

Noviembre, 2014

Centro de Documentación
de Honduras
(CEDOH)

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) se ha dedicado al estudio de los temas de defensa y seguridad desde su inicio institucional en 1980. Los cambios en el contexto nacional, regional e internacional han marcado las formas novedosas de abordaje de estos temas partiendo de la relación compleja entre ambos y entre estos, la sociedad y los partidos políticos.

En lo expresado se explica el tránsito de los estudios en el tema, de las fuerzas armadas y su relación con lo político, a través de los golpes de estado, a la compleja relación entre fuerzas armadas y sociedad, a través de la represión de la protesta social y el servicio militar obligatorio. De igual manera, se concentró en el estudio de la reforma policial cuando se inició el debate acerca de su sustracción del ámbito de las fuerzas armadas, su inserción en el ámbito civil y su posterior colocación en la Secretaría de Seguridad, creada para tal fin.

La reforma policial se ha mantenido como una constante en el CEDOH a lo largo de los últimos años, incluyendo el tratamiento de los jóvenes infractores, las maras o pandillas juveniles, el vínculo entre migración y seguridad, el estudio del narcotráfico, la complejidad de la violencia y la importancia de una mirada integral que articule el corto, mediano y largo plazo, el estado y la sociedad, además de darle seguimiento a los esfuerzos gubernamentales por articular acciones coherentes para enfrentar la inseguridad, aunque no siempre con la claridad, coherencia y contundencia que la situación requiere. Propiciar el debate, crear condiciones para una ciudadanía informada, crítica y propositiva sobre el tema y generar estudios que conduzcan a una mejor toma de decisiones ha sido y sigue siendo un objetivo institucional.

CEDOH

Tendencias y perspectivas del modelo de seguridad

Leticia Salomón¹

Tendencias principales

En 1998 se creó la Secretaría de Seguridad en la que se concentraron todas las policías existentes hasta ese momento. Antes de esa fecha se había eliminado la anterior policía de investigación y se había creado la Dirección de Investigación Criminal (DIC) adscrita al Ministerio Público para apoyar a los fiscales en la recolección de pruebas y poder sustentar los casos criminales que debían presentarse a consideración de los jueces. Esta fue la expresión de un largo proceso de sustracción de la policía del ámbito castrense, con lo cual se concretaba la restitución de la supremacía civil sobre la policía que hasta entonces había estado bajo el control institucional de los militares, conociéndose entonces como la cuarta fuerza de las fuerzas armadas, denominada fuerza de seguridad pública.

Ese proceso, desarrollado con intensidad durante los gobiernos liberales de Carlos Roberto Reina (1994-1998) y Carlos Roberto Flores (1998-2002),

significó un importante avance en el proceso de control policial y conducción civil de la seguridad, pero surgió con un mal de origen dado que en lugar de crear una nueva policía, se trasladó la anterior policía deformada, corrupta e ideologizada que se desarrolló a imagen y semejanza de las fuerzas armadas de la época.

Pese a lo anterior, comenzó a desarrollarse un proceso de institucionalización y profesionalización de la policía bajo conducción civil inicial aunque en los gobiernos posteriores, el de Ricardo Maduro (2002-2006), Manuel Zelaya (2006-2010) y Porfirio Lobo (2010-2014), comenzaron a nombrarse ex militares al frente de la Secretaría de Seguridad con lo que se producía un paso atrás en el proceso de “civilización” de los policías, retroceso que se fue evidenciando con más fuerza hasta el gobierno actual de Juan Orlando Hernández (2014-2018) en el que parece acentuarse la tendencia del nombramiento de un militar activo al frente de la institución con lo cual se

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

marcaría el retroceso y se evidenciaría la creciente restitución de la función policial a las fuerzas armadas.

Los políticos hondureños no han podido salir del círculo vicioso en el que los militares gravitan sobre el tema de seguridad y no terminan de consolidar la tendencia de colocar civiles al frente de la institución policial, como es la tendencia en las democracias más avanzadas. No se

Militarización

La militarización de la policía significó ideologización de la función de seguridad; imposición del estilo vertical y autoritario de los militares en la estructura policial; acuartelamiento de los policías; estigmatización de la crítica, la protesta social y la oposición política; mani-

trata de la simpatía o antipatía que puedan sentir hacia los militares sino de asumir que son instituciones diferentes que desempeñan funciones diferentes, de la misma manera que no se contrata a un ingeniero para que realice intervenciones quirúrgicas ni a un odontólogo para que construya un puente. Veamos los detalles de este círculo vicioso.

queísmo de la conflictividad social (“nosotros los buenos contra ellos los malos”); limitaciones en formación y capacitación; inexistencia de identidad institucional; y fusión institucional y funcional de la seguridad y la defensa.

