



Centro de Estudio para la Democracia

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

**A propósito del nuevo Gobierno en Honduras:  
Propuesta de Políticas de Seguridad  
en Democracia y fortaleciendo los  
Derechos Humanos**



**Como citar este documento:**

CESPAD. A propósito del nuevo Gobierno en Honduras: Propuesta de Políticas de Seguridad en Democracia y fortaleciendo los Derechos Humanos. Diciembre, 2021

**Autora del documento:**

Mirna Flores

**Edición:** Claudia Mendoza

**Foto de portada:** <https://www.uac.edu.co/>

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “Gobernabilidad Democrática y Transparencia” (segunda fase), apoyado solidariamente por Open Society Foundations (OSF). Sin embargo, las ideas aquí expresadas son responsabilidad del CESPAD y no refleja la posición de OSF.

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	4
<b>I. El contexto de la criminalidad y la violencia en Honduras</b> .....	7
1. Las tasas de homicidios son las más elevadas de la región latinoamericana y centroamericana.....	8
2. La inseguridad es percibida como uno de los problemas más importantes del país.....	10
3. El crimen organizado es un factor importante que propicia la inseguridad.....	11
4. El narcotráfico penetró la institucionalidad del Estado y la política.....	12
5. Las maras o pandillas han cumplido un doble papel: perpetradores de la violencia mediante el control territorial y chivos expiatorios de la criminalidad.....	15
6. La violencia en las cárceles ha recrudecido producto de las políticas mano dura.....	16
<b>II. Respuesta pública a la inseguridad ciudadana (2010-2021)</b> .....	17
1. Militarización de la seguridad pública.....	17
2. Elementos que han coadyuvado a fortalecer el proceso de remilitarización.....	18
<b>III. Depuración ¿sin reforma policial?</b> .....	26
<b>IV. La Policía Comunitaria</b> .....	30
<b>V. Aprobación de la Política Nacional de Seguridad y de Convivencia Ciudadana 2011-2022</b> .....	31
<b>VI. Propuesta políticas de seguridad ciudadana en democracia y fortaleciendo los derechos humanos</b> .....	35
<b>Anexos</b> .....	45

## Introducción

Las transiciones políticas y los procesos de paz en los años 90s, fueron el terreno fértil para impulsar los procesos de reforma de la seguridad en Centroamérica. Esos esfuerzos se encaminaron a separar las funciones entre las áreas de defensa y las de seguridad; reducir el poder político de los militares, conformar nuevas instituciones policiales y fortalecer los derechos humanos<sup>1</sup>.

Uno de los objetivos más explícitos de las reformas planteadas en el ámbito regional, fue la desmilitarización de las fuerzas policiales y de la seguridad pública. En este marco, Honduras dio un paso importante al separar la Policía Nacional de las Fuerzas Armadas. Y, aunque la separación no condujo, en términos reales, a la constitución de una nueva policía, siendo los avances tibios en términos de los retos planteados, pero la reforma a la seguridad formaba parte de una agenda política regional y nacional que permitió avances democráticos.

Estas iniciativas de reforma, en el caso de Honduras, además de débiles e incompletas, mantuvieron las resistencias autoritarias de sectores que buscaron mantener sus cuotas de poder en un nuevo contexto y de una policía que trasladó las viejas estructuras y la cultura autoritaria a la nueva institución de seguridad, creada en 1998.

El otro elemento adverso a las reformas del sector seguridad, fue el crecimiento exponencial de la violencia social y de la criminalidad que alcanzó los índices más elevados en las dos últimas décadas. Honduras y El Salvador consiguieron las tasas más altas de homicidios del mundo: la violencia alcanzó consecuencias negativas imprevisibles en las condiciones de bienestar de la población.

En ese contexto, los diversos gobiernos de esa época carecieron de la voluntad de aprovechar el respaldo de la cooperación internacional a las reformas y el empuje de una sociedad civil favorable a cambios significativos en el sector de seguridad. En tal sentido, no lograron ampliarse y consolidarse un conjunto de reformas democráticas que hubieran funcionado como una barrera a las tendencias regresivas y autoritarias que se producen a partir del golpe de Estado de 2009 y que prevalecen en la actualidad.

---

1 Wola .2004. Temas y Debates de la Reforma de la Seguridad Pública. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/temas-y-debates-en-la-reforma-de-la-seguridad-publica/>

Por otra parte, la instauración de la democracia en Honduras, que inició con las transiciones políticas y los acuerdos de paz de los años 80s y 90s, no ha cumplido con las expectativas de la población debido a que las desigualdades sociales se profundizaron, las instituciones democráticas se han mostrado frágiles y sus vacíos han sido aprovechados por los poderes fácticos (legales e ilegales) para hacer la captura del Estado<sup>2</sup>.

En el ámbito de las políticas públicas, la reforma democrática del sector seguridad ha sido eludida. La mano dura ha sido la respuesta autoritaria a los problemas de la seguridad pública, así como la militarización y el uso desmedido de la fuerza policial para enfrentar, de forma indiferenciada, la conflictividad social. A partir de la mano dura se han formulado políticas de máxima punición, penalización, control y uso de la fuerza, provocando graves y continuas violaciones los derechos humanos.

La mano dura, además de incentivar la militarización, induce a la violación de los derechos humanos por los cuerpos de seguridad que a menudo hacen uso excesivo de la fuerza contra la población, además, reafirma la peligrosa tendencia a la criminalización de la pobreza, la criminalización de los jóvenes y de la protesta social.

La mano dura tiende a responder, indistintamente, a las diversas formas de criminalidad, algo que impide diseñar políticas diferenciadas, para problemas que son diferentes. La homogeneización de la respuesta a diversos tipos de criminalidad, además de ineficiente, genera incentivos materiales y simbólicos para que los jóvenes, en situación de vulnerabilidad y riesgo, entren a las filas de las bandas delictivas organizadas<sup>3</sup>.

En Honduras, producto de la mano dura, las políticas integrales para enfrentar la inseguridad pública y ciudadana fueron relegadas y enfrentadas con militarización; la creación de nuevas unidades policiales y militares; el aumento de los

- 
- 2 Sonja, Wolf.2016. Las políticas de seguridad en México y el Triángulo Norte: Militares, mano dura y treguas. Recuperado de: [https://www.google.com/search?q=iudpas+sonja+wolf&rlz=1C1CHZN\\_es\\_HN930HN930&oq=iudpas+sonja+wolf&aqs=chrome.69i57.7217j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=iudpas+sonja+wolf&rlz=1C1CHZN_es_HN930HN930&oq=iudpas+sonja+wolf&aqs=chrome.69i57.7217j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
  - 3 Kliksberg. 2015. Mitos y realidades de la criminalidad en América Latina. Recuperado de [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2850/mitosyrealidades\\_EUROsociAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2850/mitosyrealidades_EUROsociAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

presupuestos de la defensa y la seguridad; la poca transparencia y control en el manejo de los presupuestos, que se respalda en una Ley de Secretos Oficiales.

Estas políticas, reactivas de militarización, mano dura, control y punición, han sido la respuesta de una institucionalidad estatal débil, permeada por la corrupción y la impunidad. Ante esta situación, los organismos de cooperación internacional han preferido orientar sus recursos hacia las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales,<sup>4</sup> provocando un mayor desentendimiento de los gobiernos con las políticas sociales.

A falta de políticas públicas integrales de seguridad y los débiles procesos de reforma de la seguridad, las doctrinas de seguridad nacional e intervención militar se han instalado en los asuntos de seguridad interna y continúan definiendo las concepciones y prácticas de la seguridad pública en el contexto de la abrumadora cotidianeidad violenta que abate a los ciudadanos, que no logra reflejarse totalmente en las estadísticas<sup>5</sup>.

En este marco, la presente investigación pretende responder a la pregunta central: *¿Qué políticas públicas se necesitan para mejorar los niveles de seguridad humana y ciudadana, fortaleciendo la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos?*

A partir de la pregunta central, pretendemos responder a las siguientes preguntas secundarias: *¿de qué manera los problemas de seguridad pública han impactado en la calidad de vida de los ciudadanos y en la democracia?, ¿de qué forma la militarización, la mano dura y el populismo penal han limitado las propuestas y prácticas de políticas públicas que fortalezcan la democratización del país en estos 12 últimos años?, ¿qué políticas públicas de seguridad requiere la democracia hondureña en el presente?*

Desde la perspectiva metodológica, el estudio retoma los indicadores más relevantes de la violencia social y la inseguridad ciudadana, a fin de identificar las

---

4 Sonja, 2016.

5 Waxenecker, Harald. 2016. Variables fundamentales para entender las estructuras actuales de poder en el Triángulo Norte de Centroamérica. Recuperado de: [https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion\\_de\\_la\\_violencia\\_web-final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf)

tendencias y la evolución del fenómeno de la violencia y la inseguridad en los 12 últimos años, en un contexto de debilitamiento del Estado de derecho, limitaciones de acceso a derechos sociales y profundización de las desigualdades sociales. También recurrimos a la investigación documental para construir el marco referencial teórico y los aspectos contextuales y situacionales, relacionados con políticas públicas y democratización en Honduras. El análisis de las estadísticas y la revisión documental fue complementado con entrevistas en profundidad dirigidas a expertos en el tema, y entrevistas focalizadas a funcionarios públicos.

## **I. El contexto de la criminalidad y la violencia en Honduras**

Honduras está muy distante de tener los indicadores que permitan a los ciudadanos sentirse seguros y protegidos en su vida cotidiana. En la última década la criminalidad, la conflictividad social y la violencia han impactado en la calidad de vida de los ciudadanos hondureños. La violencia y la inseguridad han socavado la democracia y el Estado de derecho y han servido de justificación para la militarización, la represión y la mano dura.

La seguridad pública, desde la transición a la democracia de los años 90s, se convirtió en la mejor excusa para mantener vigente a la institución armada, cuyos incrementos de recursos, presupuestos y poder no tiene parangón frente a otras instituciones del Estado, como la salud y la educación, situación que ha sido más que evidente en el contexto de la pandemia COVID-19, y al impacto de los huracanes Eta y Iota.

El golpe de Estado del 2009 profundizó la crisis de la seguridad y marcó un tiempo de retrocesos democráticos, debilitamiento del Estado de Derecho y violaciones sistemáticas a los derechos humanos; el fortalecimiento del autoritarismo y remilitarización del Estado.

En este contexto, las tendencias y características de la inseguridad, en los 12 últimos años, son las siguientes:

## 1. Las tasas de homicidios son las más elevadas de la región latinoamericana y centroamericana

De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Balance de los Homicidios 2020, de Insigth Crime, Honduras ocupa el tercer lugar como país con la tasa de homicidios más alta en la región latinoamericana y está a la cabeza con la tasa de homicidios más elevada de la región centroamericana. La tasa de homicidios, según las cifras oficiales, fue de 37.6 muertes por 100,000 habitantes, solo superada por Jamaica (46.5) y Venezuela (45.6).

