

# **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

## I. INTRODUCCIÓN

Como suele suceder en las crisis que se van acumulando gradualmente, un buen día, un detonante las hace estallar y saca a flote toda la podredumbre interior, mostrando ante la visibilidad pública el nivel de deterioro y descomposición a que ha llegado la situación involucrada. La historia reciente de Honduras tiene varios ejemplos que ilustran esta afirmación.

El asesinato de dos jóvenes universitarios en la madrugada del 22 de octubre del año 2011 en Tegucigalpa, sirvió como detonante para hacer estallar la crisis acumulada al interior de la Policía Nacional. El involucramiento directo de agentes de la Policía en la comisión del delito y la complicidad, por acción u omisión, de altos jefes y mandos intermedios en los hechos, puso al desnudo – una vez más – la situación prevaleciente en las filas policiales y, por añadidura, en el seno de los demás “operadores de justicia”.

La corrupción imperante, la infiltración del crimen organizado, las luchas internas por el poder y la jerarquía, el descrédito de los mandos superiores y la creciente deslegitimación institucional ante los ojos de la ciudadanía, en un lento pero efectivo proceso de acumulación gradual, desembocaron en lo inevitable: el estallido de la crisis y el hastío ciudadano. La sociedad, representada por diferentes organizaciones de todo tipo, radicalizó sus demandas y exigió la reestructuración total de la institución policial, con énfasis especial en su depuración y reforma.

Así nació, por decreto legislativo 04-2012, la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) 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”, es decir policías, fiscales y jueces.

La necesidad de introducir cambios y reformas importantes en el sistema de seguridad y administración de la justicia, surgió y se hizo evidente desde hace ya mucho tiempo. De hecho, la Policía Nacional venía mostrando sus falencias y debilidades desde el momento mismo en que fue formalmente separada de la matriz castrense, en la que había permanecido durante más de tres décadas. Cuando finalmente se le

desligó de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas y se le trasladó al engranaje civil del Estado, bajo la dirección del recién creado Ministerio de Seguridad en el año 1998, la vieja policía trajo consigo los hábitos y métodos inherentes a la cultura castrense, incluidos, por supuesto, sus vicios y defectos.

Se produjo así una situación un tanto paradójica y anormal: se creó una nueva institución estatal – la Secretaría de Seguridad – pero, al mismo tiempo, se la dotó de un viejo órgano instrumental, la antigua Policía. La sociedad perdió una oportunidad histórica, la de crear una nueva Policía y fortalecer al nuevo Ministerio con un instrumento apropiado y renovado para su mejor funcionamiento. El antiguo cuerpo policial acabó subordinando ante sus vicios e intereses a la nueva institución ministerial. El viejo órgano avasalló y debilitó al nuevo organismo.

Estudiar la historia contemporánea de la Policía hondureña equivale a recorrer y conocer la ruta de la desintegración y el deterioro de las instituciones públicas. Es un ejercicio que debe ir más allá de la práctica puramente académica y servir de base para un mejor conocimiento de la crisis actual que sufren los operadores de justicia y, de manera especial, la fuerza policial.

En su recorrido, el analista o investigador podrá observar la evolución de la crisis que va desde la ausencia de una doctrina policial adecuada hasta desembocar, al final, en un acelerado proceso de desintegración ética y funcional, auspiciado y alimentado por la gradual y casi inevitable infiltración del crimen organizado y las diferentes redes delincuenciales al interior de las estructuras de seguridad del Estado.

El observador atento descubrirá los momentos de viraje, los puntos de clímax en el desarrollo de la crisis y las mil y una formas que adopta el proceso de acercamiento y posterior cohabitación entre los grupos criminales organizados y las diferentes unidades y secciones de la estructura policial. Podrá ver, como en la proyección de un filme en cámara lenta, la forma en que se van conformando los islotes de poder dentro de la fuerza policial, convirtiendo a la institución en una especie de archipiélago, un ente fragmentado en espacios que disputan niveles de autonomía y jurisdicción propia. De esa manera, lo que debería ser una

institución cohesionada y coherente, racionalmente estructurada y funcionalmente ágil, se va convirtiendo poco a poco en una entidad dispersa e ineficiente, minada por la delincuencia y la corrupción. La consecuencia de este proceso es inevitable: la pérdida parcial o completa de la credibilidad pública y su deslegitimación social. En lugar de inspirar confianza y transmitir sensación de seguridad y protección, la policía, ya contaminada y disminuida, genera desconfianza y temor. La población sustituye el respeto por el miedo. El policía se aísla y lo aíslan en la medida que se acerca e involucra con las fuerzas a las que debería enfrentar y combatir.

La Policía hondureña ha recorrido este tortuoso camino en su azarosa historia. Hoy, cuando ya casi se encuentra en los últimos peldaños de esta escala de ignominia y desnaturalización, el Estado y la sociedad intentan, casi en un último esfuerzo, aferrarse a la tabla de salvación de la reforma policial. La creación de la CRSP, así como los diversos y múltiples intentos por introducir cambios y modificaciones en la organización y desempeño de la institución policial, que van desde las reformas legales hasta las sorpresivas y constantes destituciones de las cúpulas policiales, pasando por los esfuerzos de limpieza y depuración vía “pruebas de confianza”, son los mejores ejemplos de estos esfuerzos de última hora.