Desmilitarización

La desmilitarización se produjo por la vía de adscripción institucional diferenciada de las funciones de seguridad y defensa (la primera a la Secretaría de Seguridad y la segunda a la Secretaría de Defensa); el inicio de procesos de formación y capacitación diferenciados; la creación de una identidad policial independiente de las fuerzas armadas; su articulación creciente con los otros operadores de justicia (fiscales y jueces); y la eliminación de la verticalidad en el desempeño de sus

funciones. Pese a los logros obtenidos en el proceso, siguieron persistiendo algunos vestigios de la militarización, expresados en el abordaje operativo, el complejo de superioridad frente a los civiles desarmados, la ideologización de la visión y la peligrosa tendencia a eludir el respeto a los derechos humanos de los supuestos delincuentes, de la crítica y de la protesta social.

Remilitarización

La remilitarización significa desplazamiento de los policías por militares en el desempeño de su papel, colocación de militares activos o retirados en puestos clave de la Secretaría a la que están adscritos, reducción policial a tareas de apoyo a los militares en la protección ciudadana, subordinación de la inteligencia de calle a la inteligencia militar y pérdida de identidad en el desempeño de sus funciones. La remilitarización

implica no solo volver a militarizar la institución policial sino hacerlo en un contexto nacional e internacional claramente diferente al contexto en que se produjo la militarización en el pasado, pero también en una situación compleja de auge de la criminalidad y de la violencia cuyo enfrentamiento requiere más y mejor policía y no más militares.

Si a nivel mundial se considera normal una tasa de homicidios de 10 por 100 mil habitantes, todo lo que esté por encima de esa cantidad debe ser motivo de preocupación, y lo que está muy por encima de esa cantidad debe activar todas las alarmas antes de que la violencia extrema se empiece a asumir con resignación, normalidad y cinismo. Tener una tasa

de 80, 85 o 90 homicidios por 100 mil habitantes nos otorga el vergonzoso mérito de ser el país más violento del mundo en donde no hay guerra civil; tener ciudades que duplican esa cantidad debe desarrollar la capacidad ciudadana de asombro, vergüenza e indignación.

CEDOH

Situación actual y acción gubernamental

La agudización creciente de la situación de inseguridad (con el auge de la criminalidad y de la violencia asociada) ha obligado a los gobernantes y a los Secretarios de Seguridad (algunos de ellos más entusiasmados y visibles que los mismos gobernantes) a impulsar diversas estrategias, planes, programas y proyectos -que no siempre fueron los correctos- para demostrar su capacidad de producir resultados. Se desplazaron con una velocidad circunstancial de la represión de la protesta social, percibida como amenaza, al combate a las maras y pandillas, y actualmente al combate al narcotráfico y determinados casos de corrupción.

La apuesta por la remilitarización de la seguridad pareciera ser un recurso audaz pero desesperado por producir resultados en el corto plazo, demostrar que con firmeza y decisión se puede avanzar en el control de la delincuencia y violencia, y que todo es cuestión de mandar mensajes de fuerza. Los objetivos visibles son los narcotraficantes y algunos corruptos, con lo cual se maneja muy bien la percepción de avances y logros, se puede reducir la violencia generada por los primeros y se envía un mensaje de firmeza en el combate a la corrupción en general, aunque solo se esté combatiendo una corrupción específica y focalizada.

El problema es que la delincuencia y violencia a la que nos enfrentamos hoy va más allá de lo anterior e implica otras formas de delincuencia diferentes a la asociada al narcotráfico, que son más cercanas a la ciudadanía, más visibles y de mayor impacto directo.

Igualmente, va más allá de la violencia producida por el narcotráfico con su correspondiente saldo de muertos y heridos, e involucra la violencia que viene de maras, otros tipos de pandillas y delincuencia común, la que se produce en el día a día, que mantiene atemorizada a la ciudadanía y la hace sentir indefensa y desprotegida ante el Estado.

