

Seguridad Ciudadana en Honduras: Referencias a la Acción Regional y la Cooperación Internacional ¹

José Álvaro Cáliz ²

Desde finales de los años noventa, la población hondureña percibe a la inseguridad como uno de los principales problemas que la aquejan, junto a las dificultades económicas y la corrupción. No se trata de un fenómeno aislado que solo afecta a este país, por cuanto se trata de manifestaciones que repercuten en el istmo centroamericano, con mayor énfasis en el llamado triángulo norte.

La magnitud de la violencia y del delito ha forzado a los gobiernos a buscar respuestas conjuntas frente a amenazas que sobrepasan las capacidades individuales de cada Estado. Este cambio en la manera de enfrentar el problema acarrea repercusiones en varios flancos, uno de ellos, el de la cooperación internacional. De la dualidad y la dispersión, hoy más que nunca se requiere una estrategia que coordine de mejor forma los recursos y las capacidades.

Contexto de la inseguridad en Honduras y Centroamérica

Contrario a lo que se pensó años atrás, en la actualidad se reconoce que el fin de las guerras y la democratización de los regímenes políticos no dieron paso a sociedades pacíficas. Este hecho no es fortuito, por cuanto persistieron en la mayor parte de la región las tendencias autoritarias, el incremento en el lote de armas y las debilidades para ventilar pacíficamente los conflictos sociales.

La región exhibe inconvenientes para registrar de forma confiable las manifestaciones de la violencia y el delito, el subregistro es una categoría que ensombrece la comparación a nivel regional. Aun así, indicadores más confiables, como la tasa de homicidios, revelan que desde mediados de la década anterior, con excepción de Nicaragua y Costa

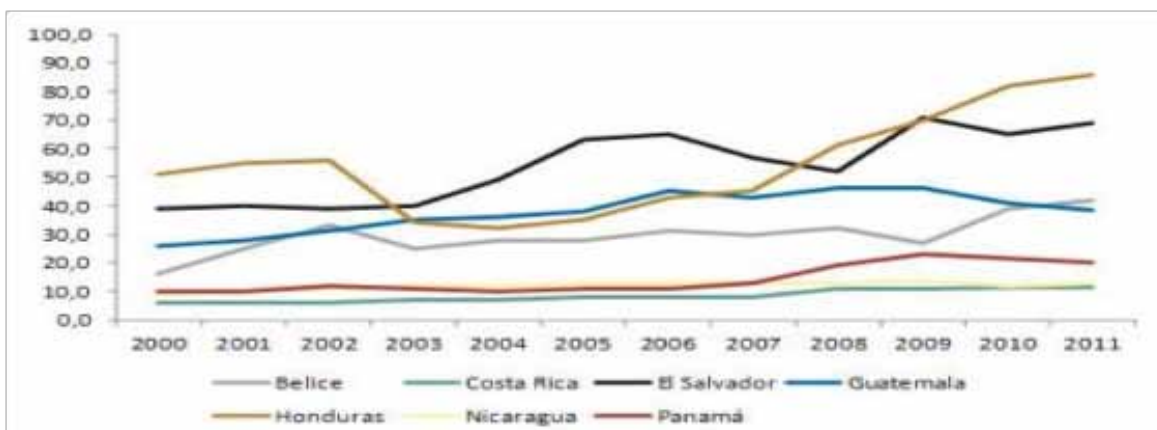
1 Documento preparado para el Seminario Internacional “Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica” organizado por FLACSO con el auspicio de la AECID, realizado el 27 de setiembre de 2012 en San José, Costa Rica

2 Investigador social hondureño

Rica, todos los países han incrementado sustancialmente las muertes intencionales (gráfico 1). En efecto, la violencia homicida en el

triángulo norte se ubica entre las más altas del mundo en ausencia de conflicto bélico.

Gráfico 1 Centroamérica: Tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2000-2011



Fuente: Proyecto Estado de la Región 2012.

La inseguridad que prevalece en países como Honduras es cualitativamente distinta a la de finales del siglo pasado. Se observa una convergencia intensa de amenazas, en las que sobresalen los cada vez más poderosos grupos del crimen organizado transnacional, con una capacidad expansiva para penetrar tanto el territorio como la institucionalidad estatal.

En Centroamérica, la denominada guerra a las drogas en México provocó el repliegue de los carteles mexicanos en el istmo. Una combinación de circunstancias y vulnerabilidades repercuten para que Centroamérica no sea ya solo una zona de tránsito, cuanto también de almacenaje y distribución de drogas y armas. Las economías ilícitas vinculadas al crimen organizado obtienen de modo creciente amplios márgenes de maniobra e impunidad para diversificarse, protegerse y recurrir a la violencia cuando lo consideran conveniente.

Estas estructuras criminales cuentan con portafolios muy diversificados -tráfico de armas, tráfico y trata de personas, contrabando, robo de vehículos- siendo la droga el rubro principal. Los Estados son débiles para combatirlos a través de los sistemas de inteligen-

cia, seguridad y justicia. También es notable la fragilidad que muestran los Estados para competir con la legitimidad de la economía criminal en vastos territorios, como es evidente en el Petén guatemalteco, municipios del occidente hondureño y la Mosquitia Hondureño-Nicaragüense.

En los países con Estados derecho más endebles, la inseguridad podrían impactar gravemente la estabilidad política. La penetración del crimen organizado, con exiguos avances en el plano social y económico, en presencia de Estados frágiles, principalmente los de Guatemala y Honduras, barruntan una situación de alto riesgo político, que podría conducir, en el mediano plazo, a Estados degradados, es decir Estados defectuosos, que no pueden cumplir con la función básica de dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales en el territorio (IV Informe Estado de la Región).

Ahora bien, el clima de inseguridad no es homogéneo en Centroamérica. Las diferencias tienen que ver en mucho con la orientación y la capacidad del Estado de derecho. El III Informe Estado de la Región (2008) distin-

guió al respecto tres situaciones estratégicas. Honduras se ubica en la primera de ellas, justamente la de mayor intensidad de las ame-

nazas y de mayor riesgo en cuanto a su evolución futura (cuadro 1).

Cuadro 1 Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de Derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan	Resultado del ejercicio de escenario a mediano plazo
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de “mano dura”.	Guatemala, Honduras y El Salvador a/	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de Derecho y poca o nula aplicación de “mano dura”.	Nicaragua y Panamá a/	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de Derecho y nula aplicación de “mano dura”.	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que agrupados en la misma categoría. Fuente: III Informe Estado de la Región (2008: 56).

Ante la incapacidad de la mayoría de los Estados para proveer el bien público de la seguridad –un bien público indispensable para el desarrollo humano- las autoridades nacionales han optado entre la mano dura y la inacción. Los últimos dos Informes Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008 y 2011) han enfatizado los peligros que corre Centroamérica si no ajusta la manera de enfrentar la inseguridad. La seguridad ciudadana es un complejo dilema para las democracias centroamericanas, pues incide, entre otros aspectos, en: a) relaciones de confianza y reciprocidad, b) el apoyo ciudadano a los sistemas políticos, y c) legitimidad de soluciones ultra represivas. Por otra parte, es un problema que no puede ser resuelto por un país de manera individual, su porosidad amerita la acción conjunta y acompañamiento estratégico externo.

Una reseña sobre la evolución de la inseguridad en Honduras

Para el caso hondureño, los climas de inseguridad presentan importantes variaciones en el tiempo (cuadro 2). Tal como se ha dicho sobre el conjunto de la región, la naturaleza

de las amenazas, las expresiones del fenómeno y las respuestas institucionales ha mutado de modo considerable tras la pacificación del istmo. Durante los últimos veinte años, más allá de los cambios en la dinámica de la inseguridad, persiste la debilidad estatal para proveer el bien público de la seguridad. Más bien se han multiplicado en el país los grupos que disputan al Estado el ejercicio de la fuerza (carteles, sicarios, seguridad privada, maras) y, por otra parte, cuando la ejerce suele hacerlo con marcada arbitrariedad.

Los múltiples impactos del quiebre del pacto básico de convivencia ciudadana influyen para que Honduras presente, durante el trienio 2009-2011, la tasa de homicidios más alta de cualquier país en el mundo (sin conflicto bélico). La situación se ha agravado tras el golpe de Estado de 2009, ya que la violencia institucional –aquella perpetrada por las propias fuerzas estatales - se incrementó y se toleró para contener el descontento social tras el derrocamiento.

Cabe destacar que la profundidad de la violencia y corrupción institucional ha propiciado una coyuntura en la que una fracción del

statu quo ha reclamado cambios en la gestión de la seguridad pública, sobre todo para frenar la penetración del crimen organizado en la policía y revertir el abuso de la violencia institucional. Estas iniciativas se han visto fuertemente impulsadas tras la comisión en 2011 y 2012 de varios asesinatos contra personas relacionadas o pertenecientes al establishment.