Cuadro 1. **Tasa de homicidios en América Latina y el Caribe 2020**

País	Tasa de homicidios
Jamaica	46,5
Venezuela	45,6
Honduras	37,6
Trinidad y Tobago	28,2
México	27
Belice	24,3
Colombia	24,3
El Salvador	19,7
Brasil	19,3
Puerto Rico	16,5
Guatemala	15,4
Haití	13
Panamá	11,6
Costa Rica	11,2
Uruguay	9,3
República Dominicana	9
Perú	8,3
Ecuador	7,7
Paraguay	6,6
Argentina	4,6
Nicaragua	4,4
Chile	3,7
Bolivia	N/A

Fuente: Insigth Crime. Balance de los Homicidios. 2020.

Para Honduras, los años 2011 y 2012 fueron los más violentos porque las tasas alcanzaron 86.6 y 85.5 muertes por 100,000 habitantes, respectivamente. Luego se produjo un descenso sostenido, llegando a 41.41 muertes por 100,000 habitantes en 2018. Sin embargo, en el 2019, luego de varios años de descenso, se produjo un repunte y la tasa se elevó a 44.8 muertes por 100,000 habitantes.

Cuadro 2. **Evolución de la tasa de homicidios 2011-2020**

Año	Tasa de homicidios
2011	86.50
2012	85.50
2013	77.43
2014	69.86
2015	60.02
2016	59.06
2017	43.6
2018	41.4
2019	44.8
2020	37.6*

Fuente: Observatorio de la Violencia. Boletines Mortalidad y otros 2019. IUDPAS, UNAH. \*Cifras oficiales, Insight Crime, Balance Homicidios 2020.

Luego del repunte de los homicidios en el 2019, se registró una disminución de la tasa (37.6) de homicidios en el año 2020, particularmente en el contexto del confinamiento por la pandemia COVID 19, según las cifras de la Policía Nacional.

Con estas cifras, Honduras siguió considerándose el país más violento de Centroamérica y el tercer país más violento de la región latinoamericana<sup>6</sup>. Si bien, la tendencia entre el 2013 y el 2018 es a la baja, el país está lejos de acercarse a la tasa promedio mundial de 6.4 muertes por 100,000 habitantes, establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

De acuerdo con el Observatorio de la Violencia, para el año 2021, se estaría (nuevamente) frente al repunte de la violencia. Entre enero y agosto hubo un

6 Insight Crime. Balance de los Homicidios en el 2020. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>

aproximado de 176 casos, que representan un 15% más en relación al 2020, por lo que se proyecta una tasa de 40 muertes por 100,000 habitantes. Según el Observatorio, *“estos tres últimos años han sido especialmente violentos para Honduras; las cifras de homicidios no han mejorado, mucho menos la incidencia en violencia sexual, violencia doméstica y violencia intrafamiliar y los femicidios”*<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva de M. Cruz (2021), es difícil identificar los factores que han favorecido la reducción de los homicidios y aunque las hipótesis son diversas, por ejemplo, se aduce que es producto de la reconfiguración del narcotráfico, la creación de unidades policiales militares, el equipamiento para combatir la criminalidad. Pero, realmente se adolece de la evidencia científica debido a la poca transparencia con que se manejan los datos en las instituciones, lo que impide acercarse a las razones del descenso y saber qué exactamente ha estado ocurriendo<sup>8</sup>.

## **2. La inseguridad es percibida como uno de los problemas más importantes del país**

Los ciudadanos siguen percibiendo que la violencia y la inseguridad son los problemas más graves que enfrenta el país. La valoración, como problema más urgente, es uno de los resultados que arrojan las Encuestas de Percepción Ciudadana sobre la Inseguridad y Victimización, realizadas por el IUDPAS durante los años de 2016, 2018 y 2019.

En 2016, un 61.1% de los encuestados consideraba que la inseguridad era el problema más urgente que enfrentaba Honduras; en segundo lugar estaban los problemas de la economía, con 25.3%, y en tercer lugar los problemas de corrupción y mal gobierno, con un 11.2%. En el 2018, la inseguridad mantuvo el primer lugar como problema más urgente del país, según el 42.8% de los ciudadanos encuestados; la economía mantuvo el segundo lugar con 38.2% y la corrupción y el mal gobierno, ocuparon el tercer lugar, con 17.1%. En el 2019, el problema económico pasó a ocupar el primer lugar con 36.5%; la inseguridad bajo a un segundo lugar con 35.7%, con una diferencia leve, respecto a lo económico; la corrupción y el mal gobierno siguió ocupando el tercer lugar, con un 24.5%.

7 Entrevista M. Aiestas.2021.

8 Entrevista con M. Cruz. 2021.

El análisis comparativo de tres años, en que se realizaron las encuestas de percepción de la inseguridad, nos lleva a la conclusión de que la inseguridad ciudadana es percibida como uno de los problemas más importantes de país y la reducción de los homicidios ha tenido poco impacto favorable en la percepción de la inseguridad; por otro lado, el manejo político populista de la inseguridad, de parte del actual gobierno, exacerbando sus logros en materia de seguridad, no ha logrado concitar en el imaginario de los ciudadanos de que hoy se vive una situación totalmente diferente y mucho mejor a la que se vivía años atrás.

### **3. El crimen organizado es un factor importante que propicia la inseguridad**

La proliferación del crimen organizado constituye uno de los principales problemas que genera la violencia en el país. El estudio Criminalidad y Violencia en Honduras (2020)<sup>9</sup>, expone claramente que los niveles de criminalidad organizada siguen siendo alarmantemente altos. Una de las expresiones más agudas, que permite ver los alcances del crimen organizado, es la violencia que se ejerce contra las mujeres, debido a que Honduras tiene una de las tasas de homicidios de mujeres más elevadas del mundo. En el 2013 alcanzó la tasa más alta de muertes violentas de mujeres en el mundo, con 14.6 muertes por 100,000 habitantes.

Según el Boletín de la Unidad de Muerte Violenta de Mujeres y Femicidio del Observatorio Nacional de la Violencia de la UNAH, del 2005 al 2019 se registraron 6,131 muertes violentas de mujeres y femicidios (mvmyf) en el país. Los datos muestran que hasta el 2013 se mantuvo una tendencia creciente en las muertes violentas de mujeres y ese año se presentó el pico más alto en el número de víctimas, al sumar 634 casos y una tasa de 14.6 por cada 100 mil habitantes mujeres (pccmhm)<sup>10</sup>.

9 IUDPAS Y WOLA. 2020. Criminalidad e Inseguridad en Honduras. Evaluando la capacidad estatal de reducir la violencia y combatir la criminalidad organizada. Monitor Centroamericano. Junio 2020, serie 1. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/08/Crimen-y-Violencia-HN-ESP-8.9.pdf>

10 Observatorio de la Violencia/IUDPAS, UNAH. 2019. Boletín Muerte Violenta de Mujeres y Femicidio. Recuperado de: <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/boletines-del-observatorio-2/unidad-de-genero/>

En el 2019 se produjeron 295 femicidios de mujeres, el 52.2% ocurrieron en escenarios asociados a la delincuencia organizada, 21.7% son femicidios indeterminados que muestran razones de género; 15.3% son de femicidios íntimos relacionados con la<sup>11</sup> pareja o expareja; 6.1% son femicidios por violencia sexual y los casos restantes íntimos (14) son femicidios por violencia intrafamiliar y por conexión.

Las masacres son el otro escenario asociado a la criminalidad organizada. Entre el 2014 y el 2017, los homicidios múltiples que dejan 3 o 4 víctimas, aumentaron en un 89%, pasando de 100 a 189 casos. Se relacionan con grupos dedicados al narcotráfico, las maras o pandillas, entre otros<sup>12</sup>.

#### **4. El narcotráfico penetró la institucionalidad del Estado y la política**

En esta última década, Honduras, ha sido mostrada internacionalmente como uno de los centros de operaciones del narcotráfico más importantes entre Sudamérica y México. Las redes, que se tejen entre narcotraficantes, políticos y funcionarios públicos han sido puestas al descubierto en los juicios que se producen en las cortes estadounidenses contra narcotraficantes que se entregaron o fueron pedidos en extradición, y que han declarado haber pagado sobornos o protección a políticos para operar con total impunidad.

Estos testimonios se han producido en un contexto de profunda crisis de legitimidad del actual mandatario Juan Orlando Hernández y del partido en el gobierno. El deterioro de la legitimidad del gobernante obedece a los altos niveles de corrupción, el rechazo ciudadano a la reelección presidencial, el fraude electoral del 2017 y la falta de transparencia y mala gestión de la pandemia del Covid-19.

Uno de los juicios emblemáticos que ha revelado la trama de relaciones entre narcotráfico-política y el narcotráfico-institucionalidad del Estado, es el juicio de Juan Antonio Hernández, hermano del presidente Juan Orlando Hernández, quien en

11 Wola, Iudpas. 2020. Criminalidad e Inseguridad en Honduras. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/08/Crimen-y-Violencia-HN-ESP-8.9.pdf>

12 Wola, Iudpas. 2020. Criminalidad e Inseguridad en Honduras. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/08/Crimen-y-Violencia-HN-ESP-8.9.pdf>

octubre del 2019 fue acusado de participar en el tráfico internacional de cocaína. Los documentos judiciales indican que estuvo involucrado en el procesamiento, recepción, transporte y distribución de cargamentos de cocaína que llegaban a Honduras por vía aérea y marítima. En marzo del 2021 fue sentenciado a cadena perpetua, más 30 años y una multa de 138.5 millones de dólares<sup>13</sup>.

“Tony”, presuntamente ayudó a los Valle-Valle a consolidar la ruta de la droga; en el 2009 habría ofrecido protección a Alexander “Chande” Ardón (ex alcalde del municipio del Paraíso, departamento de Copán, preso en Estados Unidos) en operaciones de tráfico de drogas a cambio de contribuciones de hasta US\$2 millones para la campaña de su hermano Juan Orlando Hernández al Congreso Nacional y la de Porfirio Lobo a la presidencia; entre el 2010 y el 2012 ayudó a Alexander Ardón a mover varios kilogramos de droga por medio de helicópteros y vehículos, también ayudó al ex alcalde a deshacerse de sus rivales<sup>14</sup>.

Otro de los testimonios contra “Tony” fue el Devis Leonel Rivera Maradiaga, jefe de los Cachiros, extraditado a Estados Unidos, y quien declaró en el 2017 haberse reunido con Tony Hernández en el 2014, para discutir deudas entre el gobierno de su hermano y una empresa constructora de Los Cachiros, que había ganado licitaciones durante el gobierno anterior. Aseguró haber entregado al exdiputado US\$50,000 como soborno.

Igualmente, Víctor Hugo Díaz Morales, alias “El Rojo”, un narcotraficante hondureño arrestado en Guatemala y extraditado a Estados Unidos, testificó contra Tony en el 2019 y aseguró haberle entregado US\$100,000 en el 2009, para apoyar la campaña del expresidente Lobo y la de su hermano Juan Orlando Hernández para llegar al Congreso. Tony, además, le habría cobrado US\$55,000 a El Rojo por información relacionada al trasiego de cargamentos de droga<sup>15</sup>.

13 La Prensa, 30 de marzo, 2021. Tony Hernández es sentenciado a cadena perpetua más de 30 años por narcotráfico. Recuperado de <https://www.laprensa.hn/honduras/1453173-410/tony-hernandez-sentencia-estados-unidos-narco-hondure%C3%B1o->

14 Insigth Crime.2020. Juan Antonio “Tony” Hernández. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-honduras/juan-antonio-tony-hernandez-alvarado/>

15 Insigth Crime.2020. Juan Antonio “Tony” Hernández. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-honduras/juan-antonio-tony-hernandez-alvarado/>

“El mismo presidente Hernández ha sido mencionado en documentos judiciales de Estados Unidos. En marzo del 2020, cuando Estados Unidos arrestó al narcotraficante Geovanny Fuentes, los fiscales del Distrito Sur de Nueva York publicaron que el presidente y su hermano Tony habían protegido un laboratorio, ubicado en el departamento de Cortés, capaz de producir entre 200 y 500 kilogramos de cocaína al mes. En enero del 2021, fiscales estadounidenses sostuvieron que el presidente Hernández se había reunido con Fuentes Ramírez, quien le dio decenas de miles de dólares a cambio de que el mandatario le ofreciera protección contra los organismos de seguridad, además de apoyo militar para sus actividades de tráfico. Los fiscales estadounidenses se han referido al presidente Hernández en varias acusaciones y en otros documentos judiciales, como co-conspirador en la red de narcotráfico de su hermano. Hernández ha negado vehementemente estas acusaciones”<sup>16</sup>.

Las conexiones de las élites políticas y económicas de Honduras con el crimen organizado, han sido reforzadas por los altos niveles de corrupción en el sector público y en las instituciones estatales, teniendo consecuencias desastrosas, particularmente en los altos niveles de violencia criminal.

Hay patrones que han demostrado, en los testimonios usados en el juicio contra “Tony” Hernández, la manera en que se relacionan el narcotráfico, la política y los funcionarios del Estado: se establecen los “contactos” para el financiamiento de las campañas que pueden venir de narcotraficantes que buscan la protección o del establecimiento de nexos a través de contratos estatales, actuando con el aval de las élites políticas; la relación puede venir de los políticos hacia narcotraficantes, ofreciendo favores; se usan las instituciones de seguridad para proteger las operaciones del narcotráfico; los intermediarios se mueven por distintas regiones y con distintos grupos delincuenciales. Estas acciones se repiten y son realizadas durante varios años, creando pautas que permiten comprender las relaciones entre el narcotráfico y la política, el narcotráfico y la institucionalidad estatal<sup>17</sup>.

16 Insigth Crime. 2021. Perfil de Honduras. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-honduras/honduras/>

17 El Pulso. 2019. “Los testimonios de las cortes no son suficientes para incriminar a un presidente” Entrevista con Stevens Dudley de Insigth Crime. Recuperado de: [El pulso.hn/2019/10/19/los-testimonios-en-la-corte-no-son-suficiente-para-incriminar-a-un-presidente-entrevista-a-steve-dodley-de-insight-crime/](http://Elpulso.hn/2019/10/19/los-testimonios-en-la-corte-no-son-suficiente-para-incriminar-a-un-presidente-entrevista-a-steve-dodley-de-insight-crime/)

### **5. Las maras o pandillas han cumplido un doble papel: perpetradores de la violencia mediante el control territorial y chivos expiatorios de la criminalidad**

En Honduras, como en el resto del “Triángulo Norte” centroamericano, desde hace más de dos décadas operan las pandillas transnacionales y, además, operan otras pandillas no transnacionalizadas que se disputan entre sí, el control del territorio para el delito. Las condiciones en que se desarrollan las pandillas han sido la mano dura, la ausencia de un Estado que provea oportunidades y la desorganización comunitaria (ausencia de capital social)<sup>18</sup>.

Según el estudio “La Situación de las Maras y Pandillas en Honduras” de la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ-2019), la MS-13 ha alcanzado un rol protagónico en la ruta del paso de la cocaína, en el lavado de dinero, creación de negocios y empresas propias, en colusión con las autoridades públicas y las fuerzas del orden, y de otros profesionales a su servicio. La pandilla del Barrio 18 ha buscado tener el control de la extorsión, entrando en una violenta competencia con grupos más pequeños<sup>19</sup>.

El estudio de la ASJ, plantea los rasgos más importantes de las maras o pandillas en la actualidad:

- a) Han diversificado sus actividades delictivas, lo que ha hecho crecer sus ganancias con el aumento de la extorsión y el narcomenudeo, dinero que es reinvertido en negocios legítimos. También se infiltran en cargos públicos, en instituciones vitales como la policía, el ejército, el sistema de justicia, y con el dinero que obtienen construyen una base social clientelar que refuerza el poder y el control fáctico que tienen sobre los barrios y las comunidades.
- b) Se expanden territorialmente, a nivel urbano y rural; actúan mostrando características de un Estado Paralelo al ejercer el monopolio y el control de

18 Cruz, José Miguel. “Las pandillas, una mafia de pobres que van en contra de otros pobres” [Recuperado de plazapublica.com.gt/content/jose-miguel-cruz-las-pandillas-una-mafia-de-pobres-que-van-en-contra-de-otros-pobres](http://Recuperado de plazapublica.com.gt/content/jose-miguel-cruz-las-pandillas-una-mafia-de-pobres-que-van-en-contra-de-otros-pobres)

19 ASJ. (2019). Estudio de la situación de las maras y pandillas en Honduras. [file:///C:/Users/Mirna/Downloads/PNUDHN\\_Estudio%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20maras%20y%20pandillas%20en%20Honduras%202019\\_full%20resoluci%C3%B3n%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mirna/Downloads/PNUDHN_Estudio%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20maras%20y%20pandillas%20en%20Honduras%202019_full%20resoluci%C3%B3n%20(1).pdf)

la fuerza sobre la extorsión, las entradas y salidas de los pobladores, entre otros. A estos territorios, policías y militares entran ocasionalmente. Con la expansión a zonas rurales se amplían los lugares donde pueden resguardarse de un rival o de las fuerzas de seguridad, y controlar las rutas regionales del tráfico ilícito de la cocaína, armas, dinero y tráfico de personas.

- c) El aumento de la capacidad económica de los líderes de las maras se ha visto reflejado en la fortuna material y financiera de la pandilla. Las operaciones contra el crimen organizado como Avalancha I, II y III, han mostrado los grandes recursos con que cuentan los líderes.
- d) El encarcelamiento ha fortalecido la economía criminal de las pandillas; la extorsión desde las cárceles es sistemática y permanente, así como los lazos con los carteles de la droga; también han logrado tener influencia como grupo de presión. Los homicidios son un indicador de poder; en los casos de las muertes de conductores de unidades de transporte cuando no se cumple el pago de la extorsión y se asesina un conductor.

El poder ejercido por las maras o pandillas se relaciona con el control territorial que ejercen sobre el barrio y las comunidades, por ejemplo: la imposición de reglas de movilidad, entradas y salidas a los pobladores, establecimiento de horas de tránsito, toques de queda, delimitación de fronteras enemigas, acciones de proyección social y benevolencia; oportunidades de empleo e ingreso para los vecinos, brindar medicamentos y medidas de seguridad a los vecinos.

La extorsión es una de las fuentes de ingreso más fuerte de las maras, debido al control que ejercen sobre enclaves territoriales, por el fácil acceso que tienen a armas de fuego y la limitada presencia de los organismos de seguridad del Estado<sup>20</sup>.

### **6. La violencia en las cárceles ha recrudecido producto de las políticas mano dura**

La violencia se ha recrudecido en las cárceles, con asesinatos selectivos, masacres y motines en su interior. El informe del CIDH (2015) “Situación de los Derechos Humanos en Honduras”<sup>21</sup>, plantea que la prevalencia de las deplorables

20 Cruz Miguel. 2016. El salario del miedo

21 CIDH.2015. La Situación de las Cárceles en Honduras.

condiciones de las cárceles y la violencia pandillera indican que el sistema penal no ha hecho nada para rehabilitar a los delincuentes<sup>22</sup>.

La política de gobierno, en estos últimos 12 años, ha sido construir prisiones de máxima seguridad, una de ellas fue creada en el Municipio de El Porvenir, que puede albergar hasta 2,000 presos. Sin embargo, estos lugares se han tornado más inseguros y difíciles de administrar. Ante la crisis de las cárceles y reafirmando el enfoque militarista de la seguridad que ha mantenido el actual gobierno, por decreto Ejecutivo, las Fuerzas Armadas de Honduras (FFAA), en conjunto con la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), pasaron a administrar las cárceles de máxima seguridad. Los motines, asesinatos, ingreso de armas y drogas continúan produciéndose y cobrando la vida de muchos privados de libertad.

## II. Respuesta pública a la inseguridad ciudadana (2010-2021)

### 1. Militarización de la seguridad pública

Desde hace dos décadas, en el Triángulo Norte Centroamericano empezó a cobrar especial fuerza la militarización de la seguridad, como respuesta a problemas globales del narcotráfico y del crimen organizado. Paradójicamente, Centroamérica venía de procesos de pacificación y reformas de los sectores de la defensa y la seguridad, que con distintos niveles de profundidad en cada uno de los países, tenían en común iniciar los procesos de desmilitarización y la reconversión de los sectores de la defensa y la seguridad, en un contexto favorable a la democratización de la región. En el caso de Honduras, un elemento propulsor de las reformas en los años 90s, fue la demanda ciudadana de cambios institucionales ante la sistemática violación a los derechos humanos, cometida por policías y militares desde la década de la represión política<sup>23</sup>.