Pero, como siempre sucede, toda reforma encuentra su contraparte inevitable en la contrarreforma. Y en este caso, la resistencia al cambio tiene un origen doble: nace al interior mismo de la Policía y se reproduce y alimenta con los recursos de las fuentes externas, casi siempre vinculadas a los grupos de poder, formales e informales, que se benefician con la situación prevaleciente, la misma que se pretende cambiar.

La contrarreforma se fortalece también por la dispersión y el caos que caracteriza a la acción del Estado en materia de seguridad. Existe una especie de **paralelismo institucional** que hace que fluyan diferentes propuestas de reforma y transformación desde los más distintos islotes del archipiélago estatal. Cada institución, sin que importe mucho su rango y jerarquía, cree tener la fórmula salvadora que permitirá la recuperación de la Policía y su reconversión en una fuerza pública creíble y eficiente.

El resultado de este desorden es la proliferación de propuestas, algunas que son un verdadero disparate, en torno a la reforma policial. El caos se acrecienta en la medida que se amplía el **déficit de liderazgo** real para introducir el orden, las jerarquías y la coherencia en los esfuerzos para reformar el sistema de la seguridad pública en el país.

La euforia reformista que contagia a los islotes institucionales del archipiélago estatal se complementa con la débil **capacidad de gestión y ejecución** que los mismos muestran al momento de manejar los proyectos y utilizar los recursos destinados a fortalecer la seguridad pública. Pocos componentes de la agenda nacional cuentan, hoy por hoy, con tantos y abundantes fondos como el sector seguridad. La comunidad internacional, convencida de la gravedad del problema y de los riesgos que supone el crecimiento desmedido de las redes del crimen organizado en el territorio nacional, no ha vacilado en aportar su apoyo para que el gobierno pueda sortear con éxito el difícil desafío que hoy enfrenta en el campo de la seguridad pública. Pero se atasca en un evidente **déficit de interlocución** que complica la cooperación, fragmenta los esfuerzos y, al final, vuelve inútil y disminuye el verdadero impacto de la ayuda externa para transformar la Policía y combatir efectivamente el crimen organizado y la delincuencia común.

La proliferación de propuestas se traduce, en fin de cuentas, en una ausencia de interlocución válida y, por lo mismo, en la imposibilidad para articular los programas y planificar las iniciativas estatales en materia de reforma policial. Y esa proliferación no proviene solamente de las instituciones estatales. Se manifiesta también en la diversidad de agendas que genera y sostiene, a veces con empecinada persistencia, la propia cooperación internacional. Los cooperantes establecen y privilegian sus propias áreas de trabajo, poniendo más énfasis en el cumplimiento de sus plazos y cronogramas institucionales que en las urgencias y prioridades del país en el que actúan. Se genera así una especie de **ámbito caótico** en el que surgen y flotan numerosas iniciativas de reforma que pretenden contener las fórmulas más apropiadas para enfrentar y solucionar el gran problema de la violencia y la inseguridad.

Pero los intentos de reforma de la Policía no sólo producen y estimulan resistencia férrea a los cambios y la transformación. También promueven y alimentan las controversias internas, las rivalidades y peleas entre los distintos grupos que controlan y manejan los circuitos internos del órgano policial. Se disputan el poder y las cuotas de influencia, a la vez que disfrazan sus intereses corporativos y sectoriales bajo el manto de las **luchas de promociones**, una réplica fatídica de las tradiciones castrenses que subyacen en el fondo del imaginario policial. Los integrantes de cada promoción sienten que tienen el derecho, algo así como un privilegio adquirido, de controlar los mandos policiales una vez adquirida determinada antigüedad en el servicio policial. Se privilegia el tiempo por encima del mérito. La idoneidad profesional y el buen desempeño ceden ante la antigüedad en el cargo, casi siempre esgrimida como un privilegio acumulado, adquirido a través de los años sin importar el desempeño, el comportamiento profesional o la conducta personal del funcionario. Es una verdadera dislocación en la lógica de los valores, un trastorno institucionalizado para favorecer el turno de cada promoción de oficiales.

Estos son, en inconclusa síntesis, algunos de los retos a los que debe hacer frente la reforma policial. Para que pueda abrirse paso y salir airoso, la reforma debe ser asumida por la ciudadanía como su demanda más legítima y coherente. Sólo la presión ciudadana, en acción concertada y constante con actores políticos y sociales clave, puede lograr debilitar las fuerzas de la contrarreforma, estimular la voluntad política del liderazgo nacional y sacar adelante los diferentes proyectos y planes para convertir la Policía en un instrumento útil, eficiente y confiable en la lucha por construir un clima de seguridad pública aceptable y normal.

**Víctor Meza**  
**Centro de Documentación de Honduras**