

124/2012

17 diciembre de 2013

Sonia Alda Mejías*

PROPUESTAS SOBRE SEGURIDAD Y
FUERZAS PÚBLICAS EN HONDURAS:
¿UN FUTURO SIN VIOLENCIA?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

PROPUESTAS SOBRE SEGURIDAD Y FUERZAS PÚBLICAS EN HONDURAS: ¿UN FUTURO SIN VIOLENCIA?

Resumen:

El objetivo de este análisis es poner de manifiesto las propuestas de seguridad de Juan Orlando Hernández, vencedor de las elecciones, y de Xiomara Castro, su principal rival. La discusión ha girado en torno a las fuerzas que se han de emplear, la policía o las FAS, para enfrentar los altos niveles de violencia generados en el país por el crimen organizado. Sin embargo, ni doctrinal ni operativamente, ninguna de ellas parecen las más capacitadas pues, de acuerdo al perfil de esta amenaza, las policías con estatuto militar podrían ser las más adecuadas como se propone en este documento. No obstante, estas fuerzas deben estar enmarcadas en políticas integrales de seguridad, si bien esta ha sido otra de las carencias de ambos candidatos.

Abstract:

This analysis aims at pointing out the security policies proposed by the winner of the past elections, Juan Orlando Hernández, and by his main rival, Xiomara Castro. The debate between the two was focused on which forces should be employed in order to deal with the organized crime. Though their proposals were quite different, since one stood for the Police and the other for the Armed Forces, none of them appears to be the most proper to face this form of criminality. None of these forces seems to have the best capability to cope with this problem neither under a scholarly perspective nor under an operational one, since such threat needs to be faced with a military-status Police. In addition, these forces have to be grounded upon comprehensive security policies, and this was another shortage in both candidates' discourse.

Palabras clave:

Elecciones-crimen organizado- fuerzas armadas-policía-policías con estatuto militar.

Keywords: Elections - organized crime- armed forces- police – gendarmeries.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Durante la reciente campaña para las elecciones presidenciales en Honduras, la seguridad ha ocupado un lugar central en el discurso de todos los candidatos¹. No podía ser de otra manera cuando, para la mayoría de los hondureños, este tema es un motivo de preocupación prioritario. El problema de la violencia afecta, aunque de diferente manera, a toda la sociedad y, por tanto, determina la vida de la mayoría de los hondureños, ya sean ricos o pobres. No puede ser de otra manera ya que el país centroamericano es considerado el más violento del mundo.

En estas circunstancias, y bajo el eco todavía de los discursos electorales, el objetivo de este documento es poner de manifiesto los principales propuestas que se han discutido en Honduras sobre políticas públicas de seguridad. Más concretamente, el debate electoral ha girado en torno a las fuerzas que deben combatir dicha criminalidad. A grandes rasgos, y aún a riesgo de simplificar, los términos de la discusión se han dirimido entre recurrir a las fuerzas armadas (FAS) para ayudar a la policía o, por el contrario, que únicamente sea esta fuerza, por considerar que la participación de aquellas conduce a la militarización de la seguridad interior.

Ciertamente, los mayores niveles de violencia en Honduras, muy por encima del resto de la región, aun siendo considerada en su conjunto, junto con África, como una de las más violentas, no ha favorecido un debate diferente o alternativas distintas. En Honduras, el debate en materia de seguridad se plantea en términos idénticos al resto de la región. Como en buena parte de América Latina, la discusión también radica en recurrir o no a las FAS para contener los altos niveles de criminalidad. El objetivo de este análisis es evaluar hasta qué punto la fuerza militar o por el contrario la policial son las más adecuadas para enfrentar los actuales problemas de seguridad en América Latina en general y en Honduras en particular.

¹ Las elecciones presidenciales se han celebrado el 24 de noviembre de 2013.

ÍNDICES DE VIOLENCIA

Según el informe 'Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas', publicado por Naciones Unidas en 2012, Honduras tiene la mayor tasa de homicidios del mundo, 92 por cada 100.000 habitantes, por delante de El Salvador y Costa de Marfil. No hay que dejar de tener en cuenta que además las tasas de estos países, aunque dramáticas, se encuentran a una considerable distancia del caso hondureño. El Salvador tiene una tasa de 69 y el país africano de 57 muertos con la misma tasa de población. Además, no deja de ser significativa la progresión en la que ha tenido lugar la tendencia ascendente en el número de homicidios ya que, en una década, la tasa prácticamente se ha duplicado pues, en 2001, era de 51².

Para contextualizar el país es también imprescindible contemplar que se encuentra en la subregión más violenta del mundo, la centroamericana, y particularmente en el llamado Triángulo Norte, donde Honduras, junto a Guatemala y El Salvador, superan con creces las tasas medias de violencia del resto de la región centroamericana. Buena parte de esta violencia se encuentra directamente relacionada con la implantación del crimen organizado y sus negocios de narcotráfico. Esta área se ha convertido en el “pasillo” de tránsito de la droga que circula de Colombia hacia Estados Unidos y cuyo negocio de distribución está acaparado por los cárteles mexicanos. Los cargamentos de droga que llegan generalmente en avioneta a Honduras, son reexportados a México y Estados Unidos, ya sea por tierra primero, hacia Guatemala, o por alguna otra ruta. Un itinerario que ha favorecido la penetración en Honduras de redes criminales organizadas mexicanas y colombianas, además del crimen organizado local. Unas y otras han logrado apoderarse de importantes áreas de territorio y han obtenido la complicidad de diferentes sectores del Estado. Para complicar este cuadro es preciso agregar la violencia de las maras o pandillas juveniles que, para algunos autores, han pasado a constituirse en redes de crimen organizado transnacional y, para otros, aunque no las califican como tales, entienden que las relaciones entre crimen

²Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas', Naciones Unidas, 2012, disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf, fecha de la consulta 02/12/2013.

organizado y maras cada vez son más frecuentes e intensas³. Un proceso, en cualquier caso, que no deja de complicar la violenta realidad del país.

LAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN HONDURAS Y EN EL RESTO DE LA REGIÓN

Con todos estos datos, si para cualquier país las políticas de seguridad son importantes, en un entorno de semejante nivel de violencia, éstas son trascendentales. Por ello no es de extrañar que, durante la reciente campaña electoral, el problema de la violencia haya tenido una centralidad absoluta para todos los candidatos, tanto para el vencedor, Juan Orlando Hernández, líder del Partido Nacional (PN) y vencedor de las elecciones; como para su principal rival y opositora, Xiomara Castro y su partido Libertad y Refundación (LIBRE). El análisis del debate y de las propuestas sobre seguridad no sólo del PN, sino también de LIBRE proporcionan una visión más completa sobre la complejidad de un problema donde ninguna de estas fuerzas políticas ha considerado todas las variables necesarias para diseñar políticas de seguridad, de hecho, más que de políticas integrales, han discutido sobre las fuerzas que deben enfrentar la violencia criminal.

Ciertamente, la discusión nacional es muy intensa y las opiniones muy diferentes pero, de todas ellas podrían diferenciarse fundamentalmente dos propuestas en torno a las cuales, con más o menos matices, se alinean los diferentes candidatos que se han presentado a la contienda electoral. En torno a una y otra también se encuentran adscritos los dos principales contendientes: Xiomara Castro y Juan Orlando Hernández. Este último, Presidente electo y anterior Presidente de la Asamblea Nacional, otorga a las fuerzas armadas un papel trascendental, al considerar que la policía hondureña, en este momento, no es capaz de enfrentarse sola a la criminalidad reinante en el país. Los motivos de estas limitaciones no sólo se deben a la dimensión y a la complejidad de la amenaza sino también

³ DUDLEY, Steven and PACHICO, Elisa, "El Salvador's Gang Truce: Positives and Negatives" June 2013, disponible en <http://www.insightcrime.org/el-salvador-truce-gangs/ms-13-drug-trafficker-points-to-gangs-future>, estas son al menos las sospechas que se tienen en relación con las maras de El Salvador, consultado el 04/12/13.

a la falta de eficiencia y eficacia del cuerpo policial, debido, entre otros factores, a los altos índices de corrupción y escasa formación profesional.

La posición más crítica frente a esta propuesta es la de Xiomara Castro al considerar que este tipo de políticas generan la militarización de la seguridad interior. Por ello, su principal propuesta es la de replegar a las FAS a los cuarteles y crear una policía comunitaria. Junto a ello, aunque Castro ha defendido la importancia de invertir en programas de prevención ha sido sin demasiada concreción y ambos insisten en la importancia de depurar los cuerpos de policía y el aparato judicial pero ninguno de los dos ha planteado cómo y en qué consistiría.

En realidad, el debate en Honduras no es muy ajeno al resto de la región. A grandes rasgos, el debate académico y político, en parte, se dirime entre una política u otra. En el primer caso, en el cual se defiende la incorporación de militares a la seguridad interior, se alude a argumentos de carácter doctrinal y práctico. Uno de los principales argumentos aduce los cambios experimentados respecto a la seguridad desde la caída del muro de Berlín. Bajo este presupuesto se considera obsoleta la distinción entre seguridad interior y exterior, ya que se entiende que las nuevas amenazas han difuminado la separación entre ambas. En cuanto al argumento práctico, se alude a la incapacidad de los cuerpos policiales de atender la dimensión de dichas amenazas y, ante este vacío, el único recurso posible son las FAS.

Los autores que se han mostrado en contra de este planteamiento defienden la división de la seguridad interior y exterior, y proponen soluciones relacionadas con la aplicación de políticas integrales de carácter preventivo y, dentro de este marco, el recurso a fuerzas de seguridad policial y no militar. Este tipo de planteamiento implica que dichas fuerzas policiales cumplan con los estándares democráticos, sean eficaces y eficientes y próximas a la ciudadanía. Requisitos que obligan a buena parte de los cuerpos policiales en la región a someterse a una reforma en profundidad, pues no suelen cumplir con todos estos requisitos. Sin embargo, la aplicación de políticas preventivas y la reforma o incluso creación, según los casos, de fuerzas policiales son procesos de gran complejidad que, además, requieren de espacios temporales entre el medio y el largo plazo. Una exigencia que va en contra de la

búsqueda de medidas con efectos inmediatos, tal y como exigen los ciudadanos, agobiados por la angustia y el miedo ante la actual situación de violencia.

El debate, sin duda, es trascendental y ha de ser abordado. Sin embargo, cualquier propuesta ha de ser enmarcada dentro de una política pública de seguridad, de carácter integral, aunque este aspecto se ha echado en falta en ambos candidatos. De hecho, el diseño de políticas públicas es uno de los problemas fundamentales que tienen como reto buena parte de los países de la región. Su inexistencia ha sido dominante y en buena parte explica la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. La consecuencia ha sido el desgobierno en esta materia ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada que se encargue de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la implementación de dichas políticas. Estas deficiencias vienen dadas en buena parte porque tradicionalmente se ha entendido la seguridad como una cuestión únicamente policial⁴.

En este marco de inoperatividad institucional, y bajo la concepción de seguridad que impulsan estas políticas represivas, el recurso a las FAS es una auténtica tentación, máxime si, como es el caso latinoamericano, la policía ha demostrado inoperatividad e ineficiencia ante el ascenso de la violencia. Como consecuencia, el desprestigio alcanzado ante la ciudadanía se evidencia en su falta de confianza ante la institución policial que, junto a la justicia, aparecen sistemáticamente en los lugares más bajos de los índices de confianza institucional⁵. En esta situación, la reacción es pretender demostrar más fuerza y ser más fuerte. Por ello, tanto gobiernos como ciudadanos, encuentran en las FAS una protección ante los actuales niveles de violencia y la percepción de inseguridad que se vive, hasta el

⁴ FRÜHLING Hugo y CANDINA, Azun (eds.), *Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, (2001), DAMMERT, Lucía y ALVAREZ, David, "Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?", *Nueva Sociedad* 2008, (noviembre):1-17, disponible en <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>, fecha de consulta 02/12/13; ARIAS, Patricia, ROSADA-GRANADOS, Hector y SAÍN, Marcelo, *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>, fecha de consulta 02/12/13.

⁵ Esta confianza en las FAS y desconfianza en la policía y la justicia se repite invariablemente desde la transición democrática, véase para el período 1995-2011, *Informe 2011*, www.latinobarometro.org, p. 51.

punto de que la ciudadanía prefiere la presencia del ejército patrullando por las calles que la de la policía. No debe olvidarse que, invariablemente, las FAS se encuentran entre las instituciones que cuenta con más confianza en las encuestas de opinión, como así expresa la ciudadanía en Honduras, donde recientemente el 77% de la población se ha mostrado favorable a que los militares “salgan a patrullar a las calles”⁶.

LAS PROPUESTAS DE JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ Y SUS LIMITACIONES

La inmediatez de resultados, aunque no puedan ser más que meramente paliativos, como ocurre con las políticas represivas y la participación de las FAS en este momento, son propuestas electorales muy populares. De hecho, ambas cosas son las que, en parte, podrían explicar la victoria del candidato del PN. En este sentido cabe apuntar que tanto las medidas y las propuestas del Presidente Lobo Sosa, presidente saliente, como del candidato oficialista y ganador de las elecciones, Hernández, han sido incorporar a los militares en la seguridad ciudadana por considerar que de otra manera será imposible detener el incremento de crímenes⁷. Bajo este planteamiento el Presidente electo propuso, como Presidente de la Asamblea Nacional, la creación de la Policía Militar del Orden Público de las Fuerzas Armadas de Honduras (P. M. O. P), aprobada con el apoyo de la mayoría de los diputados, en agosto de este 2013. Dicha unidad, como reza el decreto de la Asamblea, depende de la Secretaría de Estado de Defensa Nacional y se constituye para combatir, siguiendo el mismo decreto, “la crisis de seguridad” que vive el país, en buena parte por la penetración del crimen organizado⁸.

⁶La Prensa, 25/09/12, disponible en <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/390347-96/el-77-de-los-hondure%C3%B1os-quiere-a-los-militares-en-las-calles>

⁷<http://www.latribuna.hn/2013/08/15/lobo-sosa-sin-participacion-de-ff-aa-no-se-podra-reducir-crimenes/>, consultado, el 2/12/2013.

⁸ Decreto N.º. 168-2013 disponible en

[http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/dt.common.streams.StreamServer.cls?STREAMOID=jVg\\$Xkr1rT9WyuQ7_RFGRqAJ_I4YTPrsH_w1iAJhcVldqZyizvZ14IVEkfvSufcMy9ESXbVnj7vAs51Em1ji4dXYht\\$S\\$1M7CmxsH2aI\\$QyBrpQShCwGgfsk8eu3P\\$J78vv5C3aiWLNiWGway51lt7lx7osyQ98UITuZXQk_a_Cv3\\$HJmHkY285iUK0_FYuVn9Alapw7teCJmEPb_D3iRaz4TnlCSOdq27jddi9B5FiQtC1aPTmD0L_56tDG8D_EtvgwKQ_wtgwu\\$Juo6lg_UTVvP9E19_2D73jaPmHzK_xz6KE3OgZZjAv2kmY29ldRBcsaANjgDQSW8PLgWs8\\$OJfyyTbJ\\$QmQdPmDC_3L4eLb36HfGHC_VZWllyorbVdQUeMug6b0XT\\$pj8tbyNjYRp9lhTy3pb6uMIMXYtCcyACnpYpofsaaYR5LLg\\$Bdv5rYYI01u0bzLmWua_cPL5sUnHxFQR7ucf31fvtKPqmn7geitI6CG5KU1ByGMn\\$tMBg&CONTENTTYPE=application/pdf&CONTENTDISPOSITION=POLICIA_MILITAR_DEL_ORDEN_PUBLICO_ESTILO.pdf](http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/dt.common.streams.StreamServer.cls?STREAMOID=jVg$Xkr1rT9WyuQ7_RFGRqAJ_I4YTPrsH_w1iAJhcVldqZyizvZ14IVEkfvSufcMy9ESXbVnj7vAs51Em1ji4dXYhtS1M7CmxsH2aI$QyBrpQShCwGgfsk8eu3P$J78vv5C3aiWLNiWGway51lt7lx7osyQ98UITuZXQk_a_Cv3$HJmHkY285iUK0_FYuVn9Alapw7teCJmEPb_D3iRaz4TnlCSOdq27jddi9B5FiQtC1aPTmD0L_56tDG8D_EtvgwKQ_wtgwu$Juo6lg_UTVvP9E19_2D73jaPmHzK_xz6KE3OgZZjAv2kmY29ldRBcsaANjgDQSW8PLgWs8$OJfyyTbJ$QmQdPmDC_3L4eLb36HfGHC_VZWllyorbVdQUeMug6b0XT$pj8tbyNjYRp9lhTy3pb6uMIMXYtCcyACnpYpofsaaYR5LLg$Bdv5rYYI01u0bzLmWua_cPL5sUnHxFQR7ucf31fvtKPqmn7geitI6CG5KU1ByGMn$tMBg&CONTENTTYPE=application/pdf&CONTENTDISPOSITION=POLICIA_MILITAR_DEL_ORDEN_PUBLICO_ESTILO.pdf), consultado el 03/12/13.

Para su impulsor, la creación de esta unidad militar asegura resultados y, según se deduce de sus palabras, casi de manera espontánea: “La Policía Militar es el instrumento que ayudará a que este país tenga una Policía efectiva y confiable. El 3 de octubre estarán en las calles con sus primeras acciones, y yo espero que en ese mismo mes, o por tarde noviembre, empecemos a ver los primeros resultados”⁹. Más allá de la discutible idoneidad que pueda presentar esta fuerza militar para combatir la violencia criminal, parece aún más difícil pensar en exitosos resultados considerando el tiempo escaso de tres meses de preparación que han tenido los militares de esta unidad para desempeñar tareas no sólo operativas, sino de inteligencia.

Ciertamente, esta propuesta no es muy original. Tanto en Honduras como en El Salvador y Guatemala, desde hace años, las FAS están implicadas directamente en la seguridad ciudadana¹⁰. No sólo eso, lo cierto es que en la última década, de manera progresiva, estas políticas se han convertido en una tendencia mayoritaria en la región¹¹.

Por ello, ya hay suficiente experiencia y estadísticas acumuladas para poder afirmar que los resultados de políticas de carácter fundamentalmente represor y militarizado no sólo han proporcionado resultados muy limitados o ninguno en el control de la criminalidad, sino que pueden tener efectos contraproducentes para las mismas FAS, como para la arquitectura institucional democrática en general. En un contexto de debilidad institucional, como es el caso hondureño, la intervención de las FAS puede desembocar en la militarización de la seguridad interior, factor que sólo complicaría el proceso de institucionalización y fortalecimiento del estado necesario para resolver de raíz la violencia criminal.

⁹La Tribuna, 16/09/13, disponible en <http://www.latribuna.hn/2013/09/16/juan-orlando-hernandez-policia-militar-esta-lista-para-enfrentar-a-la-delincuencia/>, consultado el 03/12/13

¹⁰ AGUILERA, Gabriel, “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica”. *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, 2 (1): 125-140, disponible en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/58/0/enfrentar-la-violencia-criminal-con-mano-dura-pol-ticas-de-contenci-n-en-centro-am-rica.html>, consultado el 03/12/13.

¹¹ ALDA, Sonia, “La participación militar en el combate de la violencia criminal”, IGLESIAS, Enrique (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 158, pp. 199-235, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf, consultado el 03/12/13.

A ello sería preciso agregar el problema de desprofesionalización de las FAS, al estar llevando a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas. Con ello se corre el riesgo de disminuir su eficacia, máxime en ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos. Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos por parte de las FAS cuando realizan tareas policiales, sin olvidar la posible corrupción al entrar en contacto con el mundo criminal. Son varios los casos denunciados en este sentido en las FAS de México, Colombia o Perú entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada pues tienen un alcance mayor.

La asignación de misiones a las FAS en seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persiste en las democracias latinoamericanas.¹² En una situación como esta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, se puede favorecer la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional; factores que, a su vez, repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional¹³.

Sin embargo, no parece que haya una solución fácil. Pese a todas las implicaciones consideradas, durante la campaña electoral, el nuevo Presidente electo lo planteaba en términos claros: El argumento de su opositor era la imposibilidad de recurrir a la policía. “Mientras Xiomara Castro insiste en que los militares deben estar en los cuarteles, yo me pregunto entonces: ¿quién le dará protección a las personas que están sufriendo extorsiones, asaltos y secuestros?”¹⁴

¹² SEPULVEDA, Isidro y ALDA Sonia, *La administración de la Defensa como política pública en América Latina*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2008, Vols. I y II, disponibles en http://iugm.es/publicaciones/coleccion/libros-investigacion/?tx_iugm_pi1%5Bnpublic%5D=12&cHash=57dbd6ddb607a839312cdfd5faaf959, consultado el 05/12/13.

¹³ ALDA, Sonia, *Las relaciones civiles-militares en Suramérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2010, disponible en http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad_y_Convivencia/Publicaciones/Sonia_ALDA.pdf, consultado el 05/12/13.

¹⁴ La Tribuna, 15/09/13, disponible <http://www.latribuna.hn/movil/2013/09/15/el-3-de-octubre-estaran-en-las->

LAS PROPUESTAS DE XIOMARA CASTRO Y SUS LIMITACIONES

La candidata de LIBRE se ha destacado en la campaña electoral por denunciar con persistencia los riesgos de militarización de la seguridad interior y ciudadana y, por lo tanto, rechazar frontalmente la intervención de las FAS en la seguridad interior. Su propuesta se ha basado en separar con claridad el ámbito de la seguridad interior de la exterior y que la policía y las FAS se concentren, respectivamente, en cada uno de estos dos ámbitos. Esta es una preocupación permanente, desde las transiciones democráticas, en la región, que habría quedado resuelta si se hubieran conseguido crear o reformar las fuerzas policiales. Los resultados, sin embargo, han sido muy desiguales y generalmente limitados. En Guatemala y El Salvador, después de la firma de los tratados de paz, se crearon nuevas policías, pero su desprestigio evidencia el fracaso de estas experiencias. En cuanto a las reformas parciales, los resultados en Argentina, Perú o Colombia han sido parciales¹⁵. En el caso hondureño los diferentes intentos de reforma y depuración no han dado resultados¹⁶.

Las prioridades en el diseño de las reformas policiales en democracia han sido fundamentalmente dos: por una parte la eficacia operativa (eficacia en el control del delito) y por otra la responsabilidad democrática (control político y respeto por los derechos civiles y militares)¹⁷. Y, desde hace años, se ha considerado en la región que la mejor policía que encarna estas cualidades son las policías comunitarias¹⁸. Se explica entonces que, no por casualidad, la propuesta estrella de Xiomara Castro haya sido precisamente la creación de

[calles-las-primeras-tropas-de-la-policia-militar-joh/](#), consultado 05/12/13.

¹⁵ DAMMERT, Lucía y BAILEY, Jhon, "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (2005), Año 19 nº 1: 138-141, disponible en <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>, consultado el 5/12/13.

¹⁶ CASTELLANOS, Julieta, "Violencia y reforma policial en Honduras, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Julieta%20Castellanos.pdf>, consultado 04/12/13.

¹⁷ DAMMERT, Lucía y BAILEY, Jhon, op. cit., 133-152, RICO, Jose Maria y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México, S. XXI, 2002, FRÜHLING Hugo y CANDINA, Azun, op. cit., FUENTES, Claudio, BASOMBRI, Carlos, DELLASOPPA, Emilio y FRÜHLING, Hugo, *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2011, disponible en http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf, consultado el 5/12/13.

¹⁸ Frülhing, Hugo, "La policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?" Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2003 disponible en http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf, consultado el 16/12/13.

una policía comunitaria. Según sus palabras “LIBRE propone desmilitarizar la seguridad ciudadana, vamos con la Policía Comunitaria y para que haya seguridad es necesario que todos participemos, para que la policía fiscalice al ciudadano y el ciudadano fiscalice a la policía, ésta es la forma en que podemos garantizar la seguridad en las comunidades”¹⁹.

Ciertamente, el recurso a la policía evita los problemas de militarización de la seguridad interior, pero la pregunta es si ésta podría, aun logrando crear la mejor y más eficiente de las policías comunitarias, resolver los retos de seguridad que, en estos momentos, tiene planteados Honduras. De no ser así, ¿lo serían entonces las fuerzas armadas?

LA FUERZA ADECUADA A LAS CARACTERÍSTICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO COMO NUEVA AMENAZA

Un breve análisis de las características de estos retos podrá dar respuesta a la pregunta que acabamos de formularnos.

La preocupación de los gobiernos, tanto saliente como entrante, en Honduras respecto a la seguridad es la penetración del crimen organizado²⁰. Este tipo de criminalidad ha sido catalogada como nueva amenaza o intermedia, enmarcada, por sus características, dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países por actores no estatales, que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico²¹. La principal forma para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y la infiltración en la sociedad, llegando a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas pero no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus

¹⁹ El Libertador, 31/08/13, <http://nuevarepublica.hn/?p=1957>, consultado 04/12/13.

²⁰ Véase preámbulo del Decreto N° 168-2013, op. cit

²¹ MAKARENKO, Tamara, “Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Souteast Asia”, SMITH, Paul, J. (Ed.), In *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

actividades, fundamentalmente tráficos ilegales, donde el más importante de ellos es el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no sólo afecta a éstos sino a buena parte de la sociedad civil, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales.

Los niveles de violencia y letalidad empleados son muy variados pero, en algunos casos, son extremos. Aunque algunos cárteles están muy bien organizados y armados, sin embargo, no constituyen un ejército aunque, por el mismo motivo, no pueden ser definidos como criminales comunes. Tampoco, pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzados, según qué países, puede hablarse de una guerra civil ni, por supuesto, de una situación de normalidad. En definitiva, no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris (“grey area”).

De acuerdo a las características de las amenazas intermedias, como el crimen organizado y a la dimensión que ha adquirido en la región, en general, y en Honduras en particular, aún ni la policía comunitaria más eficiente podría enfrentarse a esta violencia criminal. Si a ello le sumamos que las reformas realizadas han tenido un efecto limitado y que la falta de profesionalidad es lo más característico de buena parte de los cuerpos policiales de la región, definitivamente se hace difícil pensar que estas fuerzas de seguridad podrían enfrentarse al crimen organizado.

Para la policía comunitaria la mediación es un instrumento trascendental para lograr que los conflictos se resuelvan sin violencia. En coherencia, su entrenamiento está configurado para que el uso de la fuerza sea el último recurso, de hecho, en la medida en que se concibe a sí misma como un cuerpo protector del ciudadano, para evitar el más mínimo riesgo, su armamento es ligero. Estas características hacen de la policía comunitaria la mejor de las posibles para favorecer la convivencia comunitaria y el control de la criminalidad común. Sin embargo, no parece muy operativa para defender a los ciudadanos de un cártel de narcotraficantes. Su formación en pequeñas patrullas y sus armas ligeras les posiciona en

una situación de indefensión²². Esta policía, además, nuevamente determinada por sus misiones, carece de cuerpos especializados en investigación e inteligencia, imprescindibles para el control de estas redes criminales.

Si la propuesta de Xiomara Castro no parece muy realista frente a la lucha contra el crimen organizado, ¿habría que recurrir entonces a los militares pese a las implicaciones institucionales que podrían tener? Lo cierto es que las FAS tampoco resultan muy operativas ante estas amenazas pese a la insistencia demostrada por el candidato ganador de las elecciones hondureñas. Las razones son la falta de estructura, organización y formación adecuadas para las labores de prevención, investigación y persecución de delincuentes y de delitos criminales.

Un oficial retirado del ejército británico expresa muy bien las limitaciones de las FAS para desempeñar misiones de seguridad interior ya que dicha institución no está preparada para esos cometidos: “En realidad se podría decir que la instrucción básica de un soldado lo pone directamente en oposición con lo que se exige de él al cumplir un papel de apoyo civil: es entrenado para detener al enemigo con fuerza letal si es necesario. Pero, cuando se actúa en un entorno civil, se requiere una disposición mental totalmente diferente”²³.

En efecto, las diferencias derivan de las misiones asignadas a cada institución. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo, están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad. Por lo que su principal instrumento no es la fuerza sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos. Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones

²² PION-BERLIN, David, “Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy”, *Democracy and Security*, 2010, 6:109-127, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>, consultado el 04/12/13.

²³ Sommer, Nick, “Las Fuerzas Armadas y la Ley”, (s.f), disponible en http://www.redcross.int/es/mag/magazine2003_1/24-25.html, consultado el 16/12/13.

que mantiene una institución y otra con la sociedad, mientras las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la policía su medio es precisamente el social: conocer y tratar con la población civil. En definitiva, pareciera que, por defecto o por exceso, ninguna de estas instituciones es la más adecuada.

¿QUE FUERZA EMPLEAR? EL PROYECTO FRUSTRADO DE LOS TIGRES EN HONDURAS

La alternativa institucional pueden ser las policías con estatuto militar o fuerzas intermedias, de las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiados estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como “security gap”, como así lo considera la Gendarmería europea²⁴. Si a ello se suma un estatuto militar, las ventajas sobre su operatividad, eficacia y control interno de la institución aumentan.

Una policía gendármica contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso particular de la Guardia Civil en España²⁵. Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, estar integrada en organizaciones militares como puramente civiles y en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado.

²⁴ *European Gendarmerie Force*, disponible en <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>, p. 42, consultado el 05/12/13.

²⁵ COSIDÓ, Ignacio, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales 2000, pp. 210 y ss, disponible en http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/172/00276-00.pdf, consultado el 05/12/13.

La doble naturaleza de los cuerpos de policía con estatuto militar

Aunque parte de su versatilidad se encuentra en la doble naturaleza de estas policías, este particular no ha dejado de crear una importante controversia, entre otros motivos, por los temores a que los problemas de militarización de la de seguridad que padece la región podrían agravarse con el recurso a este tipo de policía.

Estos argumentos fueron los que impidieron crear una policía con estatuto militar, propuesto por el Congreso de Honduras, como un nuevo “cuerpo armado esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal será supervisado por la nueva Oficina de Supervisión y Evaluación de la Carrera Policial, que recientemente fue creada por Decreto del Congreso Nacional”²⁶. Las reacciones en contra de esta iniciativa fueron unánimes al entender que esta nueva policía solo podía ser un retroceso en el proceso de democratización, al iniciarse de manera ineludible un proceso de militarización de la seguridad interior que ponía en riesgo la protección incluso de los derechos humanos²⁷. De hecho, finalmente esta postura fue la predominante en la cámara y el proyecto de formar un cuerpo de esta naturaleza quedó reducido a una unidad de policía adscrita a la policía nacional²⁸, denominada como Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES)²⁹, aprobada en mayo de este año. No obstante, no deja de ser llamativo el “escándalo” que para determinados partidos y grupos significó la propuesta del proyecto inicial de los TIGRES, como policía con estatuto militar, cuando la auténtica anormalidad democrática es la actual militarización de la policía y “policiliación” de

²⁶ Congreso Nacional, 30/01/12, disponible en

http://www.congresonacional.hn/index.php?option=com_k2&view=item&id=459:congreso-nacional-impulsar%C3%A1-una-nueva-unidad-de-polic%C3%ADas-carabineros&Itemid=117, consultado el 05/12/13.

²⁷ “Dudas y oposición a la policía intermedia”, 8/VI/12, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Dudas-y-oposicion-a-la-policia-intermedia>. “Crece oposición a la policía intermedia”, 10/VI/2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Crece-oposicion-a-creacion-de-la-policia-intermedia-en-Honduras>, consultado el 05/12/13

²⁸ En México el proyecto original de crear una Gendarmería ha quedado reducido a una unidad de policía por motivos similares ALDA MEJIAS, Sonia, “La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado”, Real Instituto Elcano, 16/10/2013 disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Comentario-Alda-reforma-gendarmeria-Mexico-crimen-organizado, consultado el 05/12/13.

²⁹ Véase decreto de creación, La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, 27/06/13, n^o33.161, disponible en http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_TIGRES_2013.pdf, consultado el 05/12/13.

las FAS que tiene lugar en Honduras. Lo cierto es que el recurso a estas policías, lejos de favorecer la militarización, la evitan, sin olvidar que además se está optando por una fuerza más adecuada y eficaz para luchar contra el crimen organizado.

El estatuto militar no significa militarización de la seguridad

En efecto, lo importante es tener presente que un estatuto militar no implica necesariamente una militarización, como así pone en evidencia la experiencia tanto en Europa como en América Latina. Lo que determina este riesgo es la particular dependencia y configuración orgánica que presentan estas corporaciones respecto al poder militar. En el caso de la Guardia Civil, su dependencia funcional del Ministerio del Interior y su independencia de las FAS impiden dicho riesgo. De esta manera, una policía con estatuto militar hubiera resuelto el problema de la militarización en Honduras, cuestión que ha monopolizado las discusiones de los candidatos, durante toda la campaña.

De acuerdo con aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar de estos cuerpos, consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno para sus miembros de gran utilidad y que, además, no afecta al servicio prestado al ciudadano, si bien redundaría positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de una cultura corporativa que opera necesariamente a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo.

Por tanto, frente a la idea de que “una estructura de comando y doctrina militar” (más que doctrina sería disciplina) lleva consigo la militarización de la seguridad interior y es incompatible con la democracia y el respeto a los derechos humanos³⁰, cabe señalar que dicha disciplina, de hecho, es un aspecto regulatorio exclusivamente interno y, por tanto, no afecta a los ciudadanos ni a las tareas policiales desempeñadas por estas fuerzas. Que la

³⁰ KOBILANSKI, Salles “¿Militarización sin militares?. Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)”, *Urvio* (2012) nº 12, pp. 13-24 y SKINNER, Stephen, “Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2003), vol. 11, pp. 233-252.

policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se sometan a las exigencias y parámetros de una policía democrática³¹.

Si la existencia de estos cuerpos no significa necesariamente la militarización de la seguridad interior hay que agregar un valor añadido de considerable importancia, ya que no puede olvidarse que precisamente el recurso a este tipo de policías impide que sean los militares quienes se encarguen de la seguridad interior. De manera que, lejos de militarizar, contribuirían al proceso contrario³².

La fuerza propuesta en estas páginas ha de tener su propia estructura, jerarquía y su propio estatuto. Un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia también propia donde se gradúen sus oficiales. Sin olvidar la dependencia funcional, que también ha de mantenerse al margen de las FAS. Dicha dependencia debe vincular a estas fuerzas con la esfera civil, un Ministerio de Interior o Justicia. Todas estas características harían posible configurar una policía gendármica democrática y profesional que contribuiría a la desarticulación de las redes de crimen organizado, sin ser necesaria la militarización de la seguridad interior, que, como se ha planteado, tampoco ha proporcionado resultados positivos en la persecución de este tipo de amenazas. Desde el punto de vista operativo no puede olvidarse la importancia de desarrollar en el seno de estas policías un potente aparato de investigación criminal. Para enfrentarse al crimen organizado, no sólo son precisas fuerzas robustas, como es el caso de este tipo de policía, sino que además estén formadas y dotadas de los medios suficientes para llevar a cabo complejas investigaciones como así exige la complejidad de la criminalidad organizada. En este sentido, separar en dos cuerpos

³¹ HAZENBERG, Anita, "Target Areas of Police Reform", In Andrés Kadar (Ed): *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, New York, Central European University Press, 2001, p.179.

³² De hecho, éste es uno de los argumentos institucionales que utiliza la misma Guardia Civil que considera que, por su carácter militar, "aporta al modelo policial español los siguientes valores añadidos", entre ellos, "permite al gobierno una actuación intermedia en respuesta a situaciones en las que los cuerpos civiles pudieran verse rebasados, evitando el recurso a las Fuerzas Armadas" <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/idcorporativa/naturalezami/index.html>. En este mismo sentido véase COSIDÓ, Ignacio, op. cit, pp. 122-123 y Moloeznik, Marco, *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2010.

policiales diferentes la función de orden público y la de investigación limita la eficacia en la persecución del crimen organizado.

Por el contrario, la creación de este tipo de policía, asegurando su independencia de las FAS y bajo autoridad civil, garantizaría los parámetros de un cuerpo policial democrático. Si a ello le sumamos una configuración operativa basada en un potente aparato de investigación criminal y una proyección como fuerza robusta, se reunirían las mejores condiciones posibles para enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que, precisamente, existe en este país o en la región centroamericana en general.

CONCLUSIONES

El análisis del debate entre los principales candidatos pone en evidencia algunas limitaciones que en última instancia tienen repercusiones directas en la seguridad del país e incluso en su fortaleza institucional y democrática. En primer lugar, porque el debate electoral ha girado en torno a las fuerzas que se han de emplear pero sin presentar las políticas públicas donde éstas han de estar enmarcadas. Ciertamente, el partido oficialista y vencedor de las elecciones ha puesto ya en práctica un entramado institucional basado en la cooperación multilateral y el trabajo conjunto de diferentes instituciones. Sin embargo carece de consistencia suficiente.

En cuanto a las fuerzas, la discusión se ha basado en la diatriba entre fuerzas armadas o policía cuando, en realidad, ni una ni otra son las más adecuadas, operativa y doctrinalmente, para resolver los retos de seguridad que en este momento tiene Honduras. Considerando que este es uno de los países más violentos del mundo, las expectativas no parecen muy buenas. La improvisación, la falta de una visión global y el oportunismo electoral predominan por encima de una visión global y planificada respecto al diseño de políticas de seguridad cuya prioridad debe orientarse al fortalecimiento institucional fundamentalmente y, dentro de este marco, contemplar entonces la fuerza más adecuada para el tipo de amenazas responsables de estos desproporcionados niveles de violencia. En

este caso, sin duda, las policías con estatuto militar son la opción más realista. Con ello, además, las FAS podrán proteger la integridad nacional ante una amenaza externa y la policía comunitaria dedicarse a la protección del ciudadano frente a la delincuencia común. La propuesta de esta tercera fuerza no es fácil y su creación no puede ser inmediata. Entre tanto, no cabe mayor solución que la participación de las FAS, pero esta sólo puede ser temporal y rigurosamente regulada y controlada.

i

*Sonia Alda Mejías**
Investigadora IUGM

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.