El desbordamiento del vaso en Honduras ha propiciado reacciones de organismos y gobiernos extranjeros, que observan cómo se

diluye la gobernabilidad en el país y cómo avanza la influencia del crimen organizado. No cabe duda de estar frente a una coyuntura especial que pudiese llegar a cambiar la orientación de las políticas de seguridad, empero ésta no se concretará de forma automática. Se requiere acompañamiento de la ciudadanía, los movimientos sociales y los partidos, junto a un adecuado seguimiento y apoyo de la cooperación internacional, para que los gobiernos de turno -en verdad- se vean presionados a ajustar las medidas de política.

Cuadro 2
Evolución del fenómeno de la inseguridad en Honduras (1990-2012)

Periodo	Contexto	Manifestaciones principales de la inseguridad	Medidas institucionales (ante el contexto y las manifestaciones)
1990 - 1998	Postguerra fría. Pérdida de vigencia de Doctrina de Seguridad Nacional (lógica enemigo externo-enemigo interno). Enfoque de seguridad democrática desde el SICA	Delincuencia común. Escaso perfil de la delincuencia organizada transnacional	Separación de la policía de la égida de las FFAA. Creación de instituciones como el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Tolerancia estatal a las acciones privadas de "limpieza social"
2001 - 2005	11/S en EE.UU. -> punto de inflexión en agenda hemisférica. Pierde peso la lógica de seguridad democrática ante las prioridades de la seguridad hegemónica	Recrudescimiento del fenómeno de maras (control territorial y violencia delincencial). Saturación de cárceles y muertes masivas dentro de centros penales en 2004 y 2005.	Mano dura: más penas, más encarcelamiento, mayor protagonismo policial el sector seguridad y justicia. Participación eventual de las FFAA para acompañar operativos policiales.
2006 - 2009	Declaratoria de Guerra a las drogas en México. Comienza el repliegue de los carteles a Centroamérica, sobre todo en Honduras y Guatemala.	Aumenta el tránsito de drogas y diversificación de actividades del crimen organizado. Mayor penetración del territorio, economía e instituciones por parte del crimen organizado. Aumenta progresivamente la violencia homicida. Las maras disminuyen su membresía pero aumentan su contundencia y conexión con el crimen organizado.	Participación creciente de las FFAA en el combate a la inseguridad, se van de nuevo diluyendo las fronteras entre la seguridad interior y la defensa externa.
2009 - 2010	Golpe de Estado. Polarización sociopolítica en el país. Descrédito del estamento político. Ciclo intenso de protesta y movilización social. Triple activación de violencia social, política e institucional. Recrudescimiento de la guerra a las drogas en México.	Repunte histórico de la tasa de homicidios -por arriba de 80 por cada 100 mil habitantes, duplicando la tasa registrada en 2006). Violencia sistemática en contra de periodistas, grupos LGTB, dirigentes sociales asociados al Frente Nacional de Resistencia Popular, campesinos del Aguán. Los femicidios muestran tendencia creciente en la segunda mitad de la década.	Acentuación del rol político de la FFAA. Accionar conjunto permanente de FFAA y Policía para contener la protesta social. La concentración en la respuesta represiva a la crisis política debilita la acción institucional frente a la inseguridad provocada por la delincuencia.

2011 - 2012	<p>Presión internacional ante el deterioro del clima de seguridad y la violación sistemática de derechos humanos. Una fracción del statu quo se moviliza y exige cambios en el sector seguridad y justicia.</p> <p>Se consolidan esfuerzos regionales para concretar estrategia de seguridad y búsqueda conjunta de recursos financieros.</p>	<p>Crímenes sensibles al establishment junto a mayor catástrofe penitenciaria de la historia nacional presionan coyuntura para un cambio en la orientación y organización del sector seguridad y justicia. La tasa de homicidios se mantiene por encima de 80 por cada 100 mil. Aumenta la penetración del crimen organizado en territorio e instituciones (sobre todo en la policía)</p>	<p>Comienza nuevo proceso de reforma policial, que luego se extenderá al ministerio público y al poder judicial (Comisión de Notables, depuración de mandos en la Policía Nacional, retiros en personal de línea de comisarías policiales, creación de una dirección para la investigación interna en la policía, nuevo proyecto de Ley de la Policía. Mayor participación de la DEA en la interdicción de narcóticos en territorio nacional con incidentes de violencia cuestionados por las organizaciones de derechos humanos.</p> <p>Cambios en el sector seguridad desde una óptica más represiva son abanderados por otros sectores políticos: para facilitar permanencia prolongada de los militares en tareas de seguridad interior, creación de una unidad de inteligencia civil a cargo de un militar en retiro, propuesta de creación de tropa elite (policía militar) para combatir el crimen organizado.</p>
-------------------	---	---	---