El combate a las otras formas de delincuencia y violencia es más complejo porque están más dispersas, más enraizadas en la comunidad, en los barrios y en las colonias, operan en los mercados, centros de salud, lugares de recreación, esquinas específicas, parques, transporte colectivo, zonas comerciales, lugares solitarios, carreteras y otros. Requiere cobertura, inteligencia de calle, acercamiento comunitario, velocidad de desplazamiento, acciones simultáneas, operaciones encubiertas, coordinación con los operadores de justicia, planificación de las intervenciones, reducida visibilidad operativa y tantas otras más que requieren de policías y no de militares; exigen entrenamiento específico, capacitación y formación orientadas a la protección de la ciudadanía y no a la identificación de amenazas que se asocien con los enemigos a los que hay que combatir. Para enfrentar estas formas de delincuencia y violencia no se necesitan, tanques, helicópteros, aviones de alta tecnología, granadas, fusiles, bombas, lanchas, radares, inteligencia estratégica, pelotones y destrezas para sobrevivir en la selva. Se necesitan policías insertos en una institución nueva, depurada y debidamente controlada.

Para un estudioso, un interesado o un ciudadano común debe ser motivo de curiosidad, interés o atención, observar cómo ciudades hasta hace poco tranquilas, apacibles y con la típica calma rural, se van convirtiendo en ciudades violentas atrapadas entre pandillas, narcotraficantes y delincuentes comunes. De la misma forma en que se preguntan

qué pasó con la sociedad para que cambiara tanto, se deben preguntar qué pasa con los operadores de justicia que no hacen nada y con los partidos políticos que permiten que esto suceda sin asumir su responsabilidad desde los poderes del estado y desde los gobiernos locales.

CEDOH

Perspectivas

1. Toda acción gubernamental orientada a disminuir la delincuencia y violencia significa un avance que debe ser reconocido por la ciudadanía, mucho más cuando se observa voluntad política de atender un problema que ha sido evadido por muchos gobernantes o, en el mejor de los casos, delegado en Secretarios de Seguridad que han hecho lo que creyeron conveniente, independientemente de lo que necesitaba el país y requerido la sociedad; sin embargo, la inexistencia de una visión integral que vea todo el panorama con sus actores, víctimas y victimarios, la dimensión del fenómeno, el corto y largo plazo, el estado y la sociedad, la prevención y represión del delito, y todo lo relacionado con la complejidad del fenómeno, afecta la obtención de logros socialmente aceptados, la sostenibilidad de las iniciativas y, sobre todo, avances reales en el control del fenómeno y en la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad.
2. Una iniciativa gubernamental que para conseguir logros utiliza métodos incorrectos que afectan la estabilidad institucional y el avance democrático, está condenada al fracaso. Utilizar militares para sustituir a la policía en lugar de crear una nueva policía y utilizar a los militares para apoyarla en casos específicos, con funciones delimitadas y en condición subordinada, significa un retroceso institucional y democrático de alcances poco previsibles para el estado y la sociedad, y para la misma institucionalidad de la policía y las fuerzas armadas.
3. Se requiere volver la mirada al Estado, descubrir sus debilidades, deformaciones y responsabilidad en la magnitud de la inseguridad que enfrentamos en la actualidad, y aplicar los correctivos necesarios. Fortalecer a los operadores de justicia equipándolos con lo necesario, depurarlos, diseñarles controles internos y externos que funcionen, y acostumbrarlos a que rindan cuentas a la sociedad sobre los avances y el uso del presupuesto que paga la ciudadanía con sus impuestos.
4. También se requiere volver la mirada hacia la sociedad y descubrirla diversa, plural, compleja y necesitada de la atención estatal. Dejar de culpar a los niños, jóvenes, pobres y mujeres, señalándolos causantes de la ola de criminalidad y violencia que enfrentamos, y activar las instituciones del estado vinculadas a su protección y a la prevención de la delincuencia y violencia en el largo plazo.
5. No puede faltar la mirada sobre el modelo económico que excluye, que es incapaz de generar empleo y de propiciar mejores condiciones de vida para todos, que expulsa a la población hacia otros países y que ensombrece las posibilidades de seguir viviendo en un país en el que van desapareciendo las oportunidades para una vida mejor.
6. Voluntad política, compromiso democrático, visión integral y de largo plazo, separación funcional e institucional entre seguridad y defensa, y reconocer las fallas del Estado en el combate a la criminalidad y violencia son factores clave para el éxito en el combate a la inseguridad.

En el tema de seguridad debe existir un libre juego de pesos y contrapesos no solo para neutralizar los excesos de cualquier operador de justicia sino para vigilar la correcta aplicación de la política, estrategia, planes, programas y proyectos encaminados a conducir la lucha contra la delincuencia y violencia. De ahí la importancia de

desarrollar análisis rigurosos desde la universidad y desde los centros de pensamiento para ofrecer información que facilite la toma de decisiones y advertencias de los peligros e impacto negativo de cualquier decisión gubernamental asumida sin el sustento y la responsabilidad necesaria.

CEDOH

Auspiciado por: