algo con resultados concretos que podrá ver lo más pronto posible (corto plazo), de la misma manera que espera que se produzca una fase de cambios que haga ver con más optimismo el horizonte propio (mediano plazo) y sentir que hay esperanza para que sus hijos y nietos vivan una situación sustancialmente mejorada (largo plazo).

3. Abordaje Integral de la seguridad

Una política integral de seguridad tiene que articular el corto y el largo plazo, las acciones del Estado y la incorporación de la sociedad, y las iniciativas de policías, fiscales y jueces. La focalización de una política en un solo aspecto perderá efectividad y no podrá mostrar avances cualitativos en el combate a la inseguridad. El gran desafío está en percibir la necesidad de impulsar acciones integradas, de fortalecer las iniciativas de sectores que tengan mayor visión y apoyar a los sectores con mayores desventajas para realizar lo que les corresponde. Una política que incluya atención a componentes con capacidades diferenciadas para trabajar juntos en una sola dirección, es la mejor manera de conseguir resultados legítimos.

C. Evolución de los marcos normativos que regulan la seguridad y la prevención de la violencia en Honduras

En Honduras se ha observado un giro en el desarrollo de la violencia, desde la violencia político- institucional sustentada en criterios ideológicos propios de la guerra fría, a la violencia social emanada de la delincuencia común y organizada. Entre una y otra mediaron cambios en el contexto que van desde la superación de la guerra fría, la apertura del sistema a los disidentes, el pluralismo, la tolerancia y el respeto a la diversidad, hasta el neoliberalismo y su impacto en la calidad de vida, la migración interna y externa, la pérdida de empleos y el agravamiento de la situación económica, financiera y fiscal.

1. Separación entre defensa y seguridad

Un buen punto en este proceso fue la separación funcional entre defensa y seguridad, lo cual fue dejando a los militares con sus funciones de defensa de la soberanía e integridad territorial y a los policías con sus funciones de resguardo de la seguridad interior. Este paso fue muy importante porque supuso la superación de los criterios ideológicos que tendían a fusionarlas y, además, en una posición subordinada de la seguridad a la defensa. La superación de la guerra fría fue fundamental para avanzar en este proceso aunque ha sido muy poco lo que se ha avanzado para que la ciudadanía y los mismos tomadores de decisiones asuman la diferencia entre ambas y actúen en consecuencia.

2. Diferenciación entre Fuerzas Armadas y Policía

La separación entre defensa y seguridad tuvo como consecuencia inmediata la separación entre Fuerzas Armadas y Policía, y la adscripción de cada una a la correspondiente Secretaría de Estado: la de Defensa Nacional, en el primer caso, y la de Seguridad, en el segundo. Indudablemente esto constituyó un avance institucional pero no se logró avanzar hasta reafirmar la conducción civil en ambas Secretarías. La condición civil de los titulares no se tradujo en superación de las barreras que mantenían al cuerpo militar y al cuerpo policial, encerrados en sí mismos y con muros impenetrables desde el lado civil. Lo anterior se ve agravado con la ausencia de políticas de defensa y de seguridad que establezcan el rumbo desde lo civil y que marquen la pauta para que se elaboren estrategias de defensa y de seguridad en las que los militares y los policías asumen un mayor protagonismo.

3. Elaboración del Marco legal

Desde la Constitución de la República de 1982 y las posteriores leyes: Orgánica de la Policía, de convivencia ciudadana y otras relacionadas con el desempeño policial, financiamiento estatal, comunicaciones, sistema penitenciario, inteligencia y otras, se fue construyendo el marco normativo de la seguridad en Honduras en una mezcla de improvisación, incoherencia, traslapes y desfases que han facilitado algunas bases para sustentar iniciativas y acciones pero que no terminan de configurar una visión articulada de la seguridad y de la forma de asegurarla. Sigue existiendo una visión primaria de la forma de enfrentar la inseguridad, con mucho énfasis en la represión y mucha subordinación a los criterios militares.

D. Tendencias de reforma a los marcos normativos de la seguridad y la justicia en Honduras.

Podemos hacer una revisión de la evolución que ha experimentado el marco normativo de la seguridad en nuestro país y descubriremos las interferencias de aspectos ajenos a la

seguridad pero, a la vez, el intento de ir creando desde el Estado la institucionalidad necesaria para enfrentar a la delincuencia y dejar constancia de la toma de decisiones políticas. Veamos:

1. Construcción del marco institucional de la reforma: Separación entre seguridad y defensa, policía y fuerzas armadas
2. Profesionalización de la policía: prevención, control, investigación.
3. Controles internos y externos: CONASIN, Asuntos Internos de la Policía, Supervisión General del MP e Inspectoría de Tribunales del PJ.
4. Coordinación entre operadores de justicia: Consejos integrados (preventivos, de investigación, fiscales, forenses, jueces)
5. Conducción civil de la seguridad: Secretaría de Seguridad
6. Complejidad de la criminalidad: Común y organizada
7. Inteligencia policial, diferente a la inteligencia de defensa y la inteligencia política.
8. Control del involucramiento delictivo de los operadores de justicia: Impunidad
9. Control de armas
10. Medidas que garanticen la eficiencia para enfrentar la criminalidad.

Todas esas medidas fueron tomadas por gobiernos liberales y nacionalistas al punto que no se perfila en la revisión histórica una diferenciación partidaria que marque tendencias claras en el combate a la inseguridad. El común denominador de ambos partidos políticos, únicos con fuerza para mantenerse en la alternabilidad en el ejercicio del poder, es la falta de rumbo y de sostenibilidad de los procesos de reforma.

E. Enfoques novedosos para enfrentar la criminalidad

Más allá del combate a la criminalidad mediante el uso de policías y de militares, se han realizado formas diferentes de abordar el problema, unas más exitosas que otras, aplicadas en otros países del continente o de la región, y, en algunos casos, en nuestro país, a nivel central o a nivel comunitario. Su enumeración nos permitirá ver la apertura en el enfoque y los paliativos que se han diseñado para reducir la percepción o la realidad de la inseguridad en Honduras, unas con mayor éxito que otras. Veamos:

1. Prevención social o comunitaria del delito
2. Policía comunitaria, de proximidad o de cuadrante
3. Prevención situacional: Alumbrado, matorrales y escombros
4. Recuperación de espacios públicos: parques, esquinas, canchas deportivas, etc.
5. Manejo de jóvenes en pandillas y niñez en riesgo social
6. Permisividad/legalización del consumo de drogas
7. Cambio radical en el perfil policial: de represivos a servidores públicos
8. Coordinación de procesos entre operadores
9. Adjudicación y rendición de cuentas del presupuesto de seguridad
10. Tratamiento diferenciado del delito y de los delincuentes.

F. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Al ver la situación actual y la evolución histórica del abordaje de la inseguridad en nuestro país, no queda más que preguntarse si se está haciendo lo correcto, si vamos en la dirección adecuada y, si ello es así, por qué la criminalidad y la violencia, lejos de reducirse se va incrementando. Esto nos obliga a pensar en las causas y sobre todo en la urgencia de hacer mejor las cosas, en particular ahora que estamos a las puertas de un nuevo gobierno cuya principal tarea será asumir con responsabilidad el desafío político e institucional que supone el enfrentamiento a la inseguridad. Veamos en los desafíos que deberán atenderse en el corto plazo:

1. Establecer la direccionalidad del proceso definiendo con claridad una política de seguridad con un horizonte de cinco años, en la que se indique qué se quiere hacer, en qué áreas específicas, cómo, con qué recursos y en cuanto tiempo.
2. Concentrar los esfuerzos nacionales e internacionales en una sola instancia reformadora, para evitar la dispersión, la duplicidad y el traslape de acciones.
3. Coordinar los esfuerzos dirigidos al combate y represión del delito con los esfuerzos orientados a la prevención de los mismos.
4. Dar la atención debida a la eficiencia para enfrentar la criminalidad menor y mayor y el combate al involucramiento delictivo de los operadores de justicia (policías, fiscales y jueces), concentrar la atención en ambos procesos garantizará sostenibilidad de las acciones y mayores beneficios por inversión de recursos en el combate a la inseguridad.
5. Coordinar esfuerzos entre el Estado y la sociedad, asumiendo que el involucramiento social es para la prevención y el seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas de Estado.
6. Coordinar estrategias y acciones a nivel central y a nivel local, para asegurar mayor efectividad de los esfuerzos.
7. Mantener la separación funcional e institucional entre defensa y seguridad, y definir las circunstancias, la modalidad y el papel que pueden asumir los militares en el combate a la criminalidad, siempre y cuando ésta sea reducida en el tiempo, de apoyo a la policía y con el menor contacto con la ciudadanía.
8. Asumir los retos que supone la conducción civil de la seguridad, con profesionalismo y visión estratégica, por encima de la visión militar o policial de la inseguridad y más centrada en la visión de la ciudadanía.