Fuente: elaboración propia

El desafío de coordinar y optimizar la cooperación internacional y la acción regional

En el último tercio del siglo XX, el país no solía recibir cooperación en el rubro de la seguridad, pero si en materia de asistencia militar por parte de EEUU, en especial durante los momentos pico de la guerra fría. Ya en el presente siglo, bajo otra gama de circunstancias, la ayuda militar siguió disminuyendo y se fueron diversificando y ampliando los recursos externos para el sector seguridad y la justicia. Ahora, la reciente crisis económica global ha venido a complicar el acceso a recursos frescos en estos campos, a la vez que los Estados de la región muestran problemas fiscales para atender desafíos estratégicos como la seguridad y la exclusión social.

En Honduras, en los años precedentes al golpe de Estado, la principal cooperación en materia de seguridad provenía de la Unión Europea (UE) -para promover un marco de política de seguridad y fortalecer institucionalmente a la Policía, Ministerio Público y poder judicial. Por su parte la AECID se enfoca

ba en la seguridad desde la escala municipal, mientras ASDI financiaba proyectos para el observatorio y estudio de la violencia. En tanto la cooperación de EEUU -inicialmente dentro del Plan Mérida y luego con la iniciativa CARSI- apoyaba sobre todo medidas puntuales para mejorar la capacidad de interdicción de droga.

En el periodo 2009-2012, la expansión del crimen organizado transnacional en Centroamérica sumado a las restricciones internas y externas para obtener fondos, ha orillado a los gobiernos a concertar, desde el marco del SICA, una Estrategia Regional de Seguridad (ESCA). A la fecha de hoy se han priorizado 8 de los 21 proyectos contemplados en la estrategia, y se ha constituido un grupo de países amigos que serían, junto a los esfuerzos nacionales, las fuentes de financiamiento para poner los proyectos en marcha. Como era de esperarse, la Unión Europea y EEUU, se han sumado al grupo de países amigos y arguyen que los fondos comprometidos a los países -antes de haberse aprobado la estrategia regional- deben contabilizarse dentro de los recursos para la ESCA. Desde ese ra-

zonamiento, se considerarían como recursos disponibles tanto los destinados por la UE al fortalecimiento a los operadores de justicia como los fondos CARSI aportados por EEUU.

La priorización conjunta de proyectos y el acompañamiento externo, podrían convertirse en un punto de inflexión sobre cómo se ha venido gestionando el problema. Pero eso estará por verse. Más allá de la suma de proyectos para obtener fondos, es preciso pensar estratégicamente para que los recursos fortalezcan los débiles Estados de derecho del Istmo, en tanto plataformas indispensables para enfrentar los peligros comunes.

De ahí la trascendencia de que las agencias de cooperación internacional vuelvan más convergentes sus apoyos en la región para evitar, no solo la duplicidad, sino también tensiones con el fortalecimiento del Estado de derecho, la desmilitarización de la sociedad y la protección de los derechos humanos.

A su vez, la estrategia regional para ser sostenible requiere que las políticas de seguridad

en Centroamérica no dependan crónicamente de recursos externos. Para alcanzar la sostenibilidad es imperativo que los países puedan aumentar sus recursos fiscales y destinarlos con eficiencia a la producción de bienes públicos esenciales, tales como la educación, la salud y la seguridad pública.

En el caso de Honduras, es de suyo crucial fijar la atención en la separación precisa del rol de la policía y las fuerzas armadas, profesionalizar, transparentar y aumentar la cobertura de los operadores de justicia.

La reversión del clima de inseguridad en Honduras y en Centroamérica supone, aparte de las iniciativas gubernamentales, la participación y empoderamiento de diversos sectores de la sociedad civil, a fin de que puedan lograr un impacto adecuado en la exigencia de demandas y acompañamiento de las políticas adoptadas³. Sin el debido contrapeso social, se corre el riesgo de que el statu quo limite el alcance de las medidas, sin enfrentar de lleno los determinantes de la violencia y el delito.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org

3 Al respecto, en octubre de 2012 el gobierno creó el Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, una instancia inédita en Honduras, integrada por diferentes sectores sociales y económicos del país junto a representantes de varias instituciones del Estado para coordinar las acciones de prevención de la violencia. El organismo está integrado por representantes de las centrales obreras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), las iglesias, los patronatos, las municipalidades, algunos medios de comunicación y varios entes de Estado que trabajan en control y prevención de la violencia. La instancia contará al inicio con el apoyo del PNUD, Banco Mundial, BID, la cooperación alemana y suiza y la USAID.