22 CIDH.2015. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras. Recuperado de: [https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/HONDURAS-PPL\\_2013ESP.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/HONDURAS-PPL_2013ESP.pdf)<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/HONDURAS-PPL-2013ESP.pdf>

23 En la historia hondureña, los militares han sido figuras claves poder. Desde 1963, mediante el golpe de Estado contra el gobierno de Ramón Villeda Morales, asumieron el poder y gobernaron durante 17 años consecutivos; durante 35 años mantuvieron bajo su égida a las fuerzas policiales, convir-

Con el golpe de Estado del 2009, de nuevo las Fuerzas Armadas se erigieron en garantes de la democracia y defensores de la constitución, y fueron partícipes del rompimiento al orden constitucional, hasta convertirse en el soporte de los tres últimos gobiernos nacionalistas.

La militarización ha significado el sometimiento de las fuerzas de seguridad pública a autoridades militares, con el nombramiento de titulares o mandos de extracción militar como Ministros de Seguridad; el predominio de una cultura organizacional e institucional que mantiene los usos y costumbres de tipo castrense; la incorporación de fuerzas militares en tareas de seguridad pública; la creación de nuevas unidades militares que han aumentado las funciones militares y los presupuestos de la institución militar.

## ***2. Elementos que han coadyuvado a fortalecer el proceso de remilitarización.***

### **a. El incremento exponencial del presupuesto de las Fuerzas Armadas**

Si se analizan las prioridades, comparativamente, entre el sector de la defensa y el sector seguridad, se puede establecer que la prioridad la tiene el Sector Defensa, pues antes de 2014, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad era mayor al de la Secretaría de Defensa Nacional. Sin embargo, con la creación de la Policía Militar de Orden Público (PMOP), la prioridad presupuestaria en materia

---

tiéndolas en 1977 en la cuarta fuerza, de las Fuerzas Armadas. En los años 80s, en el contexto del conflicto centroamericano, fueron actores clave en la guerra contrainsurgente, coyuntura en la que lograron construir sólidas relaciones con Estados Unidos. En 1994, en el gobierno de Carlos Roberto Reina, inició una fase de desmilitarización gradual, proceso que va perdiendo intensidad y fuerza en los sucesivos gobiernos liberales y nacionalistas. Sin embargo, en ese ambiente favorable a las reformas, se producen cambios importantes en las relaciones civiles y militares: son abolidas las prácticas violatorias a los derechos humanos, prevalecientes en los procesos de reclutamiento militar y policial, con la eliminación del servicio militar obligatorio; se sustrajo a la policía del ámbito castrense, al que perteneció durante 35 años; fue creado el Ministerio de Seguridad al que fue adscrita la policía; se devolvió el control civil sobre las telecomunicaciones, sobre el Instituto de Migración, Marina Mercante, Instituto Geográfico Nacional. Todas estas instituciones estuvieron en los años 80s bajo el control militar, con la justificación de garantizar la seguridad del Estado; también fue eliminada la figura del jefe de las Fuerzas Armadas y el Presidente de la República pasó a ser el Comandante General de las Fuerzas Armadas.

de seguridad pública pasó a la Secretaría de Defensa Nacional y el presupuesto asignado fue mayor al del sector seguridad (cuadro No 3).

Entre el 2014 y el 2017, el presupuesto de la Secretaría de Defensa Nacional se incrementó en 55.6%, representando el 2.9% del presupuesto nacional. Los montos asignados a la defensa, en cada uno de los años observados, son mayores a los distribuidos a la Seguridad, Poder Judicial y Ministerio Público<sup>24</sup>, (cuadro No 3).

Cuadro 3. **Presupuesto de los sectores: seguridad, defensa y justicia en Honduras 2014-2017.** (Valores en miles de millones de lempiras)

Sector	2014	2015	2016	2017	Total	Aumento en 4 años
Seguridad	4.0	3.9	6.1	6.3	20.3	+ 57.5%
Defensa	4.5	5.4	6.8	7.0	23.7	+55.6%
Poder Judicial	1.9	1,9	1.9	2.2	7.9	+15.8%
Ministerio Público	1.1	1,2	1.4	1.7	5.4	+54.4%

Fuente: WOLA/IUDPAS, 2020. Serie 1. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en Honduras. Elaborado con base en datos del TSC, ASJ y la Gaceta.

El incremento del presupuesto de las Fuerzas Armadas, en 57.5%, en cuatro años, va de la mano con la falta de transparencia y rendición de cuentas de los militares a las instancias civiles. La opacidad en el manejo de los fondos que se asignan, se ampara en la denominada Ley de Secretos (Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional) que considera los presupuestos de la Defensa y la Seguridad como secretos de Estado<sup>25</sup>.

La Ley de Secretos Oficiales blinda el uso de fondos de la Tasa de Seguridad, también protege información de varias instituciones: Fuerzas Armadas, uso de partidas presupuestarias en el Congreso Nacional, Secretarías de Estado. Cada entidad puede hacer uso de los fondos públicos sin fiscalización y rendición de cuentas porque están amparados en la Ley de Clasificación de Documentos Públicos, relacionados con la seguridad y la defensa nacional.

24 WOLA/IUDPAS. 2020. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en Honduras. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>

25 WOLA/IUDPAS. 2020. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en Honduras. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>

Además del presupuesto nacional asignado a defensa, seguridad y justicia, están los fondos asignados de las recaudaciones por la Ley de Seguridad Poblacional. Del total recaudado entre el 2014 y 2017, la secretaría de Defensa Nacional recibió el 41% del total del fideicomiso, la Secretaría de Seguridad recibió el 45%, el Ministerio Público 6%, y el Poder Judicial el 3%.

Cuadro 4. **Distribución de la Tasa de Seguridad Poblacional de Honduras 2014-2017** (En millones de Lempiras)

Sector	2014	2015	2016	2017	Total	Aumento en 4 años
Seguridad	695	9988	1401	1649	4732	45%
Defensa	1476	1471	660	719	4324	41%
Poder Judicial	104	56	90.5	80	330	3%
Ministerio Público	56	183	140	225	605	6%

Fuente: WOLA/IUDPAS. 2020. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en Honduras. Elaborado con base a la información de la Tasa de Seguridad.

Aunque los recursos financieros asignados a la Secretaría de Seguridad y la Defensa han tenido incrementos exponenciales, de acuerdo con el FOSDEH, los resultados logrados hasta ahora demuestran que no basta con disponer de más dinero para ser más eficientes y eficaces, si no se complementan los recursos con otros elementos fundamentales, en este caso el apoyo ciudadano, vía denuncias de hechos delictivos, y/o el trabajo conjunto con otras instituciones para prevenir delitos, destinar suficientes recursos a otras instituciones como salud y educación, todas estas son medidas importantes para hacer más eficiente los recursos<sup>26</sup>.

## b. La creación del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad

En el 2011, Juan Orlando Hernández, como presidente del Congreso Nacional, ahora mandatario de la nación, promovió y aprobó la creación de la Ley Especial del Consejo Nacional Defensa y Seguridad, mediante decreto 239-2011. Porfirio Lobo Sosa era el presidente de la República<sup>27</sup>.

26 FOSDEH. 2018. ALERTA: Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en Seguridad y Defensa. 2002-2018. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/Fosdeh/alerta-seguimiento-y-evaluacion-gasto-de-seguridad-y-defensa-2018>.

27 El Consejo Nacional de la Seguridad y la Defensa tiene una Dirección de Investigación e Inteligencia que administra la Ley de Escuchas Telefónicas y también en el Consejo. Y mediante la reso-

El decreto en referencia estipula que el Consejo de Defensa y Seguridad es un órgano encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de seguridad, defensa nacional e inteligencia. El Consejo está integrado por el presidente del Ejecutivo (quien lo preside), el presidente del Congreso Nacional, el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Fiscal General, el Secretario de Seguridad y Secretario de Defensa.

La construcción de esta superestructura del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, subordinada al presidente, ha fortalecido el modelo autoritario de gestión del gobierno concentrando las funciones que corresponden a otras secretarías de Estado. Es una instancia controlada por el presidente, mediante la cual se deciden temas vitales para el país, como el manejo de los fondos de la Tasa de Seguridad, el control de las escuchas bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, que está bajo la dirección del consejo; las iniciativas de ley en materia de defensa, seguridad y justicia.

Esta superestructura está bajo el control del presidente, dejando supeditados a otros poderes del Estado e instituciones como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Policía Nacional y otras instancias gubernamentales a esta estructura; también, quiebra la separación de poderes y concentra el poder en el Ejecutivo, e invade funciones de otras instituciones.

### **c. La Creación de la Policía Militar de Orden Público y otras unidades policiales militarizadas**

La Policía Militar de Orden Público (PMOP) fue creada por el Congreso de la República en el año 2013, cuando era presidente del Congreso Nacional Juan Orlando Hernández. Ese mismo año fue creada TIGRES, una unidad élite de la policía Nacional, para enfrentar delitos de crimen organizado, terrorismo y narcotráfico. La Ley que dio vida a la Policía Militar del Orden Público, PMOP (Decreto 168-2013), le otorgó carácter temporal para apoyar las tareas de seguridad públi-

---

lución CNDS 069/2014, aprobada en julio de 2014, declara en reserva la información proveniente de varias instituciones del Estado, que incluyen a la Defensa y la Seguridad. Esta resolución es complementaria a la denominada "Ley de Secretos", que entró en vigencia el 7 de marzo de 2014. Contracorriente, 2017. Consejo Nacional de la Defensa y la Seguridad: corazón de la dictadura en Honduras. Recuperado de: <https://contracorriente.red/2017/07/08/consejo-nacional-de-defensa-y-seguridad-corazon-de-la-dictadura-en-honduras/>

ca, desde el enfoque de la soberanía nacional<sup>28</sup>. En el 2014, el presidente Juan Orlando Hernández propuso ante el Congreso Nacional elevarla a rango constitucional para garantizar su permanencia. La propuesta del Ejecutivo permitiría al presidente dictar órdenes directamente a la PMOP, sin embargo, esa disposición no fue aprobada debido a la oposición de otros partidos políticos y al rechazo de la sociedad civil.

La PMOP forma parte de los Comandos Especiales de las Fuerzas Armadas y funciona “de conformidad a la jerarquía y mando establecidos en la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras”<sup>29</sup>. Está integrada por efectivos de las Fuerzas Armadas y reservistas, los que “deben someterse a pruebas de confianza y permitir la investigación de sus antecedentes personales, patrimoniales, laborales y familiares, y cumplir con los requisitos que el reglamento de la ley establezca”. Los efectivos que ingresan a la PMOP salen del ejército y se capacitan durante dos meses, en temas de derechos humanos, manejo de la escena del crimen, ley de tránsito, estrategias antimotines, operaciones especiales y defensa personal<sup>30</sup>.

Las funciones y atribuciones de la PMOP incluyen resguardar la paz, el orden público y cooperar en la recuperación de zonas, barrios, colonias, asentamientos humanos o espacios públicos en los que el crimen organizado ejerza sus actividades delictivas. La PMOP tiene la facultad de ejercer tareas de investigación e inteligencia, de capturar y poner a disposición de las autoridades a las personas

28 La creación de la Policía Militar de Orden Público se fundamenta en lo establecido en el Artículo 272 de la Constitución de la República, que establece que es deber de las Fuerzas Armadas defender la integridad territorial y la soberanía de la República, además de cooperar con la Policía Nacional en la conservación del orden público. Ley de la Policía Militar de Orden Público. Enlace: [https:// www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/498-ley-depolicia-militar-de-orden-publico](https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/498-ley-depolicia-militar-de-orden-publico).

29 Mediante Decreto 168-2013, de fecha 22 de agosto de 2013, se crea dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas, el Comando Especial de la PMOP, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 272 y 274 de la Constitución de la República y cooperar con la Policía Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 272 y 274 de la Constitución de la República y cooperar con la Policía Nacional en el auxilio de la ciudadanía para salvaguardar su seguridad Ley de la Policía Militar del Orden Público. Enlace: [https:// www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/498-ley-depolicia-militar-de-orden-publico](https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/498-ley-depolicia-militar-de-orden-publico)

30 WOLA y IUDPAS.2020. El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras. Evaluando la limitación de las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>

asociadas a organizaciones criminales. La ley establece que la PMOP puede llegar a contar con cinco mil efectivos, por lo que se deduce que la fuerza mínima con que cuenta es la autorizada por la ley, dado que mucha información de esta fuerza se mantiene en secretividad.

Las críticas que desde la sociedad civil y diversos sectores sociales se han esgrimido, particularmente de organizaciones de derechos humanos hacia la PMOP, es su condición de fuerza paralela, que sustituye en lugar de colaborar con la Policía Nacional. A manera de ejemplo, se establece que la cantidad de policías dedicados a la investigación delictiva es menor al número de miembros de la PMOP, los que también ejercen funciones de investigación. En el ejercicio de sus funciones, la PMOP se acompaña de jueces y fiscales con competencia nacional que hayan pasado las pruebas de confianza practicadas por la DNII. Estas pruebas son realizadas por militares por lo que no funcionan los mecanismos de transparencia y rendición de cuenta sobre estos cuerpos militares policiales a los que se les asigna funciones de relacionamiento con los ciudadanos<sup>31</sup>.

La PMOP es financiada a través del presupuesto asignado a la Secretaría de Defensa Nacional. El equipamiento, las bonificaciones, los incentivos y los seguros de sus miembros se cubren a través de los fondos adquiridos por el Fondo de Seguridad Poblacional y de los recursos que obtenga la Oficina Administradora de Bienes Incautados (OABI). Su financiamiento inicial fue de 24.5 millones de lempiras (980 mil dólares). Los efectivos de la PMOP gozan de privilegios que no son otorgados a otros miembros del ejército y a otras fuerzas policiales, algo que ha generado descontento y rivalidades entre las mismas fuerzas de seguridad. También, la PMOP ha sido criticada por las constantes denuncias de abusos perpetrados por sus miembros contra la ciudadanía<sup>32</sup>.

Un año después de la creación de la PMOP, también fue creada la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), un cuerpo élite integrado por las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Dirección de Inteligencia, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia, entre otros, dirigida por un miembro de las

---

31 WOLA y IUDPAS.2020. El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras. Evaluando la limitación de las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>

32 Ídem

Fuerzas Armadas. El objetivo de la FUSINA es combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común<sup>33</sup>.

Muchas fuerzas de seguridad y nuevas direcciones han sido creadas del 2014 a la fecha, entre ellas: la Fuerza Nacional Antiextorsión, que luego se convirtió en la Fuerza Nacional Anti Maras y Pandillas (FNAMP), la Fuerza Nacional de Seguridad de Transporte Urbano (FNSTU), la Fuerza Nacional de Control de Centros Penitenciarios (FNCCP), la Dirección Nacional de Prevención y Seguridad Comunitaria (DNPSC), Dirección Policial de Investigaciones (DPI), Dirección Nacional de Vialidad y Transporte (DNVT), la Dirección Nacional de Fuerzas Especiales (DNFE), la Dirección Nacional de Protección y Servicios Especiales (DNPSE), la Dirección Nacional Policial Antidrogas (DNPA), la Dirección Nacional de Servicios Policiales Fronterizos (DNSPF), y la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL). Muchos de estos nuevos entes duplican las funciones de las instituciones existentes porque se han insertado en una estructura institucional que no tiene una estrategia clara para reducir y enfrentar los niveles de inseguridad<sup>34</sup>.

Según la Coalición contra la Impunidad<sup>35</sup>, la creación de tantas instancias policiales y militares es una expresión del enfoque represivo que ha asumido el Estado de Honduras. Exteriorizan su preocupación por la utilización de los militares en funciones de orden público. La militarización ha contribuido a la violación de derechos humanos para contener la protesta social. Durante el conflicto post fraude electoral de 2017 se desplegaron las Fuerzas Armadas, mediante el ejército y la Policía Militar del Orden Público (PMOP) para reprimir a la población civil que se manifestó contra del fraude. El resultado del uso desproporcionado de la fuerza y de fuerza letal, ocasionó la muerte de al menos 33 ciudadanos y 3 agentes de la policía. Adicionalmente, hubo decenas de heridos, centenares de detenidos y más de 100 personas judicializadas o criminalizadas<sup>36</sup>.

33 Ídem

34 Cespada.2020. Las unidades policiales militares creadas por el gobierno Hernández. <https://cespad.org/hn/2020/02/10/las-unidades-policiales-y-militares-creadas-por-el-gobierno-hernandez/>

35 La Coalición contra la Impunidad es un espacio de articulación contra la impunidad, de carácter nacional conformado por 55 organizaciones de sociedad civil, con la finalidad de garantizar los derechos humanos en Honduras.

36 Menocal, Carlos, 2020. Diagnóstico y recomendaciones para la mejora de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Asociación de Jueces por la Democracia (AJD), Asociación para una Sociedad más Justa/Alianza por la Paz y la Justicia (ASJ/APJ), Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS).

En suma, con la creación de unidades militares y de unidades policiales militarizadas como la PMOP, FUSINA, TIGRES, se ha institucionalizado la militarización de la seguridad pública y se ha debilitado la institucionalidad democrática en el ámbito de la seguridad. El proceso de remilitarización de la seguridad pública en Honduras ha implicado el aumento del presupuesto de las Fuerzas Armadas para cumplir funciones de seguridad, la creación de unidades militares para realizar actividades policiales, y, la capacitación de los miembros militares en tácticas policiales.

#### **d. Ampliación de la función política de las Fuerzas Armadas**

Paulatinamente, los militares han asumido tareas de dirección, administración y ejecución de tareas que corresponden a otras instituciones estatales, invadiendo el campo de las políticas públicas. Ejemplo, han incursionado en programas de educación cívica desde el año 2010, creando un programa educativo denominado “Guardianes de la Patria”, dirigido a niños y niñas a los que se les brinda “educación cívica”. Las organizaciones de derechos humanos la han denominado escuela de adoctrinamiento militar de niños, niñas y jóvenes.

Los militares han sido incorporados a Comisiones Interventoras de varias instituciones estatales. Ejemplo, un General de Brigada fue nombrado como miembro de la Comisión Interventora de INVESTH, comisión nombrada luego del escándalo por el fraude de casi 48 millones de dólares en la compra de 7 hospitales móviles que no han funcionado porque adolecen de las condiciones necesarias.

Por otro lado, la administración y seguridad del Instituto Nacional Penitenciario y del Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores, son controladas por militares, bajo el argumento de ser más eficaces que las fuerzas policiales, aunque los motines y muertes de privados de libertad no se detengan con la presencia militar. .

También fue aprobado un Programa de Desarrollo Agrícola de Honduras, adscrito a la Secretaría de Defensa, con un monto asignado de 4,000 millones de lempiras para su ejecución. Esta función y recursos delegadas en los militares, corresponden a otras instituciones estatales vinculadas con el sector agrícola. La intervención militar en la agricultura es justificada por los militares, por la necesidad de trabajar tierras incautadas y hacerlas producir. *“Nosotros estamos trabajando*

*mano a mano con todas las instituciones del Estado. Inicialmente la OABI nos dotó de equipo y medios de transporte y estamos trabajando con aquellas tierras incautadas para poder manejarlas responsablemente en grupos de productores organizados que puedan responder...el enfoque es apoyar a la secretaría de Agricultura y Ganadería...”*

Con este programa, el Ejecutivo involucra a los militares en tareas propias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, del Instituto Nacional Agrario y del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. Las voces favorables a la expansión militar establecen que la presencia militar es justificada por ser “buenos en todo”. Sin embargo, no fueron buenos administradores cuando dirigieron la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, tampoco en la dirección del Banco de las Fuerzas Armadas y en el manejo de una industria cementera<sup>37</sup>.

Durante el contexto de la pandemia Covid-19 y de los huracanes Eta y Iota, la PMOP, los policías y militares se han desplegado por todo el país para el control de los toques de queda, colocar retenes, disolver protestas al amparo de la suspensión de varios artículos constitucionales que restringen derechos, mediante el decreto del 16 de marzo del 2020. Todas estas tareas requieren más presupuesto para los militares y la Policía Militar del Orden Público.

En resumen, la instauración expansiva de militares y exmilitares en la administración pública o asumiendo tareas que están dentro del ámbito de la política social del Estado, y la creciente presencia burocrática de militares en instituciones civiles, muestra las debilidades de una reforma militar que no pudo consolidarse.

### **III. Depuración ¿sin reforma policial?**

En el 2011 (22 de octubre), la muerte de los jóvenes universitarios Alejandro Vargas y Carlos Pineda, a manos de la policía, y pocos meses después el asesinato del ingeniero Alfredo Landaverde (7 de diciembre, 2014), generaron presiones para avanzar en la reforma policial y la depuración policial. El gobierno de Porfirio Lobo Sosa emitió dos acuerdos orientados a la reforma y la depuración de la Policía Nacional:

37 Proceso Digital, 9 de noviembre de 2019. Militares en la mira por aceptar tareas agrícolas del Ejecutivo. Recuperado de: <https://proceso.hn/militares-hondurenos-en-la-mira-por-aceptar-tareas-agricolas-del-ejecutivo/>

- a) La creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), mediante Decreto Legislativo 198-2011, que reforma el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Policía, y creó la Dirección de investigación y Evaluación de la Carrera Policial, como un ente desconcentrado de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. Este ente nació para encargarse de investigar los delitos y las faltas cometidas por los miembros de la carrera policial, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio Público, así como vigilar, de forma permanente, la conducta de estos, con la finalidad de implementar y ejecutar los procesos constantes de la depuración policial.
- b) La aprobación de la Ley Especial para la Depuración Policial, mediante Decreto 89-2012, publicado en la Gaceta el 26 de mayo de 2012. A través de este decreto, el Congreso de la República declaró Emergencia Nacional en materia de Seguridad Pública, con el objeto de impulsar de manera acelerada un proceso expedito y confiable de depuración de la Policía Nacional. Con esta Ley Especial se le otorgaron facultades y atribuciones excepcionales y temporales al Director de la Policía Nacional de Honduras, para que, en coordinación con el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad ejecutase el proceso (Artículo 1).
- c) La creación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP), por iniciativa del Ejecutivo. El Congreso Nacional creó la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública, mediante Decreto No 04, 2012, como órgano temporal e independiente, cuya función principal era diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública, que incluía la propuesta de reforma de la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, así como las recomendaciones para la readecuación de la normativa relacionada.

La Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP), entregó al Presidente Porfirio Lobo Sosa, en octubre de 2012, un paquete de 7 propuestas de proyectos de Ley<sup>38</sup>, las que no fueron tomadas en cuenta porque no estaban en congruen-

38 Las siete propuestas entregadas al ejecutivo: 1. Proyecto de Ley de la Policía Nacional; 2. Proyecto de Ley de la Carrera Policial; 3. Proyecto de reforma a la Ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; 4. Proyecto de Reforma de Ley de la Judicatura y de la Carrera Judicial; 5. Proyecto de Ley de Reforma del Ministerio Público; 6. Proyecto de Ley de la Carrera del Servidor del Ministerio Público; 7. Proyecto de Reforma Constitucional.

cia con la estrategia de remilitarización que impulsaba Juan Orlando Hernández, como presidente del Congreso Nacional. Por lo que, en 2014, fue derogado el decreto que le dio vida a la CRSP. Uno de los hechos que decidió el cierre de la Comisión de Reforma del Sector Seguridad fue el no apoyo a la creación de la Policía Militar de Orden Público, promovida por Hernández, por considerar que la iniciativa del entonces presidente del Congreso Nacional representaba un retroceso democrático.

En lo que se refiere a la DIECP, la disolución de esta entidad era inminente ante las críticas de las que fue objeto por sus escasos resultados. Entre el 2012 y el 2013, fueron evaluados por irregularidades 4,559 policías de los que fueron separados solamente 7 policías<sup>39</sup>. El 18 de abril de 2017, el Congreso Nacional de la República aprobó la creación de la Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDADPOL), en sustitución DIECP, mediante Decreto Legislativo Número 018-2017, como dependencia desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, con autonomía técnica, administrativa, financiera y operativa.

En el 2016, luego que el diario el Heraldo publicara un informe, sin decir los nombres de los policías supuestamente implicados en la muerte del Zar Antidrogas (2009), fue que a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional declaró, mediante Decreto 21-2016, Situación de Emergencia por Seguridad Nacional e interés público el Proceso de Depuración de la Policía Nacional por un término de 12 meses<sup>40</sup>. El Decreto autorizaba al Ejecutivo para que, mediante el Secretario de Seguridad, se procediera a la cancelación de la relación laboral con cualquiera de los miembros de la Policía Nacional.

El Decreto Ejecutivo de Emergencia daba a la Comisión de Depuración un año de vigencia. Este plazo fue renovado por un año más el 28 de enero de 2018, luego el Congreso Nacional lo amplió por tres años más, por lo que está en vigencia hasta enero del 2022.

---

39 Criterio hn.2019. <https://criterio.hn/depuracion-policial-mucho-ruido-pocas-nueces/>

40 Congreso Nacional. Decreto No 21-21-2016. <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/varios/657-declarar-situacion-de-emergencia-por-seguridad-nacional-e-interes-publico-el-proceso-de-depuracion-de-la-policia-nacional-por-el-termino-de-12-meses>

Entre los resultados más importantes de este proceso, el mayor número de depurados de la institución salieron durante los dos primeros años de iniciada la depuración (abril 2016-abril 2018), periodo en que fueron removidos de sus cargos 4,627 policías de una fuerza policial conformada por 13,500 miembros, lo que representaba la salida del 34% de la fuerza policial. Del total de depurados, el 60.7% salieron por reestructuración y el 22.6% por jubilación voluntaria, 8.7% por deserción y el resto 8% por varios motivos. De acuerdo con los datos que presentan los depuradores, es un proceso que impacta significativamente en la salida de la cúpula policial. Solamente 8 de los 47 comisionados de la Policía Nacional sobrevivieron a la depuración; para abril del 2018 el número de comisionados se había elevado a 32<sup>41</sup>.

Una de las críticas más fuertes al proceso de depuración es que el mecanismo de separación, por reestructuración, aplicado a policías que han sido señalados por ilícitos, fortalece la impunidad, pues salen sin que se les abra un expediente investigativo o sin una investigación que permita la judicialización. Salen, además, gozando de privilegios. Ejemplo, son puestos a disponibilidad por un año, en el que reciben salarios sin estar incorporados a la actividad laboral. El proceso de depuración también creó la percepción de injusticia administrativa con la expulsión de policías que aducían haber salido injustamente de la institución.

Son casi tres décadas en las que se han emprendido distintas iniciativas de reforma y depuración policial, y cinco años sostenidos de un proceso de depuración liderado por una Comisión de Depuración y Transformación Policial, creada para ese propósito en el 2016. Sin embargo, persiste la percepción de la ciudadanía sobre los altos niveles de corrupción que siguen permeando a las fuerzas de seguridad en el país. La falta de investigación y judicialización de los casos que involucran a policías en acciones delictivas, incide en una alta percepción de impunidad policial y en la apreciación de la poca efectividad de la Comisión Depuradora.

---

41 Flores, Mirna. 2020. ¿Fracaso o Éxito? A 9 años, un análisis de la depuración policial en Honduras. Recuperado de: <https://cespad.org.hn/2021/06/24/fracaso-o-exito-a-9-anos-un-analisis-de-la-depuracion-policial-en-honduras/>. Datos presentados en Die, Robert. (2019). Rol de la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional de Honduras. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.

El proceso de depuración bajo la Comisión de Depuración y Transformación Policial, creó muchas expectativas ante la salida masiva de policías durante los dos primeros años, pero en medio del agotamiento del proceso, se hacen evidente los altos niveles de impunidad en que se mantienen policías y ex policías depurados; disminuye la confianza ciudadana en el proceso, aumenta el reclamo hacia una policía que mantiene los viejos esquemas militarizados, proclives al abuso a los derechos humanos.

La depuración policial no es sinónimo de reforma policial. Sin duda, las debilidades de una institución policial que expulsó a un importante número de miembros, tuvo un impacto importante al quedar expuestas las graves falencias de la institución policial, como lo establece el estudio del Centro Wilson Center (2019), el que sostiene que tuvo un impacto inicial importante en las expectativas de cambio en la institución. Sin embargo, rápidamente esta percepción fue revertida ante el creciente descredito de funcionarios públicos del más alto nivel, por supuestos vínculos con el narcotráfico, mientras dirigen las políticas de seguridad del país.

## **IV. La Policía Comunitaria**

En Honduras ya se implementaba el programa de Policía Comunitaria, pero en enero del 2016, se aprobó el Modelo Nacional de Policía Comunitaria, que debe ser implementado a nivel nacional. (Ver esquema en página 31).

En la práctica, el Modelo de Policía Comunitaria ha sido minimizado frente a la estrategia de militarización, paradójicamente, cuando más recursos se destinan a la seguridad y la defensa, y menos recursos estatales recibe el Programa policía Comunitaria, un programa que subsiste con los apoyos que brinda la cooperación internacional.

### **Evolución de la policía Comunitaria en Honduras**<sup>42</sup>

- 1994** → Primeras discusiones sobre la implementación de un enfoque comunitario en la Policía Nacional de Honduras.
- 2000** → Se crea la subdivisión de la Policía Comunitaria con el lema Comunidad más segura.
- 2004** → Se crean comités de seguridad y un Departamento de Policía Comunitaria dentro de la Policía Nacional de Honduras.
- 2006** → Se crean alianzas con España y Brasil para formar policías con un enfoque comunitario.
- 2008** → Se crea el modelo Kobans (estaciones policiales en las comunidades).
- 2009** → Se aplica el modelo comunitario en dos proyectos pilotos en la Colonia Flor del Campo y barrio Rio Blanco.
- 2011** → Interviene la cooperación internacional, Japón y BID.
- 2016** → Se institucionaliza el Modelo de policía Comunitaria en toda la PNH, mediante decreto 2016.

## **V. Aprobación de la Política Nacional de Seguridad y de Convivencia Ciudadana 2011-2022**

La AJD, ASJ/APJ, IUDPAS y FOSDEH, en mayo del 2021, presentaron el “Diagnóstico y las Recomendaciones Para la Mejora de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011-2022”<sup>43</sup>, en el que se hace un análisis de

- 
- 42 Abate Flores, C. E., Urtecho-Osorto, O., Landa-Blanco, M., Ávila Flores, J., & Reyes Flores, L. (2020). Implicaciones teóricas y prácticas de la adopción del Modelo de Servicio de Policía Comunitaria en Honduras. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 12(2), 85-96. <https://doi.org/10.22335/rlct.v12i2.1137>
  - 43 Menocal Carlos. 2021. Diagnóstico y Recomendaciones para mejora de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Asociación de Jueces por la Democracia (AJD), ASJ, FOSDEH, IUDPAS-UNAH.

la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana que el gobierno suscribió, a través de la Secretaría de Seguridad, contando para la formulación con el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas.

La propuesta de política tenía como propósito, enmarcar las acciones del Estado dentro de un concepto integral de la seguridad, combinando acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia, con las que tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado de controlar y sancionar conductas violatorias a la ley. A la vez, convoca a los poderes Ejecutivo y Judicial a trabajar de manera coordinada<sup>44</sup>.

### **Los componentes de la Política<sup>45</sup> :**

A continuación los principales resultados de la evaluación líneas arriba mencionada:

***Una visión integral de la seguridad ciudadana.*** La política fue planteada dentro del concepto de seguridad humana, que privilegia el goce de sus derechos para vivir en paz, visualiza la seguridad como un bien público y reconoce la multicausalidad de los fenómenos que provocan la violencia, la diversidad de sus manifestaciones y describe los mercados ilícitos como promotores de la inseguridad. ***Evaluación:*** *El modelo de seguridad humana de la política no ha sido desarrollado plenamente por el gobierno, pues ha estado concentrado en acciones de patrullaje y despliegue de policías y militares en las calles.*

***Fortalecimiento de la gestión nacional y local de la política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.*** La PISCSC propuso la creación de un Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, integrado por la presidencia de la República, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y Población; Secretaría de Estado en el Despacho de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público, Policía Nacional, Corte Suprema de Justicia y entidades públicas con responsabilidades en materia de prevención y rehabilitación. Planteó, además, la existencia de un Consejo de Convivencia y Seguridad Ciudadana conformada

44 Ídem, Menocal Carlos

45 Ídem, Menocal Carlos

por representantes a nivel municipal. **Evaluación:** No existe un Sistema de Seguridad y Convivencia como lo establece la política. Esto limita el acceso a los recursos para los planes municipales de convivencia y prevención.

**Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Seguridad.** Darle al Ministerio de Seguridad los instrumentos efectivos que permitan conducir la política integral de convivencia y seguridad ciudadana. **Evaluación:** el Ministerio de Seguridad ha recibido incrementos presupuestarios importantes, pero ha recibido mayores incrementos el Sector de la Defensa. Pese a los incrementos exponenciales en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad, los resultados logrados demuestran que no basta con disponer de más dinero para ser más eficientes y eficaces si no se armonizan otros elementos, como el apoyo ciudadano vía trabajo conjunto o denuncia.

**Reingeniería policial.** Adoptar un programa de desarrollo institucional que incluya elevar de la categoría a la Dirección de Investigación Criminal, como dependencia directa de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. Promover la reestructuración para mejorar la investigación criminal, fortalecer el sistema de control interno de policías y revisar procedimientos policiales. **Evaluación:** La PICSC no establece una ruta para la reforma policial. Se han creado instancias y comisiones para la depuración policial. Se ha mejorado el perfil académico de los aspirantes a la Carrera Policial, ahora se exige el onceavo grado equivalente a un bachiller. La reforma y reingeniería aún tiene retos, como el fortalecimiento de la carrera de oficiales, el ascenso por méritos y grados jerárquicos, y fortalecer la investigación criminal.

**Programa nacional Municipios más Seguros:** se necesita políticas integrales articuladas entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales para diseñar planes locales de seguridad de acuerdo a las circunstancias de cada municipio. **Evaluación:** Los gobiernos municipales se encuentran distanciados de las entidades municipales y del gobierno central, lo que limita la implementación de planes locales y del programa municipios más seguros.

**Creación del Sistema de Información de Violencia y Delincuencia (Fortalecimiento del Observatorio de la Violencia).** Es necesario asegurar la capacidad de recolectar y analizar los datos de una manera confiable y oportuna. No existe un sistema de información de violencia y delincuencia que permita establecer

tendencias delictivas y mejorar las prospecciones estratégicas para combatir el crimen. **Evaluación:** A pesar que los observatorios son instrumentos estadísticos útiles, no se han expandido y adolecen del respaldo financiero del gobierno.

**Promoción de la participación ciudadana y del sector privado de la seguridad.** La ciudadanía y el sector privado pueden realizar seguimientos a los planes y programas que se ejecuten en el marco de la política, y que propongan acciones de fortalecimiento del plan a nivel municipal de acuerdo con las características de la problemática local y las necesidades de mejoramiento de la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. Ambos actores pueden proponer mecanismos de financiamiento y sostenimiento de proyectos y programas del plan nacional y de los planes municipales. **Evaluación:** Tanto el gobierno central como el municipal no han abierto espacios de participación ciudadana y empresarial para darle seguimiento a los planes nacionales y locales que derivan de las PICSC.

**Implementación de programas de prevención del crimen y violencia y de cohesión social con un enfoque de derechos humanos.** El Estado deberá proponer la realización de programas de prevención focalizados en jóvenes de alto riesgo y en conflicto con la ley, considerando un tratamiento especial para los menores de edad, tanto en aspectos vinculados con la justicia penal juvenil y los programas de prevención social. **Evaluación:** La PICSC no sugiere un plan integral de prevención de la violencia y se limita a sugerir la creación de programas de ciudadanía. Existen ejercicios de éxito que han sido elaborados por las organizaciones sociales, impulsados por jóvenes, autoridades locales, población municipal. Son proyectos replicables que pueden fortalecer la prevención con el apoyo del gobierno nacional.

**Fortalecimiento de los equipamientos de seguridad, justicia alternativa y centros de privación de libertad para enfrentar la violencia y la delincuencia.** Diseño y ejecución de un plan de equipamiento que garantice que la Policía Nacional y los centros de privación de libertad de adultos y de adolescentes, y menores infractores de la ley penal, cuenten con un proceso de fortalecimiento del recurso humano, infraestructura adecuada, comunicaciones y transporte suficientes. La política no contempla el presupuesto para el equipamiento, tampoco contempla montos para la construcción de centros de privación de libertad. **Evaluación:** La política no contempla el presupuesto para el equipamiento, tampoco contempla montos para la construcción de centros de privación de libertad.

## VI. Propuesta políticas de seguridad ciudadana en democracia y fortaleciendo los derechos humanos

Los problemas de seguridad de la ciudadanía interpelan a la calidad de la democracia; no son problemas relacionados con liderazgos fuertes que ofrezcan mano dura, tampoco son temas exclusivamente policiales y menos aún militares. El problema se vincula con las políticas del Estado, Estado democrático de derecho, límites al uso indiscriminado y excesivo de la fuerza; protección a la ciudadanía en sus derechos humanos, sociales y ciudadanos; uso transparente de los presupuestos destinados al sector, profesionalización de la policía, entre otros.

Desde esta visión, presentamos a continuación los ejes de una propuesta de políticas de seguridad ciudadana en democracia y fortaleciendo los derechos humanos que puedan servir de base para el debate y discusión de los actores sociales y políticos, involucrados en la construcción de las políticas públicas, de cara al nuevo gobierno que resultó electo de las elecciones de noviembre del 2021.

### EJE 1: Cambio de enfoque de la seguridad

**Las políticas de seguridad, en los últimos doce años, se desarrollan en un contexto fuertemente autoritario, que ha tenido como principal estrategia la remilitarización, por lo que se requiere un giro hacia políticas de seguridad en democracia y con apego a los derechos humanos.**

**En este marco, uno de los desafíos más complejos en el ámbito de las políticas públicas de seguridad es cambiar la cultura política y el imaginario colectivo que legitima y fortalece la militarización y el populismo punitivo. De hecho, ha habido diversas propuestas que representan un cambio en la visión tradicional de la seguridad, que han quedado en documentos formales o han sido débilmente desarrollados a falta de voluntad política.**

## Líneas de acción

### a. **Promover el abordaje integral de las políticas de seguridad, con un enfoque de seguridad humana y seguridad ciudadana.**

Desde la perspectiva de cambio del enfoque de la seguridad en el país, es importante recuperar el concepto de **seguridad humana**, que proporciona una mirada integral de la seguridad a contracorriente del concepto tradicional, centrado en la seguridad del Estado y que apunta al desarrollo humano, entendido no como crecimiento económico, sino como la ampliación de capacidades y oportunidades. La seguridad humana, en este sentido, tiene dos dimensiones básicas: la libertad y el respeto a las necesidades básicas para que se vean cubiertas, y la libertad respecto al miedo, o sea, libre de amenazas, represión, etc.<sup>46</sup>

El otro concepto vital para romper el paradigma de la seguridad del Estado, es el de Seguridad Ciudadana, entendida como el proceso de establecer, fortalecer y proteger la democracia, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo la coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento<sup>47</sup>.

Desde el paradigma de la seguridad en democracia, la seguridad de los ciudadanos y la conducción democrática de las fuerzas de seguridad son deberes indelegables del Estado. Las políticas públicas de seguridad aluden a la respuesta integral a la violencia y la criminalidad, vistos como fenómenos multicausales, dinámicos e históricos.

46 PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1994.

47 PNUD. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>

**b. Equilibrar la asignación de recursos del presupuesto de seguridad bajo un enfoque integral, que dé prioridad a la prevención social y situacional.**

La estrategia para enfrentar la criminalidad ha estado concentrada en el combate al narcotráfico y las maras, así como en el equipamiento de policías y militares para lograr efectividad en el control y la represión, lo que ha llevado a usar las mismas estrategias para reprimir la protesta social, con un uso excesivo de la fuerza. Eso ha provocado que las otras formas de violencia y delitos se invisibilicen, como la delincuencia común a la que están expuestos los ciudadanos cotidianamente, los feminicidios y la violencia intrafamiliar.

**c. Invertir en capital humano**

Se deben dirigir los esfuerzos e invertir en la educación, fortalecer el capital social de las comunidades y atender a las poblaciones más vulnerables. Las políticas de seguridad se han enfocado en el equipamiento de militares y policías, creación de infraestructura y la conformación de nuevas unidades policiales y militares. Se ha fortalecido el vigilantismo en los barrios, las ejecuciones extralegales, la mano dura y se han perpetuado los ciclos de la violencia<sup>48</sup>.

En tal sentido, es necesario reducir el presupuesto en defensa y seguridad, no es posible que este presupuesto sea mayor que el destinado a la Secretaría de Salud. Invertir en capital humano como una dimensión de la seguridad, exige una mayor inversión del Estado en el gasto social.

## **Eje 2: Desmilitarizar la seguridad pública**

**La decisión de involucrar a los militares en la seguridad pública es el resultado de las tendencias militaristas que se fortalecieron en las dos últimas décadas, en la búsqueda de enfrentar el crimen global con intervención militar. Desde el ámbito de las políticas públicas de seguridad, la militariza-**

48 Cruz, Miguel. Entrevista J, 2021

**ción ha tenido un impacto directo en el debilitamiento de la institucionalidad pública, por lo que hay que avanzar en el proceso de desmilitarización de la seguridad.**

**Líneas de acción**

**2.1. Reducir el exceso de funciones de los militares, las que deben estar acotadas a la defensa.**

Revisar la función que la Constitución de la República otorga a las Fuerzas Armadas en los Artículos 272 y 274, a hacer los cambios constitucionales, orientados a reducir el exceso de funciones de los militares y acotar sus funciones estrictamente a la defensa.

**2.2. Desmilitarizar el discurso político de la seguridad**

Los medios de comunicación deben iniciar procesos de autocrítica y fortalecer su tarea de investigación sistemática y rigurosa en temas de seguridad y violencia, para lograr el manejo objetivo y la orientación adecuada a la ciudadanía, evitando mensajes que legitimen las actuaciones, al margen del Estado de derecho y de los derechos humanos.

**2.3. Derogar la Ley Especial del Consejo Nacional de la Defensa y Seguridad**

El Consejo Nacional de Defensa y Seguridad es la instancia instrumentalizada por el Presidente de la República, para concentrar el poder y destruir la independencia de los poderes del Estado<sup>49</sup>. También invade el ámbito de las políticas públicas de seguridad, que corresponden a las instituciones del Estado, con participación de la ciudadanía. Desconcentrar el poder y fortalecer la independencia de poderes es importante para las políticas de seguridad en democracia.

---

49 Sosa, Eugenio. Entrevista Mayo.2021.

## **2.4. Derogar la Ley de la Policía Militar de Orden Público (PMOP)**

La salida de la PMOP de tareas de seguridad ciudadana, debe ser un proceso planificado en el cual los recursos materiales y presupuestarios que se han dirigido a los militares, sean reorientados al fortalecimiento de la Policía Nacional.

## **2.5 Eliminar el programa “Guardianes de la Patria” y fortalecer la formación de valores éticos, morales y cívicos, desde los centros escolares**

El fortalecimiento de los valores éticos, morales y espirituales de la niñez, es una función de la Secretaría de Educación y no de la Secretaría de la Defensa, por lo que se debe eliminar ese programa que fue creado para el adoctrinamiento de niños y niñas.

## **Eje 3: Fortalecer la Conducción Democrática del Sector Seguridad/policía**

**La poca conciencia sobre la importancia de la conducción civil democrática ha terminado delegando las políticas de seguridad en militares y policías, anulando el carácter integral de las mismas y sobrecargando el presupuesto nacional y las captaciones por la Tasa de Seguridad en las demandas y necesidades de militares y policiales, convirtiéndose esta demanda en un “barril sin fondo” que consume los recursos del presupuesto nacional, sin resultados tangibles<sup>50</sup>.**

**No puede darse autonomía a militares y policías para que administren los problemas de la seguridad pública y menos aún, dejar espacios para que cometan violaciones a los derechos humanos desde las instituciones de seguridad. Tam-**

50 Amaya, Edgardo. Cuatro desafíos claves de las políticas de seguridad ciudadana para El Salvador. Recuperado de <https://dplfblog.com/2019/10/15/cuatro-desafios-claves-de-las-politicas-de-seguridad-ciudadana-para-el-salvador/>

**poco el control civil se limita al liderazgo político de un Presidente de la República que mantiene bajo sus órdenes a militares y policías, por lo que se requiere la conducción democrática de la Seguridad y la Defensa, así como el nombramiento de civiles formados, a la cabeza de las instituciones.**

Líneas de acción

### **3.1. Desmilitarización del Ministerio de Seguridad y de la Policía Nacional mediante el nombramiento de civiles para dirigir la Secretaría de Seguridad.**

En el 2014, cuando asumió la presidencia Juan Orlando Hernández, un General Militar Activo fue nombrado como Ministro de Seguridad. Este nombramiento fue la demostración del poder militar por delegación presidencial. A partir de ese momento, también los militares se hicieron cargo de la seguridad ciudadana con la creación de la Policía Militar de Orden Público. Esta tendencia a la militarización de la policía, es una regresión de las reformas al sector seguridad.

### **3.2. Desarrollar capacidades civiles en temas policiales**

Las iniciativas de reforma policial se han concentrado en la profesionalización de la policía, dejando de lado la formación de capacidades civiles en temas policiales<sup>51</sup>. Para avanzar en las políticas públicas de seguridad en democracia, se requiere que los partidos políticos y movimientos sociales reconozcan, de nuevo, la importancia de abordar los temas policiales y conformen cuadros de especialistas que puedan proponer iniciativas de reformas y políticas públicas, basadas en evidencia.

51 Dammert Lucía. 2020. Reforma Policial agenda (aún) pendiente en América Latina. Recuperado de: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/Reforma-Policial-Luci%CC%81a-Dammert-Informe-Julio-2020-1.pdf>

### **3.3. Construcción de comunidades de pensamiento crítico y estratégico en temas de seguridad**

Se requieren espacios de reflexión, debate y propuesta sobre las políticas de seguridad, en los que participen la academia, sociedad civil y funcionarios del Estado, para romper con la idea de que estos son temas exclusivamente policiales o militares.

## **Eje 4. Impulsar una verdadera Reforma Policial**

**En Honduras, los procesos de reforma policial, además de incompletos, han sido poco eficaces. Los escándalos de corrupción y el uso excesivo de la fuerza y la poca transparencia, influyen en una mala imagen de los ciudadanos hacia la policía.**

**Avanzar en una reforma policial que permita constituir una policía que actúe en el marco del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos; que use mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía deben ser los propósitos de la reforma policial. Se debe avanzar en el establecimiento de mecanismos de monitoreo, control, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad policial, con observancia y participación de la ciudadanía.**

Líneas de acción:

### **5.1. Instalar el debate de la Reforma Policial en la agenda del país.**

De cara a un nuevo gobierno, el tema debe ser reinstalado en la agenda de los partidos políticos y en las propuestas de la sociedad civil y de las organizaciones sociales. Las iniciativas de cambio deben ser profundas, abordar los problemas estructurales como la falta de confianza en la institucionalidad policial y la necesidad de enfrentar la violencia cotidiana que agobia a la ciudadanía, con respuestas policiales efectivas.

## Líneas de acción

### **4.1. Fortalecer la formación doctrinaria y de prestación de servicio de la policía**

Como parte de los cambios en los requisitos de ingreso de la policía, se ha elevado el nivel educativo para ingresar al Instituto Técnico Policial (ITP), también se mejoraron sustancialmente los salarios a los policías. Sin embargo, falta fortalecer la vocación de servicio y la relación del policía con la ciudadanía.

### **4.2. Promover la revisión de la formación policial en el nivel de educación superior**

Con la crisis policial, producida por escándalos de corrupción, se propiciaron algunos cambios en la formación, en el Instituto Técnico Policial (ITP). Pero esos cambios no llegaron a los mandos más altos de los oficiales que se forman en la Universidad Nacional Policial. Este grupo de policías son los que, en el futuro, serán parte de la cúpula policial y como ha quedado demostrado en el caso de Honduras, muchos de los problemas de la corrupción policial y respuesta reactiva represiva se generan desde los más altos mandos hasta llegar a la escala básica.

### **4.3. Fortalecer la formación policial en derechos humanos**

El malestar ciudadano con la policía ha venido en aumento, por la forma de enfrentar la protesta social. Este es un tema que erosiona la legitimidad de la institución policial. También, al calor de la militarización y de las políticas de mano dura, aumenta el uso abusivo de la fuerza de policías y militares, detenciones arbitrarias, inclusive, desaparición de personas y ejecuciones extrajudiciales tal y como ha sido documentado por organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OCNUDIH).

Los policías son servidores públicos y el respeto de los derechos humanos es parte de su función policial, y es de esa manera como debe verse el policía en su relación con la ciudadanía.

## Eje 5: Prevención sobre el control y la reacción

**Existen tres niveles en las políticas de prevención: la prevención primaria, que apunta a la prevención temprana y está dirigida a eliminar o reducir los factores de riesgo que están presentes en el contexto económico y social; la prevención secundaria, que interviene en el tratamiento de grupos de riesgo delictivo; y la prevención terciaria, conocida como prevención tardía, puesto que busca rehabilitar y reinserir, o bien, atender y reparar el daño causado en las víctimas.**

**Es importante fortalecer las medidas de prevención en estos tres niveles, con acciones dirigidas a fortalecer a la familia, escuela y comunidad. También se debe fortalecer la prevención secundaria y terciaria, con acciones más directas y dirigidas sobre las poblaciones en riesgo, sobre todo los niños, niñas y jóvenes. Las recreovías, parques para una vida mejor son medidas paliativas que tienen un impacto muy limitado.**

## Eje 6: Retomar las recomendaciones a la Política de Seguridad y Convivencia 2011-2022

Entre las recomendaciones más importantes<sup>52</sup>:

- 6.1. El Estado debe respetar los derechos humanos, el desarrollo humano integral para prevenir la inseguridad y reducir la violencia.
- 6.2. Crear el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, responsable de la coordinación interinstitucional, con participación de la sociedad civil en la promoción y puesta en práctica de las políticas de prevención y convivencia ciudadana.

---

52 Diagnóstico y Asociación de Jueces por la Democracia, ASJ, APJ, FOSDEH, IUDPAS/UNAH

- 6.3. Fortalecer criterios técnicos y transparentes que garanticen una planificación y asignación presupuestaria adecuada, pertinente y justificada, y mejorar el sistema de evaluación con base en los resultados de la Secretaría de Seguridad; fortalecer un sistema integral de rendición de cuentas, acceso a información, veeduría y participación ciudadana.
- 6.4. Reformar el currículo de los oficiales de la Policía Nacional.
- 6.5. Establecer una política específica y el andamiaje institucional para integrar el papel de prevención, mediación y conciliación de las municipalidades, los programas gubernamentales y los proyectos de cooperación internacional.
- 6.6. Establecer un mecanismo de seguimiento, evaluación y fiscalización a los recursos ordinarios y adicionales del plan de crecimiento institucional del sector seguridad.

## **Eje 7: Fortalecer los sistemas de información y el manejo transparente y abierto de los datos para generar políticas de seguridad basadas en evidencia**

**Mejorar los sistemas de información para diagnósticos oportunos, con datos confiables sobre el comportamiento delictivo, las consecuencias de la inseguridad, de manera que la respuesta sea eficiente y esté basada en indicadores e índices de resultados e impacto.**

## Anexos

### Entrevistas académicos y sociedad civil

<b>Leticia Salomón</b>	Investigadora asociada al CEDOH, especialista en temas de democracia cultura política, policías y militares, corrupción.
<b>Miguel Cruz</b>	Profesor e investigador de la Universidad de la Florida, experto en temas de seguridad en la región.
<b>Raúl Pineda</b>	Consultor en temas del sector justicia y seguridad
<b>Eugenio Sosa</b>	Coordinador de la Maestría en Sociología UNAH, analista e investigador del CESPAD y del CEDOH.
<b>Tomas Andino</b>	Especialista en temas de niñez, adolescencia, riesgo social, maras o pandillas.
<b>Carlos Sierra</b>	Coordinador del área de seguridad ciudadana de CIPRODEH.
<b>María Luisa Borjas</b>	Experta en temas de policía, corrupción policial, controles internos y externos.
<b>Arabesca Sánchez</b>	Consultora y experta en temas de seguridad y justicia.
<b>Migdonia Ayestas</b>	Directora del Observatorio de la Violencia. IUDPAS/UNAH.

### Entrevistas focalizadas a funcionarios públicos

1.	Policía Dirección de Asuntos Interinstitucional y Comunitarios
2.	Policía Nacional