

**SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LAS VIOLENCIAS:  
COMPARTIENDO EXPERIENCIAS Y VISIONES**

Joaquín A. Mejía Rivera y Esteban A. Ramos  
(Coordinadores)

Marlon Carranza

German Moncada

Sonja Wolf

Yolanda González Cerdeira

Elvin Hernández

Joaquín A. Mejía Rivera

José Adrián Zúniga Mendoza

José R. Grijalva Eternod

Ma. Victoria Fernández Molina

Rodrigo Olvera

Mirna Flores

Esteban A. Ramos

Gerardo Ballesteros de León

Omar Lenin Luna Osorio

Glenn Flores

## ÍNDICE

Presentación

Nota introductoria

*Leticia Salomón (por confirmar)*

I. Antropología y violencia

*Marlon Carranza*

II. Violencia, inseguridad y miedo al delito

*German Moncada*

III. Las políticas de seguridad en México y el Triángulo Norte: Militares, mano dura y treguas

*Sonja Wolf*

IV. ¿Seguridad para quién? El impacto de la frontera estratégica y extendida México-Centroamérica en la población migrante: Seguridad nacional versus derechos humanos

*Yolanda González Cerdeira*

V. San Pedro Sula: De la capital industrial a la capital del crimen

*Elvin Hernández*

VI. La seguridad ciudadana como derecho humano frente a la militarización del discurso y la práctica

*Joaquín A. Mejía Rivera con la colaboración de José Adrián Zúniga Mendoza*

VII. Uso de la fuerza y políticas de seguridad: Una mirada crítica a la participación de las Fuerzas Armadas en México

*José R. Grijalva Eternod y Ma. Victoria Fernández Molina*

VIII. La toga y el fusil. Control jurisdiccional de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública en México

*Rodrigo Olvera*

IX. Pertinencia y necesidad de un programa académico para la paz participativo y transformador: El área de Paz del IUDPAS-UNAH

*Esteban A. Ramos*

X. Visiones y experiencias de la Policía Comunitaria en Honduras y Nicaragua

*Mirna Flores*

XI. ¿Cómo construir seguridad en la ciudad? El modelo de ciudad segura en el Área Metropolitana de Guadalajara

*Gerardo Ballesteros de León y Omar Lenin Luna Osorio*

XII. La percepción de la violencia y los medios de comunicación

*Glenn Flores*

Reseñas curriculares

“Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito”.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Washington, D.C. 31 de diciembre 2009, párr. 7, p. X.

## PRESENTACIÓN

El Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) está adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Fue creado por la Junta de Transición mediante oficio N° CT-UNAH-126-2008 con el propósito de fortalecer la capacidad investigadora de la UNAH, fomentar la multidisciplinariedad en los abordajes teóricos metodológicos en los temas de seguridad, políticas públicas, estudios de ciudad, democracia y desarrollo, asuntos relacionados con la juventud, además de fortalecer las competencias de los distintos profesionales universitarios.

En el marco de lo anterior, los días 23 y 24 de abril de 2015 el IUDPAS desarrolló un ciclo de conferencias sobre “Seguridad ciudadana y políticas de prevención de la violencia: Compartiendo experiencias y visiones regionales”, cuyo principal conclusión fue que las políticas de seguridad adoptadas hasta el momento han resultado ineficaces para solucionar los problemas de criminalidad, ya que sus acciones se han enfocado sobre todo en el incremento de las penas, la reducción de derechos y garantías, la peligrosa proliferación de empresas privadas de seguridad que constituye un claro proceso de privatización de la seguridad pública y la normalización del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana.

El ciclo de conferencias se constituyó en un importante espacio de reflexión académica que como IUDPAS deseamos dejar plasmada en una publicación que incluya algunas de las conferencias realizadas y otros análisis que generosamente aportan especialistas en diversas perspectivas para abordar la criminalidad y la violencia, y sus efectos. En este sentido, el valor agregado de este libro a la bibliografía existente es la multidisciplinariedad de los enfoques y la conexión del análisis de la violencia y criminalidad desde la Antropología, la Psicología, el Derecho, la Sociología, los Derechos Humanos, las Relaciones Internacionales, las Ciencias Políticas y las Ciencias de la Comunicación. Ello permite que el libro pueda leerse de forma lineal, comenzando con un análisis conceptual, macro y regional (capítulos I-IV) hasta aterrizar en aspectos concretos de las políticas de seguridad implementadas (capítulos V-VIII) y finalmente plantear

alternativas y experiencias que posibiliten la adopción de medidas eficaces para la construcción de sociedades menos violentas (capítulos IX-XII).

Pero también el libro puede leerse por capítulos seleccionados de manera aleatoria, dependiendo de los intereses de la persona lectora, y sin perder conexión con la lógica del texto en su conjunto. En este sentido, el orden que siguen los capítulos no está basado en criterios de importancia temática, sino más bien, como lo señalamos anteriormente, en una secuencia lógica que va desde aspectos generales del estado de la cuestión hasta propuestas concretas que aporten al debate público sobre los elementos esenciales que permitan afrontar el fenómeno de la violencia y la criminalidad en el marco del respeto a los derechos humanos y los valores democráticos.

Desde el IUDPAS agradecemos profundamente a Marlon Carranza (El Salvador), German Moncada (Honduras), Sonja Wolf (Alemania), Yolanda González Cerdeira (España), Elvin Hernández (Honduras), José R. Grijalva Eternod (México), Ma. Victoria Fernández Molina (España), José Adrián Zúniga Mendoza (Honduras), Rodrigo Olvera (México), Mirna Flores (Honduras), Gerardo Ballesteros de León (México), Omar Lenin Luna Osorio (México) y Glenn Flores (Honduras-EEUU), por la generosidad de poner sus conocimientos y experiencias en este esfuerzo académico coordinado por mis colegas Joaquín A. Mejía Rivera y Esteban A. Ramos.

Migdonia Ayestas  
Directora  
Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad  
IUDPAS

## NOTA INTRODUCTORIA

I  
**ANTROPOLOGÍA Y VIOLENCIA**

---

*Marlon Carranza*

**1. INTRODUCCIÓN**

¿Ha habido en la historia temprana de la humanidad evidencia de violencia extrema, crimen, o genocidios? ¿Están los seres humanos predispuestos a ser violentos? ¿Puede la cultura reducir la capacidad humana para la violencia? Estas son algunas de las preguntas que los antropólogos de diversos países han tratado de responder desde hace mucho. En este capítulo resumiré la contribución de la antropología cultural, particularmente de la escuela norteamericana, al entendimiento de la violencia.

Para empezar es importante mencionar que cuando se trata de analizar la violencia desde la posición de las ciencias sociales generalmente no se recurre a los antropólogos. Por lo general se piensa que los sociólogos o los criminólogos son quienes tienen una opinión más académicamente elaborada. Y hasta cierto punto esa apreciación es correcta. Sociólogos y criminólogos se han especializado y han trabajado esos temas de forma más sistemática y a veces de manera exclusiva.

Sin embargo, lo anterior no le quita mérito al enorme aporte que la antropología ha generado desde muy temprano en su historia como disciplina. La diferencia entre el enfoque de la antropología y el de otras disciplinas dentro de las ciencias sociales está en el tipo de análisis: para la antropología los actos violentos no deben ser analizados de forma aislada sino dentro del complejo entramado de las acciones sociales humanas. En otras palabras, la antropología promueve la necesidad de analizar la violencia como una actividad humana más, integrada dentro de un sistema cultural específico. Así, la antropología no considera a la violencia una disfunción social, sino simplemente una acción más dentro conglomerao de acciones inmersas en una red de sistemas de sentidos de una cultura particular. Por ejemplo, Bronislaw Malinowski, refundador de la antropología social británica y el padre del método etnográfico moderno, escribió en

1926 el libro “Crimen y costumbre en la sociedad salvaje” en donde ubicó al crimen como fenómeno dentro de una discusión más amplia sobre ley y orden en los grupos humanos<sup>1</sup>.

Desde entonces, los debates académicos en antropología sobre crimen y violencia han tenido importantes momentos de auge. Investigaciones sobre crimen, violencia y sufrimiento aparecen, y reaparecen en momentos específicos con nuevos aportes. Por ejemplo, en 1988 un reconocido antropólogo estadounidense, Napoleon Chagnon, publicó su trabajo de muchos años conviviendo entre los miembros del grupo étnico de los Yanomamos de la amazonía venezolana, y dentro de sus principales hallazgos afirmó que la violencia era parte integral de su cultura<sup>2</sup>. La reacción de otros colegas no se hizo esperar y muchos atacaron su idea<sup>3</sup>.

Martin y Harrod, al reflexionar sobre los primeros estudios antropológicos sobre la violencia, dicen que el debate quedó atrapado por un tiempo dentro de la discusión dicotómica sobre si la violencia tenía su origen en la naturaleza humana (violencia como condición biológica del ser humano) o si la violencia tiene su origen en la convivencia social (violencia como prácticas culturales aprendidas)<sup>4</sup>. Como en la mayoría de las discusiones dicotómicas en las ciencias sociales, no ha habido ninguna evidencia conclusiva que determine que la violencia entre los seres humanos esté totalmente determinada por un lado u otro en esa dicotomía. Así que más allá de teorizar sobre el origen metafísico del crimen y la violencia en los seres humanos, la tendencia más reciente de los trabajos etnográficos en antropología ha sido tratar de entender como la violencia se integra dentro de la cultura al igual que cualquier otro acto humano. Por ejemplo, Neil L. Whitehead en su trabajo etnográfico entre los “shamanes de la oscuridad” de la Guyana argumenta que prácticas como la muerte lenta de las víctimas y

---

<sup>1</sup> MALINOWSKI, Bronislaw. *Crime and custom in savage society*. Transaction Publishers. New Brunswick, NJ. 2013.

<sup>2</sup> CHAGNON, Napoleon. A. “Life histories, blood revenge, and warfare in a tribal population”. En *Science*. Volume 239. Number 4843, 1988, pp. 985-992.

<sup>3</sup> ALBERT, Bruce. “Yanomami ‘Violence’: Inclusive Fitness or Ethnographer's Representation?”. En *Current Anthropology*. Volume 30. Number 5. December 1989, pp. 637-640; LIZOT, Jacques & DART, Sarah. “On warfare: an answer to NA Chagnon”. En *American Ethnologist*. Number 21. Issue 4. November 1994, pp. 845-862; FERGUSON, R. Brian. “Materialist, cultural and biological theories on why Yanomami make war”. En *Anthropological Theory*. Volume 1. Number 1. March 2001, pp. 99-116.

<sup>4</sup> MARTIN, Debra. L. & HARROD, Ryan. P. “Bioarchaeological contributions to the study of violence”. En *American journal of physical anthropology*. Yearbook of Physical Anthropology. Volumen 156. Issue Supplement S59. February 2015, pp. 116-145. Artículo publicado primero online: 19 nov. 2014.

el canibalismo sólo pueden ser entendidas en su dimensión expresiva<sup>5</sup>; y por eso, es posible analizar la violencia en términos de “representación, simbolismo, sentido, e ideología”<sup>6</sup>.

Lo anterior puede sorprender a aquellos que han estado influidos por ciertas ramas de la psicología y que entienden la violencia y la violencia criminal como comportamientos desviados, y por lo tanto aislados, anormales, e incluso irracionales. En ese sentido, una de los puntos de discusión más interesantes de la antropología en su análisis de la violencia es que ésta debe ser vista “como parte del repertorio del comportamiento humano, y por ende, puede “normalizarse” ya que ocurren dentro de una lógica cultural interna”<sup>7</sup>. La violencia está siempre referida a un marco de referencia sociocultural específico, y por esa razón debe ser entendida como parte de un sistema de referencia racional. Así, la violencia es “un fenómeno culturalmente dependiente: ya que aquellas acciones clasificadas como violentas varían de cultura en cultura”<sup>8</sup> y es por eso que una definición multi-cultural de la violencia es difícil.

## 2. VIOLENCIA Y ESTADO

Como es posible notar de los ejemplos de la introducción, los primeros estudios antropológicos sobre la violencia se hicieron tomando como base a grupos étnicos aislados y alejados de grandes conglomerados urbanos. Sin embargo, el auto-criticismo de los antropólogos en los años 80’s hizo que eso cambiara y que se pusiera la mirada en el vínculo entre violencia y modernidad. Así, Whitehead afirma que a partir de la década de los 80s surgieron nuevas áreas para el análisis antropológico de la violencia que incluye “la violencia del Estado y grupos de limpieza social, conflictos étnicos post-coloniales, y nuevas formas de condenas a muerte por razones tradicionales”<sup>9</sup>. En otras palabras, cuando la antropología finalmente decidió enfocarse en el estudio de las sociedades modernas y la violencia, se dieron cuenta que un elemento clave para entenderla es el

---

<sup>5</sup> WHITEHEAD, Neil. L. *Dark Shamans: Kanaima and the Poetics of Violent Death*. Duke Press. Durham, NC and London. 2002.

<sup>6</sup> MARTIN, Debra. L. & HARROD, Ryan. P. “Bioarchaeological contributions to the study of violence”... *op. cit.*, p. 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>8</sup> KROHN-HANSEN, Christian. “The anthropology of violent interaction”. En *Journal of Anthropological Research*. Volume 50. Number 4. 1994, p. 368.

<sup>9</sup> WHITEHEAD, Neil. L. “Rethinking anthropology of violence”. En *Anthropology Today*. Volume. 20. Issue 5. 2004, p. 1.

Estado. Retomando las palabras de Richard Robbins en su artículo “Los Estados-Nación en la Cultura del Capitalismo”, podemos decir que en los últimos doscientos años de la historia de la humanidad hemos pasado de un modelo de organización basado en el “Estado” a otro que conocido como “Estado-Nación”. El primero es una entidad política que posee la funcionalidad de proveer servicios públicos; pero la segunda es una identidad “política imaginada” que se impone y que usa la violencia como una herramienta para auto-construirse<sup>10</sup>. De hecho, diversos antropólogos han documentado casos alrededor del mundo que ejemplifican cómo “los Estados-Nación modernos son esencialmente agentes genocidas y etnocidas” de la diversidad sociocultural de pueblos y grupos específicos<sup>11</sup>.

Antropólogos han contribuido generando una importante cantidad de evidencia etnográfica que analiza las raíces culturales del poder de los Estados-Nación. Los estudios sugieren que el alto nivel de poder de los Estados-Nación se debe a la naturaleza mitológica de los mismos. En el libro “Estados Imaginados: exploración etnográfica de los Estados Post-coloniales”, Tomas Bloom Hansen y Finn Stepputat invitan a explorar “el mito de los Estados que perpetúan la idea de coherencia y habilidad para gobernar”<sup>12</sup>. En resonancia con lo anterior, el intelectual africano Achille Mbembe propone que el poder va mano con mano con la producción de una “fantasia excesiva” por parte del Estado<sup>13</sup>. Así, el Estado se convierte en un fetiche, o una realidad deseada y defendida excesivamente. En la práctica, dirán estos intelectuales, actividades como los rituales públicos, la pompa con que son organizados, y los espectáculos públicos producen este efecto “maravilloso” entre los ciudadanos. En esa misma línea de pensamiento, Michael Taussig también cree que el Estado obtiene su legitimación a través del “exhibicionismo y el espectáculo” a través de, lo que él llama, las “epistemologías del poder en el día a día”,

---

<sup>10</sup> ROBBINS, Richard H. *Global problems and the culture of capitalism*. Allyn & Bacon. Boston, MA. 2007, p. 102.

<sup>11</sup> NAGENGAST, Carole. “Violence, Terror, and the Crisis of the State”. En *Annual Review of Anthropology*. Volumen 23. 1994, p. 109; KUPER, Leo. “The genocidal state: an overview”. En VAN DEN BURGHE, Pierre L. (ed.). *State violence and ethnicity*. University of Colorado Press. Boulder. 1990, pp. 19-51; VAN DEN BURGHE, P. L. “The Modern State: Nation-builder Or Nation-killer?”. En *International Journal of Group Tensions*. Volume 22. Number 3. 1992, pp. 191-208.

<sup>12</sup> HANSEN, Thomas Blom & STEPPUTAT, Finn. (Eds.). *States of imagination: ethnographic explorations of the postcolonial state*. Duke University Press. Durham, NC. 2001, p. 15.

<sup>13</sup> MBEMBE, Achille. “Provisional Notes on the Postcolony” En *Africa: Journal of the International African Institute*. Volumen 62. Number 1. 1992, pp. 3-37.

en dónde el poder se representa a través lo público: monumentos, libros de texto oficiales, etc.<sup>14</sup>.

La importancia de entender como los Estados-Nación construyen el poder descansa en la necesidad de entender, no sólo cómo los Estados han logrado tanta aceptación por los miembros de la sociedad; pero sobre todo, como es que en ciertas circunstancias actores no-estatales ambicionan asumir los roles del Estado. La fetichización del Estado explica porque la violencia es hasta cierto punto intrínseca a los Estados-Nación: ya que es una entidad auto-centrada que busca auto-preservarse.

### **3. VIOLENCIA EN LOS MÁRGENES DEL ESTADO**

Otro importante elemento del análisis de la violencia desde el punto de vista antropológico, además del ya presentado anteriormente, es la introducción del concepto de “al margen del Estado” promovido por Veena Das y Deborah Poole en su libro “Antropología en los márgenes del Estado”. Estas antropólogas parten del presupuesto de que el Estado se comporta de forma diferente en unos y en otros lugares. Al decir “al margen” se debe entender aquí “poblaciones que han sido marginalizadas por estructuras coloniales y/o post-coloniales con poder político y económico”<sup>15</sup>. La intuición más importante de estas autoras es que “lo marginal” esta necesariamente vinculado al Estado”, en otras palabras el Estado necesita los márgenes para legitimarse porque en la marginalidad “el Estado está constantemente refundando sus modos de imponer orden y de hacer la ley (lawmaking)”<sup>16</sup>. Das y Poole afirman que en los márgenes hay tres formas en que Estado puede operar. El primero parte de la consideración de que las personas viviendo en los márgenes “no están suficientemente socializadas a cumplir la ley” y por tal razón tecnologías de poder específicas serán usadas por el Estado para controlarlos. La segunda parte del hecho que no todos las personas de “los márgenes” son elegibles (para trabajos, para servicios, etc.), por eso es importante conocer quiénes sí lo son, a través prácticas estadísticas y de documentación por parte del Estado, con el fin de consolidar el control y el conocimiento de la población. Y finalmente, la consideración que la población

---

<sup>14</sup> TAUSSIG, Michael. *Law in a lawless land: Diary of a limpieza in Colombia*. University of Chicago Press. Chicago, IL. 2005.

<sup>15</sup> DAS, Veena & POOLE, Deborah. (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. School of American Research Press. Santa Fe, N. M. 2004, p. 4.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 8.

en los márgenes es un “cuerpo biopolítico”, haciendo referencia a la noción de Michael de Foucault que sugiere que el control de la población se da no sólo a través de la ideología, sino del cuerpo, y de la biología de los individuos<sup>17</sup>.

Ahora bien, a pesar de todos los intentos del Estado por controlar los diversos espacios, el Estado falla en incrementar poder y legitimarse uniformemente en todo el territorio nacional. Entonces, lo que pasa en ciertos lugares es que “algunas de las prácticas del Estado son colonizadas por otras formas de regulación que emanan de la necesidad y presión de la población”<sup>18</sup>. En otras palabras, hay lugares en donde formas alternativas de gobernabilidad emergen a través de actores no-estatales para ejercer las funciones que el Estado ha dejado de hacer.

En estudios antropológicos recientes, esas formas alternativas de gobernabilidad por actores no-estatales ha sido ampliamente estudiada etnográficamente con un doble propósito: para entender las formas que estos actores usan para legitimarse entre la población y, en segundo lugar, para entender cómo es la relación de estos actores con el Estado. Mucho de lo producido es, en otra palabras, estudios que describen como puede la violencia ser legitimada por actores específicos<sup>19</sup>. Esta nueva tendencia en la antropología busca entender las diferentes formas en que las personas negocian,

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 8

<sup>19</sup> BARRIOS, Roberto. “Malditos: Street Gang Subversions of National Body Politics in Central America”. En *Identities: Global Studies in Culture and Power*. Volume 16. Number 2. 2009, pp. 179-201; CORONIL, Fernando & SKURSKI, Julie. “Dismembering and remembering the nation: the semantics of political violence in Venezuela”. En *Comparative Studies in Society and History*. Volume 33. Number 02. 1991, pp. 288-337; BRIGGS, Charles L. “Mediating infanticide: Theorizing relations between narrative and violence”. En *Cultural Anthropology*. Volume 22. Number 3. 2007, pp. 315-356; GOLDSTEIN, Daniel M. *Outlawed: between security and rights in a Bolivian city*. Duke University Press. Durham and London. 2012; PINE, Adriane. *Working Hard, Drinking Hard: On Violence and Survival in Honduras*. University of California Press. Berkeley, CA. 1 edition May 7, 2008; RODGERS, Dennis. “Living in the shadow of death: Gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996-2002”. En *Journal of Latin American Studies*. Volume 38. Number 2. 2006, p. 267; WOLSETH, Jon. “Safety and sanctuary: Pentecostalism and youth gang violence in Honduras”. En *Latin American Perspectives*. Volume 35. Number 4. 2008, pp. 96-111; BOURGOIS, Philippe. “The power of violence in war and peace Post-Cold War lessons from El Salvador”. En *Ethnography*. Volume 2. Number 1. 2001, pp. 5-34; COMAROFF, Jean & COMAROFF, John L. (Eds.) *Law and Disorder in the Postcolony*. University of Chicago Press. Chicago, IL. 2006; PENGLASE, Ben. “States of Insecurity: Everyday Emergencies, Public Secrets, and Drug Trafficker Power in a Brazilian Favela”. En *Political and Legal Anthropology Review*. Volume 32. Issue 1. May 2009, pp. 47-63; POOLE, Deborah. “Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State”. En DAS, Veena & POOLE, Deborah. (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. School of American Research Press. Santa Fe, N. M. 2004, pp. 35-65; GREEN, Linda. *Fear as a way of life: Mayan widows in rural Guatemala*. Columbia University Press. 2013; TAUSSIG, Michael. *Law in a lawless land: Diary of a limpieza in Colombia... op. cit.*

reproducen y retan los patrones de autoridad política e institucional de estructuras de gobernabilidad. Como resultado, antropólogos socio-culturales hoy en día entienden la violencia como prácticas históricamente situadas que son “no sólo destructivas y dañinas, pero también expresivas, performativas, y productivas”<sup>20</sup>.

#### 4. MARCOS DE REFERENCIAS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA

Con una finalidad pragmática, antropólogos y científicos sociales han tratado de producir marcos de referencia teóricos que pueden ser usados para estudiar la violencia sin perder de vista las perspectivas de los apartados anteriores.

De esa manera, Pierre Bourdieu introdujo el concepto de “violencia simbólica” que hace referencia a la habilidad para “adquirir y mantener un estado permanente sobre alguien más a través de la manipulación moral y emocional de compromisos particulares”<sup>21</sup>. Es un tipo de violencia que genera sumisión a través de la manipulación de las expectativas colectivas de grupos y poblaciones. Es un tipo de violencia del cual es muy difícil ser consiente y que pueden incluir actos que difícilmente podrían ser clasificados como violentos, como por ejemplo, el ofrecimiento de un regalo, un anuncio publicitario, etc.

La violencia simbólica es una herramienta amplia para analizar las acciones humanas que contrasta con usos más específicos del término violencia, sobre todo cuando sólo se refiere a la violencia física. En antropología, el uso de términos con amplio alcance se justifica por que se parte del presupuesto que un acto violento debe llevar a una reflexión más amplia, no sólo de los sujetos, sino de la sociedad en general y sus fuerzas.

Otro de los aportes teórico-metodológicos más usados en antropología es el propuesto por el antropólogo médico Paul Farmer quien sugiere la utilización del concepto de “violencia estructural”. La violencia estructural busca estudiar lo que él llama: la maquinaria social de opresión. Opresión es considerada aquí como el resultado

---

<sup>20</sup> Thomas, Deborah. “Violence”. En *Oxford Bibliographies*. 11 January 2012. Accesible en <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766567/obo-9780199766567-0027.xml>

<sup>21</sup> BOURDIEU, Pierre. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge Studies in Social Anthropology. Vol. 16. Cambridge university press. Cambridge. 1997, p. 369.

de múltiples condiciones sociales, algunas de las cuales no son totalmente obvias o visibles. Así, él considera necesario examinar el rol que juega la eliminación de la memoria histórica y otras formas de “desocialización” como condiciones de posibilidad para estructuras que son simultáneamente “pecaminosas” pero en donde parece que “nadie tiene la culpa”<sup>22</sup>. En otras palabras, violencia estructural debe ser entendida como procesos macro-estructurales que ocurren históricamente y a través de los cuales el sufrimiento diario, la exclusión social, y la violencia es ejercida sistemáticamente durante largos períodos de tiempo, que tiene como resultado la aceptación cultural de estos.

Pero no sólo los procesos macro-estructurales han sido el foco de atención de los antropólogos. Además, antropólogos han estudiado el origen y el impacto de aquella violencia que es producida y reproducida en las relaciones interpersonales diarias. El término “la violencia del día a día” ha sido ampliamente difundido por la antropóloga Nancy Schepard-Hugues y el antropólogo Philippe Bourgois. En su artículo “El Poder de la Violencia en la Guerra y en la Paz”, Bourgois define la violencia del día a día como “prácticas rutinarias y expresiones de agresión interpersonal que sirven para normalizar la violencia en un nivel micro, tal y como en el ámbito doméstico, delincuencia, de conflictos sexuales, o incluso en situaciones de abuso de sustancias”<sup>23</sup>. De manera similar, Veena Das (2007) en uno de sus libros más recientes *Vida y Palabra: Violencia y el Descenso hacia lo Ordinario* invita a analizar cómo aquellas cosas más ordinarias tienen un impacto tan profundo incluso en la personalidad y subjetividad misma<sup>24</sup>.

Finalmente, estudios antropológicos han enfocado sus esfuerzos en entender los procesos de construcción de la inseguridad a través del uso del discurso. El presupuesto fundamental de esta forma de analizar los hechos sociales es que cualquier discurso que pretenda explicar un hecho social, incluyendo los hechos violentos, se ve afectado por el medio comunicativo en el que se encuentra (emisor-medio-receptor), a tal punto que el discurso o narrativa adquiere (o puede adquirir) autonomía sobre el hecho mismo. Lo interesante de este particular análisis es que desafía la noción de hecho social, para

---

<sup>22</sup> FARMER, Paul. “An anthropology of structural violence”. En *Current anthropology*. Volume 45. Number 3. June 2004, p. 307.

<sup>23</sup> BOURGOIS, P. “The power of violence in war and peace Post-Cold War lessons from El Salvador”. En *Ethnography*. Volume 2. Number 1. 2001, pp. 8-9.

<sup>24</sup> DAS, Veena. *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. University of California Press. Berkeley, CA. 2007.

sugerir que los límites entre realidad y discurso no son tan evidentes como se cree. El enfoque de narrativa como herramienta para el análisis sociocultural ha prosperado junto con la más reciente tendencia en antropología que se centra en los estudios de medios de comunicación y redes sociales. Un ejemplo de esto es el estudio de Jutta Weldes publicado en el libro *Culturas de Inseguridad*, en donde sostiene que el análisis cultural de la inseguridad debe de ser visto como un proceso dual en donde las narrativas de seguridad e inseguridad en la práctica persiguen el mismo objetivo: generar un sentimiento de vulnerabilidad entre la población<sup>25</sup>.

Charles Briggs afirma que hay cuatro posiciones en antropología al tratar de entender la relación entre narrativa y violencia. El primer caso está basado en el trabajo etnográfico de Teresa Caldeira, publicado en el libro *Ciudad de Muros* y su análisis de la forma en que los pobladores de Sao Paulo conversan en el día a día sobre la actividad criminal. Según Briggs, la relación de la violencia y la narrativa es doble: por un lado, la violencia automáticamente engendra narrativas, y al hablar so ello “reordena simbólicamente una sociedad quebrantada por el colapso de sentido, orden, y coherencia”<sup>26</sup>. En otras palabras, conversar sobre el crimen genera una imagen discernible aunque estática de un mundo convulsionado.

El segundo caso, basado en el trabajo de John McDowells publicado en su libro *Poesía y Violencia: la tradición de las Baladas en Costa Chica México*, busca responder la pregunta de si el arte que describe en su letra actos violentos puede generar más violencia. McDowells afirma que los corridos pueden, de acuerdo a quien participe de ellos, tener tres funciones: celebratoria, ya que subrayan algunos logros y luchas; regulatorio, ya que establece ciertos criterios que determinan la legalidad e ilegalidad de los actos; y finalmente, terapéutico, como una forma de sanar los traumas de eventos públicos al sublimar los sentimientos de tristeza o frustración<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> WELDES, Jutta. (Ed.). (1999). *Cultures of insecurity: states, communities, and the production of danger*. University of Minnesota Press. Minneapolis, MN. 1999.

<sup>26</sup> BRIGGS, Charles L. “Mediating infanticide: Theorizing relations between narrative and violence”. En *Cultural Anthropology*. Volume 22. Number 3. 2007, p. 319.

<sup>27</sup> MCDOWELL, John H. *Poetry and Violence: The Ballad Tradition of Mexico's Costa Chica*. University of Illinois. Chicago, IL. February 2008.

El tercer caso está basado en el estudio de Michael Gilsenan y que fue publicado en el libro *Los Amos de las Marchas en el Líbano: Violencia y Narrativa en una Sociedad Árabe*. En este estudio etnográfico realizado en una zona rural Musulmán Suni durante los años 70s, Gilsenan se enfoca en la cultura de la masculinidad y sus múltiples expresiones, y analiza el “*Sharaf*” o la construcción cultural del “honor” del hombre. El encuentra que el *Sharaf* está vinculado con la destrucción del *Sharaf* de otros, particularmente en el caso de aquellos que tienen mejores recursos económicos, quienes ganan honor al humillar ritualmente a sus subordinados<sup>28</sup>.

Finalmente, el cuarto caso está basado en el libro *Shamanismo, Colonialismo, and el Hombre Salvaje: Un Estudio sobre Terror y Sanación*, escrito por Michael Taussig. Según Taussig no hay una conexión natural y lógica entre hechos violentos y las narrativas que pretenden explicarlo. Por el contrario, las narrativas sobre hechos violentos pueden convertirse en importantes fuentes para obtener poder, principalmente cuando esas narrativas tienen como fin más importante la construcción de la diferencia entre el hecho o referente y su representación. En otras palabras, las narrativas de la violencia circulan con total autonomía de los referentes que las hicieron surgir. Al igual que Caldeira, Taussig niega que las narrativas de la violencia restauren el equilibrio individual o social y por el contrario, reafirma su habilidad para reproducir caos y para convertir la violencia misma en un fetiche<sup>29</sup>.

Finalmente, Briggs concluye, utilizando la herramienta teórica de Charles Peirce y su desarrollo teórico sobre “íconos” e “índices”, diciendo que en lugar de analizar el vínculo de la narrativa y la violencia bajo un esquema mecánico de contenido referencial, deberíamos a cambio estudiar “cómo las mismas narrativas sobre la violencia se proyectan a sí mismas para parecer exactamente como el objeto que quieren representar. O dicho de otra manera, cómo las narrativas se proyectan a sí mismas para parecerse lo más posible a como fueron imaginadas de antemano para ser producidas. En otras palabras, la violencia es inseparable de cómo imaginamos los hechos, de cómo el

---

<sup>28</sup> GILSENAN, Michael. *Lords of the Lebanese Marches: Violence and Narrative in an Arab Society*. University of California Press. Berkeley, CA. 1996.

<sup>29</sup> TAUSSIG, Michael. *Shamanism, Colonialism, and the Wild Man. A study in terror and healing*. The University of Chicago Press. Chicago, IL. 1987.

conocimiento de lo que sabemos de eso hecho fue producido, y de cómo ha circulado ese conocimiento hasta llegar a nosotros e interpelarnos<sup>30</sup>.

## 5. ESTUDIO DE CASO: FUERA DE LA LEY

Lo que sigue a continuación es el resumen de un estudio de caso escrito por el antropólogo Estadounidense Daniel M. Goldstein y que está publicado en el libro *Fuera de la ley: entre la seguridad y el derecho en una ciudad Boliviana*<sup>31</sup>. Con este estudio de caso ejemplifico algunos de las principales ideas que se han desarrollado anteriormente, principalmente la relación entre violencia y Estado. A mi manera de ver, el libro muestra como ciertas decisiones del Estado pueden proveer la justificación ideológica para el surgimiento de prácticas violentas en lugares que han vivido históricamente marginalizadas.

Goldstein provee evidencia etnográfica que muestra el impacto que tuvo la decisión del Estado Boliviano de Evo Morales al aprobar una nueva Constitución que incluyera el reconocimiento de la noción de “justicia comunitaria” o “justicia indígena”. Él argumenta que en lugares que históricamente han vivido en los márgenes del Estado, no solo la pura aprobación de una ley nacional de ese tipo no produce ningún cambio inmediato en términos de acceso a la justicia para las poblaciones indígenas; sino que además, puede tener consecuencias negativas inesperadas ya que puede ser reinterpretada por grupos locales para justificar y legitimar otras formas violentas de justicia alternativa.

Según Goldstein, en comunidades ubicadas “al margen del Estado” de Bolivia, la aprobación de la ley que promueve la “justicia colectiva” ha sido reinterpretada como: una ley que promueve el derecho de tomarse la justicia por su propia cuenta; lo que ha producido la proliferación de la cantidad de injusticiamiento individuales y colectivos, linchamientos, y el surgimiento de grupos de auto-defensa. Goldstein no niega que en términos jurídicos los cambios constitucionales sean trascendentales o necesarios, lo que argumenta es que la manera en que grupos específicos pueden apropiarse de esa decisión puede generar prácticas violentas inesperadas sino hay condiciones

---

<sup>30</sup> BRIGGS, Charles L. “Mediating infanticide: Theorizing relations between narrative and violence” ... *op. cit.*, p. 339.

<sup>31</sup> GOLDSTEIN, Daniel M. *Outlawed: between security and rights in a Bolivian city... op. cit.*

institucionales locales que acompañen dicha ley. De hecho, Goldstein reconoce la importancia histórica de finalmente considerar a grupos tradicionalmente excluidos, tal y como a las poblaciones indígenas, como el punto de partida desde donde tiene que refundarse la nación Boliviana.

Goldstein se pregunta por qué una buena oportunidad, como el caso de la ley que crea la figura de “justicia comunitaria”, no ha sido reapropiado por la población como una herramienta para hacer un cambio positivo, sino por el contrario, para generar más violencia. Una de las respuestas que sugiere Goldstein es que aquellas comunidades que históricamente han vivido “al margen del Estado” tienen un entendimiento muy particular de la naturaleza y el uso de la “ley”. La idea que existe de las leyes es que, lejos de proteger, producen más inseguridad y vulnerabilidad. Para él, estar expuestos sistemáticamente a situaciones de vulnerabilidad tiene una ventaja y una desventaja. En el primer caso, la vulnerabilidad hace que las poblaciones viviendo en esta situación están constantemente reinventando su propia realidad de manera que puedan encontrar sentido, es por eso que tienen que reapropiarse y aplicar a su manera las posibilidades y las narrativas sobre la seguridad a las cuales están expuestos. La desventaja es que para personas que viven en inseguridad y con desconfianza de las instituciones oficiales, los mecanismos que ellos mismos establecen para resolver sus problemas son vistos con confusión y ambivalencia, en una lucha permanente entre sus principios éticos y el pragmatismo de si dichas respuestas son efectivas para mejorar sus condiciones de seguridad.

En la ausencia de algún patrón claro para lograr la seguridad, las personas tienen que arreglárselas en el camino tomando como base ideas que pueden serles de utilidad. Ellos tienen que ser creativos, construir soluciones con base una serie de ideas dispersas, símbolos, discursos, y prácticas para ofrecer, que luego les sirven para transmitir una noción comprensible de justicia y seguridad a sus vecinos. A continuación traduzco un fragmento del libro que sirve para ejemplificar el concepto de “imaginación creativa” de la que habla Goldstein cuando hace referencia a la manera inusual en cómo la comunidad enfrenta situaciones de violencia a nivel local.

Alrededor de las cuatro de la mañana alguien tocó la puerta del frente de la casa de Don Miguel. Él estaba cansado, había trabajado hasta tarde el día anterior y no tenía deseo de salir de la cama y exponerse al frío temprano de la mañana. Pero quien tocaba la puerta era persistente, así que Miguel y su esposa salieron para ver qué era lo que pasaba. La persona en la puerta era una mujer que vivía en el barrio vecino de Monte Rancho. Ella dijo a Miguel que su esposo había capturado a un hombre tratando de robar su casa, y que no estaban seguros que hacer. Varios residentes de Monte Rancho querían linchar al hombre. Don Miguel le dijo que él no era de ahí y que fuera a hablar con el presidente de su propio barrio. Pero ella le dijo que el presidente de su propio barrio no quería meterse en el asunto, y que no sabía a quién más recurrir. A nadie se le ocurrió llamar a la policía. Así que Miguel fue a investigar, y fue primero a la casa del presidente de Monte Rancho, pero él ni siquiera quiso salir a hablar con él. Miguel le gritó desde afuera que si ese hombre era linchado, que él como presidente sería el responsable. Pero ni aun así quiso salir y le rogó a Miguel que interviniera. Miguel entonces avanzó a la esquina del barrio en donde tenían amarrado a un poste a un hombre joven, que estaba rodeado por una multitud de monte Rancho que quería lincharlo. Miguel habló primero con algunos vecinos, y luego se acercó al joven a quién le pidió el teléfono de su mamá. “Será mejor que me lo des rápido porque los vecinos te quieren matar ya” le dijo al oído. El joven le dio el número, y Miguel usó su teléfono celular para llamar a la mamá del ladrón capturado. Al poco tiempo llegó la mamá en un pick-up decidida a salvar a su hijo. Resultó ser que ella y el hombre de la casa que quería ser robada eran conocidos, y después de que el dueño de la casa y ella se saludaron amistosamente, la tensión pareció disminuir entre los participantes. “Yo voy a castigarlo” dijo la mamá. Y tomando un alambre tirado en el suelo, le propino cinco fuertes latigazos en la espalda del hijo. Luego se lo llevó y todo mundo se regresó a sus casas<sup>32</sup>.”

El ejemplo anterior no sólo muestra cómo para la mayoría de la población viviendo al margen del Estado, los problemas tienen que resolver sin apoyo del Estado o sus instituciones, porque nunca lo han hecho así; pero también deja ver claro la manera creativa que algunos de sus líderes tienen para resolver los problemas.

## 6. CONCLUSIÓN

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 220.

Este capítulo tiene como objetivo resumir los aportes de la antropología, principalmente en la antropología americana, en la reflexión y análisis de la violencia. A diferencia de otras disciplinas que consideran la violencia como formas anormales o desviadas de conducta, algo característico de la antropología es que ve la violencia como un acto más de los seres humanos dentro del repertorio de sus potenciales acciones. Por lo tanto, la violencia no es algo irracional o desviado, sino todo lo contrario, está inmerso dentro de sistemas de sentidos específicos. Dependerá si comparto o no comparto dichos sistemas de sentido para calificar dichos actos como normales y legítimos o no. Por ejemplo, la violencia pandilleril puede aparentar irracional y desviada para quien no es pandillero, sin embargo para los miembros de las pandillas quienes comparten el simbolismo y la intencionalidad de dichos actos, los actos violentos adquieren sentido. Lo mismo se podría decir de los militares y su cultura militar, quienes sus acciones violentas encuentran su legitimación en la cultura de un Estado-nacionalista que antepone los intereses de una élite contra el de grupo mayoritarios. Para un militar inmerso en esa cultura, sus acciones no solo son normales, sino que son su deber y tienen perfectamente sentido, aun cuando para la mayoría reflejen sólo una manipulación ideológica.

Junto con lo anterior, este artículo también subraya el salto que la antropología ha dado en la manera como hacer investigación etnográfica sobre la violencia. Lo más importante es que la antropología ha reconocido y entendido como central el vínculo que existe entre violencia y Estado, especialmente los Estados-nacionalistas. No sólo el Estado puede ser violento dentro de sus confines, sino que el Estado para legitimarse necesita que existan espacios ubicados al margen, en dónde la ley pueda sea violada, para posteriormente demostrar públicamente todo el peso de la ley. El vínculo entre legalidad e ilegalidad ha sido una de las contribuciones más importantes de la antropología del Estado y en los márgenes del Estado.

Finalmente, el capítulo resume una serie de categorías teóricas utilizadas frecuentemente por antropólogos cuando estudian la violencia y el crimen. Conceptos como violencia simbólica, violencia estructural, violencia del día a día, y la construcción narrativa de la inseguridad, tienen un enorme potencial para romper con entendimientos clásicos de la violencia y ofrecer nuevas herramientas de análisis de fenómenos directamente o indirectamente nos afectan a todos.

## II

### VIOLENCIA, INSEGURIDAD Y MIEDO AL DELITO

---

*German Moncada*

#### 1. INTRODUCCIÓN

Honduras ha sido catalogada como uno de los países más violentos del mundo y diariamente los medios de comunicación informan sobre la ocurrencia de homicidios, asaltos, masacres y secuestros, haciendo que la ciudadanía esté consciente de que existe un peligro y que, en cualquier momento, pueden experimentar violencia en alguna de sus formas. Estas circunstancias han provocado el surgimiento de una conciencia del riesgo, tanto en personas que han sido víctimas directas como en aquellas que no lo han sido; en ambos casos se experimenta la sensación de miedo al delito, que hace referencia al temor de los ciudadanos a ser personalmente víctimas de la delincuencia<sup>33</sup>.

El miedo es una emoción básica que funciona como un sistema de alerta frente a una amenaza o un peligro, sea real o imaginario; ubicado en el pasado, presente o futuro, se deriva de la aversión natural al riesgo y se caracteriza por un intenso sentimiento de desagrado. Según Bauman, “el miedo es el nombre que se le da a la incertidumbre, a nuestra ignorancia con respecto a la amenaza y a lo que hay que hacer para detenerla o combatirla”<sup>34</sup>.

Esta emoción cumple una función clave en la vida de las personas. Aunque el miedo puede ser descrito de forma negativa, en ocasiones es conveniente para influenciar comportamientos básicos tales como: prevención, cuidado y defensa; no obstante, las respuestas anteriores pueden producir restricciones como: paralización, inhibición, huida, sumisión, sometimiento, evitación, desorganización social y desconfianza. En ambos extremos tiene un fin adaptativo en la medida en que permite reaccionar oportunamente para sobrevivir.

---

<sup>33</sup> Vozmediano, Laura, San Juan, Cesar y Vergara, Ana Isabel. “Problemas de medición del miedo al delito: Algunas respuestas teóricas y técnicas”. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. (En línea). Volumen 10. Número 7, pp. 1-17. Accesible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/10/recpc10-07.pdf>

<sup>34</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós. México DF. 2007.

Este capítulo se estructura en tres partes. En la primera se describen las representaciones que se han construido socialmente sobre las figuras que dan origen al miedo al delito, en virtud de la percepción que se tiene de su peligrosidad. En un segundo apartado se describen algunas consecuencias de experimentar miedo, especialmente comportamientos sociales a los que se puede asociar una multitud de determinantes, pero cabe sospechar que ésta emoción juega un rol protagónico cognitiva y anímicamente en el comportamiento colectivo. Finalmente, a manera de conclusión, se establecen las implicaciones que tiene el miedo al delito para el combate a la violencia y la inseguridad.

## **2. ¿QUÉ ATEMORIZA A LA CIUDADANÍA HONDUREÑA?**

Considerando que el miedo implica la existencia de una amenaza, se propone en este apartado analizar la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las figuras que se perciben como peligrosas? y ¿Qué hace que sean percibidos como una amenaza? Hay una serie de factores y fuentes que dan origen a la violencia y en este artículo se seleccionan algunas de las figuras más señaladas como fuentes de delito, a fin de analizar cómo se construyen y representan socialmente para ser consideradas un peligro.

### **2.1. Narcotráfico y crimen organizado**

Hay evidencia de que el narcotráfico y el crimen organizado tienen una larga trayectoria delictiva en el país. Han sido grupos de alta peligrosidad y como consecuencia de su participación en secuestros, extorsiones, trata de personas, decapitaciones, masacres y otras actividades ilícitas relacionadas con la violencia y el tráfico de drogas, hacen uso de la violencia para ejercer control, provocando con ello la pérdida de miles de vidas.

Estos grupos han convivido en el país por varias décadas, casi sin hacerse notar y muchas veces ganando la simpatía de la sociedad, mostrándose como ciudadanos ejemplares. Es relativamente reciente que el Estado parece darse cuenta del peligro que representan para la vida democrática del país, así quedó de manifiesto en el discurso de toma de posesión del presidente Juan Orlando Hernández quien señaló que iba a enfocarse en ellos debido a que su incidencia en el delito era muy significativa e indicó

que: “7 de cada 10 homicidios están vinculados con la droga, quiere decir que si no existiera el problema de la droga en Honduras no estaríamos entre los países más violentos del mundo”<sup>35</sup>.

Los delitos derivados de las actividades del narcotráfico crean intranquilidad en la población elevando los niveles de estrés; pero a pesar de su papel tan relevante en el fenómeno de la violencia, paradójicamente, son bastante desconocidos para la población hondureña. La imagen que se tiene de estos delincuentes ha sido construida por medio de las telenovelas, películas, literatura, música, también por medios informativos que los han representado con una cierta admiración y en muchos casos lleva a que se justifique su acercamiento a la vida ilegal, pues suelen ser vistos como personas que lograron superarse y salir de la pobreza y por ello, hasta son idealizados.

El crimen organizado y en especial el narcotráfico parecen no producir miedo, al menos no en la medida en que si lo hacen otros grupos delictivos. Cuando el empresario hondureño Jaime Rosenthal Oliva fue acusado de tener supuestos nexos con el crimen organizado, lavado de activos y narcotráfico, causó gran sorpresa, ya que era impensable que un personaje tan destacado, estuviera vinculado a los carteles de la droga. Este no es un caso aislado ya que en los últimos años se han visto diputados, militares, alcaldes y empresarios muy conocidos, que han sido implicados o imputados por este tipo de delitos. Muchos de ellos incluso han sido extraditados.

Un caso paradigmático es el de Ramón Mata, quien en 1988 fue detenido y deportado a los Estados Unidos. Esta situación provocó que aproximadamente 2000 personas se manifestaran por su detención y posteriormente condujo a la quema de la embajada de los Estados Unidos en Honduras y a la muerte de seis personas.

Este ejemplo claramente denota el apoyo popular que tenía este personaje y en buena medida simboliza las percepciones que suelen tener estos grupos delictivos. En resumen, no parece haber una correspondencia entre el grado de peligrosidad medido por la violencia que se ha generado y el miedo al delito producto del narcotráfico.

## **2.2. Las maras o pandillas**

---

<sup>35</sup> “Discurso íntegro del presidente Juan Orlando Hernández en la toma de posesión de su cargo el 27-01-14”. En *La Prensa*. Accesible en <http://goo.gl/5qfsUI>

Las figuras que mejor encarnan el origen del miedo al delito en la sociedad hondureña son las maras o pandillas, en parte porque son responsables de una importante cuota de la violencia que ocurre y además porque han sido por mucho tiempo los chivos expiatorios sobre los que recae la responsabilidad de los hechos violentos, ya que tanto actores políticos de la seguridad pública, como medios de comunicación los han señalado como responsables de la violencia en el país.

El miedo de la sociedad se construye tomando como punto de partida las expresiones culturales propias de la identidad de grupo, en éstos casos se edifica a partir de su vestimenta, el lenguaje y el uso de tatuajes que los identifican como peligrosos. Estos elementos distintivos siguen siendo aprovechados para construir un discurso que los estereotipa negativamente y en el que se exalta su componente violento, convirtiéndolos en los depositarios de todos los temores.

La representación social que se ha estado construyendo, retrata a los individuos que portan éstas características como desviados, bárbaros, extraños y antisociales que operan en los márgenes de la sociedad; este estereotipo justifica de alguna manera el que sean objeto de discriminación, persecución y represión.

Los creadores de este discurso han sido los actores encargados de velar por la seguridad y la justicia, y son quienes además focalizaron la problemática de la violencia en las maras y pandillas. Los medios de comunicación han hecho eco y han asimilado esta narrativa que escandaliza y condena, usando como recurso informativo la exaltación de las imágenes de temor, de antisociales, inadaptados y responsables de los hechos delictivos; de este modo su imagen de peligrosidad se torna el núcleo duro de la violencia. El manejo mediático que recibió y sigue recibiendo el tema de las maras, generó en la opinión pública una sensación de miedo y rechazo, lo que ha producido una estigmatización social de los niños y adolescentes pobres, que es el grupo más afectado por la inseguridad y la violencia<sup>36</sup>.

La cobertura que los medios de comunicación masiva y las tecnologías de la información y comunicación (TIC) dan al tema, junto con discursos que aumentan el

---

<sup>36</sup> Casa Alianza. *Informe mensual de la situación de los derechos de los niños y niñas y jóvenes en Honduras*. Tegucigalpa. 2015.

pánico social a través de publicaciones que relatan sucesos atroces, han tenido como consecuencia principal la percepción de inseguridad. De esta manera, se afecta la forma en que la ciudadanía interpreta los hechos violentos y a su vez provoca que esta representación sea la dominante.

El efecto de esta representación de la violencia ha funcionado como un mecanismo de *profecía autocumplida*, es decir, funciona como una falsa representación inicial de la situación, que da lugar a que estos grupos se replanteen y adopten comportamientos que son consecuentes con la identidad que les ha sido asignada, y que adapten la conducta que se espera, validando de esta forma, concepciones que inicialmente eran falsas o que al menos no se encontraban en la escala en la que se presentaban. Esta validez engañosa perpetúa el error y muestra el efecto que puede traer una falsa creencia.

### **2.3. La Policía Nacional**

No es nada raro que aparezcan los siguientes titulares en los periódicos hondureños “La lista de policías vinculados a delitos es escalofriante”; “Narcotráfico y colusión policial toman el pulso a la seguridad en 2012”; “Crimen organizado infiltró estructuras del Estado en Honduras”<sup>37</sup>.

La Policía Nacional está concebida como una organización para la defensa del orden público, pero lamentablemente ha quedado al descubierto la implicación de algunos de sus integrantes en bandas del crimen organizado, a los que se les vincula con el robo de autos, secuestros, sicariato, extorsión y narcotráfico. Estas conexiones debilitaron los niveles de confianza en la institución policial, lo que ha traído como consecuencia que los ciudadanos se sientan indefensos frente a la criminalidad y, por lo tanto, hay un incremento en los niveles de temor.

Un estudio realizado por Salomón indicó que la ciudadanía no se encuentra satisfecha con el desempeño de la institución policial<sup>38</sup>. Por otro lado, en un informe de CONADEH se indagó sobre el sentimiento que la policía transmite a la población y los

---

<sup>37</sup> En su orden, *El Herald*. 25 de abril d 2014; *Proceso Digital*. Martes, 3 enero de 2012; *El Herald*. 18 de febrero de 2015.

<sup>38</sup> SALOMÓN, Leticia. *El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadana*. PNUD. Tegucigalpa. 2004.

resultados indicaron que el 53% declaró tenerles miedo<sup>39</sup>. Los bajos niveles de confianza que la ciudadanía tiene hacia la policía han llevado a que la población hondureña sea más temerosa de la criminalidad, ya que dudan de la eficacia de la institución que debería brindarles protección.

El gobierno, al reconocer que la policía no estaba cumpliendo su función de velar por el orden público, contribuyó en el incremento de la desconfianza y el temor, provocando que se incorporara al ejército en tareas policiales y posteriormente, la creación de la policía militar de orden público. Es notorio que para combatir la inseguridad la fórmula que se está experimentando es fortalecer la fuerza policial, sin lograr que la sociedad cambie su percepción de desconfianza.

El miedo al delito es causado, en parte, por la alta percepción de corrupción y la baja percepción de eficiencia de la policía, pero también es causado por los distintos operadores de justicia y el Estado en general, que se han mostrado impotentes al afrontar el asunto con resultados satisfactorios para la ciudadanía, experimentándose altos niveles de impunidad, lo que hace que el miedo al delito no solo tenga como base la delincuencia, sino también factores institucionales que influyen en el mismo.

El desamparo institucional y social crea condiciones específicas para que el temor de ser víctima, se asocie al involucramiento de la policía y actores del Estado en homicidios, tráfico de drogas y armas, corrupción, etc. Dentro de este panorama el gobierno pretende legitimarse con el recurso de la fuerza, pero el relativo fracaso de políticas seguridad, no hace más que potenciar o realimentar la sensación de inseguridad<sup>40</sup>.

### **3. MARGINALIDAD SOCIAL**

Según el Instituto Nacional de Estadística de Honduras aproximadamente 2 de cada 3 personas en Honduras son pobres<sup>41</sup> y según la Comisión Económica para América

---

<sup>39</sup> "A cinco de cada diez hondureños la Policía Nacional les transmite miedo". En *El Heraldo*. 7 de abril de 2014. Accesible en <http://www.elheraldo.hn/alfrente/565227-209/a-cinco-de-cada-diez-hondurenos-la-policia-nacional-les-transmite-miedo>. Consultado el 16 de febrero 2015.

<sup>40</sup> PEGORARO, Juan S. "Violencia delictiva, inseguridad urbana: la construcción social de la inseguridad ciudadana". En *Nueva Sociedad*. Número 167. Mayo - Junio 2000.

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiples (junio 2014)*. INE. Tegucigalpa, Honduras. 2014.

Latina y el Caribe, Honduras es uno de los países más inequitativos de la región<sup>42</sup>. Asimismo, estudios realizados en América Latina señalan que la violencia es más común en sociedades en las que existe una mayor inequidad; por tanto, donde hay menores posibilidades y oportunidades de desarrollo social existirá más violencia.

La búsqueda de los responsables de la violencia ha llevado a colocar a varios actores potenciales como el origen de la actividad delictiva; es así como se han generado una serie de sospechas, que estereotipan y estigmatizan especialmente a los jóvenes. Una de las consecuencias negativas que genera el miedo, es que jóvenes procedentes de barrios con altos niveles de criminalidad, al buscar trabajo, se encuentran con que hay organizaciones y empresas que toman en cuenta la procedencia como criterio de contratación, de tal manera que las personas que residen en alguno de los barrios o colonias marginales, son descartadas en razón de pertenecer a una comunidad con altos niveles de violencia. El prejuicio detrás de este estigma, es que se vuelve peligroso para la empresa tener una persona procedente de estos lugares debido a que puede ser parte de un grupo criminal o porque tiene una alta probabilidad de ser víctima de la delincuencia y no quieren tener nada que ver con este tipo de eventos. Un criterio de este tipo, que estigmatiza y excluye, tiene su base en el miedo.

Cortina acuñó el término "aporofobia" para referirse al sentimiento de rechazo a los pobres, que se manifiesta al ser tratados como delincuentes, sucios, malolientes y maleducados, típicamente son vistos como flojos, débiles y perezosos. Este estereotipo alimenta sentimientos de miedo hacia los pobres, pues supone que son violentos<sup>43</sup>. Actualmente se habla de nuevas marginalidades para referirse a esa población que no tiene opciones de salud, educación y trabajo, que incluye a jóvenes que no estudian ni trabajan, vendedores ambulantes, indigentes, malabaristas de los semáforos, limpia parabrisas, niños de la calle y que representan un signo de alerta ante los peligros y miedos de la ciudadanía que visiblemente capta la realidad de la pobreza y la marginalidad que coexiste en este espacio social.

---

<sup>42</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de estados latinoamericanos y Caribeños*. CEPAL. Quito, Ecuador. Enero de 2016.

<sup>43</sup> CORTINA, Adela. "Aporofobia". En *El País*. Martes, 7 de marzo de 2000. Accesible [http://elpais.com/diario/2000/03/07/opinion/952383603\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/03/07/opinion/952383603_850215.html)

Respecto a la pregunta *¿Qué atemoriza a la ciudadanía hondureña?*, los análisis realizados muestran que los temores no son consecuencia de datos objetivos sobre el peligro ya que es construido subjetivamente; lo que atemoriza no sigue criterios racionales ni lógicos, pues entran en juego sesgos, actitudes y prejuicios que paradójicamente provocan que actores delictivos altamente violentos, sean menos temidos y otros que son poco violentos sean muy temidos.

Si lo que atemoriza no es lo que más amenaza, cabe la pregunta ¿qué papel está jugando realmente el miedo? Desde una perspectiva psicoanalítica, habría que entender que el miedo al delito es el contenido manifiesto, pero detrás de éste se encuentra lo que Freud denominó contenido latente, en él se puede detectar que probablemente lo que está estructurando los miedos sea en parte, el contexto actual caracterizado por la existencia de una serie de factores que inducen la inseguridad, que convergen y se solapan para intensificar la experiencia de temor de la ciudadanía. Tal es el caso de la vulnerabilidad ambiental, las crisis políticas y las crisis socioeconómicas; son condiciones que constantemente producen sobresaltos y que hacen que se abrigue una inseguridad que deriva de otros ámbitos de la experiencia vital.

En segundo lugar, la otra fuente de temor que está latente es la reconfiguración del Estado a la luz de los modelos neoliberales y la globalización. A medida en que el Estado se va replegando y reconfigurando para desobligarse de la educación, la salud, el empleo e incluso de la seguridad ciudadana, va generando incertidumbre, provocando ansiedad tanto en la esfera económica, como en el bienestar social y la seguridad pública. De modo que las raíces en las que se asienta el miedo van más allá de la violencia, que resulta ser la punta del iceberg, por ser la más visible.

En resumen, lo que atemoriza a la ciudadanía en Honduras no son solo los distintos actores artífices de la violencia, sino también la incapacidad del Estado de cumplir su rol tradicional, y el ritmo de los cambios que generan inestabilidad y pérdida de los referentes tradicionales que ayudaban a ubicarse y tener asideros desde los cuales era pensable un mundo seguro.

#### **4. ¿QUÉ EFECTOS TIENE EL MIEDO AL DELITO EN EL COMPORTAMIENTO SOCIAL?**

La importancia de estudiar el miedo reside en la conexión que éste tiene con el comportamiento, ya que una de las funciones que cumplen las emociones es guiar la conducta. Sin embargo, hay que evitar las simplificaciones que sugieran un determinismo; la idea de que las emociones inciden en el comportamiento no se puede pensar de forma rígida y estereotipada.

La respuesta va a depender de la percepción del riesgo de vulnerabilidad, por lo que en este apartado se van a describir cuatro circunstancias que muestran cómo las personas suelen afrontar sus miedos, evidentemente ello no agota las posibles respuestas, pero son un ejemplo de las estrategias de afrontamiento que se suelen adoptar frente al miedo provocado por el delito.

#### **4.1. Huyendo del miedo al crimen: Migrantes y desplazados**

El miedo al delito juega un papel central en la migración y desplazamiento de personas, la percepción de peligro motiva la respuesta de huida, como una forma de evitar el peligro y salvar la vida.

De acuerdo al INE el 81% del total de los hogares hondureños reporta tener uno o más miembros que se fueron al extranjero en los últimos 10 años, los mayores contingentes salieron entre 1998 y 2005. Según el INE, en una época normal, la corriente migratoria hondureña hacia EUA atrae un promedio de 25 personas por hora, sumando entre 80 mil a 100 mil hondureños por año<sup>44</sup>. Los que se van, en su gran mayoría, son jóvenes, más hombres que mujeres, pero la diferencia no es sustancial, ambos con menos de 30 años de edad<sup>45</sup>.

Según un estudio realizado por ACNUR de 98 menores de edad de nacionalidad hondureña y en condición de migrantes que fueron consultados sobre las razones que los motivaron a salir del país, el 57% manifestaron necesidades potenciales de protección internacional. Por otro lado, el 44% de estos fueron amenazados o fueron víctimas de violencia por parte de actores criminales armados organizados y el 24% reportaron haber

---

<sup>44</sup> Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia. *Caracterización del desplazamiento interno en Honduras*. INE/ACNUR/JIPS/ERIC-SJ. Tegucigalpa. Noviembre de 2015.

<sup>45</sup> PUERTA, Ricardo. "Realidades en la migración hondureña internacional". En *Proceso Digital*. Accesible en [http://www.proceso.hn/zona/0030\\_realidad.htm](http://www.proceso.hn/zona/0030_realidad.htm)

sido abusados en sus hogares. El 11% reportaron haber sido víctimas tanto de la violencia en la sociedad como de abuso en sus hogares. Mientras que un 43% no mencionaron daños graves como razones para huir, un 21% manifestaron haber vivido en situaciones de privación<sup>46</sup>.

Otro estudio realizado por Kennedy indicó que tanto los niños y niñas, como sus familiares, consideran que el riesgo de tomar la ruta hacia EUA no es tan grande como el riesgo de quedarse en su país, porque sienten que quedarse es prácticamente para morir. Según la autora el 60% declara que huyen por amenazas de las maras (pandillas) o por miedo a la policía, y concluye indicando que se trata de una migración forzada<sup>47</sup>.

Hay personas que en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, a causa del peligro que se deriva de las amenazas directas que le son formuladas o percibidas por múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia, se ven obligadas a desplazarse huyendo de la violencia y en ocasiones, son desplazamientos intra-urbanos que demuestra una forma de escapar. Estos buscan un lugar lejos de los responsables de los asesinatos, las masacres, las desapariciones, el secuestro, las amenazas y el terror.

Según INE/ACNUR/JIPS/ERIC-SJ (2014) el fenómeno del desplazamiento interno de la población como consecuencia de la violencia e inseguridad, afecta a hogares y personas en varios municipios y numerosos barrios donde los habitantes están expuestos de manera continua a ser desplazados; normalmente, el fenómeno afecta a la familia entera<sup>48</sup>. El miedo no desaparece después de ese primer momento. El temor a que se repitan las historias de muerte y persecución que los acompañan, genera diversas estrategias de visibilización o invisibilización, por el temor a ser identificados por quienes los hicieron partir, pero también se activa el temor a no ser reconocidos como ciudadanos, por lo que viven en una intranquilidad permanente.

---

<sup>46</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los Estados Unidos y el Caribe. *Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*. ACNUR. Washington, D.C. 2015.

<sup>47</sup> KENNEDY, Elizabeth. *No Childhood Here: Why Central American Children Are Fleeing Their Homes*. American Immigration Council. Perspectives. Washington, D.C. July 2014.

<sup>48</sup> Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia. *Caracterización del desplazamiento interno... op. cit.*

## **4.2. Acontecimientos traumáticos: ¿Cuándo el miedo se vuelve psicopatología?**

La experiencia de ser víctima de un delito genera temores e indefensión; la exposición al peligro, la integridad física y psicológica, deja a quienes lo han sufrido con una incapacidad de afrontar la situación tal y como regularmente se hace, una situación traumática como lo es el delito violento supone la quiebra de la seguridad de la persona y sus familiares cercanos.

Además del daño físico y económico queda una secuela psicológica. Casi la totalidad de las personas expuestas a un suceso traumático por violencia, desarrollan síntomas de estrés postraumático (EPT), que es una reacción normal encaminada a asimilar lo sucedido y a aprender lo más posible del acontecimiento. En ocasiones se vuelve crónico y dura años afectando la vida de la persona en su desempeño laboral, su vida familiar y sus relaciones interpersonales<sup>49</sup>.

Los síntomas que suelen acompañar al EPT son los siguientes: el acontecimiento traumático es reexperimentado persistentemente, parece estar sucediendo de nuevo una y otra vez, hay recuerdos reiterativos y angustiantes del hecho, se presentan pesadillas repetitivas del hecho y se producen reacciones fuertes y molestas a situaciones que recuerdan al hecho. También se acompaña de insensibilidad emocional o desinterés generalizado, hay sentimientos de indiferencia, de no poder recordar aspectos importantes del evento, se evitan a las personas, lugares o pensamientos que hagan recordar el hecho. Se produce una hipervigilancia y examina los alrededores en busca de signos de peligro, también se produce una culpa constante acerca del hecho, incluso culpa del sobreviviente y culpa a otros por lo sucedido.

Debido a los niveles de violencia que tiene el país, hay una alta exposición a sucesos capaces de generar estrés postraumático, entre los más frecuentes se pueden mencionar las muertes violentas de un familiar cercano, ser víctima de robo, amenaza con arma, testigo de homicidios, de masacres o víctimas de extorsión.

## **4.3. El miedo como rediseñador de los espacios sociales**

---

<sup>49</sup> MEDINA-MORA, Ma. Elena, BORGES-GUIMARAES, Guilherme, RAMOS-LIRA, Luciana, et al. "Prevalencia de sucesos violentos y de trastorno por estrés postraumático en la población mexicana". En *Salud Pública de México*. Volumen 47. Número 1. Cuernavaca. Enero/febrero 2005. Accesible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342005000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342005000100004&lng=es&tlng=es).

Una de las reacciones más comunes frente al miedo es la evitación de las amenazas. En el caso concreto del miedo al delito, con la evasión o evitación de las figuras que representan un riesgo se logra controlar el temor y consecuentemente la sensación de inseguridad.

La segregación y fragmentación son características que rediseñan los espacios de las ciudades, en Tegucigalpa, por ejemplo, hay varios barrios y colonias en los que de forma espontánea decidieron colocar barreras físicas en la calle de entrada, además procedieron a regular el ingreso de personas y se contratan compañías de seguridad privadas, que pasan a ejercer la función de mantener el orden y la seguridad; posteriormente, la Corporación Municipal legalizó estas acciones y promovió la medida conocida como *Barrio Seguro*, la cual consiste en autorizar que las colonias colocaran muros perimetrales y portones de acceso controlado, a fin de evitar el ingreso de posibles figuras amenazantes. Adicionalmente las casas se han dotado de sus propios muros, verjas o cercas e incluso cámaras con el objetivo de alcanzar la ansiada seguridad.

Esta medida ha provocado el aislamiento progresivo de los habitantes de las comunidades, lo cual supone una desconfianza no solo de agentes externos, sino también de sus propios vecinos, dando como resultado una convivencia limitada.

Los espacios que se identifican como seguros, se caracterizan porque aparentan ser confortables, son climatizados y tiene un control panóptico; son lugares privados, que toman la forma de centros comerciales, espacios residenciales cerrados o lugares públicos acotados y de transición.

Por oposición están los espacios públicos que provocan un sentimiento de inseguridad, son espacios abiertos donde confluyen alteridades diversas e impredecibles, son lugares considerados de alta peligrosidad, asociados con posibles actividades delictivas o marginales. En consecuencia, la interrelación entre el espacio público y el miedo da como resultado la pérdida progresiva y desaparición por abandono del espacio público urbano tradicional. Cuando un lugar ha sido abandonado por el miedo, el mismo es tomado por grupos antisociales.

El hecho de estructurar las diferentes áreas según la lógica de espacios seguros e inseguros no reduce el miedo, ya que las figuras amenazantes que dan a lugar a éste se mantienen latentes, a fin de calmar estas emociones y la ansiedad que produce, se opta por ignorarlo, olvidándose de que existe, pero resulta inevitable tener que moverse en lugares donde se pierde la seguridad.

#### **4.4. Victimización y comportamiento fóbico**

“La tarde del jueves 10 de diciembre del año 2015 sicarios en moto asesinan en la ciudad de La Ceiba al futbolista Arnold Peralta”; “el 29 de enero de 2016 una balacera en Tegucigalpa ocurrida en la tarde del domingo dejó un muerto y cuatro heridos en la colonia Loarque, en la salida sur de la capital hondureña. La víctima era el propietario de la llantera”.

El asesinato del futbolista seleccionado internacional, así como del propietario de un pequeño negocio de reparación de llantas, muestra que las víctimas de la violencia son de muy distintas características sociales, la violencia de hoy alcanza no solo a los ciudadanos más vulnerables, sino que se extiende a múltiples capas de la sociedad, incluso aquellos que tienen condiciones para guardar su seguridad.

Estos acontecimientos están provocando que algunos ciudadanos sientan miedo de ser víctimas de la violencia; en ciertos casos se llega a observar la tendencia a exagerar la probabilidad de ser víctima del delito y experimentar un comportamiento fóbico, es decir una amplificación del miedo al delito.

La acentuación del riesgo por parte de la ciudadanía trae como consecuencia el aumento de la desconfianza hacia los otros. Según el Latinobarómetro (2014) Honduras es el país de la región Latinoamericana que muestra mayores niveles de desconfianza hacia el gobierno, el Congreso Nacional, el poder judicial y los partidos políticos<sup>50</sup>. La desconfianza está ligada a la inseguridad, ya que cuando no se sabe que esperar de los otros o se sospecha de los demás, sería poco racional asumir el riesgo de establecer acciones colectivas o iniciar relaciones de cooperación<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. Bases de datos. 2013. Accesible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

<sup>51</sup> LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Anthropos. Barcelona. 2005.

Cuando se teme a los otros se gastan recursos en prevenir y vigilar su conducta. Ello reduce los recursos para invertir en otras necesidades que seguramente promoverían una mayor calidad de vida y bienestar; un subproducto de este estado emocional son los bajos niveles de cultura ciudadana y de eficacia colectiva.

El miedo al delito condiciona los estilos de vida que se ven menoscabados en tanto las personas se restrinjan de realizar actividades recreativas y de convivencia, prefieren la seguridad de sus hogares, evitan espacios abiertos y emplean estrategias autoprotectivas, además de que despliegan una serie de actitudes paranoides, es decir, sospechan que les pueden hacer daño y los potenciales victimarios pueden estar en cualquier parte. Estas emociones disminuyen la orientación hacia actividades físicas, como transitar libremente por las calles y se restringe la libertad y las oportunidades personales.

Otra consecuencia es que se ha encontrado una mayor relación de aceptación de la ciudadanía hacia las acciones más punitivas contra el delito y una aceptación de la restricción de la democracia, en aras de ganar en seguridad. Al respecto, cabe mencionar que Adorno planteó la personalidad autoritaria, como una serie de características que predisponen a la sociedad a aceptar y adoptar creencias políticas antidemocráticas y a encontrar satisfacción en la sumisión a la autoridad, dirigiendo la agresión hacia las minorías sociales o grupos sometidos a la marginación social. También se caracteriza por unas formas de pensar muy determinadas y rígidas, es decir, estereotipadas, con abundancia de prejuicios, actitudes propias del conservadurismo de derecha y actitudes intolerantes<sup>52</sup>.

Una consecuencia final es que los grupos menos victimizados son los que tienen mayor sensación de inseguridad, esto explicaría por qué, a pesar de que hay reportes que indican una reducción en las tasas de homicidio (indicador clave para el diagnóstico del nivel de violencia) se mantiene la percepción de inseguridad y se produce un debate sobre la falta de credibilidad de las estadísticas<sup>53</sup>.

#### **Recuadro: Estrategias que utilizan las personas que experimentan**

---

<sup>52</sup> ADORNO, Theodor W., LEVINSON, Daniel J., et al. *The Authoritarian Personality*. University of California. Berkeley, CA. 1950.

<sup>53</sup> KESSLER, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2009.

### **comportamiento fóbico frente al delito:**

***Permanecer asustado:*** si la persona se siente en peligro se enfrenta a una disyuntiva, puede optar por ignorarlo, pero estaría más expuesto a sufrirlo y verse sorprendido por su actitud temeraria; por otra parte, puede optar por no estar pendiente de la amenaza, para así tenerlo bajo control, pero estará permanentemente angustiado y alerta, con una preocupación excesiva.

***A mayor inseguridad mayor control, a mayor control mayor inseguridad:*** si la persona percibe que las amenazas pueden rebasar su capacidad para afrontarla, entonces buscará equiparse con mayores dispositivos para guardar su seguridad; la excesiva atención a los mecanismos que aseguran su bienestar, le recuerdan lo vulnerable que es. El mayor control directo y voluntario de la acción le lleva a conocer más sus vulnerabilidades. La paradoja consiste en que si no aumenta el control no ganará confianza, pero si aumenta el control poniendo mayor atención será menos efectiva, entonces no gana en seguridad y tendrá que aumentar el control.

***La jaula de oro:*** Las conductas más frecuentes frente al miedo son la evitación y la búsqueda de condiciones de seguridad; esto proporcionará la sensación de seguridad, pero por otro lado genera dependencia, pérdida de autonomía y limitación del desarrollo personal, condiciones que conducen a la insatisfacción y angustia.

***Miedo al miedo:*** los miedos que tienen otros, se hacen nuestros miedos, es una emoción que se contagia, observar el miedo en los demás prende nuestro sistema de alarma para alertarnos los unos a los otros de que hay amenazas; las alarmas que colocamos nos asustan más que el peligro mismo, las manifestaciones de miedo se convierten en la fuente de inseguridad, frente a lo que hay que estar alerta.

En este apartado se ha intentado responder la pregunta: *¿Qué comportamientos se adoptan cuando hay miedo?* Se han mostrado algunas consecuencias potenciales que la experiencia de miedo puede tener y conducir a conductas colectivas como huir, evitar y aislarse. Así, el fenómeno de la migración y el desplazamiento poblacional tiene un fuerte componente en el miedo al crimen; la fragmentación de los espacios sociales que segregan una parte de la población y que convierte a lugares privados en seguros y los

lugares públicos en inseguros y los comportamientos fóbicos que sirven para discriminar socialmente, han conducido a la búsqueda obsesiva y compulsiva de la seguridad con el objetivo de salvaguardar la vida y para ello, el fetiche utilizado son los dispositivos de seguridad. Paradójicamente, mientras más dispositivos de seguridad haya para hacer frente a los peligros, mayor es la percepción de fragilidad y vulnerabilidad. Entre más se protege con muros, cámaras de vigilancia o alarmas, habrá más aislamiento del resto de la comunidad; entre más aislado, menos conocimiento habrá del otro y más se desconfiará de él, y entre más desconfianza, menor será la sensación de seguridad y mayor la sensación de miedo. Este es el bucle que va dando forma a los comportamientos que se asumen socialmente frente a la violencia.

## **5. ¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE EL MIEDO AL CRIMEN PARA EL COMBATE A LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD?**

A continuación, se plantean algunas implicaciones de los análisis realizados:

- a) *El miedo al delito es un mediador de la forma en que se está entendiendo el fenómeno de la violencia:* Emociones como el miedo al delito contribuirán a la representación social que se hace del fenómeno de la violencia, es decir, hay mecanismos subjetivos que haciendo uso del lenguaje dan vida a las concepciones y al entendimiento tanto de la violencia como de la inseguridad e influyen al conjunto de la sociedad a través de los medios de comunicación.
- b) *El miedo al delito condiciona los comportamientos que asumimos para alcanzar mayor seguridad:* las conductas que regularmente asume la ciudadanía frente al miedo al delito, permiten constatar que las reacciones típicas ante estas emociones están presentes en manifestaciones como la migración y el desplazamiento (huir), la fragmentación y segregación del espacio social (aislamiento), y el comportamiento fóbico (conducta defensiva). Paradójicamente, los mecanismos utilizados son poco o nada eficaces y más bien lo que producen es mayor vulnerabilidad y fragilidad.
- c) *El miedo al delito como emoción positiva o negativa:* temerle al delito no necesariamente es algo negativo ya que ayuda a realizar las conductas preventivas, actitudes de precaución y de cuidado, el problema es cuando el

miedo se intensifica e impide alcanzar las reacciones más eficaces para reducir las amenazas. El miedo ha sido utilizado estratégicamente en campañas de prevención y su eficacia es relativa, por lo que su implementación puede ser útil pero también, el miedo excesivo puede resultar contraproducente.

- d) *El miedo ocupa el lugar de la esperanza:* las emociones reflejan que el grado de confianza de una sociedad en sí misma, determina la habilidad para recuperarse de una crisis, de responder a nuevos retos y ajustarse a circunstancias cambiantes. Los discursos actuales en el ámbito social político y económico están cargados de miedo, se persuade a la ciudadanía de que hay que temer y que la salvación está en dotarnos de mecanismos de seguridad, éstas prácticas están llevando a la sociedad a configurar una cultura del miedo.
- e) *Un escenario futuro en el que reina el miedo:* ¿Qué pasaría si la obsesión por la seguridad se mantiene? Imaginemos una sociedad hipervigilada, donde el delito se ha consolidado en algunas zonas donde reina el caos y la delincuencia opera abiertamente, por otra parte, hay zonas en las que se cuenta con espacios seguros y donde los ciudadanos se mueven tranquilamente, pero con temor de que en algún momento los alcance el caos que domina en las zonas inseguras. Aunque parezca un escenario de ciencia ficción, no se encuentra muy distante de las tendencias que están marcando los acontecimientos actuales y la forma en que se está gestionando nuestra vida emocional.
- f) *Hacia una política pública que busca el bienestar subjetivo:* El marco referencial en el cual se inscribe este artículo es el papel de las emociones, la forma en que se está gestionando el miedo al delito y las consecuencias que tiene en la violencia, como una inadecuada gestión de esta emoción que, en vez de contribuir a reducir la violencia, está jugando un papel para mantener el clima de inseguridad. Hoy día existe la conciencia de que el bienestar subjetivo es una medida legítima de progreso social.

## 6. COMENTARIO FINAL

Según el IUDPAS, la inseguridad es el principal problema que tiene la población en Honduras, la razón más visible es que la violencia se ha convertido en el hecho omnipresente y estas circunstancias han provocado que el estado emocional que caracteriza a la ciudadanía hondureña es el miedo al delito<sup>54</sup>. El presente artículo muestra cómo esta emoción, es una construcción subjetiva, que aunque aparentemente se activa como consecuencia de la amenazas y en función del riesgo que comportan, en este trabajo se propone que no hay una correspondencia entre el riesgo que tiene el narcotráfico, que se estima incluso como una amenaza global<sup>55</sup>, con el terror que se le tiene a las maras, o el efecto ambivalente que produce la policía nacional provocado por la desconfianza de la población, debido al supuesto involucramiento de algunos de sus miembros con la delincuencia común y el crimen organizado; finalmente, el miedo fóbico que provocan los maginados sociales quienes curiosamente son temidos por una parte de la población, demuestra cómo la discriminación, el prejuicio y la exclusión son parte inherente en la construcción del temor.

Si se colocan éstos miedos en el contexto mundial cambiante, inseguro, con constantes sobresaltos y un contexto local caracterizado por crisis política, económica, social y ambiental, se genera un panorama en donde el miedo se ve reforzado por condiciones que van más allá del clima de violencia. Se le teme entonces a la incertidumbre y a la incapacidad de las instituciones de hacerle frente a los problemas, lo que se traduce en una victimización.

El miedo al delito es un mecanismo colectivo que es visible en la psicología de las masas, cuando vemos regularidades en la forma en que la ciudadanía responde ante las representaciones que se instalan en la mente, se contempla la migración como reacción de huida, la segregación residencial como un mecanismo de aislamiento, el estrés postraumático como un mecanismo de evasión y la fobia social como un mecanismo obsesivo compulsivo de defensa frente a la amenaza. La efectividad de estos

---

<sup>54</sup> Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras. Informe ejecutivo 2014*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa. Marzo de 2015.

<sup>55</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. *Informe Mundial sobre las drogas*. UNDOC. New York. 2013.

comportamientos sociales es relativa y permiten la sobrevivencia, pero podrían estar perpetuando el miedo.

Es sabido que, en la consulta clínica, el paciente angustiado, que utiliza como mecanismo de rumiación para afrontar sus miedos, los va perpetuando en la medida en que dedica pensamientos y acciones que los fortalecen y debilita otras áreas que son justamente las que verdaderamente son el origen de sus miedos, sirva esta metáfora para entender cómo las reacciones que se están adoptando han mostrado su ineficacia por cuanto no parece estar solucionando el problema.

El estado de miedo que actualmente parece caracterizar la sociedad hondureña, es una variable a considerar en el análisis de la violencia y la inseguridad. Las políticas públicas deben adoptar una perspectiva más integral en la que se incorpore la dimensión emocional de la problemática, especialmente proponiéndose en bienestar subjetivo como un objetivo legítimo de la sociedad.

### III

## LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO Y EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA: MILITARES, MANO DURA Y TREGUAS

---

*Sonja Wolf\**

### 1. INTRODUCCIÓN

La noche del 26 de septiembre de 2014, 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, en el estado mexicano de Guerrero, fueron forzosamente desaparecidos en la ciudad cercana de Iguala. Los jóvenes y sus compañeros, quienes habían tomado autobuses para asistir a una marcha en la Ciudad de México y querían recaudar fondos, pasaban por el lugar cuando fueron atacados a balazos por policías municipales. Según las investigaciones oficiales dirigidas por la Procuraduría General de la República (PGR), policías municipales entregaron los estudiantes al grupo criminal Guerreros Unidos, a orden del alcalde de Iguala, por querer boicotear un acto público de su esposa y haber sido confundidos con integrantes del grupo criminal Los Rojos. Posteriormente, sicarios de los Guerreros Unidos habrían asesinado a los jóvenes y quemado sus restos en el basurero de Cocula.

La versión oficial de los sucesos está plagada de incongruencias e incógnitas, y las evidencias científicas que la sustentan, especialmente sobre la supuesta quema de los cuerpos en el basurero, fueron recibidas con amplio escepticismo. Los padres de los estudiantes solicitaron la realización de peritajes independientes e incluso se movilizaron para localizar a sus hijos y luchar por la verdad y la justicia. Los primeros estudios presentados por peritos independientes, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el Equipo Argentino de Antropólogos Forenses, contradicen la versión oficial en aspectos clave.

Los expertos registraron intentos de encubrimiento y casos de tortura en las investigaciones oficiales. Por otra parte, no hallaron evidencias que respaldaran la hipótesis de un fuego de la magnitud requerida y de la duración informada que habría

---

\* Investigadora con Cátedra CONACYT adscrita al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

resultado en la incineración de los 43 estudiantes en el basurero de Cocula<sup>56</sup>. En cambio, indicaron que policías de los tres niveles de gobierno, además del ejército, habrían participado en el ataque. Éste podría haber ocurrido, porque uno de los autobuses cargaba drogas y las fuerzas de seguridad buscaron evitar que cualquier autobús saliera de Iguala esa noche<sup>57</sup>. La desaparición forzada de los jóvenes es un caso emblemático que resalta la complicidad oficial con el crimen organizado, la corrupción, la impunidad y la disfuncionalidad del sistema de justicia mexicano.

La situación en Centroamérica es igualmente desoladora. Los países del istmo comparten ciertas características histórico-estructurales, pero exhiben niveles muy desiguales de violencia. Desde que terminaran las guerras civiles y la represión política, el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) ha estado experimentando tasas de homicidios extremadamente elevadas. En algunos casos, como en Honduras tras el golpe de Estado ocurrido en 2009, la inestabilidad política ha fomentado la violencia. No obstante, los tres países forman parte del corredor regional de drogas y es legítimo pensar que la delincuencia organizada alimenta en cierta medida el volumen de homicidios. Buena parte del crimen violento está además asociado a las pandillas callejeras, grupos que desde siempre han absorbido a adolescentes marginados en busca de identidad, respeto y estatus. Sin embargo, la tradicional falta de una coherente política de pandillas y la apuesta por la represión, las han convertido en grupos más complejos y brutales que no sólo tienen una fuerte participación en la economía ilícita, sino que también han desarrollado un mayor enraizamiento social.

Este capítulo tiene como objetivo examinar las principales características y efectos de las políticas de seguridad implementadas en la actualidad por México y el Triángulo Norte de Centroamérica. El análisis sugiere que el relativo descuido de la prevención social ha ido acompañado de una preferencia generalizada por estrategias represivas, a menudo con participación militar. La prevención, por dar resultados a largo plazo y encontrar la resistencia de las elites, no es políticamente rentable. En cambio, el enfoque

---

<sup>56</sup> Equipo Argentino de Antropología Forense. *Peritaje sobre los hechos ocurridos en el basurero de Cocula. Resumen Ejecutivo*. EAAF. Ciudad de México. 2016.

<sup>57</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. GIEI. Ciudad de México. 2015.

de la mano dura contra el crimen les ha permitido a sucesivos gobiernos lanzar un mensaje político-electoral de firmeza. Sin embargo, las iniciativas represivas han agravado la violencia y convertido a las bandas criminales y las pandillas callejeras en grupos más virulentos. Además, la participación militar en la seguridad interna ha conllevado malos tratos y tortura. Este texto inicia por revisar la situación del crimen y la violencia en los cuatro países, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna y los enfoques policiales de mano dura y la policía comunitaria. Posteriormente, analiza las treguas entre pandillas, así como la prevención social del crimen y la violencia. El capítulo cierra con algunas reflexiones y recomendaciones en materia de políticas públicas.

## **2. EL PANORAMA DE SEGURIDAD**

México cuenta con una larga historia de narcotráfico, pero durante el régimen priista de 71 años (1929-2000), los arreglos entre grupos criminales y un estado autoritario y centralizado mantuvieron bajos los niveles de violencia. La transición democrática supuso importantes cambios en los patrones de corrupción, así como el crecimiento de los grupos criminales. Ante la guerra contra las drogas emprendida por el Presidente Felipe Calderón (2006-2012), éstos se vieron obligados a robustecer su poder de fuego y su capacidad de sobornar a las autoridades. La ofensiva del estado que buscó detener o abatir a los líderes de los grupos criminales, implicó despliegues de las fuerzas federales ante la supuesta incapacidad de las policías municipales y estatales.

Esta estrategia militarizada implicó la fragmentación de las organizaciones ilícitas y su diversificación delictiva, además de repercutir en los niveles de violencia. Mientras en 2006 existían en México seis cárteles, datos de la PGR indican que como resultado de múltiples escisiones, para el año 2013 operaban más de 80 grupos en el país<sup>58</sup>. Las grandes organizaciones siguen dominando el tráfico de drogas, pero los pequeños grupos se disputan el control de territorios locales e incursionaron en delitos como la extorsión, el secuestro, el cobro de cuotas de piso y la distribución y venta de narcóticos. Ante el

---

<sup>58</sup> FLORES, Nancy. “Los 89 cárteles que arrasan México”. En *Contralínea*. 2 de junio de 2013. Accesible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>.

debilitamiento del estado de derecho y la expansión del crimen organizado surgieron en 2013 las autodefensas, especialmente en Michoacán<sup>59</sup>.

La tasa de homicidios en México, que había seguido una tendencia a la baja desde 1993, empezó en 2007 a ascender a 8 homicidios por cada 100,000 habitantes (un total de 8,867 asesinatos) y en 2011 alcanzó su máximo con 24 homicidios por cada 100,000 habitantes (un total de 27,213 asesinatos).<sup>60</sup> La violencia, además de llegar a ser más espectacular y grotesca, experimentó una dispersión geográfica, ya que los conflictos entre grupos criminales dejaron de circunscribirse a plazas estratégicas para el tráfico de drogas o a enclaves de producción o distribución<sup>61</sup>. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 59% de homicidios cometidos en 2014 se usaron armas de fuego<sup>62</sup>. Las víctimas suelen ser hombres entre 20 y 39 años de edad<sup>63</sup>. No obstante, los periodistas y defensores de derechos humanos se han convertido en un blanco especial de la violencia. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró 109 homicidios de periodistas desde 2000 hasta enero de 2016, así como 20 desapariciones de periodistas para el período 2005-2015<sup>64</sup>.

Durante la “guerra sucia” (1960s-1970s) se dieron múltiples desapariciones forzadas en México. Sin embargo, la incidencia de desapariciones –con o sin participación de agentes estatales– se acentuó a partir de la narcoguerra. El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas –incompleto y metodológicamente deficiente– incluye las fichas de más de 27 mil personas<sup>65</sup>. La falta de investigaciones prontas y diligentes hace que los mismos familiares realizan la búsqueda de las víctimas, y si bien

---

<sup>59</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto*. CNDH. Ciudad de México. 2015.

<sup>60</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios”. 20 de julio de 2015. Accesible en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_07\\_4.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf).

<sup>61</sup> GUERRERO, Eduardo. “La raíz de la violencia”. En *Nexos*. 1 de junio de 2011. Accesible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14318>.

<sup>62</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios”... *op. cit.*

<sup>63</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Defunciones por homicidio, por edad y sexo (1990-2015)”. Accesible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).

<sup>64</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Recomendación General N° 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*. CNDH. Ciudad de México. 2016, p. 10.

<sup>65</sup> VICENTEÑO, David. “Hay 27 mil 659 desaparecidos; reporte oficial del gobierno”. En *Excélsior*. 11 de febrero de 2016. Accesible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/11/1074404>.

algunas se hallaron en fosas clandestinas, el paradero de muchas sigue siendo una incógnita. Según la PGR, entre agosto de 2006 y octubre de 2015 se encontraron 662 cuerpos en 201 fosas, aunque las cifras oficiales son inconsistentes<sup>66</sup>.

Desde los años setenta, factores como la intolerancia religiosa, los conflictos comunales y el levantamiento zapatista han producido un desplazamiento forzado en distintas partes del país. Sin embargo, desde 2008 los enfrentamientos entre grupos criminales, fuerzas de seguridad y autodefensas han provocado un desplazamiento forzado –de difícil medición– en al menos 12 estados<sup>67</sup>. Por otra parte, el número de secuestros denunciados, a la baja desde 1997, experimentó un fuerte incremento a partir de 2008 y llegó a 1,698 en 2013<sup>68</sup>. El número de extorsiones denunciadas también mostró una tendencia al alza a partir de 2008, llegando a 8,196 en 2013<sup>69</sup>. Los últimos dos delitos han afectado, quizás de manera especial, a los migrantes indocumentados en México. Según estimaciones de la CNDH, al año se dan aproximadamente 20 mil secuestros de migrantes<sup>70</sup>. En 2011, se estimaba que el costo económico de la violencia generaba el 11% del PIB<sup>71</sup>.

En el Triángulo Norte de Centroamérica, las tasas de homicidios de las últimas dos décadas han sido generalmente elevadas. Aun así, sufrieron repuntes en ciertas coyunturas, como la implementación de las estrategias de mano dura contra las pandillas. Honduras mantuvo durante varios años la tasa más alta en la región, llegando a 86 por cada 100,000 habitantes en el período 2010-2011; Guatemala ha experimentado un sostenido descenso en el número de asesinatos desde 2010<sup>72</sup>. En El Salvador la tasa de homicidios disminuyó notablemente durante una tregua pandillera (2012-2013), pero

---

<sup>66</sup> ROBLES, Leticia Robles. “Reporta la PGR 662 cuerpos en 201 fosas; identificadas, 18% de las víctimas”. En *Excélsior*. 5 de febrero de 2016. Accesible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/05/1073237>.

<sup>67</sup> RUBIO, Laura. *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana*. Instituto Tecnológico Autónomo de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ciudad de México. 2014, pp. 120-121.

<sup>68</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015 (corte informativo: abril de 2015)*. Secretaría de Gobernación. Ciudad de México. 2015, pp. 2-6.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pp. 2-6.

<sup>70</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. CNDH. Ciudad de México. 2009, p. 9.

<sup>71</sup> Instituto para la Seguridad y la Democracia. *Una aproximación a los costos de la violencia y la inseguridad en México*. INSYDE. Ciudad de México. 2014, p. 11.

<sup>72</sup> Datos de los institutos forenses, consultados en <http://ca-bi.com/business-intelligence/>.

escaló después de su colapso y en 2015 llegó a 103 por cada 100,000 habitantes (un total de 6,657 homicidios)<sup>73</sup>. En los tres países, la amplia disponibilidad de armas de fuego contribuye a que más del 70% de asesinatos sean cometidos con ellas<sup>74</sup>. Éstas provienen de distintas fuentes, incluidas las Fuerzas Armadas<sup>75</sup>. Los hombres entre 15 y 34 años representan el 60% de las víctimas de homicidio<sup>76</sup>. Además, los conductores de autobús, en represalia por el incumplimiento de demandas de extorsión, y maestros amenazados por alumnos pandilleros se convierten con frecuencia en víctimas. En El Salvador, el costo económico de la violencia ascendió en 2006 a un monto aproximado de US\$2,010 millones, equivalente al 10.8% del PIB<sup>77</sup>.

Las desapariciones están asociadas a los gobiernos militares, pero la práctica ha resurgido en la actualidad y afecta sobre todo a personas jóvenes. En El Salvador, datos de la Policía Nacional Civil (PNC) muestran una tendencia al alza en el número de desapariciones denunciadas, de 1,248 en 2011 a 1,930 en 2014<sup>78</sup>. Algunas de las víctimas fueron halladas en las fosas clandestinas que se descubren periódicamente. La extorsión es considerada el mayor problema después de los homicidios, aunque se desconoce la cifra negra del delito. En Guatemala se observa un aumento pronunciado en las extorsiones registradas a partir de 2008, sobre todo al transporte público, llegando a un máximo de 9,500 denuncias en 2010<sup>79</sup>. Gran parte de los homicidios, extorsiones y, en cierto grado, las desapariciones, están asociadas a las pandillas callejeras, aunque se ignora el grado de su participación. No obstante, su visibilidad hace que los discursos mediáticos y políticos tiendan a centrarse en las pandillas, más que en otros perpetradores, como lo son los grupos del crimen organizado o agentes estatales.

---

<sup>73</sup> Datos de la Policía Nacional Civil, consultados en [www.elfaro.net](http://www.elfaro.net).

<sup>74</sup> World Bank. *El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia*. World Bank. Washington, D.C. 2012, p. 28.

<sup>75</sup> CHÁVEZ, Suchit. "FGR: Armas de guerra iban para pandillas". En *La Prensa Gráfica*. 5 de septiembre de 2015. Accesible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/09/05/fgr-armas-de-guerra-iban-para-pandillas>.

<sup>76</sup> World Bank. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. World Bank. Washington, D.C. 2011, p. 3.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>78</sup> SANTOS, Jessel. "Cuatro personas son reportadas desaparecidas a diario en el país". En *La Prensa Gráfica*. 4 de septiembre de 2015. Accesible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/09/04/cuatro-personas-son-reportadas-desaparecidas-a-diario-en-el-pais>.

<sup>79</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. *Entendiendo el Fenómeno de las Extorsiones en Guatemala*. CIEN. Ciudad de Guatemala. 2014, p. 1.

En el Triángulo Norte existen diversas pandillas, aunque los principales grupos son la Mara Salvatrucha y la Dieciocho, formados en Los Ángeles entre inmigrantes mexicanos y refugiados centroamericanos que lucharon por sobrevivir en barrios empobrecidos, hacinados y afectados por pandillas<sup>80</sup>. La alienación cultural y la precariedad socioeconómica asociada a una vida clandestina, hicieron que algunos jóvenes se unieran a una de las bandas. A principios de los noventa, Estados Unidos intensificó las deportaciones de no ciudadanos infractores. Ante las dificultades de inserción social en sus países de origen, muchos jóvenes fusionaron su cultura pandilleril estadounidense con grupos territoriales existentes. Años más tarde, la Dieciocho en El Salvador se dividiría en dos facciones rivales, los Sureños y los Revolucionarios. Pronto las pandillas empezaron a convertirse en un importante problema de seguridad, sobre todo en comunidades marginales urbanas, pero durante años ningún gobierno desarrolló una política coherente de pandillas.

A partir de 2002, se implementaron estrategias de mano dura con el objetivo declarado de suprimir a las pandillas y reducir los homicidios. Los planes, de carácter represivo y prescindiendo de la prevención y rehabilitación, propiciaron un aumento importante de las tasas de homicidio. Además, hicieron que las pandillas fortalecieran sus estructuras, intensificaran su accionar delictivo, actuaran con mayor brutalidad, ejercieran un control territorial más férreo y desarrollaran redes de apoyo en las comunidades bajo su dominio. El indiscutible fracaso de los planes de mano dura provocó su suspensión, pero el enfoque represivo ha prevalecido incluso en países supuestamente comprometidos con la prevención social, como lo es El Salvador con la llegada al poder de un partido de izquierda.

Lo anterior constituye una aproximación a la situación de crimen y violencia en México y Centroamérica, ya que la falta de datos completos, consistentes y confiables, así como la impunidad generalizada, dificultan una caracterización más precisa. La renuencia a denunciar por falta de confianza o miedo a represalias, junto con sistemas de justicia ineficaces por falta de capacidad y recursos, corrupción y nombramientos políticos, contribuye a que muchos casos no sean satisfactoriamente investigados, procesados y

---

<sup>80</sup> BRUNEAU, Thomas, et al. (Eds). *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. University of Texas Press. Austin, TX. 2011.

sancionados. En México se denuncian sólo 7 de cada 100 delitos y se obtienen sentencias condenatorias en el 4.46% de crímenes cometidos, con lo cual la impunidad llegaría al 99%<sup>81</sup>. En El Salvador, la Fiscalía General de la República (FGR) tomó en 2011 denuncias sobre 116,312 delitos, pero sólo el 27% de ese total llegó a un tribunal y sólo el 3.4% resultó en condenas<sup>82</sup>. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha ayudado a impulsar la investigación de redes criminales y a destapar casos de cohecho en ese país<sup>83</sup>. En enero de 2016, tanto El Salvador como Honduras crearon un mecanismo anticorrupción para cumplir con los requisitos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Sin embargo, ni la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) ni el Proyecto Combate a la Corrupción en El Salvador parecen tener la capacidad suficiente para desmantelar redes ilícitas.

### **3. LA PARTICIPACIÓN MILITAR**

La CIDH ha advertido contra la participación de elementos militares en la seguridad interna de los países. Según la Comisión, es necesario mantener la separación entre la seguridad pública como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que las dos instituciones difieren sustancialmente en su finalidad y entrenamiento. El involucramiento militar en la seguridad interna aumenta el riesgo de violaciones a los derechos humanos, y en reiteradas ocasiones la posibilidad de abusos se ha hecho realidad<sup>84</sup>. Tanto en México como en el Triángulo Norte de Centroamérica, los despliegues militares para combatir el tráfico de drogas y otras formas de criminalidad han sido una constante. La preferencia por las intervenciones castrenses señala una aparente disposición de hacer frente a la inseguridad y manda un llamativo mensaje político-electoral. Sin embargo, ha tenido efectos nocivos para la democracia y los derechos humanos.

En México las Fuerzas Armadas han coadyuvado en la erradicación o interdicción de drogas ilícitas desde los años cuarenta. Esta tendencia continuó durante la

---

<sup>81</sup> LE CLERCQ, Juan Antonio y RODRÍGUEZ, Gerardo (Coord.). *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*. Universidad de las Américas. Puebla. 2016, p. 13.

<sup>82</sup> World Bank. *El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia... op. cit.*, p. 64.

<sup>83</sup> Washington Office on Latin America. *La CICIG: Un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del estado de derecho*. WOLA. Washington, D.C. 2015.

<sup>84</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. CIDH. Washington, D.C. 2009, párr. 101.

administración de Vicente Fox (2000-2006), sexenio en que los militares también asumieron más cargos en las agencias civiles de inteligencia y de cumplimiento de la ley<sup>85</sup>. Sin embargo, las Fuerzas Armadas fueron la pieza clave en la guerra contra las drogas lanzada por Felipe Calderón tras su estrecha y cuestionada victoria electoral. Unas 45 mil tropas fueron desplegadas para arrestar o abatir a narcotraficantes, así como incautar drogas y armas de fuego. Además, mandos militares ocuparon los principales cargos de seguridad pública en distintos Estados. La colaboración castrense en el combate al crimen organizado fue anunciada como una medida temporal, a realizarse mientras las corporaciones policiales se reformarían para ser más profesionales y menos corruptas. No obstante, la participación militar en la lucha antidroga continúa y parece haberse convertido en la norma.

La estrategia militarizada contra el crimen organizado ha aumentado drásticamente el número de violaciones a los derechos humanos, entre ellas la detención ilegal y arbitraria, la ejecución extrajudicial, la tortura, la fabricación de evidencias y el encubrimiento de abusos<sup>86</sup>. Las quejas ante la CNDH sobre violaciones a los derechos humanos atribuidas a las Fuerzas Armadas subieron de 398 en 2007 a 1,921 en 2012<sup>87</sup>. Las denuncias por tortura recibidas por la PGR entre 2006 y 2014 sumaron 4,055, pero sólo 1,884 casos se encuentran bajo investigación judicial<sup>88</sup>. Se supone que los extensos despliegues del Ejército y la Marina han sido un factor determinante en el incremento de la tortura<sup>89</sup>. Asimismo, el índice de letalidad (el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos) de las fuerzas federales mexicanas ha crecido de una manera alarmante. Entre 2007 y 2014, la Policía Federal tuvo un saldo promedio de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que el del Ejército llegó a un promedio 7.9, pero creció de 1.6 en 2007 a 14.7 en 2012<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> SIERRA, Jorge Luis. "Mexico's Military in the War on Drugs". En *Drug War Monitor*. Vol. 2. No. 2. Abril. Washington Office on Latin America. Washington, DC. 2003, p. 2.

<sup>86</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. CMDPDH. Ciudad de México. 2015.

<sup>87</sup> MEYER, Meyer. *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*. Washington Office on Latin America. Washington, D.C. 2014, p. 4.

<sup>88</sup> Amnesty International. *Paper Promises, Daily Impunity: Mexico's Torture Epidemic Continues*. Amnesty International. Londres. 2014, p. 7.

<sup>89</sup> Amnesty International. *Out of Control: Torture and Other Ill-Treatment in Mexico*. Amnesty International. Londres. 2014, p. 6.

<sup>90</sup> PÉREZ CORREA, Catalina, et al. "Índice de letalidad: Menos enfrentamientos, más opacidad". En *Nexos*. 1

La magnitud de los abusos y la impunidad que está casi garantizada en muchos casos, es preocupante. Además, la reforma policial no ha avanzado lo suficiente como para permitir el retiro progresivo de las Fuerzas Armadas del combate al crimen organizado. Durante más de dos décadas, sucesivos gobiernos han intentado crear cuerpos policiales más profesionales y modernos con medidas como estándares de reclutamientos más rigurosos, un mejor entrenamiento y un nuevo régimen disciplinario para la Policía Federal. Sin embargo, la demanda de resultados, la tolerancia de atropellos e irregularidades, así como la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y la falta de sanciones, permiten que sigan los patrones establecidos de abuso y corrupción<sup>91</sup>.

En el Triángulo Norte de Centroamérica, las reformas del sector de seguridad separaron a las Fuerzas Armadas de la seguridad pública y promovieron la creación de cuerpos policiales civiles y respetuosos de los derechos humanos. Sin embargo, la resistencia de las élites hacia la policía democrática hizo que las reformas fueran desiguales e incompletas. Aún existe una brecha enorme entre los procedimientos enseñados en las academias policiales y la conducta de los agentes en su servicio<sup>92</sup>. Ante los crecientes niveles de criminalidad, la relativa inexperiencia de las nuevas instituciones policiales sirvió como pretexto para reincorporar las Fuerzas Armadas a la seguridad pública. El apoyo castrense a la labor policial fue anunciado como una medida de emergencia, pero fue prorrogado año con año y las violaciones a los derechos humanos no tardaron en presentarse.

Las Fuerzas Armadas ayudan a aplicar políticas prohibicionistas de drogas a través de acciones de interdicción e incautación de sustancias ilícitas, pero en el istmo centroamericano no suelen ocurrir los sangrientos enfrentamientos que caracterizan México. En los tres países se dan patrullajes conjuntos entre Policía y Ejército. En El Salvador la administración de Mauricio Funes (2009-2014) también facultó a los militares para realizar registros de personas, vehículos y arrestos en flagrancia, garantizar la seguridad perimetral de los centros penales y realizar el control de ingresos y egresos de

---

de julio de 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

<sup>91</sup> MEYER, Maureen. *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*. Washington Office on Latin America. Washington, D.C. 2014.

<sup>92</sup> BELTRÁN, Adriana. *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington Office on Latin America. Washington, D.C. 2009, p. 42.

las penitenciarias. El Presidente Funes incluso designó a generales retirados como Ministro de Seguridad y Director General de la Policía Nacional Civil, cuyos nombramientos fueron declarados inconstitucionales. La Fuerza Armada hondureña, por su parte, da clases de formación cívica y educativa para niños en riesgo social, y a través de la Policía Militar del Orden Público, ejerce tareas de investigación criminal e inteligencia.

La presencia permanente de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública no sólo no ha contribuido a disminuir la violencia y el crimen, sino que también ha fomentado las violaciones a los derechos humanos perpetradas por soldados. Por ejemplo, en 2012, elementos del Ejército guatemalteco cometieron ejecuciones extrajudiciales de 6 manifestantes en la Cumbre de Alaska. Entre 2012 y 2014, soldados hondureños estuvieron implicados en al menos 9 asesinatos, más de 20 casos de tortura y cerca de 30 detenciones ilegales<sup>93</sup>. En El Salvador, las quejas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) sobre presuntos abusos por militares, incluidos registros invasivos a mujeres visitantes de las cárceles, pasaron de 31 casos en 2007 a 207 en 2011<sup>94</sup>. Además, militares estuvieron implicados en la desaparición forzada de personas en territorios pandilleriles<sup>95</sup>. En última instancia, el involucramiento militar en la seguridad interna dificulta la pendiente profundización de las reformas policiales.

#### **4. ENFOQUES POLICIALES**

Los niveles de crimen y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica se agudizaron por distintos factores. Uno de ellos es la implementación de los planes mano dura, en lugar de estrategias integrales y menos represivas. Este populismo punitivo tiene sus raíces en la tendencia contrarreformista que pretendió neutralizar el carácter “garantista” de los nuevos sistemas penales. Dicha corriente resultó en medidas como el aumento de penas, la creación de nuevos delitos, la aprobación de leyes especiales y la instauración de tribunales especiales. Los planes de mano dura oficialmente buscaron

---

<sup>93</sup> CABRERA, Jorge. “Military helps cut Honduras murder rate, but abuses spike”. En *Reuters*. 9 de julio de 2015. Accesible en <http://www.reuters.com/article/us-honduras-military-insight-idUSKCNOPJ0E920150709>.

<sup>94</sup> AMAYA CÓBAR, Edgardo. “Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012”. En *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 12. Diciembre de 2012, p. 77.

<sup>95</sup> ARAUZ, Sergio. “El día en que los militares volvieron a desaparecer personas”. En *El Faro*. 1 de junio de 2015. Accesible en <http://www.elfaro.net/es/201505/noticias/17030/El-día-en-que-los-militares-volvieron-a-desaparecer-personas.htm>.

disminuir la violencia de las pandillas, pero esencialmente se trató de estrategias electorales.

Se realizaron patrullajes conjuntos entre policías y militares, así como operativos policiales para “barrer” los barrios a través de arrestos masivos de pandilleros. En algunos casos se promulgaron leyes antipandillas temporales que permitieron la aprehensión de supuestos pandilleros con base en su apariencia física, sobre todo sus tatuajes. Muchos de los capturados fueron puestos en libertad por falta de evidencias, pero aun así las detenciones de pandilleros saturaron aún más las cárceles. Además, las prácticas policiales conllevaron abusos que causarían resentimientos entre las personas afectadas. A pesar de las críticas vertidas por defensores de derechos humanos, los planes gozaron de amplio respaldo por parte de ciudadanos cansados de la violencia crónica.

Los esfuerzos por suprimir a las pandillas tuvieron diversos efectos adversos. No lograron evitar ni un repunte en la violencia, ni el ingreso de más adolescentes en estos grupos. Asimismo, la detención en presidios segregados por afiliación pandilleril creó nuevos espacios de socialización, concentró los principales liderazgos y contribuyó a que las pandillas fortalecieran sus estructuras. La represión y el encarcelamiento masivo de pandilleros aumentaron la necesidad de recursos para abogados, armas, funerales y el sustento familiar, haciendo que aumentaran las extorsiones, dirigidas desde el interior de los centros penales<sup>96</sup>.

Quizás el legado más preocupante de los planes mano dura es la permanencia del abuso policial. Los malos tratos, la práctica de capturar y tirar a pandilleros en el sector del grupo rival, así como las ejecuciones extrajudiciales son recurrentes. Convencidos de que el Estado está sometido si no desbordado por la violencia, muchos agentes no ven otro remedio que el exterminio<sup>97</sup>. De hecho, en El Salvador la Policía Nacional Civil es la institución más denunciada ante la PDDH por supuestas violaciones a los derechos humanos. Aun así, la continuación del enfoque mano dura puede ser una decisión lógica para gobiernos con las arcas mermadas y bajo presión de obtener resultados a corto

---

<sup>96</sup> GÓMEZ HECHT, Juan. “El crimen organizado en las cárceles: Las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-2009)”. En *Revista Policía y Seguridad Pública*. Vol. 3. N° 1. 2013, pp. 131-171.

<sup>97</sup> VALENCIA CARAVANTES, Daniel. “Harry, el Policía matapandilleros”. En *El Faro*. 8 de junio de 2014. Accesible en <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201406/cronicas/15460/Harry-el-policia-matapandilleros.htm>.

plazo. Por sus repercusiones negativas, la represión entra en conflicto con la policía comunitaria que los tres países han buscado implementar.

Existen distintas definiciones de la policía comunitaria, pero las une la idea de una policía cercana a la comunidad, que no responde únicamente de manera reactiva, sino que trabaja con los ciudadanos para identificar y resolver los problemas del barrio. Es una filosofía que requiere el desaprender del modelo policial tradicional, la descentralización del comando, la prevención del delito mediante el fortalecimiento comunitario, el patrullaje a pie o en bicicleta, y el fortalecimiento de la responsabilidad policial hacia la comunidad<sup>98</sup>. Los resultados esperados incluyen el aumento de la confianza en la policía, un incremento en las denuncias registradas, la reducción de la inseguridad, así como una menor victimización. Si bien las reformas del sector de seguridad promovieron la implementación de una policía comunitaria, ésta se ha desarrollado con diferentes ritmos y resultados.

Una reciente sistematización de experiencias arroja luz sobre los avances y desafíos<sup>99</sup>. Por ejemplo, en El Salvador se documentó la implementación del modelo en 3 de los 25 municipios más violentos del país. Las acciones incluyeron el trabajo de prevención con jóvenes (Nahuizalco, Panchimalco), la prevención situacional en escuelas (Nahuizalco, Panchimalco, Ciudad Delgado), la instalación de iluminación pública (Nahuizalco) y la resolución de conflictos (Ciudad Delgado). Los cambios observados comprendieron una disminución sostenida de la tasa de homicidio (los tres municipios), la confianza en la policía comunitaria (Nahuizalco), el mutuo respeto entre policía y jóvenes (Panchimalco), y el fortalecimiento de procesos organizativos comunales (Ciudad Delgado). Los retos abarcan la disponibilidad de recursos (Nahuizalco), la retención de personal y el monitoreo (Panchimalco), y mejoras en las condiciones de trabajo (Ciudad Delgado). En general, la policía comunitaria en el Triángulo Norte debe lidiar con la desconfianza ciudadana, la incrustación social de las pandillas, la falta de recursos, la rotación de agentes, el cambio de la mentalidad policial y el monitoreo y evaluación.

## **5. TREGUAS PANDILLERILES**

---

<sup>98</sup> Instituto para la Seguridad y la Democracia. *Policía Comunitaria. Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. INSYDE. Ciudad de México. 2013.

<sup>99</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. *Sistematización Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. GIZ. San Salvador. 2014.

En ocasiones los gobiernos también han intentado reducir la violencia de pandillas por medios no convencionales, sobre todo las treguas. Estos acuerdos buscan eliminar las hostilidades entre los grupos y –en casos como Ecuador y Estados Unidos– impulsar intervenciones sociales. Mientras una efectiva coordinación interinstitucional e intersectorial permite que estos esfuerzos prosperen, el tamaño de las pandillas, el grado de su involucramiento criminal y el carácter fluido de sus liderazgos dificultan su éxito. Al parecer, iniciativas de este tipo colapsan fácilmente y pueden dar paso a una escalada de violencia. En el Triángulo Norte se dieron en los últimos años reiterados intentos de treguas dirigidos a bajar la violencia de pandillas y/u obtener su apoyo electoral. No obstante, la mayoría de iniciativas no perduró.

En marzo de 2012 el periódico digital *El Faro* reveló que el gobierno de Mauricio Funes había negociado una tregua con las pandillas para reducir la tasa de homicidios<sup>100</sup>. Las pandillas insistieron en continuar con la extorsión, pero ofrecieron cesar la violencia y el reclutamiento forzado a cambio de oportunidades educativas y laborales, mejoras en las condiciones carcelarias y el retiro de los militares de las penitenciarías. Los principales líderes recibieron fuertes cantidades de dinero y fueron trasladados del penal de máxima seguridad a prisiones de seguridad intermedia para facilitar la comunicación con las bases de las pandillas. Dos mediadores le dieron legitimidad al proceso y la Organización de Estados Americanos (OEA) lo acompañó. Las pandillas accedieron a un desarme simbólico y se crearon municipios libres de violencia. En estos espacios se generarían oportunidades de trabajo, pero estas fueron el eslabón ausente en la tregua.

A la tregua se le atribuyó una dramática reducción en la tasa diaria de homicidios (de un promedio de 14 a 5), pero conforme avanzó el tiempo se hallaron fosas clandestinas en que las pandillas habían escondido sus víctimas. A lo largo del proceso la gran mayoría de la población confió poco o nada en la tregua y pensó que la iniciativa había reducido poco o nada la delincuencia en el país<sup>101</sup>. La administración Funes negó tajantemente todo involucramiento en la tregua, lo cual le permitió atribuirse el mérito

---

<sup>100</sup> MARTÍNEZ, Óscar, et al. "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios". En *El Faro*. 14 de marzo de 2012. Accesible en <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/Gobierno-negoció-con-pandillas-reducción-de-homicidios.htm>.

<sup>101</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública. *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el cuarto año de gobierno de Mauricio Funes*. Boletín de prensa. Año XXVII. N° 1. IUDOP. San Salvador. 2013.

por el descenso en asesinatos pero distanciarse de ella en caso de terminar mal. La tregua se desmoronó en mayo de 2013 con la salida del general David Munguía Payés, su principal arquitecto, del Ministerio de Seguridad. La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes volvió a escalar de 39 en 2013 a 103 en 2015.

La tregua hizo que la Policía Nacional Civil fuera percibida como incapaz de reducir la violencia por medios distintos a un acuerdo con las pandillas, y éstas estuvieran más conscientes de su poder político. Las pandillas empezaron a presionar al gobierno intensificando la violencia: aumentaron sus ataques contra policías, militares y sus familiares, y contra carros patrullas y sedes policiales. Los policías y soldados, a su vez, tomaron represalias contra los pandilleros. Según el discurso oficial, los agentes del Estado sostienen frecuentes enfrentamientos con presuntos delincuentes, eventos en que los primeros se defienden contra los embates de los últimos. Sin embargo, investigaciones periodísticas y de la PDDH sugieren que en reiteradas ocasiones los pandilleros fallecieron en ejecuciones ilegales<sup>102</sup>. La tregua y sus consecuencias aún deben estudiarse a detalle. Queda por explorar, por ejemplo, si la tregua se impulsó para que el narcotráfico pudiera desarrollarse con normalidad.

## 6. LA PREVENCIÓN SOCIAL

Tradicionalmente, tanto en México como en el Triángulo Norte de Centroamérica, la prevención social del crimen y la violencia ha sido desatendida. Los programas gubernamentales se han caracterizado por ser esfuerzos *ad-hoc* y politizados con fuertes limitaciones presupuestarias. En la mayoría de los casos, la falta de un sistema riguroso e independiente de monitoreo y evaluación hace que se desconozca su impacto. La labor de prevención social se realizó en gran parte por la sociedad civil, un sector altamente fragmentado que con sus pocos recursos y limitada capacidad técnica no podrá dejar una huella significativa en las problemáticas de violencia y pandillas. La dependencia de las organizaciones no gubernamentales de los fondos, ciclos de proyecto y prioridades temáticas de la cooperación internacional deriva en respuestas dispersas, cortoplacistas y

---

<sup>102</sup> CHÁVEZ, Suchit y BARRERA, Ezequiel. “Cinco muertes sin explicación”. En *La Prensa Gráfica*. 25 de octubre de 2015. Accesible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/25/cinco-muertes-sin-explicacion>; VALENCIA, Roberto, et al. “La Policía masacró en la finca San Blas”. En *El Faro*. 22 de julio de 2015. Accesible en <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Policía-masacró-en-la-finca-San-Blas.htm>.

enfocadas en resultados cuantitativos ante asuntos que requieren un abordaje de largo plazo. Las críticas de la guerra contra las drogas y de la mano dura hicieron que los gobiernos le dieran más importancia a la prevención social. Sin embargo, estos dos enfoques diametralmente opuestos siguen impulsándose de manera paralela y aún con insuficiente compromiso político y financiero con la prevención.

En México la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) puso énfasis retórico en la prevención del delito y la violencia, dándole además una mayor asignación presupuestaria. Desde 2013 se está implementando el Programa Nacional para Prevenir la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), diseñado y financiado desde el ámbito federal, pero ejecutado por los municipios. Si bien el programa ha experimentado mejoras en sus dos primeros años de ejecución, estudios muestran que persisten ciertas deficiencias. Los hallazgos más relevantes apuntan hacia una metodología poco transparente, la subutilización de diagnósticos y la priorización de acciones de prevención con un alcance difuso (talleres de habilidades, deporte, campañas) sobre las de comprobada efectividad (acompañamiento académico, entrega de becas). El peso presupuestario está en campañas temáticas y promocionales, así como la rehabilitación de espacios públicos, estén o no identificados como lugares de riesgo. Además, se observa la falta de evaluaciones externas que determinen el impacto del programa<sup>103</sup>.

En Centroamérica, no obstante el desinterés de los gobiernos centrales en la prevención, a nivel local se concretaron algunas iniciativas puntuales, por ejemplo, la creación de observatorios y ordenanzas para restringir la portación de armas de fuego. Una de las experiencias más notables se dio en Santa Tecla, uno de los municipios en el Área Metropolitana de San Salvador. Bajo el liderazgo del alcalde Óscar Ortiz (2000-2013), Santa Tecla desarrolló una Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Ésta comprendió acciones dirigidas a fomentar la participación ciudadana, la prevención de la violencia (específicamente oportunidades, cultura y deporte), la recuperación de espacios públicos, la colaboración interinstitucional y el fortalecimiento institucional. En 2006 se creó una ordenanza para prohibir la portación de armas de fuego en espacios públicos y en 2008 un observatorio para recolectar y procesar datos sobre violencia intrafamiliar y

---

<sup>103</sup> CHAPA, Lilian y LEY, Sandra. *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* México Evalúa. Ciudad de México. 2015.

delitos como robos, extorsiones, violaciones y homicidios. Si bien el municipio logró cambios en la calidad de vida y, a partir de 2006, una importante reducción en la tasa de homicidios, otros indicadores de crimen no mostraron la misma mejora<sup>104</sup>.

Una mayor tendencia hacia la prevención social se dio en el marco de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI). Desvinculada de la Iniciativa Mérida en 2010, la CARSI busca enfrentar a las pandillas y el crimen organizado mediante el equipamiento, la capacitación y la asistencia técnica. Específicamente, pretende dar apoyo a las fuerzas de seguridad, fortalecer el sistema de justicia, promover la policía comunitaria, prevenir las pandillas y fomentar la creación de oportunidades económicas. Entre 2008 y 2014 se consignaron US\$803.6 millones, un monto bastante limitado considerando que se divide entre 7 países además de proyectos regionales como la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (ILEA). Existe poca información sobre las acciones realizadas y los presupuestos ejercidos en distintos rubros y países. Las evaluaciones de impacto, si se elaboran, prácticamente no se publican. Al día de hoy los resultados de la CARSI son inciertos, ya que la violencia continúa imparable y la mayoría de los ciudadanos sigue desconfiando en los sistemas de justicia<sup>105</sup>. Surgen dudas si las agencias participantes trabajan con propósitos encontrados y si los países receptores tienen la voluntad política de crear programas sostenibles de prevención.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se encarga de gestionar los programas de seguridad en Centroamérica, específicamente aquellos que fortalezcan la capacidad comunitaria de enfrentar el crimen y que generen oportunidades para jóvenes en riesgo. Las intervenciones engloban comités municipales, observatorios, la policía comunitaria, así como la prevención situacional (alumbrado público, remoción de grafiti, limpieza de espacios públicos) y proyectos para jóvenes en riesgo (centros de alcance, desarrollo de recursos humanos, mentorías). La única evaluación pública, realizada en más de 100 barrios en 4 países, afirma que en ciertos aspectos clave los programas de USAID fueron un éxito. Concretamente, se constató una

---

<sup>104</sup> MORSE, Ashley, et al. *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment*. Washington Office on Latin America. Washington, DC. 2011.

<sup>105</sup> MEYER, Peter y RIBANDO SEELKE, Clare. *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. CRS Report for Congress R41731. 6 de mayo. Congressional Research Service. Washington, D.C. 2014, pp. 29-30.

reducción significativa en los niveles esperados de victimización, violencia y desorden (presencia de pandillas), así como un incremento significativo en la satisfacción con el desempeño policial y en el nivel esperado de la percepción ciudadana de seguridad. Por último, se observó el fortalecimiento de los valores democráticos. No obstante, advierte el estudio que aún se requiere privilegiar la prevención comunitaria sobre la mano dura, aumentar el apoyo familiar para mitigar factores de riesgo y mejorar la organización comunitaria para enfrentar el crimen y la violencia. Asimismo, habría que mejorar la seguridad en las escuelas, involucrar a los centros educativos en la prevención y mejorar la respuesta de la policía<sup>106</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

México y el Triángulo Norte de Centroamérica enfrentan múltiples problemas de seguridad, anclados en gran medida en el precario desarrollo social y económico de los 4 países. Los datos cuantitativos y cualitativos disponibles sobre el crimen y la violencia son aún insuficientes e inconsistentes, lo cual dificulta la formulación de políticas públicas. El acceso a la información y a determinados lugares (cárceles) sigue siendo limitado, sea por renuencia gubernamental o por la clandestinidad de actores (pandillas, crimen organizado) o dinámicas (desplazamiento forzado). En distintos momentos y lugares, la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna no ha contribuido demostrablemente a la reducción del delito y la violencia. Más bien, se ha traducido en mayores violaciones a los derechos humanos. Los enfoques de mano dura pueden resultar útiles en coyunturas electorales, pero terminan por perpetuar la espiral de la violencia. Tanto en las comunidades como en las instituciones policiales entran en conflicto con la filosofía de la policía comunitaria y la cultura organizacional que requiere.

Las treguas pueden ser medidas alternativas encaminadas a disminuir la violencia pandilleril, pero difícilmente se sostienen en ausencia de compromiso político e inversión social. Por último, la prevención social no encontrará amplia aceptación mientras la población exija respuestas prontas y drásticas a asuntos estructurales y los gobernantes antepongan las consideraciones políticas a las decisiones técnicas. Además, la

---

<sup>106</sup> BERK-SELIGSON, Susan, et al. *Impact Evaluation of USAID's Community-Based Crime and Violence Prevention Approach in Central America: Regional Report for El Salvador, Guatemala, Honduras and Panama*. Latin American Public Opinion Project/Vanderbilt University. Nashville, TN. 2014.

incrustación de las pandillas y la economía ilícita en las comunidades puede generar intereses opuestos a la prevención de pandillas, y requiere que quienes trabajen en el terreno conozcan el contexto y sepan relacionarse con distintos actores.

La formulación e implementación de políticas de seguridad más efectivas enfrenta retos de distinta índole, desde la interrelación de los problemas, las limitaciones presupuestarias hasta la debilidad institucional y la politización del tema de la seguridad. Si bien es fundamental abordar la corrupción y la impunidad, la indolencia de los gobiernos para tomar esta ruta hace que sea más factible iniciar con acciones quizás menos ambiciosas, pero no menos importantes. Éstas deberían estar orientadas a establecer controles de armas más estrictos, retirar las Fuerzas Armadas de la seguridad interna, así como mejorar las condiciones laborales y salariales de los agentes policiales. Asimismo, deberían enfocarse en reducir el hacinamiento carcelario y mejorar la gestión de los centros penales, evitar la duplicación de instituciones y funciones, y realizar un monitoreo y evaluación independiente de los programas de seguridad. Las ONGs, más que ejecutar proyectos, podrían concientizar y movilizar a los ciudadanos para que lleguen a ejercer mayor presión política.

## IV

### **¿SEGURIDAD PARA QUIÉN? EL IMPACTO DE LA FRONTERA ESTRATÉGICA Y EXTENDIDA MÉXICO-CENTROAMÉRICA EN LA POBLACIÓN MIGRANTE: SEGURIDAD NACIONAL VERSUS DERECHOS HUMANOS**

---

*Yolanda González Cerdeira*

#### **1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.**

Este capítulo forma parte de una investigación más amplia realizada para la Red Jesuita con Migrantes con el objetivo de determinar los nuevos escenarios que afectan a las personas migrantes centroamericanas en su paso hacia los Estados Unidos de América, en la zona fronteriza México (Chiapas) y Guatemala, y definir futuras estrategias de defensa y acompañamiento a esta población<sup>107</sup>.

En este sentido, el capítulo busca identificar los planes, políticas y prácticas basadas en la concepción de securitización de la ruta migratoria y que están reconfigurando el espacio fronterizo del Sur de México con Guatemala, lo que tiene implicaciones en la afectación a los derechos humanos de la población migrante. Aquí se sitúa a la frontera sur (Guatemala/México) como aquella de importancia geoestratégica, que hace de frontera extensiva en cuanto a los intereses norteamericanos de “Seguridad Nacional”. Se analiza el impacto que implica lo que se denomina “el corrimiento de la frontera sur”, así como los planes que sobre la misma están en realización y se proyectan a futuro. Se muestra como todo ello resulta en la violación a los derechos humanos fundamentales de la población migrante centroamericana en tránsito por dicha frontera.

#### **2. LA REDEFINICIÓN DE LA FRONTERA MÉXICO Y GUATEMALA: DE LA FRONTERA DE INTERCAMBIO, SOLIDARIDAD Y REFUGIO A LA FRONTERA IMPUESTA EXTENSIVA Y ESTRATÉGICA.**

La frontera México y Guatemala, como delimitación política administrativa, fue definida a partir del final de la época colonial, por los procesos de independencia y las disputas territoriales derivadas de los mismos, durante el período comprendido entre las

---

<sup>107</sup> Una colaboración entre investigadores del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras (Yolanda González Cerdeira), el proyecto Frontera Sur del Servicio Jesuita a Migrantes de México (José Luis González) y el Área de Migraciones de la Universidad Rafael Landívar de los campus de la ciudad de Guatemala y Quetzaltenango (Ursula Roldán y David Hernández, respectivamente).

últimas dos décadas del siglo XVIII y mitad del siglo XX, donde se fue configurando lo que hoy se conoce como los países de México, Guatemala y Belice. En 1786 estos territorios estaban integrados en el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala, que abarcaban desde el actual sur de los Estados Unidos de Norteamérica, pasando por México, Belice y Guatemala, hasta los demás países centroamericanos. Con la independencia de estas colonias a inicios del siglo XIX, la Capitanía General de Guatemala que comprendía los ayuntamientos de Chiapas y Tuxtla, y los ahora países centroamericanos con excepción de El Salvador, se conforman los territorios de Chiapas y Soconusco como parte de México y las Provincias Unidas de Centroamérica. En el transcurso de las siguientes seis décadas, se mantuvieron mutuos reclamos entre Guatemala y México de los territorios de Chiapas y Soconusco, Petén y Belice, respectivamente, hasta llegar a un acuerdo a través del Tratado de Límites de 1882 en el que Guatemala pierde lo que hoy se conoce como el Estado de Chiapas. En dicho proceso, Belice, durante esa época colonia inglesa, asume sus propios acuerdos de delimitación con México, quedando definidos sus límites en el tratado de 1893 y ratificados en 1897<sup>108</sup>.

Más allá de esta frontera física, de características sociales y naturales, delimitada política y administrativamente, este espacio que hoy analizamos como frontera sur de México con Guatemala, extendida a los países centroamericanos que conforman el triángulo norte se encuentra paradójicamente definida por sus relaciones históricas en los ámbitos socio-económicos y culturales transfronterizos, y el rol que hoy le destinan las nuevas políticas públicas sobre este territorio. Así, en lo histórico esta frontera se ha ido construyendo socialmente con intersecciones e intercambios permanentes que tienen un origen multicultural común, a través de las relaciones entre comunidades provenientes de diferentes pueblos indígenas, que en la época pre hispánica conformaron el territorio nombrado y estudiado como unidad cultural, Mesoamérica<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> TAMAYO PÉREZ, Luz María Oralia. "Las Fronteras de México: apuntes de su demarcación, científica y técnica en el siglo XIX". En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Volumen 23. N° 2. 2014, pp. 139-157.

<sup>109</sup> KRIFCHOFF, Paul. "Mesoamérica. Sus límites geográficos, composición étnica y características culturales". En *Suplemento de la Revista Tlatoani*. N° 3. Escuela Nacional de Antropología e Historia. México. 1960.

A mediados del siglo XX se desarrolló en la frontera una dinámica social como zona de “conflicto y refugio”, marcada por las guerras internas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y el papel que Estados Unidos jugó en la región. A finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980 éstas se agudizaron y se produjo un mayor desplazamiento de población centroamericana hacia México. Para el caso de Guatemala se establecieron 77 campamentos de refugiados en la selva chiapaneca y el Estado de Tabasco<sup>110</sup>; así como las incursiones del ejército de Guatemala en tierras mexicanas en busca de guerrilleros<sup>111</sup>, lo que implicó la movilización de las Fuerzas Armadas de México, pero en defensa de su soberanía y de la población guatemalteca para su resguardo.

Esto obligó al gobierno mexicano a adecuar su régimen jurídico para aceptar la condición de refugiado, así como tomar medidas institucionales, como fue la creación en 1980 de la Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados (COMAR) para que junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pudieran brindar protección a dicha población y años más tarde a desarrollar programas de naturalización, para adoptar la nacionalidad mexicana. Al mismo tiempo, en comunidades del sur-este de México, se desarrollaron relaciones de solidaridad con esta población y diversas respuestas institucionales que se volcaron hacia los campamentos y el apoyo años más tarde, a los procesos de pacificación de Centroamérica.

Otra dinámica muy importante en las postrimerías del siglo pasado y lo que va del presente, es la migración transfronteriza a través de la migración temporal agrícola de guatemaltecos a la región del Soconusco y de relaciones de intercambio a través del comercio y búsqueda de opciones de salud, por parte de Guatemala<sup>112</sup>. Además, otras dinámicas de trabajo temporal se han desarrollado como el trabajo doméstico de mujeres y de servicios, especialmente hacia el Golfo de México, que presenta una dinámica de

---

<sup>110</sup> TIRADO, Erubiel. “Frontera sur y seguridad nacional. El olvido intermitente”. En *Frontera Sur. Territorio y Economía*. Número especial 4. Sistema de Información Regional de México. 2005, p. 8.

<sup>111</sup> KAUFFER, Edith. “Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta”. En BOVIN, Philippe (coord.). *Las Fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México. 1997, pp. 162-170.

<sup>112</sup> CASTILLO, Miguel Ángel. “Mujeres y fronteras: una dimensión analítica”. En TUÑÓN PABLOS, Esperanza (coord.). *Mujeres en las fronteras: trabajo, salud y migración*. El Colegio de México. México, 2001, pp. 33-49.

mayor desarrollo turístico<sup>113</sup>. Es importante mencionar también que la zona transfronteriza México-Guatemala comparte historia y elementos culturales propios que han contribuido a la construcción de un entramado de relaciones muy arraigadas en el que existen familias transnacionales, pendulares que dada su dinámica y sus lógicas de movilidad, la idea de frontera desaparece para dar paso a una concepción de territorio mucho más compleja.

La frontera como construcción social de espacios percibidos, concebidos y vividos<sup>114</sup>, también brinda otra mirada a través de la lucha de los pueblos indígenas por la defensa de sus territorios, así como las prácticas de intercambio y solidaridad de sus poblaciones en la memoria reciente y de algunas prácticas de hospitalidad con personas migrantes que también son visibles en la actualidad, que es una realidad que traspasa este enfoque de frontera estratégica y extensiva, y más bien regresa al concepto de “frontera-frente”, que según De Vos, existe una “vocación centroamericana de Chiapas” que significa la hermandad con Guatemala, por su modo de hablar, su estilo de vida, religiosidad y sistemas de producción<sup>115</sup>.

### 3. LA FRONTERA SEGÚN LA SEGURIDAD NACIONAL: FRONTERA EXTENSIVA Y DE CONTENCIÓN

Frente al concepto de la “frontera-frente” basado en prácticas de hospitalidad, se da un cambio de esta lógica fronteriza a una frontera marcada por la política de seguridad nacional y su militarización con tres excusas: (a) la política migratoria de Estados Unidos que pretende extender su frontera sur más al sur, (b) la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, particularmente a partir del 2001 con el ataque a las Torres Gemelas, y (c) la protección de inversiones estadounidenses en zonas de recursos naturales, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y Norte América (TLCAN) en 1994 y la aparición del movimiento zapatista.

---

<sup>113</sup> Consúltese, ÁNGELES CRUZ, Hugo, FERNÁNDEZ CASANUEVA, Carmen y ROJAS, Martha Luz. “Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México”. En HERRERA, Gioconda y RAMÍREZ, Jacques (eds.). *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*. FLACSO Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito. 2008; ROJAS, Martha Luz. “Mujeres y migración en la frontera sur de México”. En *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers*. ALHIM [En línea]. 14. 2007. Publicado el 28 agosto de 2008, consultado el 16 marzo de 2016. Accesible en <http://alhim.revues.org/2252>

<sup>114</sup> LEFEBVRE, Henry. *The Production of Space*. Blackwell Publishing Print. Oxford. 1991.

<sup>115</sup> DE VOS. “La frontera sur y sus fronteras, una visión histórica”. En KAUFFER MICHEL, Edith F. (Ed.). *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*. El Colegio de la Frontera Sur. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 2002, p. 52.

(a) En relación con la política migratoria de Estados Unidos que pretende extender su frontera sur más al sur, ha habido un aumento, ampliación, tecnificación, militarización y endurecimiento de las acciones fronterizas para contener el flujo migratorio desde el sur de México y evitar los cruces irregulares en la frontera de México a EEUU, lo cual es una tendencia registrada por los informes y estudios más recientes sobre el contexto migratorio en la región<sup>116</sup>. Podría decirse que en la actualidad aún tiene vigencia la definición de “frontera extendida” acuñada en 1907 por Lord Curzons, en su trabajo más conocido, “Frontiers”, entendida como “aquel espacio comprendido por diversos modelos de control extraterritorial, en los que aparecen las zonas de seguridad, las zonas de influencia, los Estados tapón, el protectorado y las zonas de interés”<sup>117</sup>.

Aunque su razonamiento está en función de los imperios coloniales, sirve como referente para lo que se describe en el presente capítulo, sobre esa frontera extendida y estratégica, que desde los Estados Unidos de América se traslada hacia los países centroamericanos, como una gran “zona de influencia” donde se van delimitando por razones de seguridad nacional, “los “Estados tapón” en torno a las migraciones y las “zonas de interés” destinadas a la inversión.

A veces se critica el concepto de “militarización de la frontera sur” como exagerado, pero con ello no se quiere indicar primordialmente una invasión de tropas en la región, sino la consideración de la frontera sur desde una estrategia de defensa y seguridad planteada desde las necesidades políticas y comerciales de Estados Unidos o, en todo caso, del bloque comercial Canadá-EEUU-México. Pese a esta militarización, esta es una frontera porosa pues tiene 1149 kilómetros con 12 pasos oficiales y 120 pasos ciegos reconocidos por las mismas autoridades. Hay 44 pasos que permiten el tránsito de vehículos sin que haya un puesto de control.

(b) Con respecto a la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, no cabe duda que a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 se marca desde los Estados Unidos de América una nueva política de “Seguridad Nacional”,

---

<sup>116</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr. 1. Washington, D.C. 31 de diciembre 2013; SANDOVAL, Carlos. *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2015.

<sup>117</sup> CURZON, George. *Frontiers*. Clarendon Press. Oxford. 1908, citado en ARRIAGA-RODRÍGUEZ, Juan Carlos. “El Concepto Frontera en la Geografía Humana”. En *Perspectiva Geográfica*. Volumen 17. Enero-diciembre de 2012, pp. 71-96.

con impactos de envergadura mundial –doctrina preventiva y de combate al terrorismo–, por lo que era impensable que no se involucrara a la región de Centroamérica y México, desde un punto de vista estratégico, al servir de puente natural para los flujos provenientes del sur del continente americano en cuanto a migración humana y redes del narcotráfico, que son catalogados como una amenaza a la seguridad interna, particularmente el narcotráfico que es considerado como terrorismo<sup>118</sup>.

Este hecho ha tenido repercusiones sobre la política inmigratoria que se ha vuelto más restrictiva en relación con la protección de la frontera norte y su ampliación posterior hacia la frontera sur. En este sentido, la política de seguridad de México, con diversas políticas y acciones, quedó subsumida por la política de seguridad de los Estados Unidos. De esta manera, se puso en marcha en el 2002 el Acuerdo para Fronteras Inteligentes en la frontera norte. Le siguieron en 2005 el proyecto Alianza para la Prosperidad y Seguridad de la Frontera Norte, se implementó el Programa Bilateral México Estados Unidos para la persecución de traficantes de Migrantes (OASIS 2005) y existió un nivel de prioridad en el combate a la migración indocumentada con “The National Security Strategy of de USA 2006”<sup>119</sup>.

En junio de 2008 la crisis económica de Estados Unidos y Europa, que entre otras cosas provocó la reorientación de flujos migratorios extra continentales y el incremento del flujo centroamericano a Estados Unidos, coincidió con la llegada al gobierno mexicano del Partido de Acción Nacional (PAN) con Felipe Calderón como presidente (2006-2012), quien no solo retomó los acuerdos establecidos con Estados Unidos en 1994 sobre política migratoria, sino que asumió una política de seguridad regional y de lucha contra los cárteles de la droga<sup>120</sup>. Así, se propuso el Plan Mérida, un tratado de seguridad internacional entre Estados Unidos, México y Centroamérica para el combate al narcotráfico y el crimen organizado, que incluyó asistencia técnica y financiera para tres años (2009-2011). Este plan implicó una contribución para asistencia de 1,600 millones de dólares; en estos años el gobierno de Estados Unidos erogó la suma de más de 294

---

<sup>118</sup> “La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos”. Mesa de debate con Raúl Benítez, Silvia Vélez, Ricardo Macouzet, Abelardo Rodríguez y Alejandro Ayala (moderador). En *Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C.* (Insyde). Número 22. Ciudad de México. 13 de marzo de 2008. Accesible en [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4562-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4562-001_g.pdf)

<sup>119</sup> CASILLAS, Rodolfo. *La migración de algunos y la inseguridad de todos. Análisis y recomendaciones para pasar de la ficción al trato humanitario*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, D. F. 2015.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, p. 7.

millones para el gobierno mexicano, donde el 98% fue entregado a las Fuerzas de Seguridad y el 2% al INM, para fines de equipamiento y capacitación de toma biométrica en lugares estratégicos de ingreso para la migración tanto documentada como indocumentada que pudieran llegar frontera con Estados Unidos<sup>121</sup>.

(c) Y en relación con la protección de inversiones estadounidenses en zonas de recursos naturales, la firma del TLCAN provocó nuevamente el interés de los EEUU por esta frontera sur y se obligó a México a crear el Instituto Nacional de Migración tres meses antes de la entrada en vigor de dicho tratado. A esto se sumó el levantamiento zapatista de los pueblos indígenas en Chiapas que reclamaban el abandono histórico de sus comunidades y la exclusión de su participación política en el desarrollo del Estado mexicano, mientras se imponía un modelo de modernización mediante la alianza con Estados Unidos y Canadá.

Esta situación generó un cambio en la doctrina y acción militar, lo que significó el apoyo formativo y financiero de Estados Unidos para convertir los Escuadrones Aéreos de Operaciones Especiales en Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales; al mismo tiempo se reforzó la presencia militar mediante la creación de zonas militares en puntos estratégicos para las acciones coercitivas y de control social del conflicto (de 32 zonas militares se pasó a 44) en los principales Estados y ciudades sureñas de México, que llegaron a controlar 39 posiciones estratégicas en toda la región. Así también se crearon 11 agrupamientos de la Fuerza de Tarea Arcoíris que junto a otras acciones, representaron en el período de un año (1995) poco más del 20% de las Fuerzas Armadas Mexicanas<sup>122</sup>.

Entre 1995 y 2006 incrementó el número de efectivos militares en un 50.5% al pasar de 189 mil a 283 mil<sup>123</sup>. Al mismo tiempo se crearon las llamadas Bases de Operaciones Mixtas que bajo el diseño de un control para militar, integró a fuerzas armadas federales y estatales, militares y policiales. Estas acciones evidencian un nuevo

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, pp. 10-11.

<sup>122</sup> TIRADO, Erubiel. "Frontera sur y seguridad nacional. El olvido intermitente" ... *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>123</sup> ORIHUELA, Arsinoé. "Militarización e inseguridad pública: los dos rostros del Estado liberal mexicano". En *Rebelión*. 23 de septiembre de 2014. Accesible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=189954>

proceso de militarización en la frontera sur, que se siguió reforzando en los años siguientes con la finalidad de atajar el flujo de drogas hacia su territorio<sup>124</sup>.

Esta militarización de las fronteras norte y sur de México se evidenció durante la llamada “crisis de los menores migrantes” en junio y julio de 2014, ya que sorprendentemente en la frontera norte se designaron bases militares para acoger a estos niños y niñas, y en la frontera sur se hizo presente el Jefe del Comando Sur, general John Kelly<sup>125</sup>. No solo extrañó ver a un general de su rango atendiendo un asunto de migración de niños y niñas, sino que la frontera sur de México no está dentro del área geográfica de su mandato y correspondería en todo caso al Comando Norte.

Los dispositivos de seguridad en el Sur de México no se hicieron esperar, por lo que se puso en marcha el Plan Integral de la Frontera Sur de México (PIFS), lanzado el 25 de agosto de 2014, cuyo objetivo principal es evitar que los migrantes pongan en riesgo sus vidas y mejorar la protección de los derechos humanos de esta población y combatir y erradicar a los grupos criminales. Sin embargo, organizaciones de derechos humanos de México han denunciado que este programa ha sido un fracaso y que más bien ha provocado el aumento de las deportaciones, de las amenazas a la población migrante, de los accidentes que incluyen amputaciones o hasta la pérdida de la vida en el intento de abordar el tren<sup>126</sup>.

A la luz de todo lo anterior, es importante resaltar algunos hechos que dan cuenta del vínculo estrecho entre militarización y control migratorio:

- a) En septiembre de 2014 asume el cargo de comandante de la VII Región Militar (Chiapas y Tabasco en México) el general Jiménez Mendoza, quien trabajó durante tres años como responsable del área de Manejo de Conflictos en la Secretaría de la Defensa Nacional y anteriormente se desempeñó en la lucha contra los zapatistas en Guadalupe Tepeyac. Lo más interesante es que al asumir el cargo anunció que la problemática migratoria era una de las tareas a las que

---

<sup>124</sup> TIRADO, Erubiel. “Frontera sur y seguridad nacional. El olvido intermitente”... *op. cit.*, p. 10.

<sup>125</sup> MANDUJANO, Isaín. “Funcionarios de EU revisarán en Chiapas problemática migratoria”. En *Proceso*. 4 Julio, 2014. Accesible en <http://www.proceso.com.mx/376455>

<sup>126</sup> BOGGS, Clay. “Cinco preguntas sobre el nuevo Programa Frontera Sur del Gobierno Mexicano”. *WOLA*. 25 de agosto de 2014. Accesible en [http://www.wola.org/es/comentario/cinco\\_preguntas\\_sobre\\_el\\_nuevo\\_programa\\_de\\_frontera\\_sur\\_del\\_gobierno\\_mexicano](http://www.wola.org/es/comentario/cinco_preguntas_sobre_el_nuevo_programa_de_frontera_sur_del_gobierno_mexicano)

haría frente con los dos mil efectivos militares a su mando<sup>127</sup>, algo que la Ley de Migración no contempla.

- b) En ese mismo mes de septiembre inicia sus operaciones en la frontera sur –por ahora limitada al área de Tapachula- un nuevo cuerpo de seguridad: la Gendarmería<sup>128</sup>.
- c) En enero de 2015, el gobernador de Chiapas anunció un nuevo Colegio Militar en Tuxtla Gutiérrez y una nueva base militar en Chicomuselo, municipio vecino de Frontera Comalapa, donde se quiere establecer una mina en contra de la voluntad de la población<sup>129</sup>.
- d) Existen testimonios en Puerto Madero donde se observan “helicópteros de los chiquitos” que son de los “barcos atuneros”, mientras que la Marina tiene “helicópteros grandes”. En Puerto Madero si una lancha quiere salir con mucha gente, desde el puesto de la Marina de la península que está enfrente, sale una lancha rápida para impedirselo. Lo mismo dicen que ocurre en Puerto Arista; control marítimo que también se realiza desde tierra. Llama la atención la manera discreta en la que los pobladores se refieren a esto, parece existir cierto nivel de represión que los hace temer y callar ante temas que “son delicados”<sup>130</sup>.

A la luz de lo anterior, la población migrante se ha visto obligada a utilizar nuevas rutas, en su mayoría controladas por organizaciones criminales. De esta forma se confirma un mayor endurecimiento de la política migratoria de la política migratoria en materia de detención<sup>131</sup>. Según una entrevista realizada con el representante de Washington Office on Latin America (WOLA), lo que ha cambiado con el PIFS es el

---

<sup>127</sup> LÓPEZ, Isaí. “Nuevo comandante de la VII Región Militar asume el cargo”. En *El Mexicano*. 19 de septiembre de 2014. Accesible en <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n3541947.htm>

<sup>128</sup> “Gendarmería combate tráfico de personas en Tapachula”. En *Noticieros Televisa*. 19 de septiembre de 2014. Accesible en <http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1409/gendarmeria-combate-trafico-personas-tapachula/>

<sup>129</sup> AGUILAR, Daniel. “Próxima construcción de Base y Colegio Militar en Chiapas”. En *Sexenio*. 20 de enero de 2015. Accesible en <http://www.sexenio.com.mx/chiapas/articulo.php?id=11940>

<sup>130</sup> Testimonios de Antonio Enrique Azúcar Hernández, Cónsul de El salvador en Tapachula y Chiapas. Agosto de 2015.

<sup>131</sup> BARJA CORIA, Joselin. *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. Frontera con Justicia A.C. (Casa del Migrante de Saltillo), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Dignidad y Justicia en el Camino A.C. (FM4 Paso Libre), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. de la Universidad Iberoamericana Puebla, Sin Fronteras, I.A.P. México. 2015, pp. 52-54.

enfoque, donde el tren es el cambio más notorio; le sigue el reforzamiento de retenes y el aumento de agentes (entre 600 y 1,000), así como se ve más equipamiento de biométricos. Al mismo tiempo se plantea continuar impulsando la regularización de guatemaltecos, aumentar las tarjetas de visitante regional, aunque se sabe que el 50% no regresa, pero si se logra asegurar la mano de obra barata para desarrollar los Estados del Sur de México<sup>132</sup>.

Otros aspectos importantes del PIFS son (a) el ordenamiento migratorio, asegurando la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales y el reforzamiento de los puntos aduanales, con la presencia de la Policía Federal y elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional; (b) la creación de una plataforma tecnológica que permita registrar en el momento la información biométrica de los migrantes; (c) la adopción de medidas de atención médica en los albergues y atención especial de niñez migrante; y (e) el Programa Temporal de Regularización Migratoria dirigido a las personas que desean residir temporalmente en México, cuya cuota ronda en los 9,000 pesos, lo cual impide que el migrante centroamericano en tránsito llene el perfil para el que dicho programa fue diseñado<sup>133</sup>.

Paralelamente se desarrollaron acciones en Guatemala, donde EEUU desplegó 200 marines, en lo que se llamó “Operación Martillo”<sup>134</sup>. Posteriormente se instalaron en Guatemala fuerzas de tarea en dos puntos considerados clave en la ruta migratoria: en Tecún Umán (Ocos, San Marcos) frontera marítima con México, en agosto de 2014; y la fuerza de tarea Chortí, en la frontera con Honduras, instalada el 23 de marzo de 2015. Para finales de 2015, dos nuevas Fuerzas de Tarea están anunciadas, la “Xinca” en Jutiapa, Frontera con El Salvador y la “Balam” en Petén, frontera con Belice. Estas acciones se implementan bajo el concepto regional de fuerzas combinadas entre la Policía Nacional Civil, las Fuerzas Armadas y la asesoría de los Estados Unidos para tareas de control fronterizo. Según el Ministerio de Gobernación de Guatemala, suman ya once las fuerzas

---

<sup>132</sup> Trabajo de campo en Tapachula. Agosto de 2015. La implementación de tarjetas de visitantes regionales está dirigida únicamente a guatemaltecos y beliceños para que puedan transitar por el territorio de Chiapas, Quintana Roo y Tabasco durante 72 horas, por lo que no resolvería el flujo migratorio de hondureños y salvadoreños.

<sup>133</sup> Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. *Migrantes invisibles, violencia tangible... op. cit.*, p. 20.

<sup>134</sup> CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. “‘Marines’ en la frontera sur... de México”. En *Proceso*. Reportaje Especial. 18 de septiembre, 2012. Accesible en <http://www.proceso.com.mx/320151>

de tarea en todo el país, con la misión de inteligencia civil y militar para el control criminal, incorporando a ellas la participación del Ministerio Público y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). En el mismo sentido, llegaron 250 marines a Honduras para conformar la Fuerza de Tarea de Propósito Especial Aire-Tierra de Marines-Sur, que se instalará en la base aérea de Palmerola (Comayagua)<sup>135</sup>. En Honduras también en la opción *Rescue Angels* del gobierno de Estados Unidos ha capacitado a fuerzas especiales de Honduras y Guatemala para interceptar a menores<sup>136</sup>.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEL DEBATE: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA POBLACIÓN MIGRANTE**

La consolidación de la lógica de vincular seguridad nacional con migración es el reflejo de un paradigma esquizofrénico que insiste de forma exhaustiva en la defensa formal de los derechos humanos de las personas migrantes y construye un modelo de injusticia estructural global que margina a amplios segmentos de la población de la economía mundial y contribuye “a crear grandes movimientos de población entre los países y a intensificar el complejo fenómeno de la migración internacional”<sup>137</sup>. Esta situación puede entenderse como “una suerte de dispositivos contradictorios” pues por un lado se perpetúa las políticas neoliberales que expulsan a las personas de Centroamérica y por otro, se fortalecen las políticas migratorias de seguridad que las contienen<sup>138</sup>.

Dada la complejidad de la conformación histórica, socio-económica, cultural y geoestratégica de esta frontera extendida y según su diseño institucional y disputas

---

<sup>135</sup> SOLANO, Luis. “Lectura entre líneas de la Declaración del Departamento de Estado”. En *Centro de Medios Independientes*. 13 de mayo, 2015. Accesible en <https://cmiguate.org/lectura-entre-lineas-de-la-declaracion-del-departamento-de-estado/>

<sup>136</sup> PODKUL, Jennifer and KYSEL, Ian. *Interdiction, Border Externalization, and the Protection of the Human Rights of Migrants*. Submitted as written testimony to: The Inter-American Commission on Human Rights For the thematic hearing on: Human Rights and the Interdiction of Persons Eligible. for International Protection. Women’s Refugee Commission and Human Rights Institute. Georgetown Law. October 22, 2015, p. 9.

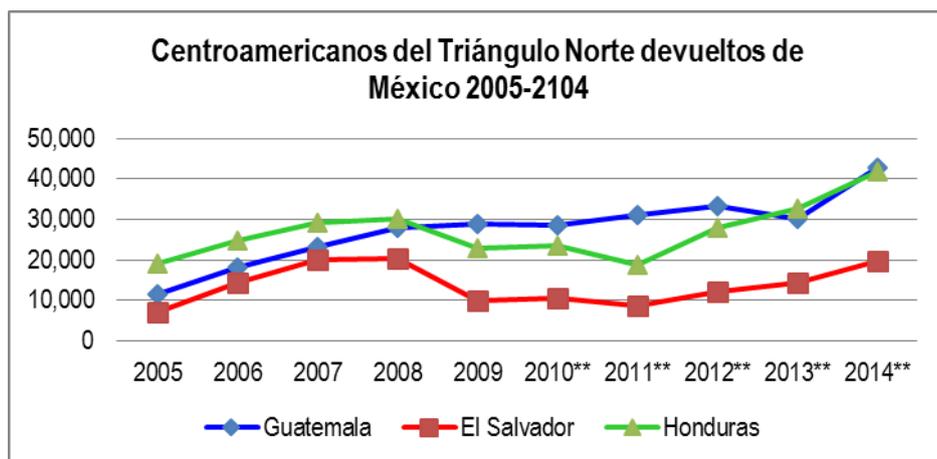
<sup>137</sup> BARTOLOMÉ RUÍZ, Castor M. M. *El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil. Propiedad o alteridad, dilema de los derechos humanos*. Cuadernos de Derechos Humanos N° 37. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao. 2006, pp. 37-38. La cita textual corresponde a Asamblea General. *Migración internacional y desarrollo*. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/56/563)]. A/RES/56/203. Naciones Unidas. 21 de febrero de 2002.

<sup>138</sup> Para un análisis más amplio véase, SANDOVAL, Carlos. *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica... op. cit.*

sociales, se pueden resumir y agrupar de manera preliminar algunos de los impactos que afectan de forma significativa a la población migrante centroamericana en tránsito: (a) El aumento de las deportaciones, (b) las violaciones a los derechos humanos, (c) la mayor vulnerabilidad por los cambios y confusión en los roles de las autoridades mexicanas y sus funciones y (d) la deficiente protección a las personas desplazadas por algún tipo de violencia.

(a) En relación con el aumento de las deportaciones, como ya se explicó anteriormente, México ha desarrollado desde 1994 una política migratoria que responde en gran medida a sus acuerdos bilaterales con Estados Unidos y el rol geoestratégico que le asignan, que responde a muchos de los intereses de poder interno de las élites de poder en México. Así, pese a que su ley migratoria fue actualizada en el 2011 y adecuada a las normas internacionales de derechos humanos, sus prácticas y nuevas normativas están siendo adaptadas a este contexto. De esta manera, en mayo de 2005 se creó el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación, a la cual pertenece el Instituto Nacional de Migración, para que éste asuma el rol de “Seguridad Nacional”, que implica la realización de controles por tierra y mar, y la provisión de nueva tecnología en puestos migratorios<sup>139</sup>.

Estos hechos están generando un incremento de las deportaciones y paralelamente un aumento de las violaciones a los derechos humanos, tal y como lo resume la siguiente tabla con datos de los años 2005 a 2014.



Fuente: Síntesis Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, SEGOB; Unidad de Política Migratoria, SEGOB con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

<sup>139</sup> CASILLAS, Rodolfo. *La migración de algunos y la inseguridad de todos... op. cit.*, p. 10.

Se han constatado que existe un incremento de las deportaciones e incluso que se está deportando a población migrante en condiciones de mayor vulnerabilidad, tales como madres adolescentes que son deportadas vía terrestre en horario nocturno, pese a que debe de hacerse vía aérea, así como niños, niñas y adolescentes que están siendo deportados a toda hora por vía terrestre<sup>140</sup>. En este sentido,

A raíz de los incrementos de los operativos y de lo que se llamó como la “crisis de la niñez migrante”, se propuso temporalmente que Acayucán estuviera realizando conducciones directas. La temporalidad de ese procedimiento se ha extendido. Estamos recibiendo, aquí en Tapachula como en Acayucan, salvadoreños y salvadoreñas que son retornados, o que están en proceso de retorno que vienen desde el Norte; específicamente a Acayucán llegan connacionales desde Nuevo Laredo, Monterrey, Tamaulipas, Reynosa, Matamoros, y algunas ocasiones de Coahuila, y el resto de la población salvadoreña es trasladada a Tapachula”<sup>141</sup>.

La misma fuente menciona que al consulado de Tapachula se le presionó para que, debido a la emergencia, ampliaran el número de personas para la acreditación con fines de deportación. Anteriormente se recibían los días lunes, miércoles y jueves 100 personas diarias, y los martes y viernes se podían atender hasta un máximo de 200 personas diarias porque se incluían menores. Ahora se dejó abierto el número de personas a recibir en el entendido que ya no solo es Tapachula sino también Acayucán quien también acredita. Todo lo anterior brinda elementos para aseverar que los consulados de los países centroamericanos están siendo forzados a implementar una serie de mecanismos y recursos para agilizar las deportaciones que desde el centro de México hacia el sur hacen eco de las mayores detenciones.

Como se puede observar en la gráfica anterior, las deportaciones tienen un primer incremento de 2005 a 2007, se estabilizan en entre el 2007 y 2008 y decrecen en el 2009, no necesariamente por cambios en la política, sino debido a la disminución de la migración por la crisis económica internacional que afectó en los Estados Unidos en términos de empleo. Entre 2013 y 2014 las deportaciones tuvieron un mayor

---

<sup>140</sup> Carol Girón, Directora del Proyecto de niñez de la Pastoral de Movilidad Humana Guatemala, ciudad de Guatemala, agosto de 2015.

<sup>141</sup> Cónsul de El Salvador en Tapachula, Chiapas, agosto de 2015.

incremento<sup>142</sup>. La población más afectada ha sido la niñez y adolescencia migrante, ya que se reportaron 21,547 niños, niñas y adolescentes migrantes detenidos en México de enero a noviembre del 2014, un 178% de aumento en el mismo periodo del 2013, 43% hondureños, 34% guatemaltecos y 22% salvadoreños<sup>143</sup>.

(b) Con respecto a las violaciones a derechos humanos, al contexto de endurecimiento de las políticas migratorias se suma el escenario de violencia y criminalidad en México que ha colocado a la población migrante en una situación de mayor vulnerabilidad y víctima de atropellos a su integridad física, psicológica y sexual. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos alertó sobre el incremento de delitos contra esta población migrante (robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones) debido al aumento del accionar delictivo de las organizaciones transnacionales del crimen organizado en México y Centroamérica, quienes se convirtieron en uno de los principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a la población migrante, y que anteriormente “era atribuible a la delincuencia común y agentes estatales”<sup>144</sup>.

El descubrimiento de dos fosas comunes en agosto de 2010 y en abril de 2011 con 72 y 193 cuerpos, respectivamente, encendieron las alarmas sobre la gravedad de la situación, pues se considera que no son casos aislados y únicos, ya que las fosas han seguido apareciendo<sup>145</sup>. Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México informó que en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro a 9,758 migrantes, de los cuales el 55% fue secuestrado en el sur del país, el 11.8% en el norte, el 1.2% en el centro y el 32% no fue posible precisar el lugar<sup>146</sup>. Dando seguimiento a este asunto, la CNDH publicó un segundo informe en febrero de 2011, en el cual advierte que “en un periodo

---

<sup>142</sup> En el año 2015, 150,170 guatemaltecos, salvadoreños y hondureños fueron deportados de México, de acuerdo con el Boletín Estadístico 2015 de la Secretaría de Gobernación. Accesible en [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Extranjeros\\_alojados\\_y\\_devueltos\\_2015](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2015)

<sup>143</sup> Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. *Migrantes invisibles, violencia tangible... op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>144</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre 2013, p. 50.

<sup>145</sup> Al respecto consúltese, Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. *Migrantes invisibles, violencia tangible... op. cit.*, pp. 36-45.

<sup>146</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. CNDH. México, D.F. Junio 15 de 2009, p. 9.

de seis meses, de abril a septiembre de 2010, la Comisión documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigo de hechos, resultaron 11,333 migrantes víctimas de secuestro”<sup>147</sup>. Esta cifra es alarmante, puesto que representa un 74% más que todos los secuestros denunciados en México de 2006 a 2012.

Además del secuestro, las personas migrantes son víctimas de extorsión, ataques a su integridad física por el uso excesivo de la fuerza de parte de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, detenciones ilegales y persistentes abusos de poder por parte de agentes estatales, cuyos actos se han afianzado debido a la impunidad imperante. A su vez, en el caso de las mujeres y niñas migrantes se cree que 6 de cada 10 sufren violencia sexual, quienes se ven disuadidas de denunciarlo por la presión para continuar su viaje y por la falta de acceso a procedimientos eficaces de denuncia. “Esta situación se ve agravada por la falta de vías para conseguir protección efectiva y por la ausencia de fuentes fiables de ayuda o apoyo para las sobrevivientes. Las migrantes que han sido violadas tienen que hacer frente no sólo al estigma asociado con la violencia sexual, sino también al peligro de que si denuncian lo sucedido pueden ser expulsadas del país, o de que si buscan tratamiento perderán la oportunidad de llegar a Estados Unidos”<sup>148</sup>.

Cabe mencionar que según información recopilada durante el trabajo de campo hecho para este estudio, las denuncias de violación a derechos humanos ante la Fiscalía Especial de Delitos Contra Migrantes han disminuido en los últimos meses, hecho que podría relacionarse con el aumento de las deportaciones “exprés”. Sin embargo este hecho no significa necesariamente una disminución en la violación de tales derechos en las estaciones migratorias y en otros contextos en los que no existe posibilidad de denuncia<sup>149</sup>.

Otros testimonios cuentan sobre delitos graves vinculados con la migración y trata de personas, así como la implicación de autoridades públicas; por ejemplo, se recibió

---

<sup>147</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. CNDH. México, D.F. 22 de febrero de 2011, p. 26.

<sup>148</sup> Al respecto consúltese, Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Editorial Amnistía Internacional. Madrid, España. 2010.

<sup>149</sup> Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. *Migrantes invisibles, violencia tangible... op. cit.*, p. 36.

información sobre la existencia de una denominada “casa roja” en Talismán, donde policías (no se conoce si son federales, estatales o municipales) venden niños centroamericanos, lo que da muestras del abuso de las autoridades y los grados de impunidad con los que actúan.

Existen casos en los que los conductores de las combis en México los ayudan dándoles explicaciones y trucos para pasar los retenes; sin embargo existen muchos testimonios en los que han sido los conductores de estos transportes los que los han entregado a la policía o no han querido parar antes de las garitas de revisión con lo que los migrantes han caído [...]

De los cuerpos policiales se identifican a las policías municipales como unas de las más extorsionistas, aunque también existen testimonios en donde ha sido la policía federal o los mismos agentes de migración quienes cobran por el paso en los puntos de control<sup>150</sup>.

Sí hemos tenido varios casos dentro de la estación migratoria y fuera de ella. Tuvimos el caso de otra persona que fue detenido por un policía federal en unos de los retenes migratorios (donde tienen el apoyo de autoridades, y en este caso era la policía federal), y lo hicieron con tanta brutalidad que le quebraron el pie [...] Entonces, lo que nos sorprendió es que el subdirector de la estación migratoria llega con el connacional, en silla de ruedas, a solicitarnos para que lo acreditáramos para su retorno inmediato para el país, sin la posibilidad de que él pudiera interponer una denuncia, sin la posibilidad que pudiera levantar, con nosotros, la investigación del caso, porque en muchas ocasiones nuestra gente no denuncia, porque tiene temor de que son las mismas autoridades las que han convertido los hechos violatorios, pero también por la información que se comparte entre autoridades<sup>151</sup>.

(c) En relación con la mayor vulnerabilidad por los cambios y confusión en los roles de las autoridades mexicanas y sus funciones, se debe resaltar que existen medidas erráticas en las políticas migratorias, poca claridad de los roles y el actuar de sus instituciones, producto de haber subsumido como ya se argumentó, la política migratoria en la política de seguridad nacional, que no solo crea confusión dentro de las instancias responsables de su ejecución, sino sobre todo crea efectos sobre mayor vulnerabilidad o vulneración de los derechos humanos de la población migrante.

---

<sup>150</sup> Sacerdote Cesar Augusto Cañaveral, Diócesis de Tapachula, Chiapas, agosto de 2015.

<sup>151</sup> Cónsul de El Salvador en Tapachula, Chiapas, agosto de 2015.

En el trabajo de campo se confirma por entrevistas realizadas que los funcionarios mexicanos son “profesionales de la impunidad” porque no dejan huella de los abusos que cometen contra la población migrante y un aspecto que contribuye a ello es la diversidad apabullante de tipos de autoridades (federales, estatales) que se encuentran en los caminos, así también el involucramiento de la policía fronteriza que no tendría que ocuparse del tema de migración, pero que ya hace parte de los cuerpos de seguridad, pues tiene un número de oficiales adscritos a la Fiscalía de Protección al Migrante (6 para el caso de Tapachula). Todo esto hace que sea muy difícil para una persona migrante identificar quién ha sido el responsable y saber si este funcionario público se está excediendo en sus funciones cuando detiene a una persona.

Esta política errática se remonta desde tiempos de los gobiernos de Fox y Calderón, ya que se nombraron para los altos mandos del Instituto Nacional de Migración a muy pocas personas conocedoras del tema y que además actuaban bajo el campo acotado de la política de seguridad. A ello se suma el “anacronismo de la normatividad por dependencia, la capacidad real de las secretarías u órganos desconcentrados para cumplir su mandato y la posibilidad real de trabajar coordinadamente con otras dependencias gubernamentales”<sup>152</sup>.

En este sentido, son preocupantes los subterfugios de la ley de migración mexicana que permite la intervención de una diversidad de fuerzas de seguridad y estimula la existencia de una mezcla de autoridades y funciones que incurren en delitos contra la población migrante, que es cada vez más vulnerable frente a vejaciones en su contra, cuyos responsables terminan escondiéndose en esta mezcla de actores y fines: seguridad nacional, crimen organizado, delincuencia común, abusos de las autoridades, contención migratoria en el sur de México hacia Centroamérica, y la frontera estratégica y extendida del gigante del norte<sup>153</sup>.

(d) Finalmente, a la luz de todo lo anterior, mientras se fortalece la lógica de concebir el fenómeno migratorio como un asunto de seguridad nacional que se traduce en el endurecimiento de las políticas migratorias y la militarización de las fronteras, la migración sigue siendo una cuestión de vida o muerte para las personas que enfrentan las

---

<sup>152</sup> CASILLAS, Rodolfo. *La migración de algunos y la inseguridad de todos... op. cit.*, p. 17.

<sup>153</sup> Entrevista realizada a una investigadora de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) en la investigación de campo en Tapachula, agosto de 2015.

diversas crisis y violencias en sus países. En la actualidad existe una vinculación creciente entre la condición de migrante y de refugiado debido al aumento de la migración forzada por causas vinculadas con la violencia, tal y como se aprecia en el aumento del 134% en las solicitudes de refugio en México entre el año 2013 al 2015 (de 1296 solicitudes en 2013 a 3044 en 2015), pero también en las motivaciones que expresan las personas migrantes para salir de su país, aunque desconozcan la posibilidad de solicitar refugio.

En este sentido, la política de contención en la frontera extendida y el fortalecimiento de la capacidad de detención y deportación tienen consecuencias directas en la desprotección de las personas desplazadas por violencia. Según lo observado en el trabajo de campo, las personas que huyen de la violencia y que llegan a la frontera de Tecún Umán – Ciudad Hidalgo, tienen que lograr “saltar” el primer control de carretera del Instituto Nacional de Migración antes de poder realizar la solicitud de condición de refugiado en la ciudad más cercana, Tapachula, en donde se encuentra la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado.

En caso de ser interceptada en el control migratorio, se traslada a la persona al centro de detención de migrantes “Estación Siglo XXI”, en donde permanecerá durante todo el trámite de solicitud de asilo, que dura una media de 3 meses. Esta práctica contradice las Directrices que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha establecido sobre los Criterios y Estándares Aplicables con respecto a la detención de Solicitantes de Asilo, cuya segunda Directriz establece que “como principio general, los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos<sup>154</sup>”.

Además, de acuerdo a las entrevistas realizadas, otras prácticas llevadas a cabo en estos procesos de detención y deportación violan el derecho a la protección internacional que tienen las personas que huyen de la violencia. Ejemplos de estas prácticas son el no brindar la información necesaria sobre el derecho a realizar la solicitud, utilizar métodos para disuadir a las personas de la presentación de la misma o instar al desistimiento<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Directrices del ACNUR sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo, Ginebra, 10 de febrero de 1999.

<sup>155</sup> Entrevistas realizadas al Cónsul de El Salvador en Tapachula, a la Directora del Proyecto de niñez de la Pastoral de Movilidad Humana Guatemala y al Director del Centro Fray Matías de Córdoba.

**SAN PEDRO SULA: DE LA CAPITAL INDUSTRIAL A LA CAPITAL DEL CRIMEN\***

---

*Elvin Hernández***1. INTRODUCCIÓN**

En la última década la violencia ha ido tomando fuerza, a tal grado que en la actualidad los informes estadísticos mundiales ubican a Honduras como uno de los países más violentos del planeta. Con más frecuencia de la deseada, los diversos sectores de la sociedad, especialmente aquellos que tienen mayor cuota de responsabilidad en la toma de decisiones en el país, hacen la lectura de la violencia como un problema de la gente y con ello buscan evadir el debate obligado y urgente sobre las causas estructurales que generan la violencia. Y con el apoyo de la maquinaria mediática logran introducir en el imaginario colectivo la idea de que la violencia está asociada exclusivamente a los mareros o que los violentos son los sectores más empobrecidos del país.

En este capítulo se hace énfasis en evidenciar los resortes vigorosos que sustentan la violencia, pero que se ocultan desde los sectores que tienen el poder político y económico. Comienza dando unos pincelazos de la situación de la criminalidad en el país, destaca algunos ejes estructuradores de la violencia a nivel nacional y como se expresan esos ejes en San Pedro Sula, luego se ofrece un recorrido sobre las cifras de la violencia, culmina presentando un breve recorrido sobre la debilidad institucional y se presentan algunas pistas de salida a la crisis de violencia en dicha ciudad.

**2. PANORAMA GENERAL DE LA VIOLENCIA EN HONDURAS**

El rasgo que más destaca a Honduras en la última década es la violencia. Así nos ven desde afuera y así se sufre desde adentro. Los datos son irrefutables, entre el año 2004 y 2013 se registraron 47,862 muertes violentas<sup>156</sup> en un país de 8.5 millones de habitantes con un territorio de 112,492 kilómetros cuadrados. El escenario de muerte lo termina de remarcar un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de

---

\* Este capítulo es parte de una investigación más extensa y los datos aquí citados corresponden hasta diciembre de 2014.

<sup>156</sup> Observatorio de la violencia. *Mortalidad y otros*. Boletín nacional de enero-diciembre de 2013. N° 32. 2014, p. 4.

2014<sup>157</sup>, donde reafirma a Honduras como el país más violento con una tasa de 103 homicidios por cada cien mil habitantes para el año 2014.

Para hacerse una idea de la magnitud de la violencia hondureña, la podemos comparar con el conflicto armado salvadoreño que duró 12 años, donde murieron 80 mil personas, luchando por mejorar sus condiciones de vida, una nueva institucionalidad y acceso a la tierra. En Honduras, en solo 9 años se registran más de la mitad de muertes por una violencia sin sentido, sin un enemigo o causa común.

Según datos de Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en la última década la violencia registró un aumento de 232.8%, experimentando año con año un aumento en promedio de 7 puntos. Entre el año 2011 y 2012 la violencia alcanzó picos máximos registrados de 86.5 y 85.5 homicidios por cada cien mil habitantes (en adelante, hpcch), respectivamente<sup>158</sup>.

Los altos niveles de violencia de los últimos años han contribuido a que Honduras tenga el Record Guinness en 2014 como el país que tiene más homicidios per cápita<sup>159</sup> y en donde se ubican dos de las 10 ciudades más violenta del planeta<sup>160</sup>. Y en este contexto, sectores de la población como el sector de las mujeres o de los menores de edad han sido de los más afectados. Según un informe de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Honduras se encuentra en una lista de 12 países donde las mujeres de 15 a 49 años informaron violencia sexual por parte de un esposo/compañero alguna vez y en los últimos 12 meses<sup>161</sup>. Y según los informes de Casa Alianza, entre enero y diciembre de 2014 se registró un total de 1,031 casos de muertes violentas y/o ejecuciones arbitrarias de niñas, niños y jóvenes menores de 23 años, lo que representa un incremento de 18 casos respecto al año 2013 (1,013 casos)<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> Organización Mundial de la Salud. *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*. OMS. Diciembre 2014

<sup>158</sup> Observatorio de la violencia. *Mortalidad y otros*. Boletín nacional de enero-diciembre de 2013... *op. cit.*, p. 4.

<sup>159</sup> *El Heraldo*. 13 de octubre de 2014.

<sup>160</sup> Organización Panamericana de la Salud. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. OPS. Washington, D.C. 2014.

<sup>161</sup> *Ibíd.*, p. 28

<sup>162</sup> Casa Alianza. *Informe mensual de la situación de los derechos de los niños, niñas y jóvenes en Honduras*. Observatorio de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras. Casa Alianza Honduras. Diciembre de 2014, p. 25. Accesible en <http://www.casa->

Los datos arriba señalados son alarmantes, sin embargo, es importante señalar que solamente hacen referencia a un tipo de violencia, centrada en el homicidio, que actualmente es el que más sufre el pueblo hondureño. Pero ésta no es la única modalidad de violencia, así lo establece la OMS quien define la violencia como “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”<sup>163</sup>. Esta definición nos sirve de base para sostener que la violencia va desde los homicidios hasta el acoso callejero. Una violencia visible, palpable, condenable, paralizante.

Es importante además visibilizar la violencia institucional que tiene que ver con la violencia contra campesinos, líderes de partidos políticos, persecución y asesinatos de luchadores comunitarios que quedan en la impunidad, y una violencia institucional marcada por la corrupción y la impunidad; y también la violencia generada por la concentración de riqueza en pocas manos. Es decir, estamos frente a un escenario violento diverso, multicausal, pero con un denominador común, el de las víctimas, mayoritariamente de los sectores más empobrecidos del país.

### **3. EJES ESTRUCTURADORES DE LA VIOLENCIA A NIVEL NACIONAL**

La pregunta que salta en medio de este escenario violento es inevitable ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? No hay respuesta fácil, pero es tema de debate en algunos sectores del país. Al menos hay cuatro vertientes de ideas que de manera complementaria ayudan a entender el fenómeno actual.

La primera, una explicación histórica, que afirma que la construcción del Estado nacional en el siglo XIX no tuvo como pilar el debate y los consensos, sino la violencia. Un estudio sobre la violencia en Honduras, elaborado por la Pastoral Social Cáritas lo formula así:

A la matriz de construcción del Estado nacional [...] le correspondió una matriz de violencia política y social concretada en las llamadas asonadas, insurrecciones, golpes de estado, asaltos y atracos. Durante el siglo XIX y gran parte de siglo XX la violencia tuvo

---

alianza.org.hn/images/documentos/Observatorio/obserdic11.pdf

<sup>163</sup> Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud... op. cit.*, p. 5.

por tanto, a la política y los partidos políticos como los principales promotores del “sentimiento bélico” (...) la ausencia de consenso político era el mayor generador de violencia a falta de estado capaz de institucionalizar espacio de resolución de conflicto<sup>164</sup>.

La segunda explicación está asociada con la acumulación de armas en el país, cuyo origen data de las guerras civiles centroamericanas, en las cuales Honduras sirvió de portaviones para que el ejército de Estados Unidos entrenara al ejército salvadoreño y a la contra nicaragüense. Se firmaron los acuerdos de paz, las “armas se enfriaron pero no pararon”, ya que una parte importante de las mismas vinieron a parar a manos civiles hondureñas.

Al inicio de los años 90 en las comunidades del municipio de Bonito Oriental, Colón, al nororiente hondureño, “se llegó a ofrecer una arma letal como el AK47 a 1,500 Lempiras, el valor de 3 cargas de frijoles en ese tiempo”<sup>165</sup>, según el testimonio de un poblador del municipio. No es de extrañar que según la Ley de Deportación y Tenencia de Armas actual, un ciudadano o ciudadana hondureña pueda registrar hasta cinco armas. Y aun así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que de las 800,000 armas que circulan en el país, al menos 650,000 circulan de manera ilegal<sup>166</sup>.

Los acuerdos de paz de Nicaragua, El Salvador y finalmente Guatemala -con la concomitante jubilación de Honduras como plataforma de tres ejércitos extranjeros- [...] atizaron la esperanza de al menos cuatro cambios: las décadas de militarismo habían tocado a su fin, la opción por la violencia como medio predilecto para dirimir las diferencias sería una curiosa pieza de museo, el bono de la paz liberaría recursos productivos, y la inversión extranjera fluiría a cantaradas.

Todas estas previsiones se realizaron, pero no en la medida y dirección esperadas. La reducción de los ejércitos abonó al crimen organizado, con el que militares activos y retirados pudieron consolidar un poder soterrado y homicida. La opción por la violencia se diseminó más al desaparecer el monopolio estatal de la misma [...] <sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Pastoral Social Caritas. *Estudio sobre la violencia en Honduras*. Tegucigalpa, 1ª ed. 2013, p. 29.

<sup>165</sup> Entrevista con el autor, octubre de 2014.

<sup>166</sup> YAGENOVA, Simona V. *La violencia contra las mujeres como problema de seguridad ciudadana y las políticas de seguridad. El caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*. FLACSO sede Guatemala. Guatemala. 2013, p. 38. Accesible en [http://www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org/materiales/INFORME\\_VCM\\_C.A..pdf](http://www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org/materiales/INFORME_VCM_C.A..pdf)

<sup>167</sup> Pastoral Social Caritas. *Estudio sobre la violencia en Honduras... op. cit.*, p. 18

La tercera mirada sobre el origen de la violencia desbordada de la última década tiene que ver con el modelo excluyente de gestionar la economía y la forma de administrar los bienes públicos, en manos de los grandes empresarios que controlan el sistema económico, el sistema de partidos y las principales decisiones del Estado. La crisis del neoliberalismo y la decadencia del Estado son bases importantes que alimentan la violencia, la corrupción y la impunidad actual en todas sus expresiones. Tal como lo desarrolla Ismael Moreno en la revista *Envío-Honduras*, donde explica que la violencia y especialmente la “crisis humanitaria” en relación con la migración de la niñez no acompañada acontecida en el 2014, entendida como una expresión de la violencia, tiene que ver con cinco factores:

La migración de niños no acompañados se disparó a partir de al menos cinco factores: uno, el impulso del proyecto neoliberal con los llamados ajustes estructurales de la economía, en los comienzos de la década de 1990, con el gobierno de Rafael Leonardo Callejas; dos, el huracán Mitch, que impactó el territorio hondureño a fines de 1998, dejando devastada la infraestructura, la producción, la economía y a la mayoría de la población; tres, los Tratados de Libre Comercio (TLC) que se aprobaron en los comienzos del presente siglo, que colocaron a la economía hondureña en la absoluta dependencia y precariedad frente a las economías de las multinacionales y de los países más poderosos, especialmente EUA, Canadá y la Unión Europea. Cuatro, el golpe de Estado de junio de 2009, con el que culminó un proceso de conflictividad entre dos maneras de entender la administración del Estado y aceleró los dinamismos de mayor inestabilidad y deterioro en la sociedad. Y cinco, la corrupción y la impunidad de los políticos y los funcionarios públicos que han usado los bienes del Estado como un botín hasta desangrarlo, y dejar en la indefensión a la población más vulnerable, a la que los neoliberales prometieron beneficiarse de la copa derramada<sup>168</sup>.

El cuarto factor decisivo de la violencia actual tiene más que ver con factores exógenos, especialmente con la conversión del territorio hondureño en ruta para trasladar la cocaína de Suramérica a Estados Unidos. Según un estudio del Banco Mundial para el año 2007 por el territorio centroamericano pasó aproximadamente 560 toneladas métricas de cocaína y de ese monto el 90 por ciento fue al mercado estadounidense.

---

<sup>168</sup> MORENO, Ismael. “Niños migrantes no acompañados: ¿Crisis humanitaria o colapso de un modelo?” En *Revista Envío-Honduras*. Año 12. N° 43. Tegucigalpa. Septiembre 2014, pp. 1-11.

Dicho estudio establece que 560 toneladas métricas son enviadas a través de la región. El valor de kilo en su punto de origen (Colombia), es de 1,000 dólares y en su destino final (EUA) el mismo kilo adquiere un valor de 30,500 dólares. Un kilo puesto en territorio hondureño vale 10,500 dólares, de ahí se puede estimar que en 560 toneladas métricas (560 mil kilos), el valor puesto en Honduras es equivalente a 5,880 millones de dólares<sup>169</sup>. A ese volumen de dinero, en un país con un presupuesto tan pequeño<sup>170</sup>, con una institucionalidad tan débil y corrupta, y desbordados por la miseria, no hay Corte Suprema de Justicia que valga, no hay fiscal, diputado o alcalde que resista, menos un policía o militar que aguante, tampoco hay empresario o banco alguno que soporte la tentación.

Este breve recorrido nos muestra que la violencia tiene raíces profundas e históricas, donde no encajan respuestas rápidas y superficiales. Estos cuatro ejes estructuradores de la violencia en Honduras tienen su impacto en San Pedro Sula y ayudan a visualizar el telón de fondo que calca esta ciudad como una de las más violentas del planeta.

#### **4. EL CAPITAL Y LA VIOLENCIA, DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA EN LA CIUDAD DE LOS ZORZALES.**

San Pedro Sula es uno de los municipios más importantes de Honduras. Con una población de casi 800 mil habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, la ciudad plantea algunas particularidades que es importante resaltar: Primero, Honduras es el único país de Centroamérica con una ciudad, San Pedro Sula, que tiene igual o mayor importancia que la capital. Segundo, por su ubicación geográfica, desde su fundación fue un punto económico estratégico, siendo el motor de la economía nacional en la actualidad. Tercero, los principales capitales que han desarrollado a San Pedro Sula han sido foráneos y de las transnacionales. Cuarto, es una ciudad poblada por inmigrantes nacionales y extranjeros. Y por último, en los últimos años se ha posicionado como la

---

<sup>169</sup> Banco Mundial. *Crimen y violencia en Centroamérica*. Banco Mundial. Washington, D.C. Mayo de 2011, p. 12.

<sup>170</sup> El presupuesto para 2014 es de Lps. 183,746,280,376.00 (equivalente a \$ 8,749,822, 857). Secretaría de finanzas. Presupuesto ciudadano. Ejercicio fiscal 2014. Accesible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/presupuesto2014/principal.html>

ciudad más violenta de planeta y con ello la ciudad cambió el canto de los zorzales por los sonidos de las 9 mm y las AK47.

En la última década San Pedro ha ido ganando a pulso la fama de la capital del crimen. La ONG Seguridad, Justicia y Paz con sede en México, en su informe de 2013 en el que hace la selección de las ciudades más violentas del mundo, así lo estableció:

Con una tasa de 187 homicidios por cada 100 mil habitantes, la urbe hondureña de San Pedro Sula ocupó por tercer año consecutivo el liderazgo del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo (...) La situación de San Pedro no mejora, empeora. Si en 2010 figuró en el tercer lugar mundial con una tasa de 125 homicidios por cada 100 mil habitantes, en 2011 pasó al primer lugar mundial con una tasa de 159 y en 2012 mantuvo la primera posición con una tasa que calculamos similar a la del año anterior, pero que después se supo era superior (174 hpcch)<sup>171</sup>.

El Observatorio Local de la Violencia de San Pedro Sula de la Universidad Nacional Autónoma en el Valle de Sula (UNAH-VS), tiene datos más precisos sobre la situación de la ciudad y establece que la tasa para el año 2013 fue de 193 hpcch<sup>172</sup>. En total, en cuatro años (2010-2013) se asesinaron a 5,029 personas en la ciudad y la violencia ha ido a ritmo ascendente, de 1063 homicidios registrados en 2010 pasó a 1458 en 2013<sup>173</sup>.

#### **4.1. Factores que contribuyen a explicar la violencia en San Pedro Sula**

Este escenario nos lleva a la pregunta obligada ¿qué hizo San Pedro Sula para convertirse en la ciudad más violenta de Honduras? O quizá la pregunta más pertinente es ¿qué dejó de hacer para alcanzar los altos niveles de violencia? Los cuatros factores arriba expuestos que ayudan a entender la violencia a nivel nacional, nos pueden ayudar también a entender la violencia en San Pedro Sula.

##### **a) Factores históricos**

Si revisamos la historia de la ciudad y como se fue configurando, existen algunos hitos que nos ayudan a entender la situación actual. Según los historiadores, la fundación

---

<sup>171</sup> Accesible en [www.seguridadjusticiappaz.org.mx](http://www.seguridadjusticiappaz.org.mx)

<sup>172</sup> Observatorio local de la violencia de San Pedro Sula. *Boletín enero-diciembre 2013*. N° 7. Universidad Autónoma de Honduras en el Valle de Sula. Abril 2014, p. 2.

<sup>173</sup> Observatorio de la violencia. *Mortalidad y otros*. Boletín nacional de enero-diciembre de 2013... *op. cit.*, p. 4.

de San Pedro Sula se hizo sobre la base de la violencia. Esta era una región densamente poblada por indios, que fueron tomados por miles, marcados como ganado y distribuidos entre los españoles colonizadores, quienes a partir de ese momento fueron sus verdugos hasta matarlos a punta de trabajo en las plantaciones y explotación de minas<sup>174</sup>. La violencia de los fuertes y criminales contra los débiles en su fundación se va expresar a lo largo de su historia.

Los indígenas que ocupaban el valle de Sula, aproximadamente cincuenta mil cuando se impuso el terror español (...) San Pedro Sula apenas sobrevivió la época colonial. Igual que el territorio en general, durante la conquista los pueblos del valle de Sula sufrieron una catástrofe demográfica (...) En 1582, la población indígena sampedrana se sumaba a 415 “indios tributario”. En 1757, tal número se redujo a 135, y para 1811 descendió a 120. En 1860, las autoridades de San Pedro Sula reportaron la presencia de solamente 38 “indios”<sup>175</sup>.

En 1890, la ciudad adquiere una ubicación geográfica privilegiada e inicia su despegue económico con la construcción de 37 millas del ferrocarril que une Puerto Cortés y San Pedro Sula. Este servicio de transporte estimuló el aumento de la producción y exportación de banano y café hacia los Estados Unidos, así como la llegada de las transnacionales y migrantes extranjeros<sup>176</sup>. La estrecha relación entre el poder económico con el político, acentuado con la implantación de las bananeras siempre fue muy marcada en San Pedro Sula. Este hecho ha marcado las prioridades de los gobernantes de turno y hacia quienes han mostrado su lealtad. El historiador Darío Euraque lo explica con un dato significativo: “Treinta y cuatro alcaldes gobernaron la alcaldía municipal de San Pedro Sula entre 1884 y 1918, y veinte y siete de ellos fueron importantes dueños de plantaciones bananeras”<sup>177</sup>.

En las primeras décadas del siglo XX se produce una segunda colonización de la ciudad, que como la primera, fue una expresión de violencia, con otros rostros y estrategias. En esos años la producción de banano estaba en manos de productores

---

<sup>174</sup> Para una versión más amplia sobre los orígenes de San Pedro Sula ver EURAQUE, Darío. *El capitalismo en San Pedro Sula y la historia política hondureña (1870-1972)*. Guaymuras. Tegucigalpa. 1996.

<sup>175</sup> FASQUELLE, Pastor. *Biografía de San Pedro Sula*. Centro Editorial. San Pedro Sula. 1990, p. 177. Citado en *Ibíd.*, p. 65

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 69.

<sup>177</sup> *Ibíd.*

independientes nacionales; las transnacionales desde su llegada buscaron el monopolio de la producción y exportación del banano y no descansaron hasta lograrlo. Así, las ganancias por la producción del banano dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a engrosar los capitales transnacionales. Además, el auge de las plantaciones generó una ola de migración interna de personas que se movilizaron en busca de trabajo, muchas de ellas a San Pedro Sula.

El capital extranjero llegó a controlar la mayoría de las inversiones en las economías mineras y bananeras. Al llegar las décadas de 1920 y 1930, este proceso produjo la pérdida del control de las plantaciones por los bananeros independientes, hondureños e igualmente los extranjeros que se habían radicado en las cercanías de San Pedro Sula.

Fue en este nuevo contexto que se inició la inmigración del interior hacia San Pedro Sula y que duplicó su población entre 1860 y 1875. En 1878, las autoridades municipales simplemente confirmaron el proceso. El banano lo cambió todo<sup>178</sup>.

Mientras las transnacionales se llenaban los bolsillos con mano de obra barata de los obreros del sur, occidente y norte hondureño, muchos de los árabes migrantes que llegaron a comienzos del siglo XX se instalaron en la zona norte y en San Pedro Sula. Éstos fueron desarrollando sus negocios -la pequeña industria-, acumularon capital y comenzaron a hacer su aparición en la vida política del país. “A finales de la década de 1910 los comerciantes árabes cristianos de San Pedro Sula aseguraron el control de los principales sectores de la estructura económica de élite de la ciudad, especialmente el comercio a gran escala”<sup>179</sup>

Los árabes ubicaron sus negocios siguiendo el movimiento económico de la transnacional en la costa norte, quien con el tiempo fue reduciendo sus inversiones y su influencia en el poder político, y en paralelo las familias árabes y algunas criollas fueron aumentando su capital y su influencia política a tal grado que hoy no solo cuentan con el capital financiero, sino que tienen en manos la mayor parte de las tierras y el poder político que un día fue de las transnacionales bananeras.

---

<sup>178</sup> *Ibíd.*, p. 83.

<sup>179</sup> EURAQUE, Darío. *El capitalismo en San Pedro Sula... op. cit.*, p. 83

## **b) Relación de la clase política con la violencia política**

Otro hito en la explicación de la violencia en la ciudad sampedrana es la incapacidad de la clase política para resolver los conflictos mediante el diálogo, siempre tuvieron como recurso expedito la violencia. El historiador Darío Euraque destaca estos hechos históricos: “A finales de 1939, los devotos de la nueva dictadura en el Congreso decidieron nuevamente enmendar la Constitución y prolongar a Carías en el poder hasta enero de 1949. En 1939, al igual que en 1936, la municipalidad de San Pedro Sula aprobó unánimemente la continuidad de Carías en el poder”.

Esta apuesta por tener el poder político a la fuerza es la misma que se va a expresaren el año 2009 con el golpe de Estado a un presidente electo constitucionalmente, quien al menos desde el discurso les amenazó sus riquezas. La oligarquía hondureña, especialmente la sampedrana, se respaldó con préstamos para sostener al régimen de facto.

El concubinato entre los políticos y empresarios también se va a expresar en el programa “Con chamba vivís mejor”, apuesta de Juan Orlando Hernández para generar empleo. Como lo explicó Evangelina Argueta de la Central General de Trabajadores en una radio de la zona norte del país, “con el programa ‘Con chamba vivís mejor’ los empresarios contratan personal temporalmente y el Estado paga la mitad del salario, lo están haciendo con obreros de algunas maquilas, almacenes y supermercados”.

## **c) Concentración de riqueza en pocas manos**

La concentración de riqueza ha sido una constante desde la fundación de la ciudad y ha estado presente en toda su historia, acentuándose con la llegada del neoliberalismo. En paralelo, y como consecuencia, la pobreza fue creciendo en muchas manos, pobreza que será tierra fértil para otras expresiones de violencia. Tal como lo afirma Ismael Moreno en la revista Envío-Honduras en relación con el país:

El primer rasgo de esas tres décadas [1992-2012] es la acelerada acumulación y concentración de recursos y riquezas en manos de unas pocas familias, en una medida nunca antes vista en la historia nacional, comparable quizás solo con la concentración de tierras y recursos en poder de las transnacionales bananeras que dominaron la escena

hondureña durante la mayor parte del siglo 20... Honduras cuenta hoy con una oligarquía nacional que, bajo la tutela del capital multinacional y el aval del Estado hondureño, ha impuesto su control sobre todos los hilos que producen riqueza: el capital comercial, el capital especulativo, la inversión agroindustrial, las concesiones para producir energía eléctrica, las telecomunicaciones, la industria turística, la construcción y el transporte, la banca y la producción manufacturera<sup>180</sup>.

A medida que se fue concentrando la riqueza en unos pocos, la pobreza y la miseria fue centrándose en miles de familias a nivel nacional y en concreto en San Pedro Sula, por ser la ciudad más receptora de migrantes nacionales, en su mayoría juventud desempleada. Un elemento estructurador de la miseria ha sido los salarios de hambre. Un estudio sobre el espacio urbano en la capital industrial sostiene que para 1986 y 1987 el ingreso mensual de la inmensa mayoría de los hogares sampedranos era de 300 Lempiras<sup>181</sup> equivalente a 150 dólares de aquel tiempo.

Al comparar ese dato 25 años después con el salario actual, se observa que apenas aumentó a 350 dólares el valor del salario mínimo actual, es decir, el salario apenas de duplicó si lo comparamos en dólares. Sin embargo el costo de la vida aumentó de manera escandalosa (la renta de vivienda, el costo de la canasta básica, servicios públicos). La conclusión rápida es que el aumento de la riqueza de estas familias millonarias ha sido sobre la base de empobrecer a miles de familias sampedranas y hondureñas.

La desigualdad social en Honduras no solo se mide por la violencia y hambre de miles de hondureños y hondureñas, también hay empresas que estudian la riqueza en el mundo y la han evidenciado. El informe *World Ultra Wealth Report 2013* demuestra que la riqueza es cada vez más escandalosa, ya que de los 8.5 millones de habitantes que hay en Honduras, 215 son millonarios, con una fortuna de 30 billones de dólares, mientras que más de 6 millones están bajo el umbral de la pobreza<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> MORENO, Ismael. "¿Por qué tanta violencia en Honduras?". En *Revista Envío-Honduras*. Año 10. N° 34. ERIC-SJ. Tegucigalpa. Junio 2012, pp. 1-5.

<sup>181</sup> AA. VV. *Estudio para el desarrollo de la tierra urbana en San Pedro Sula, Honduras*. Informe final. Volumen I. Recopilación y análisis de datos. Planning and Development Collaborative International. Marzo 1989, p. 91.

<sup>182</sup> *El Heraldo*, 18 de septiembre de 2014.

En términos centroamericanos, Honduras es el país que tiene mayor riqueza acumulada en pocas manos, ya que estas 215 personas hondureñas manejan el mismo capital que 245 millonarios guatemaltecos, país que le sigue. Este dato es revelador para la ciudad de San Pedro Sula, ya que en esta ciudad se mueve gran parte del capital de estas 215 personas. Otro estudio publicado en la revista mexicana especializada en estudios de la riqueza, Forbes Latinoamérica, divulgó el nombre de los 10 grandes millonarios de Centroamérica. Tres de ellos están instalados en Honduras, que son acaudalados de origen palestino y judío. Dos de ellos tienen su sede en San Pedro Sula: Mohamad Yusuf Amdani Bai de Grupo Karim's y Jaime Rosenthal Oliva del Grupo Continental<sup>183</sup>; el tercer acaudalado es Miguel Facussé Barjum de Corporación Dinant<sup>184</sup>.

#### **d) San Pedro Sula, corazón del entramado financiero para el lavado de los narco-dólares.**

San Pedro Sula, al ser la capital industrial y centro del capital transnacional, tiene las condiciones óptimas para operar las ganancias del tráfico de la droga, usar los canales formales y subterráneos para mover el capital, y desde allí estimular varios resortes dinamizadores de la violencia: lavado de narco-dólares, narcomenudeo/control de territorios, ajustes de cuentas, sicariato. Los narco-dólares dinamizan la economía a pequeña, mediana y gran escala de tal manera que en la actualidad es casi imposible saber los orígenes de todo el entramado económico ni el límite entre el origen legal o ilegal del recurso financiero.

La ubicación estratégica de San Pedro Sula es aprovechada al máximo para los negocios del crimen organizado. El acceso al aeropuerto, al puerto y a todo tipo de inversión la ha convertido en el mejor escenario para el lavado de dinero. De los cuatro grupos señalados por el gobierno de Estados Unidos como narcotraficantes, todos tienen inversiones en San Pedro Sula<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Cuando se hizo la investigación no se había acusado ni extraditado a dos titulares del grupo Continental, tampoco se había desmoronado dicho emporio económico. Pero su extradición reafirma la tesis de que los Dólares del crimen organizados han penetrado t

<sup>184</sup> *El Heraldo*, 26 de mayo de 2014.

<sup>185</sup> Para ver el detalle de las incautaciones a las bandas de traficantes definidas por Estados Unidos, en el caso de Chepe Handal ver *El Heraldo*, 18 de abril de 2013; para ver bienes incautados a Los Cachiros ver *La Prensa*, 25 de septiembre de 2013; en el caso de Negro Lobo ver *El Heraldo*, 6 de octubre de 2014; para ver la propiedades incautadas a Los Valle ver *El Heraldo*, 19 de agosto de 2014.

## **e) Institucionalidad pública colapsada**

El quinto eje estructurador de la violencia a nivel nacional y en San Pedro Sula, tiene que ver con una institucionalidad pública colapsada para las mayorías, pero rendida ante el gran capital. Como lo dijo el embajador de Alemania: “Yo no creo que Honduras es un Estado fallido sino que es un Estado que funciona a la perfección, según los intereses de algunos”<sup>186</sup>. La frágil institucionalidad y la cultura de corrupción entronizada en los funcionarios públicos y los partidos políticos en Honduras, le abren la puerta a todo tipo de capital y más se abren cuando el dinero es abundante, como es el caso del dinero del crimen organizado.

El colapso institucional se va a expresar en San Pedro Sula en diferentes temas y escenarios. Entre otros aspectos, se observa en las escasas sentencias dictadas por los operadores de justicia, en la deficiente investigación criminal, en la colusión de miembros de la policía y el ejército con el crimen organizado, y en la falta de transparencia en el manejo de los presupuestos y licitaciones de los diferentes gobiernos locales.

## **5. HALLAZGOS SOBRE LA VIOLENCIA EN SAN PEDRO SULA**

### **5.1. Características demográficas**

Según el Instituto Nacional de Estadística, en sus proyecciones de 2001 a 2015, para el año 2014, el departamento de Cortés tenía una población de 1,729,327 habitantes, siendo éste uno de los departamentos más poblados del país. San Pedro Sula concentra 763,626 habitantes, de los cuales 372,783 son hombres y 390,844 son mujeres. Esta ciudad concentra más de la tercera parte de la población de Cortés.

Es un municipio eminentemente urbano, ya que concentra 731,776 habitantes en la zona urbana y apenas 31,551 habitantes en la zona rural. Un rasgo del municipio a nivel poblacional es que es joven, tiene 180,409 personas jóvenes entre 13 y 24 años. A este grupo poblacional hay que prestarle atención en su conjunto porque es el mismo grupo donde se concentra la violencia.

---

<sup>186</sup> *Diario Tiempo*. 5 de marzo de 2012.

Para 1988 la ciudad contaba con una población de 280,400 habitantes, para el 2014 alcanzó un total de 763,626 habitantes. El acelerado crecimiento poblacional de las últimas décadas responde en gran medida al desarrollo de la maquila en la costa norte, siendo San Pedro Sula la casa matriz de todo el capital industrial. Este crecimiento poblacional va tener una consecuencia directa en el crecimiento de las periferias y miseria urbana de la ciudad. Las tasas de crecimiento contrastan con el crecimiento de las décadas anteriores, ya que de 1940 a 1988 pasó de 20,400 a 280 400 habitantes, respectivamente<sup>187</sup>.

## 5.2. Crecimiento urbano y de la violencia en la ciudad

La violencia en la ciudad tiene diversos escenarios. Antes en la ciudad se hablaba de la línea del ferrocarril para arriba y de la línea para abajo, refiriéndose a la línea para arriba como la zona buena y próspera y a la línea para abajo como la zona donde viven los pobres, los obreros, donde había violencia. A medida que la ciudad fue creciendo esta percepción ha ido desapareciendo, porque a la par del crecimiento del capital, fue creciendo la miseria. Un estudio de 1989 sobre el mercado habitacional<sup>188</sup>, a pesar de tener una visión muy conservadora de la tenencia de la tierra, aporta datos interesantes de cómo fue creciendo la ciudad, mostrando dos tendencias:

1. El Mercado Formal de Urbanización y Vivienda en San Pedro Sula. Se pueden identificar por lo menos dos submercados: a) el submercado privado formal; y b) el submercado privado formal (institucional) con patrocinio estatal [...].
2. El Mercado Informal de Urbanización y Vivienda en San Pedro Sula. Se refiere al de los asentamientos informales o populares. [...] Dentro del mercado habitacional popular o informal, se pueden identificar preliminarmente tres submercados: a) el de Invasiones, b) Tugurios, y c) Colonias Ilegales.

Las invasiones ocupan un lugar primordial en la recepción de inmigrantes del área rural del municipio y del resto del país. Se pueden diferenciar dos grupos principales de invasores por su nivel de educación y estatus: el primer grupo está formado por inmigrantes con un nivel de educación relativamente alto (profesores, peritos

---

<sup>187</sup> AA. VV. *Estudio para el desarrollo de la tierra urbana en San Pedro Sula... op. cit.*, p. 43.

<sup>188</sup> *Ibíd.*, p. 89-92.

mercantiles, técnicos, obreros, etc.). El segundo grupo se compone básicamente de campesinos, jornaleros, braceros, peones, etc.

Estos datos reflejan que la ciudad se fue construyendo principalmente por una nueva ola de migrantes, quienes se fueron instalando como pudieron. Reflejan el perfil del migrante según su nivel educativo y su procedencia. Para 1987 la Unidad de Investigación y Estadística Social de la Municipalidad de San Pedro Sula afirmó que “A nivel del total actual de barrios, las zonas de invasión tienen su mayor peso en los sectores: Sub-Urbano Sur (Sector Chamelecón), el Sur Este y el Este Rural (Sector Rivera Hernández)”<sup>189</sup>.

Al analizar los sectores donde se ubicaron los migrantes, coincide que en ellos sectores se concentraron los migrantes más pobres, 25 años después siguen siendo los sectores donde se instalan los nuevos migrantes, pero también 25 años después se convertirían en los escenarios de mayor violencia, al reportarse en ellos la mayor tasa de homicidios, tal y como se confirma en el siguiente subapartado.

La entrada del neoliberalismo refuerza a San Pedro Sula como centro del capital transnacional. Al tener la categoría de centro de operaciones del capital nacional y transnacional, la ciudad se maquilló para estar a la altura de los centros financieros y dicho maquillaje también implicó esconder la miseria. Se pavimentaron a doble carril las carreteras de salida de la ciudad al occidente, a Puerto Cortés y hacia el norte, se construyeron los bulevares y pavimentaron la ciudad y las calles de acceso a las zonas marginales. Es decir, la ciudad se ha construido en la lógica de esconder la miseria que alimenta y sobre la cual se sostiene.

### **5.3. Geografía de la violencia en San Pedro Sula**

La ciudad cuenta con más de una decena de barrios afectados por la violencia, entre ellos, la Rivera Hernández, colonia Lomas del Carmen, barrio El Centro, barrio Medina, barrio Cabañas, barrio Chamelecón, barrio La Unión, colonia Cerrito Lindo, aldea El Carmen, barrio Las Palmas, colonia Satélite, barrio Guamilito, colonia 6 de Mayo. Estos

---

<sup>189</sup> *Ibidem*.

13 barrios y colonias concentran el 33.2 % de los homicidios urbanos de San Pedro Sula<sup>190</sup>.

Entre los escenarios que mayor violencia promueve se encuentra el centro penal de la ciudad, ubicado en el corazón de la misma, el cual se convierte en el laboratorio de la violencia del Valle de Sula. Si San Pedro Sula es el corazón que le bombea sangre, muerte y miedo a Honduras, el centro penal cumple el mismo papel en la ciudad, es una especie de “ciudad modelo” del crimen organizado, ya que dentro funciona con sus propias reglas y el Estado solo cumple el papel de avalador de lo que ahí se decida. Un reportaje sobre el centro penal de San Pedro Sula realizado y publicado por el periódico digital El Faro, define dicho centro penal así:

El lugar es el símbolo perfecto de la falta de institucionalidad del sistema penitenciario de Honduras, abandonado presupuestariamente a su suerte y encomendado las últimas décadas a una Policía Nacional corrupta, acostumbrada a compensar con violencia arbitraria su falta de autoridad, porque no gobierna, en realidad, ni las calles ni esta cárcel<sup>191</sup>.

Un dato que requiere más investigación sobre los barrios más violentos de la ciudad tiene que ver con los barrios de mayor plusvalía. Por un lado están los barrios con mayor tasa de homicidios, tales como la Rivera Hernández o Chamelecón, que son los barrios donde viven los peones del crimen organizado: sicarios, mulitas, extorsionadores y jóvenes miembros de la maras, etc. Pero en el otro extremo de la ciudad, al pie de la cordillera del Merendón, como la colonia Pedregal que se encuentra en la zona de mayor plusvalía, están los barones del crimen organizado. Curiosamente, las últimas incautaciones de bienes a los cuatro grupos identificados como narcotraficantes por Estados Unidos, les han decomisados mansiones en esos barrios de lujo. Es también en estos barrios en donde no se ven límites entre la economía legal y la ilegal, entre capital transnacional de maquila con el capital transnacional de la droga, entre los propietarios de las bóvedas de los principales bancos nacionales y las cajas fuertes de los capos de la droga.

---

<sup>190</sup> Observatorio de la violencia. *Mortalidad y otros*. Boletín nacional de enero-diciembre de 2013... *op. cit.*, p. 4.

<sup>191</sup> “El rey justo de la cárcel del infierno”. En *El Faro*. 13 de enero de 2014. Accesible en <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201401/cronicas/14394/>

#### **5.4. Violencia en la juventud y la niñez**

Honduras es un país que mata a sus niños, niñas y jóvenes. Según un estudio de Casa Alianza, durante los últimos 16 años —entre febrero de 1998 y mayo de 2014—, se han registrado en el país 9,475 casos de ejecuciones arbitrarias y muertes violentas de niños, niñas y jóvenes menores de 23 años. De los últimos cuatro años, 2011 fue el periodo más violento para la niñez y juventud con 1,068 muertes registradas; le sigue 2013, que cerró con 1,013 casos; el año 2012 presentó 911 casos y en 2010 se registraron 801<sup>192</sup>.

Los datos de Casa Alianza coinciden con los datos del Observatorio de la Violencia. La juventud con todas sus expresiones es el segmento poblacional más afectado por la acción homicida en San Pedro Sula. Durante el año 2013 se reportaron 1,125 muertes violentas entre las edades de 15 y 39 años. Al analizar los homicidios según el género, encontramos que los hombres jóvenes reportan un total de 998 muertes, que representan el 68.5% del total de homicidios; en cambio, el número de homicidios contra las mujeres, en el mismo rasgo de edad, fue de 127 víctimas, que representan un 8.7% del total de las víctimas. Es alarmante cómo ha ido creciendo la violencia contra las mujeres, pues según datos del Observatorio de la violencia, los femicidios pasaron de 2005 a 2013 de 175 a 636 muertes violentas, respectivamente.

La violencia contra la niñez también se manifiesta en delitos como el abuso sexual, siendo los niños y niñas entre 10 y 14 años las principales víctimas, sufriendo el 51% de los delitos sexuales. Otras manifestaciones de la violencia que sufren niñas, niños y jóvenes son la violencia física y emocional, la violencia patrimonial y el maltrato infantil.

#### **5.5. Violencia contra las mujeres**

El panorama de las mujeres en materia de violencia es alarmante. Según el Observatorio de la Violencia, de enero a diciembre de 2013, en los municipios del Distrito Central, San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba y Tela se registraron 347 muertes violentas de mujeres. Del total de muertes registradas, el municipio de San Pedro Sula absorbe el

---

<sup>192</sup> Casa Alianza. *Violencia, niñez y juventud en Honduras. Un acercamiento a las principales manifestaciones de la violencia contra niñas, niños y jóvenes*. Casa Alianza. Tegucigalpa. Julio de 2014, p. 29.

47.6% (165) de los casos. La capital industrial es la porción de tierra más violenta para las mujeres.

En Honduras se aprobó la figura legal de femicidio<sup>193</sup>, con la esperanza de que ayudaría a reducir la escalada de violencia contra las mujeres, sin embargo, a un año de su aprobación, los datos son extremadamente escasos. Según el Observatorio de la Violencia, de las 165 mujeres asesinadas en San Pedro Sula, 78 fueron femicidios por delincuencia organizada y las víctimas fueron niñas y mujeres jóvenes entre 15 y 34 años.

En la actualidad las organizaciones de mujeres están demandando otro tipo de seguridad. El Foro de Mujeres por la Vida, en su segundo informe sobre la situación de violencia en Honduras, está planteando la necesidad de una seguridad más integral, donde la parte preventiva esté muy por encima de la reactiva o represiva.

## **6. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DE LA VIOLENCIA**

### **6.1. Instituciones responsables de la seguridad**

Los datos relacionados con las instituciones responsables de tutelar la seguridad ciudadana indican que en los últimos años estas instituciones son una de las principales amenazas para la ciudadanía. Con la investigación de la muerte del hijo de la rectora de la UNAH y de su amigo, se confirmó que miembros de la policía fueron sus verdugos y a la vez sirvió para comprobar un secreto a voces, que la policía más que “servir y proteger” se había convertido en la principal amenaza para la gente.

La realidad de desconfianza de la ciudadanía en las instituciones responsables de la seguridad y de la justicia, la puso en evidencia el sondeo de opinión pública del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, en el cual el 72% de la población manifestó

---

<sup>193</sup> Según el artículo 118-A reformado al Código Penal define Femicidio como “Muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer, cuando concurren una o varias de las circunstancias siguientes: a) cuando el sujeto activo del delito mantenga o haya mantenido con la víctima una relación de pareja, ya sea matrimonial, de hecho, unión libre o cualquier otra relación a fin en la que medie, haya mediado o no cohabitación, incluyendo aquellas en las que se sostiene o se haya sostenido una relación sentimental; b) Cuando el delito esté precedido de actos de violencia doméstica o intrafamiliar, exista o no antecedente de denuncia; c) Cuando el delito esté precedido de una situación de violencia sexual, acoso, hostigamiento o persecución de cualquier naturaleza; d) Cuando el delito se comete con ensañamiento o cuando se hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previas o posteriores a la privación de la vida”.

no tener confianza en la Policía, un 77% manifestó desconfiar en el Ministerio Público y un 77.1% dijo no confiar en la Corte Suprema de Justicia<sup>194</sup>.

La visión de seguridad de los gobiernos es claramente limitada e ineficaz, e incluso perversa, ya que centra el discurso y los recursos en atender las consecuencias y al mismo tiempo promueve leyes que profundizan las causas de la violencia.

## **6.2. Militarización de la sociedad**

En las últimas décadas la inversión pública en materia de seguridad se ha centrado en contratar a más policías y militares, comprar más armas y balas. En concreto, en los últimos dos gobiernos surgidos después del golpe de Estado, se han tomado al menos cuatro decisiones encaminadas a fortalecer esta visión militarista que busca sostener a través de la fuerza-violencia el poder económico y político que actualmente gozan las 215 personas más ricas del país: primero, pasar las instituciones públicas como Migración y Extranjería, Marina Mercante y Aeronáutica Civil, de manos civiles a militares; segundo, imponer el pago de la tasa de seguridad, que recoge aproximadamente 1,700 millones de Lempiras anuales, fondos administrados exclusivamente y discrecionalmente por Casa Presidencial; tercero, crear instancias represivas como la fuerza “Tigres” como equipo de investigación de elite, y la Policía Militar; cuarto, crear el programa guardianes de la patria<sup>195</sup>.

## **6.3. Escasa investigación criminal**

Un problema central para enfrentar la violencia tiene que ver con las instituciones públicas encargadas de investigar y sancionar a los criminales. La impunidad es lo que marca el quehacer de las instituciones responsables de la justicia. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la investigación criminal en Honduras revela que el 96% de los homicidios a nivel nacional están en la impunidad<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Sondeo de Opinión Pública. Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2013*. ERIC-SJ. El Progreso. Enero de 2014, p.11.

<sup>195</sup> El programa guardianes de la patria es una iniciativa del gobierno, manejado por las Fuerzas Armadas para preparar niños y niñas en valores cívicos-militares. Es una especie de semillero para futuros militares y a la vez busca crear un rostro humano de la institución militar; surge en el marco de la apuesta del gobierno actual de militarizar la sociedad.

<sup>196</sup> MÚÑOZ GÓMEZ, Felipe. *Análisis del proceso de investigación criminal y ejercicio de la acción penal en Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 2012, p. 20.

Otro estudio comparativo sobre impunidad, desarrollado en las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula y Comayagua, establece el precario desempeño del sistema judicial hondureño<sup>197</sup>. Entre el 2010 y 2013 se registraron 27,272 homicidios, de ellos solo 1,009 sentencias, dejando el 96 por ciento muertes violentas en espesa impunidad.

Las pocas sentencias tiene relación directa con la debilidad en materia de investigación criminal; en ese marco, en entrevista a un técnico de inspecciones oculares, afirmó que siendo San Pedro Sula la ciudad con mayor número de homicidios, “asignaban un inspector ocular con turnos de 24 horas, espacio en el que se levantaban entre 6 y 10 cadáveres (...) el levantamiento de un cadáver con los criterios que establecen los manuales duran entre 2 o 3 horas, pero nosotros por la falta de técnicos hacemos un levantamiento entre 15 y 30 minutos”.

A la falta de recurso humano se le suma la falta de recursos para hacer las investigaciones. Otro problema fundamental con la investigación criminal está relacionado con el manejo de los indicios y las evidencias, debido a las condiciones en las que se hacen los levantamientos, en las que se procesan los indicios y en las que se trabajan en los laboratorios<sup>198</sup>.

El estudio del Banco Interamericano de Desarrollo plantea una radiografía del recurso humano responsable de hacer la investigación criminal a nivel nacional. Honduras cuenta con 5 fiscales, 8 jueces, 3 defensores públicos y 3 forenses por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Las carencias nacionales van a tener un impacto directo en la impartición de justicia en San Pedro Sula<sup>199</sup>.

El conjunto de datos en materia de investigación criminal refleja la poca importancia que el gobierno le da a la investigación, alimentando así de manera consciente la impunidad, ya que cuanto menos equipo humano y logístico para hacer investigación criminal, mayor es la impunidad, y a mayor impunidad mayor violencia.

#### **6.4. Iniciativas de prevención de la violencia**

---

<sup>197</sup> Alianza por la Paz y la Justicia. *Primer informe APJ sobre impunidad. Homicidios en Comayagua, San Pedro Sula y Tegucigalpa período 2010-2012*. APJ. Tegucigalpa, M.D.C. Marzo, 2015.

<sup>198</sup> Los testimonios fueron parte del Diplomado sobre herramientas básicas para la investigación de homicidios, desarrollado por el IUDPAS y la UNAH-VS.

<sup>199</sup> MÚÑOZ GÓMEZ, Felipe. *Análisis del proceso de investigación criminal y ejercicio de la acción penal en Honduras... op. cit.*, p.20.

Las iniciativas que vienen de parte del Estado tienen una visión represora; hay escasa inversión en materia de prevención, tal como lo refleja las prioridades de los fondos de la tasa de seguridad. Según el estudio de la Alianza por la Paz y la Justicia, a octubre de 2013 se había ejecutado 1,300 millones de los fondos de la tasa de seguridad, pero solamente el 14% de esos fondos fueron destinados a proyectos de prevención<sup>200</sup>.

Esa realidad a nivel nacional se ve reflejada en el municipio de San Pedro Sula. A pesar que la ciudad cuenta con un diagnóstico de la capacidad instalada a nivel institucional para prevenir la problemática de la inseguridad ciudadana y con un Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>201</sup>, son iniciativas con buena intención pero con el peligro de no pasar del papel. Una limitante del plan es que no aborda el problema central generador de violencia, la concentración de riqueza en San Pedro Sula, la debilidad institucional traducida en impunidad y la ausencia de políticas en materia de prevención. Otra, es que no hay continuidad de las iniciativas entre las administraciones municipales<sup>202</sup>.

Fuera del ámbito gubernamental se han identificado dos experiencias pequeñas de prevención de violencia, las dos con la participación de la Iglesia Católica. La primera, conocida como “Paso a Paso”, que está ubicada en el sector de la Rivera Hernández. Y la segunda tiene presencia en la Rivera Hernández, Chamelecón y El Ocotillo. La primera iniciativa es un espacio educativo no formal, que tiene actividades de lectura, reforzamiento de clases, actividades artísticas y de acompañamiento personal. La segunda consiste en un sistema de educación preescolar para niños y niñas de escasos recursos, conocido como “Programa educativo madres-maestras”, y tiene como lema “Educación con ternura”. Son iniciativas pequeñas, pero se han mantenido en el tiempo y gozan de credibilidad en los barrios donde funcionan.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS**

---

<sup>200</sup> Alianza por la Paz y la Justicia. *La tasa de seguridad ¿Información Pública o Secreto de Estado?* APJ. Tegucigalpa, M.D.C. 2014.

<sup>201</sup> El Diagnóstico y Plan de seguridad fueron desarrollados por personal del PNUD, en el marco de la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica de USAID (CARSI/USAID).

<sup>202</sup> Esta fue la percepción del autor del presente documento a partir de su participación en la reunión de socialización del plan local y en una reunión de evaluación del mismo documento, en la municipalidad de San Pedro Sula.

## 7.1. Conclusiones

San Pedro Sula es un territorio privilegiado por su riqueza natural y por su ubicación geográfica. No solo tiene a sus pies el hermoso y fértil Valle de Sula, sino que está ubicado en el corazón de la zona noroccidental hondureña. Es decir, está en la zona más rica del país, es la ciudad satélite de los cuatro valles más fértiles: valle del Aguán, valle de Leán, valle de Sula y los valles de Santa Bárbara. Sin embargo, esta riqueza está concentrada en unas pocas familias y esta realidad de desigualdad convierte a la ciudad en un escenario con dos dinámicas en paralelo: así como le bombea capital a la economía nacional, así le bombea a borbotones sangre, terror y muerte a la sociedad hondureña. El capital y la violencia han sido dos caras de una misma moneda en San Pedro Sula desde su fundación.

Los migrantes extranjeros que a inicios del siglo XX fueron los comerciantes de la costa norte, son los grandes oligarcas del siglo XXI, siendo San Pedro Sula el centro de operaciones de la nueva era económica. Lo mismo pasó en materia política, todo el poder que ejercían las empresas transnacionales del banano en los gobiernos y en las diversas instituciones del Estado, fue heredado en la actualidad por esas familias oligarcas, quienes en la actualidad hacen uso de ese poder para asegurar sus riquezas y ventajas.

Esta acelerada concentración de riqueza tiene como efecto un acelerado empobrecimiento de miles de familias en la ciudad. Esta realidad de desigualdad social convierte esta porción de tierra en semilleros para las actividades criminales, como único rubro para la sobrevivencia.

Desde su fundación y en todo el proceso de conformación de la ciudad y de los diferentes grupos empresariales nacionales y extranjeros, la institucionalidad ha estado al servicio del gran capital y no de la gente. Esta realidad de sometimiento se refleja en las políticas públicas para enfrentar la violencia, todas encaminadas a reprimir el delito, pero hay carencia de políticas públicas encaminadas a enfrentar las causas generadoras de la violencia como la desigualdad social/concentración de riqueza en poca manos o iniciativas para enfrentar la corrupción y la impunidad.

La debilidad institucional, reflejada en los altos índices de corrupción e impunidad actual, hace imposible pensar que dichas instituciones por sí mismas vayan a enfrentar el problema de la violencia. Esto obliga a buscar nuevas salidas a la violencia donde haya participación de todos los actores sociales.

San Pedro Sula, al ser el lugar que ofrece las mejores condiciones para la inversión de capitales, siempre será un escenario cotizado para capitales de origen ilegal, por tanto será una ciudad que siempre estará bajo la amenaza de inversiones que requieren de actividad criminal para sostenerse.

Al ser una ciudad que se fue desarrollando con olas de migrantes atraídos primero por el banano y luego por las maquilas, esto constituye una realidad que las autoridades municipales y empresariales no resolvieron, los nuevo inquilinos se fueron instalando donde pudieron, creando así la regiones de mayor marginalidad con carencias de todo tipo. Estos sectores con el tiempo se han convertido en los barrios más marginados y con mayor niveles de homicidios de la ciudad. En estos barrios es donde viven los obreros de la violencia, en cambio los barones del crimen organizado cohabitan en los mismos barrios de los “honorables” empresarios y políticos de la capital industrial.

## **7.2. Recomendaciones**

La ciudad ya no está para seguir elaborando diagnósticos sobre la violencia, está para buscar salidas a la crisis de criminalidad actual. Se cuenta con la información básica para tomar decisiones en materia de seguridad. Se sabe de los orígenes y causas de la violencia, y de cómo está configurada en la actualidad, que la violencia no se ha reducido en todos estos años y no se va reducir solo con patrullas, policías y balas.

Por la complejidad y magnitud de la violencia a la que se enfrenta la población, es recomendable reconocer que en la actualidad no hay ningún actor político, económico, social o religioso con capacidad por sí mismo de liderar un proceso que culmine en reducir la criminalidad actual de la ciudad.

Esto obligatoriamente lleva a plantear otros caminos de salida. Primero, el Estado y el gobierno municipal deben reconocer que si no tienen capacidad para enfrentar las consecuencias de la violencia, menos tendrán para liderar un proceso para enfrentar las

causas estructurales que la sostienen. Deben convocar a los diversos actores sociales, políticos, económicos para buscar una salida consensuada donde la vida esté por encima de todo. En la actualidad un grupo de empresarios, 2 representantes de iglesias y el alcalde de turno toman las principales decisiones en materia de seguridad, excluyendo al resto de actores sociales. Entre todos los actores sociales se podría pensar en una reunión con toda la cooperación internacional para unir esfuerzos y recursos para enfrentar la tarea de reducir los niveles de criminalidad de San Pedro Sula.

La salida tiene que tener propuestas para enfrentar las causas y los efectos de la violencia. Por tanto, tiene que haber iniciativas relacionadas con la distribución de la riqueza, con la solución a los problemas habitacionales, con la creación de oportunidades para la juventud, con creación de espacios públicos para el arte y cultura en toda la ciudad.

Además, tiene que haber una apuesta seria para recuperar las instituciones responsables de asegurar la justicia. Mejorar los equipos de jueces, fiscales, investigadores que aseguren investigaciones de calidad y lleven a emitir una sentencia de cada homicidio en la ciudad.

El gobierno local tiene que liderar un proceso de inversión pública en que se abran espacios de convivencia de acceso para todos y todas, salir de la lógica de los centros comerciales como espacios de esparcimiento, y realizar una oferta de vida cultural, recreación, deportes diversos, calles peatonales un día a la semana, ciclismo, pintura, música en la ciudad.

A la par de inversión pública en infraestructura se debe trabajar en procesos que lleven a una participación activa de la gente en las decisiones municipales, a impulsar iniciativas económicas de micro y mediana empresa, a la apropiación y cuidado del espacio y bienes públicos.

Se trata de convertir la crisis de seguridad que hoy día vive San Pedro Sula en una oportunidad para crear una nueva cultura política ciudadana, que se apropie del espacio público, se trata de pasar de un clima de miedo y muerte a un entorno esperanzador y de vida.

### 7.3. Hacia qué tipo de prevención debemos caminar

En Honduras, en materia de seguridad se habla mucho de la colombianización, pero siempre centrándose en aquellas iniciativas de corte policiaco y militar. De hecho, los principales asesores del gobierno sobre el manejo de la tasa de seguridad son colombianos<sup>203</sup>. Hay un culto bastante desmedido de los políticos y empresarios nacionales a las políticas de seguridad implementadas por el ex presidente Uribe en Colombia, tanto así que fue uno de los conferencistas de renombre en el evento “Honduras abierta a los negocios”. Sin embargo, la historia se ha encargado de ir destapando toda la trama de violencia, de corrupción e impunidad que se dio en su país durante su mandato presidencial.

Colombia tiene mucho más que ofrecer al pueblo hondureño en materia de seguridad ciudadana. Una experiencia que podría ser muy interesante conocer para Honduras y para el Valle de Sula es el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, una iniciativa donde se juntaron varias voluntades y esfuerzos de la Iglesia Católica, sociedad civil, alcaldías locales y entidades del gobierno central, y la cooperación internacional. Salvando las distancias, el Valle de Sula tiene algunos rasgos similares al Magdalena Medio, la riqueza natural, la concentración de la riqueza y los altos índices de pobreza y violencia.

En el diagnóstico realizado como punto de partida para implementación del Programa, se plantearon dos preguntas claves ¿Por qué en una región que ama tanto la vida se produce tantos homicidios? y ¿Por qué una región tan rica tiene tanta gente en la pobreza? El resultado del diagnóstico recomendó que el Programa promoviera varias iniciativas que tocaron los principales resortes generadores de violencia: Se impulsaron iniciativas de fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la organización comunitaria y formación política ciudadana, que llevó a la participación activa de la gente en los espacios de toma de decisiones, y a la recuperación de las administraciones locales. Se impulsaron iniciativas de reforma agraria, de producción agrícola, iniciativas educativas y culturales para todas las edades, se organizaron los vendedores ambulantes en cooperativas e impulsaron un banco solidario para ellos, se constituyeron micro empresas

---

<sup>203</sup> Alianza por la Paz y la Justicia. La tasa de seguridad... *op. cit.*

de mujeres quienes tenían tiendas, procesadoras de alimentos y comedores entre otras<sup>204</sup>.

El resultado después de 10 años de trabajo intenso desde el Programa es que en la región bajaron los homicidios. El Programa fue tan exitoso que en la actualidad es conocido como Laboratorio de Paz y el gobierno de Colombia junto a la cooperación internacional (Unión Europea, USAID, MD, entre otras) tomaron la experiencia y la replicaron en otras regiones del país sumando cerca de 20 programas de desarrollo y paz.

Desde la distancia esta experiencia enseña que para reducir la violencia en realidades complejas como Magdalena Medio o el Valle de Sula no basta con triplicar el número de policías, de patrullas, armas y balas. Contrarrestar esta realidad requiere tocar los resortes ocultos que alimentan la violencia.

---

<sup>204</sup> Para una visión amplia de la experiencia del Magdalena Medio, ver MOLANO, Alfredo. *En Medio del Magdalena Medio*. Centro de Investigación y Educación Popular. Diciembre de 2009.

## VI

### LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO HUMANO FRENTE A LA MILITARIZACIÓN DEL DISCURSO Y LA PRÁCTICA

---

*Joaquín A. Mejía Rivera*

*Con la colaboración de José Adrián Zúniga Mendoza*

#### 1. UNA MIRADA PRELIMINAR A LA REMILITARIZACIÓN.

En los últimos años hemos presenciado un profundo proceso de remilitarización de la sociedad y de las instituciones estatales con el argumento de la lucha contra la criminalidad. Pese a que la experiencia de los países de la región azotados por la violencia ha demostrado que el involucramiento de los militares en tareas de seguridad interna (a) crea más problemas de los que resuelve, (b) desvía los limitados fondos públicos que deben fortalecer los organismos profesionales de la seguridad ciudadana y (c) coloca al Estado en franca violación de sus obligaciones en materia de derechos humanos, se han adoptado una serie de reformas normativas e institucionales que contraviene el principio constitucional básico de que la intervención de las Fuerzas Armadas debe ser únicamente de manera excepcional y, por tanto, temporal<sup>205</sup>.

La estrategia de involucrar a los militares en la represión de la violencia supone graves riesgos relacionados con su exposición a mayores niveles de corrupción y a violaciones a derechos humanos. La dinámica de enfrentamiento con las bandas criminales trae consigo el peligro de una “guerra sucia” en la que los militares se ven tentados a operar de manera extrajudicial, practicando la tortura y las ejecuciones arbitrarias. Y pese a que es posible que la violencia pueda remitir en los primeros momentos del despliegue inicial, el ejemplo mexicano nos alerta de que (a) pronto vuelve a arremeter con fuerza y la tasa de homicidios puede ascender rápidamente, superando los niveles previos, (b) otras formas de criminalidad también se incrementan y (c) las

---

<sup>205</sup> Comisión Multinacional. “La reforma al sector justicia y seguridad en Honduras desde la perspectiva de la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia”. En MEJÍA RIVERA, Joaquín A., BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo y MURILLO, Josué (Coord.). *Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana*. Editorial San Ignacio/Editorial Guaymuras. Tegucigalpa. Noviembre de 2014, p. 243.

denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de militares aumentan de manera dramática<sup>206</sup>.

En Honduras conocemos perfectamente que la intervención y participación de las Fuerzas Armadas en la vida nacional tienen graves implicaciones para nuestra frágil democracia y “han sido una permanente pesadilla en la historia política contemporánea del país”<sup>207</sup>. El informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, titulado “Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993”, constituye la memoria viva de un pasado reciente caracterizado por las torturas, desapariciones, ejecuciones arbitrarias y otras graves violaciones a derechos humanos cometidas por militares<sup>208</sup>.

Además de su participación activa en el golpe de Estado de 2009, algunos hechos recientes nos advierten una vez más que el involucramiento de los militares en la gestión pública y la vida civil, puede tener un alto costo humano y profundizar los niveles de victimización<sup>209</sup>. Por ello es que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación recomendó “revisar la función de las Fuerzas Armadas, incluyendo la supresión de cualquier misión de carácter político para las mismas, así como establecer claramente la prohibición de utilizarse para funciones policiales, a no ser en caso de estado de excepción, de conformidad con las prescripciones que al efecto establece el sistema interamericano de protección de derechos humanos y bajo un control judicial independiente”<sup>210</sup>.

---

<sup>206</sup> BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México. Septiembre 2014, pp. 199-200 y 207.

<sup>207</sup> MEZA, Víctor. “La militarización de la seguridad pública en Honduras”. En MEZA, Víctor, ORELLANA, Edmundo, SALOMÓN, Leticia, et al. *La militarización de la seguridad pública en Honduras*. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa. Junio 2015, p. 1.

<sup>208</sup> Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, *Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 2ª ed. mayo de 2002.

<sup>209</sup> Las denuncias de violaciones de derechos humanos por militares han aumentado considerablemente desde que el Presidente Juan Orlando Hernández incrementó la participación militar en la lucha contra la criminalidad. De acuerdo con Human Rights Watch, “policías militares han sido acusados de al menos nueve asesinatos, más de 20 casos de tortura y cerca de 30 detenciones ilegales entre 2012 y 2014, y al menos 24 soldados estaban siendo investigados en relación con los asesinatos”, en Human Rights Watch. *World Report 2016. Events of 2015*. Human Rights Watch. United States of America. Honduras. Country Summary. January 2016, p. 2. También véase, MEJÍA, Thelma. “Militarización de la seguridad pública en Honduras”. En MEZA, Víctor, ORELLANA, Edmundo, SALOMÓN, Leticia, et al. *La militarización de la seguridad... op. cit.*, pp. 111-114.

<sup>210</sup> Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Tomo I. CVR. Honduras 2011, p. 400, recomendación 4.

A pesar que en un Estado de derecho prevalece la exigencia democrática que los asuntos de seguridad ciudadana sean de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, los distintos gobiernos le han cedido a los militares tareas de seguridad ciudadana que van más allá del apoyo a las autoridades civiles y a la policía, ya que patrullan calles, instalan retenes y controles de revisión, desmantelan centros de distribución de drogas, realizan arrestos y cateos<sup>211</sup>, y dirigen diferentes organismos de inteligencia e instituciones claves que abarcan desde la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Agencia Hondureña de Aeronáutica Civil, el Registro Nacional de las Personas, hasta el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola<sup>212</sup>. Lo poco que se había logrado con la desmilitarización a mediados de los años 90, recibió su tiro de gracia con la creación de la Policía Militar de Orden Público (PMOP) y con el nombramiento de un militar en activo al frente de la Secretaría de Seguridad<sup>213</sup>.

De esta manera, el discurso de la militarización ha provocado efectos de poder en el sentido de introducir en el imaginario social la idea de que el despliegue militar en las calles es la vía democráticamente idónea para combatir la violencia y la criminalidad, y ha servido como marco legitimador de la práctica militarista y su aceptación social, así como de la consolidación de las Fuerzas Armadas como la única institución capaz de salvar la

---

<sup>211</sup> *Militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos del Estado Democrático*. Documento aportado por el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Honduras para la audiencia conjunta de supervisión de cumplimiento de sentencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Casos Jeannette Kawas, Carlos Luna López, Alfredo López Álvarez, Pacheco Teruel y otros, Juan Humberto Sánchez, Servellón García y otros). CEJIL, COFADEH, OFRANEH, Pastoral Penitenciaria y Caritas de San Pedro Sula, Casa Alianza y ERIC-SJ. 28 de agosto de 2015. Documento en manos de los autores.

<sup>212</sup> “En Honduras, la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que, conforme a las normas de creación de la Policía Militar, esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia”, en Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Honduras*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015, párr. 43, p. 106.

<sup>213</sup> “Durante el periodo 1994-1998 se ensayó un tímido proceso de desmilitarización social, impulsado por la administración Reina Idiáquez con el respaldo de organizaciones civiles. Los Acuerdos de Paz firmados en Centroamérica al iniciarse la década de 1990 fueron su marco orientador, constituyendo un imperativo para reducir los elevados costos de mantenimiento de un aparato militar excesivo e inútil en tiempos de paz [...] No obstante, el proceso fue incompleto; su mayor debilidad fue haber dejado intactas las atribuciones constitucionales asignadas a las Fuerzas Armadas. Esta institución siguió siendo garante de los procesos electorales y la democracia, además de no haber renunciado nunca a ser la instancia superior en el mantenimiento del orden público”, en BARAHONA, Marvin, “Militarización y transición política: reforma y contrarreforma en la construcción de la democracia hondureña (2)”. En *Revista Envío-Honduras*. Año 13. N° 46. Tegucigalpa. Junio 2015, p. 36.

democracia y nuestro modo de vida de sus nuevos enemigos: los narcos, los mareros, los sicarios y los extorsionadores. En esta línea, el discurso militarista se construye con el fin de incidir en la vida y las prácticas de las personas<sup>214</sup>, y logra colocar a las Fuerzas Armadas dentro de las pocas instituciones y actores nacionales que generan confianza<sup>215</sup>. Así, los efectos de poder del discurso militarista se manifiestan en la asignación presupuestaria, en la remodelación de la normativa e institucionalidad para adaptarla a la lógica militar y en la construcción de una opinión pública favorable a la cultura militarista.

Para legitimar y perpetuar este discurso y esta práctica se consolida como verdad la necesidad de promover una cultura militar a tal punto que las Fuerzas Armadas se involucran hasta en la formación cívica y religiosa de niños, niñas y adolescentes a través del programa “Guardianes de la Patria”, con el presunto fin de disminuir el riesgo de que se vinculen con el crimen organizado y de generar una cultura de paz en medio de la violencia. No obstante, este tipo de iniciativas educativas no es una función natural del ejército y la expansión del campo de acción de las Fuerzas Armadas al ámbito de la educación y adoctrinamiento de la niñez y la adolescencia es una manifestación más del fenómeno de la militarización de los espacios públicos que se inserta en un contexto de remilitarización de diversas funciones estatales que corresponden a otras instancias civiles del Estado. El rol de los militares en “la defensa del país frente a amenazas contra la seguridad provenientes del exterior, es incompatible con la coordinación de programas de formación cívica para niños y niñas”<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> “Todo discurso provoca efectos de poder, es decir, todo discurso genera una práctica [...] No existe un discurso ajeno a los efectos de poder, ni hay una verdad neutra que no tenga incidencia en las prácticas de los sujetos. El discurso, cuando sus verdades son aceptadas, afecta a la vida de los sujetos, a la conducta, a los valores de las personas y a la identidad de los grupos sociales [...] La verdad de un discurso desencadena prácticas, induce comportamientos, provoca acciones, legitima actitudes, consolida instituciones, etc.”, en BARTOLOMÉ RUÍZ, Castor M. M. *El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil. Propiedad o alteridad, dilema de los derechos humanos*. Universidad de Deusto. Bilbao. 2006, pp. 33-34, 61 y 68.

<sup>215</sup> Al consultar sobre el grado de confianza en instituciones y actores nacionales durante el año 2015, la población hondureña manifestó tener mucha confianza, por su orden, en la iglesia evangélica (44.7%), en la iglesia católica (42.4%), en los medios de comunicación (28.5%) y en las Fuerzas Armadas (27.7%). En el otro extremo, manifestaron tener mucha confianza solo un 5.7% en los partidos políticos, un 8.3% en el Congreso Nacional, un 11% en la Corte Suprema de Justicia y un 13.6% en el Gobierno Central, en Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Sondeo de Opinión Pública. Percepción sobre la situación hondureña en el año 2015*. El Progreso, Yoro. Honduras. Enero 2016, pp. 18-19.

<sup>216</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Observaciones preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Washington, D.C. 5 de diciembre de 2014. Accesible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp>.

Pese a la reducción oficial de la tasa de homicidios, la grave situación de inseguridad y la percepción de la violencia por parte de la ciudadanía<sup>217</sup>, son un terreno fértil para que el discurso y la práctica militarista germine y se fortalezca, pues la sociedad ya no se siente protegida por las instituciones constitucionalmente facultadas para ello o por lo menos no confía en su protección<sup>218</sup>, y el gobierno, en vez de poner en marcha una reforma profunda e integral del sistema de seguridad y justicia, adopta un conjunto de medidas de emergencia consistente en un aumento draconiano de las penas, la creación de nuevas instituciones o el renombramiento de las ya existentes, un incremento de los presupuestos de defensa y seguridad, y la adquisición de un armamento costoso que convierte a soldados y policías en agentes de guerra cuyo efecto en la reducción de la criminalidad resulta cuestionable o al menos imperceptible para la sociedad. Sin embargo, esta especie de “populismo de la seguridad” le permite obtener réditos electorales inmediatos para mantenerse en el poder tras las próximas elecciones, pero brillan por su ausencia los “programas o ambiciones con visión de futuro, por no hablar de proyectos de resolución radical para los problemas recurrentes de la nación”<sup>219</sup>.

Frente a este discurso populista punitivo y práctica castrense de seguridad ciudadana, este capítulo pretende anteponer el discurso y práctica de los derechos humanos que en una sociedad democrática imponen un equilibrio funcional entre el ejercicio del poder público y la libertad de los ciudadanos y ciudadanas, y colocan a la persona humana y su dignidad por encima del propio Estado. En otras palabras, la seguridad ciudadana desde el discurso de los derechos humanos exige que las políticas públicas en la materia se (a) centren en la construcción de mayores niveles de ciudadanía, (b) coloquen a la persona humana como objetivo central y (c) reconozcan que la

---

<sup>217</sup> Según el Observatorio de la Violencia, la tasa de homicidios es de 60 por cada 100 mil habitantes, en Observatorio de la Violencia. *Mortalidad y otros*. Boletín enero-diciembre 2015. IUDPAS. Edición N° 40. Tegucigalpa. Febrero 2016, p. 2. “[...] la percepción de inseguridad es de un 70.5% [...] 7 de cada 10 personas encuestadas consideran la inseguridad como el principal problema del país”, en Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras. Informe ejecutivo 2014*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa. Marzo de 2015, p. 7.

<sup>218</sup> El 84.2% de la población considera que magistrados, jueces y fiscales protegen los intereses de los ricos, poderosos y corruptos contra un 8.6% por ciento que sí creen que defienden los intereses de la sociedad, en Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Sondeo de Opinión Pública... op. cit.*, pp. 8 y 19.

<sup>219</sup> BAUMAN, Sygmunt. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Traducción de Carmen Corral. Tusquets Editores. México. 2007, p. 40.

seguridad ciudadana es una de las dimensiones necesarias para garantizar la seguridad humana<sup>220</sup>.

## **2. EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA MILITARISTA, Y SUS EFECTOS DE PODER.**

La violencia y criminalidad han llegado a proporciones epidémicas a tal punto que durante los últimos años diferentes estudios de Naciones Unidas y organismos civiles internacionales y nacionales colocan al país en los primeros lugares de los más violentos del mundo. Frente a ello, se han desarrollado iniciativas en materia de seguridad para reducir la criminalidad a cualquier costo sin medir los impactos en los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía, y sin realizar una evaluación de las instituciones del sector justicia y seguridad que permita encontrar las debilidades del sistema y apuntar hacia objetivos y acciones democráticamente idóneas.

En este sentido, para enfrentar los desafíos que genera la violencia, las acciones estatales se han caracterizado por (a) su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos; (b) el empleo de la privación de la libertad como instrumento principal de lucha contra la criminalidad; y (c) el uso de un discurso de mano dura muy rentable en términos electorales. Particularmente, ha habido una tendencia con dos ramificaciones. Por un lado, privatizar la seguridad pública sin suficiente control estatal y por otro, normalizar la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana.

En relación con lo primero, baste decir que el clima de violencia e inseguridad ha creado un entorno en el que las empresas privadas de seguridad han crecido de manera importante y ante la falta de reglamentación adecuada, se han convertido en entidades poderosas que operan al margen del control del Estado y, en algunas situaciones, han actuado con total impunidad. A ello se suma que muchas de ellas “pertenecen o están estrechamente vinculadas a antiguos militares o agentes de policía de alto rango, o incluso a oficiales que siguen en activo, que ejercen una influencia y un poder significativos en el sector de la seguridad”<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Washington, D.C. 31 de diciembre 2009, párr. 219, pp. 8-9.

<sup>221</sup> Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como*

Si bien no existen estadísticas uniformes, se considera que existen entre 75 mil y 120 mil guardias privados de seguridad<sup>222</sup>, aunque la Policía Nacional estima el número en 60,000, de los cuales sólo una minoría trabaja para las 706 empresas registradas (14,787). De estas, 402 son empresas con ánimo de lucro y 303 son consideradas organismos sin fines de lucro que las exime de pagar impuestos. Resulta preocupante que la proporción de agentes de seguridad privada por agentes de policía es casi de 5 a 1, lo cual evidencia el mínimo de autoridad de la Policía Nacional en comparación con el poder y la autoridad *de facto* de las empresas privadas de seguridad<sup>223</sup>.

Con respecto a lo segundo, los últimos gobiernos han adoptado una serie de medidas que han cambiado radicalmente el modelo constitucional e institucional sobre la seguridad pública con el fin de confiar a las Fuerzas Armadas funciones relativas a tareas regulares de seguridad ciudadana, al control de los centros penitenciarios y a la educación de niños, niñas y jóvenes<sup>224</sup>. Así, el 3 de diciembre de 2011 se aprobó un decreto de interpretación del artículo 274 de la Constitución de la República en el sentido de facultar a las Fuerzas Armadas para realizar funciones específicas de la Policía Nacional, cuando se declare excepcionalmente un estado de emergencia en materia de seguridad pública mediante un decreto ejecutivo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Tan solo dos días después, se declaró el primer estado de excepción, el cual fue prorrogado en tres ocasiones<sup>225</sup>.

---

*medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.* Adición. Misión a Honduras (18 a 22 de febrero de 2013). A/HRC/24/45/Add.1. Naciones Unidas. 5 de agosto de 2013, párr. 10.

<sup>222</sup> Comisión Multinacional. “La reforma al sector justicia y seguridad en Honduras desde la perspectiva de la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia”... *op. cit.*, p. 236.

<sup>223</sup> Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios...* *op. cit.*, párr. 14-15. Hasta junio de 2015 la Secretaría de Seguridad tenía registradas 879 empresas de seguridad privada en todo el país, en “80,000 guardias privados cuidan a hondureños”. *La Prensa*. 23 de junio de 2015. Accesible en <http://www.laprensa.hn/honduras/852000-410/80000-guardias-privados-cuidan-a-hondure%C3%B1os>

<sup>224</sup> Entre 2010 y 2014 se aprobaron o se impulsaron 11 modificaciones relacionadas con la estructura y funcionamiento, 7 con el crimen organizado, 3 con la militarización policial y 13 con funciones operativas. “De igual manera se crearon 14 nuevas unidades policial/militares que evidenciaron una atomización institucional, lo que parece ser el rasgo más distintivo de esta etapa de militarización de las funciones policiales, así: 4 dependen directamente y sin intermediaciones del jefe de la Policía; 6 dependen de diferentes instancias especializadas de la propia policía; 2 dependen de otras instancias fuera de la institución policial y otras dos son instancias policial/militares”, en SALOMÓN, Leticia. “La militarización de la seguridad: Responsabilidad civil, policial... ¿y militar?”. En MEZA, Víctor, ORELLANA, Edmundo, SALOMÓN, Leticia, et al. *La militarización de la seguridad...* *op. cit.*, pp. 84-85.

<sup>225</sup> Decreto Ejecutivo Número PCM-075-2011 de 5 de diciembre de 2011 (90 días); Decreto Ejecutivo

En abril de 2013 se creó la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia que responde directamente al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, que más que un órgano de coordinación, tiene todas las características de un supra gobierno presidido por el Presidente de la República. Esta dirección constituye una estructura independiente de otros ministerios e instituciones con el objetivo de recabar y ofrecer información precisa y confidencial a los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial antes de tomar decisiones en materia de represión del crimen, trabajando con unidades de seguimiento para búsqueda de información sobre extorsiones, sicariato, narcotráfico así como unidades relacionadas con la intervención de las comunicaciones y la investigación de casos emblemáticos o de impacto social.

Sin embargo, no existe un verdadero control sobre la información recabada pues toda la discrecionalidad recae en su director, restándole transparencia, credibilidad y seguridad jurídica a la acción penal pública, mezclándose peligrosamente con la investigación criminal que constitucionalmente es responsabilidad del Ministerio Público, y prestándose para violaciones de derechos tales como la privacidad de las comunicaciones y la intimidad de las personas. A su vez, desde su creación su titularidad y los cargos de mayor rango han estado en manos de militares, y aunque en teoría es una instancia de inteligencia civil, todo indica que el criterio militar es el que prevalece en la ejecución de las políticas aprobadas por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad<sup>226</sup>.

Por otra parte, el 27 de junio de 2013 entró en vigencia el Decreto 103-2013 que crea la Tropa de Inteligencia y Grupo de Respuesta Especial en Seguridad (TIGRES), consistente en un grupo élite que enmarca sus acciones en operaciones especiales contra el crimen organizado y el terrorismo. No obstante, no hay claridad suficiente sobre su coordinación con otras unidades policiales, su rol en las investigaciones que son parte central de la lucha contra el crimen organizado y los procesos de rendición de cuentas sobre las acciones de sus agentes.

---

Número PCM-009-2012 de 19 de abril de 2012 (90 días); Decreto Ejecutivo Número PCM-020-2012 de 26 de junio de 2012 (90 días); y Decreto Ejecutivo Número PCM-037-2012 de 25 de septiembre de 2012 (180 días).

<sup>226</sup> ORELLANA, Edmundo. "La militarización de la seguridad pública en Honduras". En MEZA, Víctor, ORELLANA, Edmundo, SALOMÓN, Leticia, et al. *La militarización de la seguridad... op. cit.*, p. 55.

Casi dos meses después, el 22 de agosto de 2013, mediante el Decreto 168-2013 se creó la Policía Militar de Orden Público, que forma parte de las Fuerzas Armadas, está integrada por efectivos militares y es una fuerza de choque facultada para (a) actuar en situaciones de emergencia, (b) capturar a personas asociadas con estructuras criminales, (c) realizar tareas de investigación e inteligencia en la ofensiva al crimen organizado, (d) combatir el contrabando y la defraudación fiscal y (e) las demás otorgadas a la Policía Nacional. En la práctica, esta última atribución permite que los militares continúen permanentemente en las calles ejecutando acciones de prevención, represión e investigación del delito<sup>227</sup>.

Debido a la falta de claridad en relación con la dependencia jerárquica de la Policía Militar, a la amplitud y poco nivel de especificación legal de la disposición contenida en el inciso 5 del artículo 7 del Decreto 168-2013 (agregado por el Decreto 286-2013), que establece que la Policía Militar tendrá además todas aquellas funciones y acciones que le ordene el Presidente de la República, y al insistente y frustrado intento del Poder Ejecutivo de elevarla a rango constitucional, se percibe que depende directamente del Presidente Hernández<sup>228</sup>.

Es importante resaltar otros cuatro aspectos que resultan preocupantes desde una perspectiva de derechos humanos, sobre la participación militar en tareas de seguridad ciudadana. En primer lugar, a la luz del Decreto 410-2013 que reformó el artículo 13 de la ley de creación de la Policía Militar, sus miembros, los de las Fuerzas Armadas y los de la Policía Nacional, cuando ejecuten operaciones conjuntas interagenciales y se les acuse de haber cometido delitos, (a) únicamente podrán ser acusados penalmente por fiscales o jueces con competencia y jurisdicción nacional que hayan pasado las pruebas de confianza, y (b) en caso que se les decrete la prisión preventiva, solo podrán ser recluidos en establecimientos militares mientras dure el proceso judicial.

En segundo lugar, la Policía Militar debe ser acompañada por fiscales y jueces con jurisdicción y competencia nacional que hayan superado las pruebas de evaluación de

---

<sup>227</sup> ROMERO, Aída. *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia Penal en Honduras (En especial para grupos en situación de vulnerabilidad)*. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa. Septiembre de 2015, pp. 45-46. (Documento en manos de los autores).

<sup>228</sup> ORELLANA, Edmundo. "La militarización de la seguridad pública en Honduras" ... *op. cit.*, p. 63.

confianza practicadas por la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, cuyo director es nombrado por el Consejo de Nacional de Defensa y Seguridad, ajeno al Poder Judicial y al Ministerio Público. Teniendo en cuenta que estos fiscales y jueces son justamente quienes están facultados para ejercer la acción penal en casos de delitos cometidos por policías militares, esta relación de “acompañamiento” resulta al menos problemática en términos de la independencia e imparcialidad que deben existir en la investigación y sanción de los responsables de violaciones a derechos humanos.

En tercer lugar, los jueces y fiscales de jurisdicción nacional pueden celebrar audiencias sin necesidad de determinar su ubicación física, a través de medios virtuales e incluso residir fuera del país. Pero lo realmente preocupante es que las audiencias de algunos casos conocidos por tribunales de jurisdicción nacional son realizadas en instalaciones militares, lo cual afecta gravemente la percepción de independencia en esos juicios, que en conjunto con la imparcialidad, es fundamental para mantener el respeto por la administración de la justicia y la confianza ciudadana en el sistema de justicia<sup>229</sup>.

Y en cuanto lugar, la creciente presencia militar ha permeado hasta el sistema penitenciario, ya que (a) se nombró a un triunvirato de coroneles al frente de los centros penales en franca violación a lo establecido en la Ley del Sistema Penitenciario Nacional; y (b) la dirección del Instituto Nacional Penitenciario y las direcciones de los principales centros penales quedaron bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. Todo esto contraviene los estándares internacionales en la materia que exige que el personal encargado de la administración y seguridad interna de los centros penitenciarios esté integrado por funcionarios idóneos de carácter civil específicamente capacitado y destinado a tal efecto<sup>230</sup>.

Además, el 9 de abril de 2014, el Diario Oficial “La Gaceta” publicó una de las determinaciones del Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario que autoriza la

---

<sup>229</sup> Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 32. Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. CCPR/C/GC/32. 23 de agosto de 2007, párr. 21. Sobre la garantía de imparcialidad puede consultarse, Amnistía Internacional. *Manual de Amnistía Internacional. Juicios Justos*. Amnesty International Publications. Madrid 2014, pp. 123-126; SALMÓN, Elizabeth y BLANCO, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Febrero de 2012, pp. 138-142.

<sup>230</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, párr. 545 y 548, pp. 220 y 222.

creación de centros penales de carácter preventivo en instalaciones militares y aun cuando se consigna en la misma disposición que dichos centros serán resguardados por custodios o personal penitenciario, se ha constatado no solo la custodia militar sino también la vulneración de los derechos de las personas privadas de su libertad en las instalaciones militares. Los centros creados son el Centro Preventivo Los Cobras, el Primer Batallón de Infantería en Comayagüela, el Segundo Batallón de Infantería Especial Táctico en Támara y el Tercer Batallón de Infantería en Naco, Cortés.

Para sustentar este modelo de remilitarización se requieren importantes recursos financieros que en muchas ocasiones se asignan en detrimento de las partidas presupuestarias destinadas a garantizar los derechos a la salud y a la educación que, en sociedades tan desiguales como la hondureña, constituyen herramientas fundamentales para reducir las desigualdades y potenciar las capacidades básicas del ser humano, especialmente de los sectores más vulnerabilizados. En este sentido, cuando se comparan las cifras entre los años 2015 y 2016, se evidencia que la partida conjunta consignada a Defensa y Seguridad es la única que ha experimentado un incremento del 6.8% al 8.8% (Lps. 13,736 millones) en el presupuesto nacional y es equivalente a la partida de la Secretaría de Salud (Lps. 14,385 millones). En otras palabras, el gobierno “está destinando similar cantidad de recursos para compra de armas, vehículos o patrullas policiales y militares, uniformes militares, salarios para policías y militares, que lo que orienta a la compra de medicamento, equipamiento de hospitales públicos, mejoramiento de la infraestructura sanitaria, etc.”<sup>231</sup>.

Por otra parte, el 5 de julio de 2011, mediante Decreto 105-2011, fue aprobada la Ley de Seguridad Poblacional -conocida como “Tasa de Seguridad”- que a octubre de 2015 generó al Estado unos 400 millones de dólares producto de gravar las transacciones bancarias con una tasa del 0,3%. La mayor parte de los recursos que han sido acumulados en los últimos años ha sido para Seguridad, Defensa e Inteligencia con un 87%, para prevención con un 7%, para el Ministerio Público y el Poder Judicial con un 5%, y para las alcaldías con un 1%. Resulta preocupante la evidente desigualdad en la distribución de los recursos, ya que con los asignados a defensa y seguridad podría contratarse un 200% más

---

<sup>231</sup> Centro de Estudio para la Democracia. *La militarización amenaza a las libertades democráticas*. CESPAD. Tegucigalpa. Enero 2016, p. 4.

del personal que actualmente tiene el Poder Judicial y un 600% más de lo que tiene el Ministerio Público<sup>232</sup>.

Si la falta de una investigación imparcial y efectiva es una de las razones fundamentales que causan los altos índices de impunidad en el país y si el presupuesto es el mejor indicador para conocer cuáles son las prioridades de un gobierno, la distribución antes detallada muestra que la prioridad del actual gobierno no es fortalecer suficientemente las instituciones investigativas del Estado, sino apostar a la represión y al fortalecimiento militar.

Finalmente, todo este proceso de remilitarización se ha blindado con la aprobación en enero de 2014 de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, conocida como “Ley de Secretos Oficiales”, mediante la cual (a) se regula la clasificación especial, sus efectos y las medidas protectoras que se deben brindar a aquellas materias consideradas de interés para la seguridad y la defensa nacional; (b) se clasifica la información en reservada, confidencial, secreta y ultra secreta; (c) se faculta a clasificar la información hasta por 25 años al Presidente de la República (ultra secreta), al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (secreta), a los ministros y presidentes, gerentes y/o directores de entidades descentralizadas del Estado (confidencial y reservada); (d) se pueden imponer sanciones por divulgar información clasificada sobre seguridad y defensa; y (e) se limita gravemente las funciones del Instituto de Acceso a la Información Pública.

Sin duda alguna, esta normativa es una verdadera “Ley Anti Transparencia y Pro Corrupción” pues está viciada de incompatibilidad con el marco jurídico constitucional e internacional en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y derechos humanos, y transgrede abiertamente las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción ratificada por Honduras el 25 de mayo de 1998 y los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y el Acceso a la Información<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> ALVARADO, Celso. *Efectividad de las Instituciones del Sistema de Seguridad y Justicia*. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa. 2015, pp. 80-83. Documento en manos de los autores.

<sup>233</sup> Alianza por la Paz y la Justicia. *APJ considera un retroceso la aprobación de la Ley de Secretos y un*

Frente a todo este proceso de remilitarización, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su preocupación debido (a) a que los jueces y fiscales de jurisdicción nacional podrían carecer de suficientes garantías de independencia e imparcialidad para conocer de las violaciones a derechos humanos cometidas por los miembros de la Policía Militar, creando un modelo de justicia excepcional con las características de un fuero especial; (b) a que “se genera un grave desequilibrio en los derechos de las personas sometidas a la investigación y proceso, cuyos casos, incluso pueden ser realizados en audiencias dentro de batallones o cuarteles militares”; y (c) al estancamiento en el modelo de gestión penitenciario de carácter especializado y civil, y la existencia de condiciones carcelarias incompatibles con la dignidad humana en los centros militares<sup>234</sup>.

Es preciso destacar que hasta el momento la militarización de la lucha contra el crimen y el delito ha obtenido resultados que continúan siendo insatisfactorios, ya que todavía (a) existen gravísimos índices de criminalidad e impunidad de violaciones a derechos humanos; (b) el país mantiene una de las tasas de homicidios más altas del mundo a pesar de su reducción en los últimos años; (c) las acciones orientadas a reformar las instituciones responsables de la seguridad pública han tenido avances escasos; y (d) “la actuación del poder judicial y la policía, en los cuales la corrupción y los abusos son generalizados, sigue siendo en gran medida ineficaz”<sup>235</sup>.

### **3. MÁS ALLÁ DE LA MILITARIZACIÓN. HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

La militarización de la seguridad ciudadana ha generado una tensión entre la normalidad y la excepcionalidad, que no es otra cosa que la tensión entre el Estado de

---

*irrespeto la negación de información sobre la Tasa de Seguridad.* Pronunciamiento público. Municipio del Distrito Central, Francisco Morazán. 17 de marzo de 2014, punto 4. Los Principios fueron aprobados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos convocado por Artículo 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo. Con frecuencia son invocados por el Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos) de la Organización de Naciones Unidas.

<sup>234</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Observaciones preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras... op. cit.*

<sup>235</sup> Human Rights Watch. *World Report 2016. Events of 2015... op. cit.*, p. 1.

derecho y el Estado a secas, ya que no todo Estado es un Estado de derecho<sup>236</sup>. Por ello es necesario precisar que el concepto “Estado de derecho” se refiere a una forma de organización jurídico-política caracterizada por (a) la incorporación al ordenamiento jurídico constitucional de unos valores considerados fundamentales para la comunidad, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; (b) la consagración del principio de legalidad que implica que la actuación de los poderes públicos esté enmarcada dentro de lo que establecen la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes, en virtud de lo cual pueden ser objeto de control judicial; y (c) por la funcionalización del ejercicio de dichos poderes a la satisfacción de todos los derechos humanos<sup>237</sup>.

En este sentido, el Estado de derecho es un modelo organizativo que se ha desarrollado en respuesta a ciertas demandas, necesidades, intereses y exigencias de carácter social, económico, político y cultural, y que en una doble vía pretende lograr una mayor participación de las personas y al mismo tiempo una mayor responsabilidad de los poderes públicos. Por tanto, “es siempre una realidad de carácter procesual, perfectible y abierta en el tiempo”<sup>238</sup>, pero con unos elementos y exigencias básicas e indispensables sin los cuales no puede hablarse de un verdadero Estado de derecho. Estos elementos esenciales son (a) el imperio de la ley, (b) la división de poderes, (c) la legalidad de la Administración que debe estar sujeta a un suficiente control judicial, y (d) la garantía jurídica y la efectiva realización de los derechos humanos como valores superiores de la sociedad y el Estado<sup>239</sup>.

Dentro de esos valores superiores se encuentra la seguridad, que es indispensable para que se realicen las condiciones de una vida social inseparable de la dignidad humana, de sus libertades y derechos. Como valor superior, la seguridad “impone principios de organización que se forjan desde la familia, el barrio, la comunidad y el

---

<sup>236</sup> DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus Ediciones (1966). Madrid, 9ª ed. 1998, p. 29.

<sup>237</sup> ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto (Ed.). *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la Jurisdicción*. Trotta. Madrid. 1996, p. 10.

<sup>238</sup> DÍAZ, Elías. “Estado de Derecho y Democracia”. En *Anuario de la Facultad de Derecho*. N° 19-20. Universidad de Extremadura. 2001-2002, p. 205.

<sup>239</sup> DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática... op. cit.*, p. 44. Para un análisis general sobre el Estado de derecho en Honduras a la luz de dichos elementos, consúltese MEJÍA R., Joaquín A. *Los derechos humanos y el Estado de derecho en Honduras: Teoría y realidad*. Editorial San Ignacio. Tegucigalpa. Diciembre de 2007. (Con la colaboración de Romel Jurado Vargas).

Estado a través de las normas, las instituciones y las políticas públicas”<sup>240</sup>, por lo que se exige la ordenación de todo el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que las autoridades puedan ser capaces de prevenir, investigar y sancionar cualquier violación a los derechos humanos, y procurar, además, la restitución, si es posible, del derecho vulnerado y, en su defecto, la reparación de los daños producidos por dicha violación<sup>241</sup>.

Dado que un Estado sólo se justifica y legitima en la medida que reconoce, protege y promueve tales derechos, y asegura el buen funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud<sup>242</sup>, la vigencia del Estado de derecho se constituye en una *conditio sine qua non* para la efectiva garantía de la seguridad de la ciudadanía. En consecuencia, los derechos humanos permiten abordar la criminalidad y la violencia, y su impacto en la seguridad ciudadana mediante (a) el fortalecimiento de la participación democrática, (b) la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, (c) la garantía de los derechos particularmente afectados por las conductas delictivas como los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad personal, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes; y (d) la garantía de los derechos a la educación, a la salud, a la seguridad social y al trabajo, entre otros<sup>243</sup>.

La perspectiva de los derechos humanos es lo que caracteriza a las políticas de seguridad ciudadana propias de un Estado de derecho, pues no se basa en la lógica de aprovechar el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que provoca la criminalidad para instalar en la opinión pública la necesidad de convertir a los militares en los agentes redentores de una sociedad sometida al miedo, y que a cambio está dispuesta a renunciar a sus propias libertades y derechos para concederle a ellos facultades excepcionales. De esta manera, se termina por invertir la racionalidad democrática, la seguridad devora a la

---

<sup>240</sup> BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo. “La seguridad humana como sistema simbólico”. En MEJÍA RIVERA, Joaquín A., BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo y MURILLO, Josué (Coord.). *Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana... op. cit.*, p. 19.

<sup>241</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.

<sup>242</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*. OEA/Ser.L/V/II.127. Doc. 4 rev. 1. Capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región. Washington, D.C. 3 marzo 2007, párr. 208.

<sup>243</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos... op. cit.*, párr. 5, p. IX.

libertad y se llega a las llamadas “dictaduras dulces” nacidas de la renuncia de los valores democráticos y de la libertad en favor de la militarización de la seguridad ciudadana<sup>244</sup>.

La gobernanza democrática y el Estado de derecho exigen una separación clara y rigurosa entre la seguridad interior que es facultad exclusiva de la fuerza policial y la seguridad nacional como función de la fuerza armada, que en casos excepcionales podría apoyar temporalmente y con límites muy precisos a la primera. Esta exigencia se fundamenta en que estas son dos instituciones con fines sustancialmente diferentes y en consecuencia, una -las Fuerzas Armadas- es entrenada para combatir a un enemigo que hay que eliminar, y otra -la Policía Nacional- es entrenada y preparada para proteger y garantizar los derechos y libertades a través de la prevención y la investigación de los delitos.

Por tanto, en un Estado de derecho la obligación de garantizar la seguridad ciudadana implica la organización de instituciones policiales de carácter civil y claramente diferenciadas de las Fuerzas Armadas, ya que las primeras cumplirán su función mediante el uso limitado de la fuerza, mientras que las segundas, cuyo propósito es asegurar la supervivencia del Estado, la integridad del territorio y la vida de la población frente a un enemigo externo, cumplirá su función mediante el uso de una violencia mucho más intensa<sup>245</sup>. A la luz de lo anterior, no cabe duda que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para ejercer funciones de control de la seguridad ciudadana, la cual, en una sociedad democrática, corresponde exclusivamente a una policía civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos<sup>246</sup>.

No es suficiente que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Militar reciban un curso de unos cuantos meses para cambiar la lógica militar del combatiente que tiene la misión de acabar con el enemigo, por la lógica de proteger y garantizar los

---

<sup>244</sup> DOMÍNGUEZ VIA, Andrés. “Hacia una seguridad ciudadana”. En AA. VV. *Estudios básicos de derechos humanos. Tomo III*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1995, pp. 295-296. “En estas políticas de seguridad los poderes públicos siempre se muestran vacilantes, pues son manejados por las coyunturas emocionales y siempre están poniendo en discusión las leyes, con el pretendido propósito de aumentar su eficacia, al tiempo que incorporan formas de inteligencia más parecidas al espionaje, que permiten la creación de poderes imposibles de ser controlados democráticamente, por su propio contenido”.

<sup>245</sup> ARSLANIÁN, León Carlos. “Violencia, seguridad ciudadana y orden democrático”. En *Revista IIDH*. Vol. 28. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Julio-diciembre 1998, pp. 74-75.

<sup>246</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 2. Washington, D.C. 29 diciembre 2003, párr. 113, p. 55.

derechos y libertades del ciudadano. Por tal razón, debemos “estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”<sup>247</sup>.

En este sentido, existe la urgente necesidad de contrarrestar la militarización de la seguridad ciudadana y evitar que su práctica se perpetúe a partir del discurso militarista que se presenta como verdadero, incidiendo en el imaginario colectivo en el sentido de profundizar la confusión entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional, “cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”<sup>248</sup>. Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en moldear la conciencia social incentivando soluciones de fuerza frente a la violencia y la criminalidad, y si los militares se asociaron en el pasado con la transgresión de la legalidad y lograron imponer la ley del más fuerte basándose en la arbitrariedad, es fácil que ahora un sector importante de la sociedad se incline a favor de la militarización “como un recurso extremo que llene el vacío dejado por un sistema de justicia inoperante y desacreditado”<sup>249</sup>.

En un Estado de derecho, las Fuerzas Armadas pueden ser utilizadas en tareas de seguridad ciudadana únicamente en circunstancias excepcionales cuando no es posible contrarrestar a los grupos criminales solo con la Policía Nacional, pero su intervención debe ser temporal, estrictamente acotada en el tiempo, bajo un riguroso control ciudadano, legislativo y judicial, y acompañada de una pronta estrategia de salida que garantice su progresivo reemplazo “por el servicio policial y por el resto del aparato público, incluyendo los servicios judiciales, educativos y de salud”<sup>250</sup>.

---

<sup>247</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, párr. 244, p. 106.

<sup>248</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1. Washington, D.C. 24 septiembre 1998, párr. 403.

<sup>249</sup> MORENO, Ismael. “¿Qué mentalidad y conciencia predominan en la sociedad hondureña, según los sondeos de opinión pública realizados por el ERIC? En *Revista Envío-Honduras*. Año 12. N° 41. Tegucigalpa. Marzo 2014, p. 5.

<sup>250</sup> COSTA, Gino. “Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: Situación y desafíos en el ámbito interamericano”. En *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 9. N° 16. São Paulo. Junio 2012, p. 146.

Insistir en la distinción entre las funciones que le competen a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional es un punto de partida esencial que no puede soslayarse en el diseño e implementación de una política pública en materia de seguridad ciudadana, pues para que el Estado cumpla efectivamente con su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos requiere de (a) una institucionalidad con capacidad operativa profesional adecuada a esos fines, (b) un marco normativo que responda a las necesidades de prevención y represión del delito y la violencia, y que esté armonizado con los estándares internacionales de derechos humanos, y (c) un conjunto de medidas preventivas que impacten en “los factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad”<sup>251</sup>.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Recurrir a los militares para tareas policiales entraña un riesgo muy alto para la gobernanza democrática, pues como lo hemos visto en este capítulo, (a) sus intervenciones pueden ir acompañadas de serias violaciones a derechos humanos, (b) se carcomen las bases del Estado de derecho, ya que una democracia no puede considerarse consolidada a menos que sus fuerzas armadas estén totalmente bajo el control del poder civil<sup>252</sup> y (c) se consolida un enfoque restrictivo de la seguridad ciudadana que prioriza la represión policial, militar y judicial en la reducción de los índices criminales pero desconociendo la necesidad de una “estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social”<sup>253</sup>.

---

<sup>251</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos... op. cit.*, párr. 55 y 102, pp. 23 y 43.

<sup>252</sup> DIAMINT, RUTH. “A new militarism in Latin America”. En *Journal of Democracy*. Volume 26. Number 4. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press. October 2015, p. 155.

<sup>253</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York. Noviembre de 2013, pp. 5-6. Ya en 1887, el criminólogo Enrico Ferri señalaba que para impactar en los niveles de violencia, se debía mejorar el transporte público, eliminar los barrios “miserables” y alfabetizar al pueblo. En un sentido más amplio, Ferri soñó con un país donde la política mejora la calidad de vida de los ciudadanos y sirve para unir los sectores más desfavorecidos de la población con el fin de incrementar los

Tantas décadas de corrupción e impunidad, de desconfianza en las instituciones del sector justicia y seguridad, y de acentuación de una cultura cívica que tolera la ilegalidad, requieren profundas y complejas reformas normativas e institucionales que resulten en la instauración de (a) una verdadera separación de poderes que permita un efectivo mecanismo de pesos y contrapesos del poder público, (b) una administración de justicia sólida y eficaz como producto de su competencia, imparcialidad e independencia, (c) una política criminal congruente con los estándares internacionales de derechos humanos como guía y límite infranqueable para las intervenciones del Estado, (d) un replanteamiento de las políticas sociales que corrijan la insuficiencia de los presupuestos destinados a promover y asegurar las condiciones socio-económicas básicas para el pleno desarrollo de la dignidad humana, y (e) una política pública de reparaciones que subsane la cohesión y el tejido social fracturados por la violencia y la impunidad.

La mejor estrategia en la lucha contra el crimen y la violencia es la construcción de una política pública que (a) surja de amplios consensos políticos y acuerdos sociales que permitan reflexionar sobre las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad, y conduzcan a su abordaje integral, (b) asegure los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito<sup>254</sup>, y (c) garantice la participación permanente de una ciudadanía activa que acredite el carácter democrático e incluyente del debate público alrededor del fenómeno de la violencia y de las políticas estatales para afrontarla en el marco del respeto a los derechos humanos y los valores democráticos<sup>255</sup>.

Es imprescindible que la política pública criminal no solo tenga una naturaleza represiva enfocada en acciones eminentemente de “mano dura” o de “cero tolerancia”, sino también que tenga un carácter preventivo que incluya programas orientados a

---

niveles de igualdad, generar bienestar económico y fortalecer las instituciones sociales como la familia y la escuela, en MEDINA ARIZA, Juanjo. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. EDISOFER. Euros Editores. B de F. Buenos Aires, Argentina. 2011, p. 5.

<sup>254</sup> Para un análisis sobre políticas de seguridad con enfoque de género, teniendo en cuenta el impacto diferenciado de la violencia y la criminalidad en las mujeres debido a su condición de vulnerabilidad, consúltese SÁNCHEZ, Arabeska, SÁNCHEZ, Jessica y ROPAIN, Mónica. *Violencia y seguridad ciudadana: Una mirada desde la perspectiva de género*. ONU-Mujeres. Tegucigalpa. Mayo de 2015; ALMENDÁREZ, Jenny. *Inseguridad y su impacto sobre la mujer hondureña*. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa. Mayo de 2015. Documento en manos de los autores.

<sup>255</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos... op. cit.*, párr. 53, 59, 208, 210-211 y 232.1, pp. 22-23, 25-26, 96-98 y 103.

intervenir en las condiciones de extrema pobreza, exclusión social y negación de derechos tan básicos para la dignidad humana como la educación, la salud, la vivienda, el empleo, entre otros, cuya intolerable negación provoca que la conflictividad aumente y se ponga en riesgo el régimen democrático. En este sentido, la desatención de los derechos económicos, sociales y culturales “es otra causa, aunque más difusa y problemática, de la violencia y los conflictos sociales”<sup>256</sup>. La democracia será el régimen político más deseable solo si sus instituciones son capaces de incrementar sus capacidades de reducir al mínimo las desigualdades, la injusticia y la violencia<sup>257</sup>.

A la luz de lo desarrollado a lo largo de este capítulo, la reducción de la violencia y criminalidad solo podrá ser posible si se diseña e implementa una política pública en seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos que tenga garantía de (a) continuidad, es decir, que sea asumida como un asunto de Estado y que su ejecución no se vea afectada continuamente por los cambios de gobierno; (b) un marco jurídico adecuado, congruente con los estándares internacionales en la materia y provisto de una reglamentación que lo instrumentalice; (c) un presupuesto suficiente para potenciar la implementación de la política pública y garantizar su efectividad; y (d) una integración institucional que refleje la visión integral y el compromiso de todas las ramas del poder público<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*. Washington, D.C. 2 de octubre 1980. Capítulo VI, párr. 5.

<sup>257</sup> TOURAINE, Alain. *¿Qué es la democracia?* Trad. de Mauro Armiño. Temas de Hoy. Madrid. 1994, pp. 132 y 136.

<sup>258</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*. OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 6. Washington, D.C. 18 marzo 2013, párr. 156, pp. 63-64.

## VII

### EL USO DE LA FUERZA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD: UNA MIRADA CRÍTICA A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO

*José R. Grijalva Eternod y Ma. Victoria Fernández Molina*

“La guerra no tiene por objetivo ser ganada, su objetivo es continuar, y la guerra la hacen los dirigentes contra sus propios ciudadanos y tiene por objeto mantener intacta la estructura misma de la sociedad”. George Orwell, 1984

#### 1. PREÁMBULO

Indudablemente, las políticas de seguridad en México necesitan un severo replanteamiento pues se vive una situación insostenible que necesita cambiar (de manera justa, sensata, noviolenta y emancipadora) para que éstas proporcionen a las víctimas de la violencia el reconocimiento de sus derechos y fomenten la confianza ciudadana y el fortalecimiento del estado de derecho. Contrario a esto, la insatisfecha necesidad social de estabilidad produce una demanda colectiva de seguridad que el Estado mexicano pretende responder otorgando mayor legitimidad autorreferencial al sistema penal y, por lo tanto, más valor a un sistema represivo y violento de Estado dirigido a generar miedo<sup>259</sup>.

Ante esta situación, vale la pena recordar que Maquiavelo afirmaba que aunque el amor hacia *el príncipe* es algo deseable, el temor es mejor pues éste sirve para mantener el control y obliga a los hombres a apegarse a la voluntad del soberano<sup>260</sup>. En este mismo sentido – sostiene Federico Saracho – el miedo hoy en día no es una casualidad sino una estrategia implementada para un fin político, que se pondera con diversos elementos de poder (autoridad, influencias, etc.), los cuales se articulan a su lado enmascarándolo cuando es necesario y haciéndolo patente cuando la autoridad requiere de la intimidación para generar una acción<sup>261</sup>. Ya en el clásico *Manifiesto del Partido Comunista*, Marx y Engels afirmaban que los gobiernos de los Estados se dedicaban a administrar los

<sup>259</sup> PAVARINI, Massimo, et al. *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*. CONACYT. México. 2009, p. 32.

<sup>260</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Porrúa. México. 2012, p. 47.

<sup>261</sup> SARACHO LÓPEZ, Federico. “El miedo como estrategia de control en el capitalismo”. En *Trabajadores. Revista de análisis y debate de la población trabajadora*. Universidad Obrera de México. Año 19. Número 106. Enero-febrero 2015, pp. 16-18.

negocios comunes de las clases burguesas<sup>262</sup>, lo cual hace notoria una relación entre la burguesía y las autoridades que se fundamenta en la capacidad de intimidación y coerción del Estado para defender los intereses capitalistas y su modo de producción. Por lo tanto, el uso de la fuerza pública se ha convertido (o siempre lo fue) en un arma para la represión, la generación de miedo y la represión de aquellos que critican o pretenden construir espacios fuera del capitalismo<sup>263</sup>.

Por ello, la resistencia contra la represión y el miedo debe pasar forzosamente por una batalla real contra el capitalismo radical que actualmente vivimos y que es generador de relaciones imperialistas, de modelos culturales basados en el egoísmo y de todo tipo de terror estatal (estructural, cultural, económico, etc.), pues es este modelo económico uno de los grandes generadores de violencia de todos los tiempos”<sup>264</sup>.

El recurso de la violencia – sostiene Paul Claval – es una forma de poder que permite mantener el control sobre el miedo<sup>265</sup>. Y es que la violencia hoy más que nunca pone de manifiesto su carácter multifacético y su constante presencia, a diversas escalas, en el ámbito institucional<sup>266</sup>. En México, este fenómeno se revela no solo en las actividades de la llamada *delincuencia organizada*, sino también (y principalmente) en las “guerras” que el Estado declara contra estos grupos y en todas las instituciones (estatales, sociales, culturales, etc.) que las toleran: en la política, el totalitarismo y la exclusión ciudadana; en la economía, la siempre alegada *falta de recursos* junto con la sobreexplotación y su consecuente marginación; en la ideología, el terrorismo mediático y la manipulación de la opinión pública por medio de la propaganda de conceptos violentos y discriminadores; en la educación, con intransigencias y estructuración de pedagogías autoritarias no liberadoras; en la familia, con la exacerbación del autoritarismo patriarcal hacia la pareja y los hijos; y en el ejército con la promoción

---

<sup>262</sup> MARX, Karl. *Manifiesto del Partido Comunista*. Éxodo. México. 2003, p. 56.

<sup>263</sup> SARACHO LÓPEZ, Federico. “El miedo como estrategia de control en el capitalismo”... *op. cit.*, p. 19.

<sup>264</sup> CHANG, Ha-Joon. “El capitalismo como generador de guerras o la violencia estructural del capitalismo real”. En *Utopía Contagiosa*. Accesible en <https://utopiacontagiosa.wordpress.com/2012/01/17/httpwp-mep5hpu-1uv/>. Revisado 1 de febrero de 2016.

<sup>265</sup> CLAVAL, Paul. *Les espaces de la politique*. Armand Colin. Francia. 2010, pp. 56 y ss.

<sup>266</sup> Sobre esto, se recomienda leer, entre otras obras, a CRETTEZ, Xavier. *Las Formas de la violencia*. Waldhuter. Argentina. 2009; ARTEAGA, Nelson. *Violencia y Estado en la Globalización*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México. 2004; OSORIO, Jaime (Coord.). *Violencia y Crisis del Estado*. UAM. México. 2011.

constante del uso de la fuerza a soldados que a través de castigos, autoritarismos y jerarquizaciones, les han producido una obediencia irreflexiva a los mandos<sup>267</sup>.

Por ello, reducir la Seguridad Pública a soluciones penales y a preponderar el uso de la fuerza como principal – o única – medida de resolución de conflictos ante el contexto de violencia antes descrito, resulta ilógico. Atacar exclusivamente la violencia inmediata o directa demuestra la profunda violencia cultural del Estado que, a decir de Francisco Jiménez, pone de manifiesto las contradicciones de lo explícito con lo implícito en el exceso de normas y regulaciones que no atienden efectivamente las necesidades sociales ni generan una mínima socialización que permita una convivencia básica sino que, por el contrario, facilitan el consumismo, la mercantilización de todo y la primacía de lo privado, todos ellos, valores de la violencia cultural<sup>268</sup>.

## **2. DEL LEVIATÁN Y LAS FORMAS DE SEGURIDAD.**

El filósofo inglés Thomas Hobbes, en su obra magistral el Leviatán (1651), realizó un análisis peculiar a la naturaleza del hombre y las instituciones. A lo largo de sus páginas se vislumbra y justifica la forma en la cual se instituyó el Estado moderno occidental basándose en la ostentación del monopolio de la fuerza al cual los ciudadanos se someten voluntariamente mediante la figura del contrato social. No en vano, el propio sustantivo *leviatán* hace referencia a un monstruo marino de gran fuerza, el cual habría de dominar al hombre. Con este paralelismo, el filósofo describe la figura del Estado como un ente que ostenta el monopolio del poder y la fuerza legítima en la defensa de sí mismo y del sistema político imperante. Sin embargo, el dominio del leviatán debe tener como límites aquellos que los hombres le hayan impuesto mediante la lucha por el reconocimiento de sus derechos civiles. Por lo tanto, la forma de Estado creada en 1648 mediante los tratados de Westfallia aparece como una figura ficticia, despersonalizada, organizada y tendente a la protección de sí mismo y sus instituciones sobre los intereses individuales de sus ciudadanos, para lo cual cuenta con los medios coactivos necesarios

---

<sup>267</sup> Vid., JIMÉNEZ Bautista, Francisco, “Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UAEM, núm. 58, enero-abril 2012, p. 18.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 43. Sobre la relación entre el consumismo y la violencia puede revisarse a: HERNÁNDEZ, Daniel Antonio. *Racionalidad neoliberal y publicidad televisiva: las caras ocultas de la violencia*. Instituto de Investigaciones de la Comunicación. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1998; CORREA, Jesús Humberto. “Configuración Psíquica del Consumismo: Una Aproximación a la Sociedad de Consumo desde la Psicología Analítica de Jung”. En *Psicoideas*. N° 1. Universidad de Manizales. 2012, pp. 47-62.

para el sostenimiento de su territorio y organización. Como afirma Max Weber, solamente dominando se obtiene la obediencia de un mandato específico<sup>269</sup>.

En este conflicto entre el ente abstracto que ostenta el monopolio de la fuerza (el Estado) y los límites a su arbitrariedad impuestos a través de las luchas sociales y las revoluciones que se remontan al siglo XIX, se encuentra la clave que diferencia la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México (CISEN)<sup>270</sup> explica ambos conceptos desde tres perspectivas: sus objetivos, sus instrumentos y sus autoridades responsables. Siguiendo esta metodología, el CISEN expone que la Seguridad Nacional tiene como propósito principal “mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado”<sup>271</sup>. Esto quiere decir que es un cuerpo de seguridad destinado a la protección de las instituciones, no tanto de la población o de los individuos que la conforman. Para el logro de su propósito, estos grupos están autorizados para emprender acciones de inteligencia y contrainteligencia, proponer medidas de prevención de posibles actos que puedan dañar la integridad de los organismos públicos, incluso realizar actividades de “disuasión, contención y neutralización de riesgos y amenazas”<sup>272</sup> para la Nación

Por el contrario, las fuerzas de Seguridad Pública tienen la tarea de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”<sup>273</sup> para lo cual deben contar con los medios necesarios para la prevención del daño, la persecución del delito, la sanción de las infracciones de acuerdo a la Ley, así como el diseño e implementación de programas de reinserción social de las y los delincuentes e infractores. En el mismo sentido, las autoridades encargadas de la Seguridad Pública en México se encuentran en los tres niveles de gobierno, cada uno en su ámbito de competencia<sup>274</sup>.

En este sentido, queda claro que los cuerpos de seguridad pública tienen amplios poderes sobre las ofensas contra los ciudadanos que provengan de entes privados. Por

---

<sup>269</sup> WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1981, p. 170.

<sup>270</sup> Página Web de la Secretaría de Gobernación. CISEN. Seguridad Nacional y Seguridad Pública. Diciembre de 2014. Accesible en <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>. Última consulta 31/02/2016.

<sup>271</sup> *Ídem*.

<sup>272</sup> *Ídem*.

<sup>273</sup> *Ídem*.

<sup>274</sup> *Ídem*.

ello, la cuestión surge cuando estas lesiones en los bienes jurídicos de la población son ocasionadas por los propios brazos ejecutores encargados de poner en marcha las estrategias de Seguridad Nacional. Este conflicto es el que ha venido experimentando México desde que en 2007 el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón, instaurara la llamada “Guerra contra el narcotráfico” cuya primera medida fue la de otorgar a las fuerzas armadas competencias de Seguridad Pública.

A modo de resumen sobre las distinciones entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, en el Cuadro 1 pueden consultarse las grandes diferencias existentes entre las funciones policiales y las militares, lo que lleva a concluir que, mientras que las funciones del ejército tienen claros fines ofensivos, es decir, de agresión bajo los parámetros de la inteligencia y el *ius in bello* (el derecho de la guerra), las competencias policiales se centran en la prevención del delito, teniendo el derecho penal como última ratio, tamizando sus acciones a través de los parámetros constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos. Esta clara diferenciación nos plantea la pregunta de si es legítimo dirigir una fuerza diseñada para la guerra contra la propia población, desoyendo tanto los mandatos constitucionales (producto de las luchas sociales mexicanas), como los tratados de derechos humanos cristalizados por el derecho internacional.

**Cuadro 1. Diferencias entre la función policial y militar.**

<b>Cuadro comparativo*</b>	
<b>ÁMBITO COMPARTIDO: LA SEGURIDAD</b>	
<b>Función Policial</b>	<b>Función Militar</b>
Política de Orden y Seguridad.	Política de Defensa.
Función profesional policial.	Función profesional militar.
Marco doctrinario: Política criminológica del Estado.	Marco doctrinario: Directiva estratégica.
Marco legal: Constitución (régimen de libertades y garantías constitucionales) Leyes de orden interno. Derecho Penal (derecho estricto).	Marco legal: Constitución (Régimen Político), Tratados y Convenios internacionales. Derecho Diplomático.
Ámbito: Relaciones interpersonales o con las autoridades.	Ámbito: Relaciones Internacionales.
Acción sobre DELITO.	Acción sobre fuerzas organizadas que amenazan soberanía. GUERRA.
FORMACIÓN DE INDIVIDUOS (Oficiales de Policía).	FORMACIÓN DE CUERPO ARMADO (Fuerzas de aire, mar y tierra).
<b>DISPOSITIVOS OPERATIVOS</b>	
<b>Función Policial</b>	<b>Función Militar</b>
Investigación.	Inteligencia.
Acción de captura individual (Detener bajo aperebimiento legal).	Acción militar para cercar, controlar, inmovilizar o destruir una fuerza enemiga.
Someter a la justicia.	
<b>RESULTADO</b>	<b>RESULTADO</b>
Seguridad de las personas o bienes.	Seguridad e integridad del Estado frente a amenaza externa.
Orden público.	Seguridad nacional.
Seguridad Pública.	
<b>RESULTADO ÓPTIMO: PREVENCIÓN.</b>	<b>RESULTADO ÓPTIMO: DISUASIÓN.</b>

\*Fuente: ESCOBAR, Santiago. *Función militar y función policial*. IIDH. Managua. 2005<sup>275</sup>.

### **3. SEGURIDAD NACIONAL Y LA TEORÍA TRINQUIER**

¿Por qué las fuerzas armadas no deben realizar labores de seguridad pública? Con el objeto de contestar a la pregunta planteada resulta imprescindible abundar en la explicación de los orígenes de la Seguridad Nacional y su doctrina desarrollada a partir de la segunda mitad del siglo XX, situándola en el período de la Guerra Fría y la posterior lucha por el mantenimiento del estatus postcolonial en los países de América Latina por parte de los Estados Unidos.

<sup>275</sup> Accesible en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_publicaciones/Seminario-Nicaragua/Documentos/16-Funcion-militar-policial.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_publicaciones/Seminario-Nicaragua/Documentos/16-Funcion-militar-policial.pdf). Última consulta (31/01/2016)

De acuerdo a Mario Meneghini<sup>276</sup>, el vocablo de Seguridad Nacional puede tener dos interpretaciones. En primer lugar hace referencia al elenco de medios materiales, económicos y humanos que tienen como objetivo la defensa de una Nación, es decir, todas aquellas acciones tendentes a la protección de los intereses vitales de un Estado. En segundo lugar, atendiendo a su vertiente más específica, también hace referencia a la estrategia de seguridad y expansión estadounidense en Latinoamérica, siguiendo los parámetros de la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>277</sup>, justificada por el avance del socialismo y el comunismo en la región, en el contexto de la guerra fría.

Aunque pareciera excesivo comenzar el análisis de la situación de la Seguridad Nacional mexicana desde las políticas estadounidenses, no podemos dejar de lado que México ha sido siempre una pieza clave para las estrategias económicas y de seguridad norteamericanas. Si bien es cierto que en el período de 1950 a 1983 el número de militares mexicanos entrenados en Norteamérica era muy reducido, al igual que el equipo de guerra adquirido<sup>278</sup>, sin embargo, a partir de esta fecha se hace patente la influencia militar del vecino del norte, especialmente en el marco del adiestramiento y la adquisición de material bélico<sup>279</sup>, predominio que se irá acrecentando a medida que las relaciones económicas comienzan a confluir bajo intereses comunes, teniendo como máximo exponente el Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida de 2008.

Para entender las estrategias llevadas a cabo por los equipos de élite encargados de la Seguridad Nacional es imprescindible conocer las bases de la Doctrina de la Seguridad Nacional, entendida como el instrumento doctrinario-militar que utilizó

---

<sup>276</sup> MENEGHINI, Mario. "Doctrina de Seguridad Nacional y guerra antisubversiva en la Argentina". En *La Razón Histórica*. N° 26. Instituto de Política social. Argentina. 2014, pp. 244-254.

<sup>277</sup> La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) consistió en la estrategia seguida por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial e inicios de la Guerra Fría como forma de contrarrestar la extensión de la ideología comunista en la Región. Esta estrategia consistió en ejercer el control sobre las fuerzas armadas de los países sometidos, allanando el camino a los sistemas dictatoriales. Sobre este tema revisar a VELÁSQUEZ RIVERA, Édgar de Jesús. "Historia de la Doctrina de la seguridad Nacional". En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 9. N° 27. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Enero-abril 2002, pp. 11-39.

<sup>278</sup> PIÑEYRO, José Luis. "Relaciones militares México-Estados Unidos". En *Revista digital Nexos*. 1 de marzo de 1985. Accesible en <http://www.nexos.com.mx/?p=4459>. Última consulta 31/01/2016.

<sup>279</sup> Entre otros ejemplos que ilustran esta realidad, Enrique Piñeyro explica en su investigación cómo en una publicación del Instituto RAND Corporation (financiado por el Departamento de Estado y la Fuerza Aérea norteamericana) de febrero de 1983, se recomienda, "[...] de ser posible", fortalecer la capacidad militar de México y perentoriamente de otros países de Centroamérica y el Caribe, debido a la amenaza soviética y cubana en la región y a los intereses domésticos y de seguridad de los Estados Unidos", en *Ibidem*.

Estados Unidos para imponer y mantener su influencia en Latinoamérica, extendiendo con él el régimen neocolonialista preponderante que se cristalizó a partir de la segunda mitad del siglo XX<sup>280</sup>. Sin embargo, la teoría de la Doctrina de la Seguridad Nacional no tendría una autoría estadounidense, sino que sería el coronel francés Roger Trinquier quien en su obra *La Guerra Moderna* (1976), establece los principios generales que guiarán a los estados nacionales para luchar contra la contrainsurgencia, es decir, contra aquellos levantamientos populares contra los regímenes establecidos. La Escuela de las Américas<sup>281</sup>, ahora convertida en el Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (SOA/ WHINSEC por sus siglas en inglés), ha sido la institución encargada de entrenar a los soldados latinoamericanos, incluidos los mexicanos<sup>282</sup>, para la lucha contra la insurgencia, los defensores de derechos humanos, los campesinos sin tierra entre otros grupos civiles.

De acuerdo a las teorías de Trinquier las nuevas formas de hacer la guerra parten del choque de un sistema político, económico, psicológico y militar con otro que quiere derrocarlo, en contraste con las guerras tradicionales donde dos bandos peleaban frente a frente en un determinado territorio. Ahora, el enemigo es una organización clandestina

---

<sup>280</sup> *Ibidem*.

<sup>281</sup> La Escuela de las Américas fue creada en Panamá en el año 1946 y trasladada a Georgia en 1984. Esta institución ha sido acusada de ser "una base para la desestabilización en América Latina" o "La Escuela de Asesinos". A lo largo de sus más de sesenta años de existencia, la SOA ha entrenado a más de 61.000 soldados latinoamericanos en técnicas de combate, tácticas de comando, inteligencia militar y métodos de tortura. En México, el Observatorio de la Escuela de las Américas (SOA Watch) ha denunciado que los soldados allí entrenados aprenden técnicas de combate, contrainsurgencia y guerra psicológica para ser aplicadas en países donde los rebeldes son campesinos sin tierra o activistas pro-derechos humanos. En la lista de 2005 aparecen sólo cinco alumnos procedentes de México, aunque han sido muchos más en años anteriores, sobre todo cuando el conflicto en Chiapas estaba en su momento álgido. Entre los ex alumnos mexicanos figuran el general Juan López Ortiz, cuyos hombres ejecutaron a cinco personas en Ocosingo, en 1994. Esta información puede ser revisada en el periódico mexicano *La Jornada*. "La Escuela de las Américas, obstáculo para la democracia". Noticia de 10/05/2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/10/index.php?section=mundo&article=031e1mun> y en la página del Observatorio de la Escuela de las Américas en español: <http://soawlatina.org/quienesomos.html>. Última consulta 31/01/2016

<sup>282</sup> Uno de los alumnos mexicanos más famosos de la escuela de las Américas fue Heriberto Lazcano Lazcano, también conocido como "El Verdugo" o "Z-3" a quien la Procuraduría General de la República en México acusó de ser el jefe de los Zetas, grupo paramilitar que ha tenido un papel relevante en el panorama criminal mexicano mediante el control del tráfico de drogas, el secuestro, homicidios, extorsión entre otros muchos delitos. Los Zetas se formaron a partir de grupos militares que desertaron del ejército mexicano. La organización fue fundada en 1994 con motivo de levantamiento zapatista en Chiapas. En Periódico digital de investigación Discrepando.com. "Protestas en EE.UU. para exigir cierre de la Escuela de las Américas", "lo único que ha cambiado es el nombre", "tienen los mismos instructores y la misma misión que tenía antes". Accesible en <http://www.discrepando.com/notimundo/item/3406-protestas-en-ee-uu-para-exigir-cierre-de-la-escuela-de-las-americas-lo-unico-que-ha-cambiado-es-el-nombre-tienen-los-mismos-instructores-y-la-misma-mision-que-tenia-antes>. Última consulta: 31/01/2016

cuyo objetivo principal consiste en cambiar la voluntad de la población para construir un nuevo orden político e ideológico.

Desde esta perspectiva, Trinquier focalizó el objetivo que ha de perseguir la guerra moderna en la destrucción de todas aquellas organizaciones subversivas que tenían como finalidad cambiar el sistema existente. El concepto de destrucción debía ser entendido en su sentido más amplio, es decir, en el ámbito político, ideológico y armado y su mejor herramienta para lograrlo debía ser el terror. Así afirmó:

Una condición sine qua non de la victoria en la guerra moderna es el apoyo incondicional de la población. Si ese apoyo no existe debe buscarse por todos los medios posibles, siendo el más efectivo de todos el terrorismo<sup>283</sup>.

Por lo tanto en la guerra moderna, la Seguridad Nacional debe tener como apoyo fundamental el terrorismo, entendido como la aplicación de una extrema violencia y dolor a personas inocentes como medio para el logro de la obediencia y control social, siendo la tortura su principal arma contra la insurgencia<sup>284</sup>. La justificación que Trinquier esgrime está basada en el futuro de justicia y de paz que traerán la eliminación de cualquier elemento subversivo con el Régimen existente.

Dada la extrema violencia, y con ella, la vulneración de todo el elenco de leyes que protegen los derechos humanos como exigencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, Trinquier pone sobre alerta a sus grupos sobre organizaciones no gubernamentales y campañas organizadas desde dentro y fuera del país que exigirán el restablecimiento de la legalidad como manera de coartar los métodos del ejército y someter las investigaciones al trámite judicial. Ante las recriminaciones legales y morales, el Coronel aconseja que no deben ser oídas porque:

[...] eso es lo que necesitan [estos grupos] para operar sin problemas: que las garantías constitucionales estén en vigor, a fin de que el ejército o la policía se vean

---

<sup>283</sup> ARRIAGADA HERRERA, Genaro. *Seguridad Nacional y Bien Común*, Centro de Investigaciones Socioeconómicas del Centro Bellarmino. Corporación. Santiago de Chile. 1976, p. 565. Accesible en [http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1976/n254\\_561.pdf](http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1976/n254_561.pdf). Última consulta: 31/01/2016.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 566.

impedidos muchas veces para proceder en la forma que tienen que hacerlo si realmente quieren triunfar en su empeño de acabar con el enemigo<sup>285</sup>.

Aunque las teorías de Trinquier parecieran obsoletas, el incremento en México de las cifras de desaparecidos, denuncias por tortura, violaciones sistemáticas, desaparición de defensores de derechos humanos, entre otros crímenes perpetrados por las fuerzas armadas en México, unido a la extrema impunidad, apunta a que se encuentren en plena vigencia dentro del territorio.

#### **4. ALGUNOS EFECTOS DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.**

Un punto de inflexión en la historia de la separación entre los cuerpos de Seguridad Nacional y los de Seguridad Pública lo encontramos en el *Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal* del 1 de septiembre de 2007 donde el entonces Presidente de la República explicaba que las circunstancias de violencia habían rebasado las capacidades de las autoridades locales (se entiende de Seguridad Pública) y, en consecuencia, obligaba a la acción subsidiaria y solidaria de la Federación. En ese momento, se anunciaba que las Fuerzas armadas iban a adoptar funciones de protección para brindar seguridad a las personas hacia al interior del país en una *participación coordinada* con la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, con el objetivo de recuperar el poder indelegable e irrenunciable sobre la Nación.

En consecuencia, todo el aparato y metodologías de las fuerzas armadas se desplegaron contra la población en aras de someter a los grupos terroristas, encarnados en la delincuencia organizada y el narcotráfico. Así iniciaría una “nueva guerra” basada en los principios de Trinquier (como se justificará más adelante) que implicaría un cambio de paradigma político cuyo principal punto de inflexión consistió en la atribución al ejército de competencias relacionadas con la seguridad pública. Lo anterior no sólo tuvo como consecuencia una reestructuración del gasto público<sup>286</sup>, sino que generó un aumento de

---

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 567.

<sup>286</sup> “Gasto en seguridad pública, ‘barril sin fondo’”. En *Periódico Contralínea*. 3 de marzo de 2015. “Entre 2006 y 2015, México triplicó su gasto en seguridad pública. Si en el último año de gobierno de Fox se ejercieron 50 mil 936 millones de pesos en esta función, para el segundo año de Peña Nieto el monto alcanzará los 153 mil 419 millones. Los incrementos más abruptos ocurrieron durante el sexenio de Calderón. Sin embargo, el país es más inseguro, más violento y los delincuentes más impunes. El experto Martín Barrón explica que los gobiernos podrán seguir con aumentos hasta de 1 mil por ciento, pero la inseguridad seguirá al alza”. Accesible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo->

las muertes violentas (Cuadro 2) y de las denuncias presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntos abusos perpetrados por las fuerzas armadas de México (Cuadro 3).

**Cuadro 2.**

<b>Número de defunciones por homicidio en el período 2007- 2012 (INEGI)</b>					
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>8.867</b>	<b>14.006</b>	<b>19.803</b>	<b>25.757</b>	<b>27.203</b>	<b>25.967</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios<sup>287</sup>.

**Cuadro.3. Tabla de elaboración propia con los datos obtenidos en los informes presentados por la CNDH de 2000 a 2014<sup>288</sup>.**

<b>AÑO</b>	<b>QUEJAS PRESENTADAS CONTRA SEDENA</b>
2000	116
2001	114
2002	105
2003	5
2004	43
2005	186
2006	182
2007	367
2008	1230
2009	1791
2010	1415
2011	1695

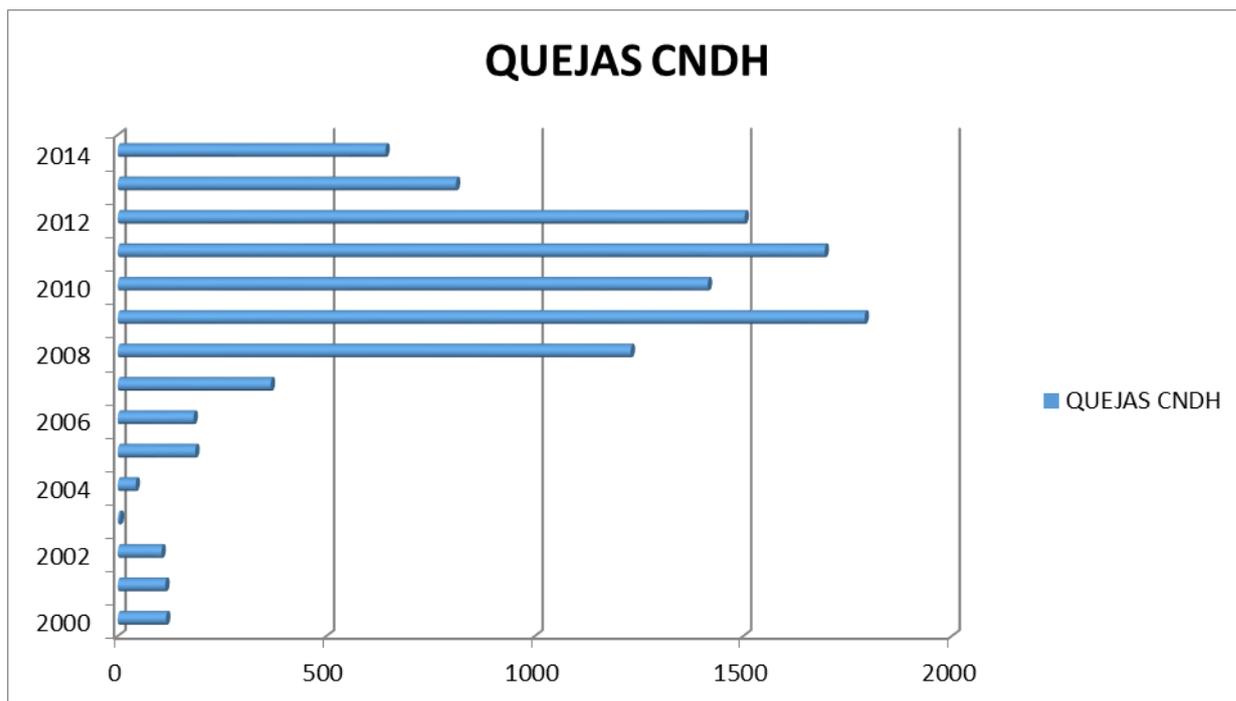
revista/index.php/2015/03/03/gasto-en-seguridad-publica-barril-sin-fondo/. Última consulta: 31/01/2016.

<sup>287</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Pueden revisarse en [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=). Última consulta: 31/01/2016.

<sup>288</sup> Fuente: <http://www.cndh.org.mx/RecomendacionesInformes>

2012	1503
2013	811
2014	758

**Cuadro. 3 .1. Tabla de elaboración propia con los datos obtenidos en los informes presentados por la CNDH de 2000 a 2014.**<sup>289</sup>



Otro fenómeno posiblemente relacionado con las políticas de seguridad implementadas por el Estado mexicano ha sido el incremento de la desaparición forzada<sup>290</sup>. Se estima que durante el sexenio del Presidente Calderón (2006-2012), se dejó un saldo de más de 26 mil desaparecidos y desaparecidas según información de la Secretaría de Gobernación<sup>291</sup>. A pesar de los datos, aún no se sabe con certeza cuántas de estas desapariciones contabilizadas entran en la categoría de desapariciones forzadas, es decir, fueron originadas por la participación activa o por omisión de las instituciones

<sup>289</sup> *ídem*.

<sup>290</sup> Para un análisis sobre la relación entre la desaparición forzada y el uso de la fuerza militar por parte del Estado para reprimir a la población justificando dichas acciones en políticas de seguridad, se recomienda leer a RADILLA MARTÍNEZ, Andrea (Coord.), *Desaparición Forzada y Terrorismo de Estado en México*. Universidad Autónoma de Guerrero. México. 2012.

<sup>291</sup> <http://www.proceso.com.mx/334749/confirma-segob-26-mil-112-desaparecidos-en-el-sexenio-de-calderon>, Última consulta: 31/01/2016.

estatales. Como información complementaria, organizaciones sociales de derechos humanos estiman que, de acuerdo a sus propios cálculos, de 2006 a 2014 se han producido 30 mil desapariciones forzadas<sup>292</sup>.

De la misma manera, en este contexto de militarización de la seguridad pública, la tortura también se ha generalizado como práctica recurrente de las Fuerzas Armadas. Para 2014 la Procuraduría General de la República había recibido 1,177 denuncias contra igual número de militares acusados de actos de tortura desde 2008, año en el que los efectivos militares cumplían dos años en labores de seguridad en las calles por ordenamiento presidencial<sup>293</sup>. Al respecto, Amnistía Internacional, en una encuesta aplicada en 2014 sobre la percepción del peligro a ser torturados, reveló que el 64 por ciento de los encuestados declaró tener miedo de sufrir tortura en el caso de ser puesto bajo custodia por alguna autoridad<sup>294</sup>.

Lo más grave es que la percepción documentada no se alejó de la realidad. Human Right Watch denunció en su *Informe Mundial 2014* que en México es común practicar la tortura para obtener información y confesiones bajo coacción. Los métodos más comunes son golpizas, simulacros de ahogamiento, descargas eléctricas y tortura sexual. Estos tratos descritos se aplican desde que las víctimas son detenidas, en el mayor número de casos arbitrariamente, hasta que son puestas a disposición judicial. Además, al contrario

---

<sup>292</sup> Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada. *Informe sobre Desaparición Forzada 2014*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comité Cerezo México, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”, Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero. Ciudad de México. 2014, p. 4. Accesible en [http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/informe\\_campana\\_nacional\\_2014.pdf](http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/informe_campana_nacional_2014.pdf). Última consulta: 31/01/2016. Una especificación a tener en cuenta es el impacto que la desaparición forzada tiene entre las defensoras y defensores de derechos humanos. Al respecto, la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada tiene documentados 53 casos de desaparición forzada de defensores y defensoras de derechos humanos y dos de miembros de grupos insurgentes durante el período de Calderón. Es de destacar que en ninguno de estos casos mencionados se ha juzgado a los responsables materiales e intelectuales de esta grave violación a los derechos humanos; por el contrario, la Campaña Nacional ha podido documentar un constante hostigamiento y amenazas en contra de los familiares de las víctimas de desaparición forzada que luchan por la presentación con vida de sus familiares. Durante el sexenio de Calderón, el año 2011 fue el más significativo en cuanto a número de víctimas de este delito dentro del colectivo de defensores y defensoras de derechos humanos con 27 casos, mientras que en el período de Peña Nieto, contando hasta el 2014, el año más trágico fue el 2013 con 28 casos. *Ibíd.*, p. 8.

<sup>293</sup> Accesible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/04/19/contra-militares-1177-denuncias-tortura>. Última consulta, 31/01/2016.

<sup>294</sup> Amnistía Internacional. *Fuera de Control. Tortura y malos tratos en México*. Índice: AMR 41/020/2014 Septiembre 2014, p. 5. Accesible en [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME\\_TORTURA\\_AIM.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME_TORTURA_AIM.pdf). Última consulta: 31/01/2016.

de lo que las legislaciones de derechos humanos y la propia Constitución establecen, son muchos los jueces que admiten como prueba confesiones obtenidas mediante tortura<sup>295</sup>.

**Cuadro. 5. Progresión del número de quejas por tortura en la CNDH.**

Año	Número de quejas por tortura y otros malos tratos recibidas por la CNDH	Número de recomendaciones formuladas por la CNDH que confirman denuncias de tortura
2003	219	1
2004	273	1
2010	1.524	11
2011	2.021	9
2012	2.114	11

Fuente: Amnistía Internacional<sup>296</sup>.

## 5. LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS.

El régimen fundamental de las fuerzas armadas está regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ella se acuerdan los lineamientos del pacto social en el cual se establece que la Soberanía Nacional reside en el Pueblo. Por ello todo poder público, incluyendo a las fuerzas armadas, se instituye para su beneficio y no pueden dirigirse hacia otro objetivo más allá del bien común. Por lo tanto, en un estado democrático de derecho como el que describe la Constitución, las fuerzas armadas se convierten en instrumentos que deben sujetarse a los lineamientos de los poderes públicos pues, como señala el catedrático español Cesar Ruiz Ocaña, si bien las fuerzas armadas constituyen el brazo armado de la Nación, eso no las excluye de la sociedad, muy al contrario, deben formar parte de ella y tener como principal objetivo la defensa de la misma<sup>297</sup>.

<sup>295</sup> Human Rights Watch. *Informe Mundial 2014. México Eventos de 2013*. Publicación digital. Puede revisarse en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/260113>. Última consulta: 31/01/2016.

<sup>296</sup> Amnistía Internacional. *Fuera de Control... op. cit.*, p. 12.

<sup>297</sup> DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro. "Las misiones de las Fuerzas armadas en el Estado mexicano". En FERNÁNDEZ-RUÍZ, Jorge (Coord.). *Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2011, p. 44. Puede revisarse en:

En consecuencia, las fuerzas armadas ya no deben ser entendidas como la herramienta primordial del leviatán, es decir, como máquinas de guerra con amplio poder destructivo, sino como la defensa (ya no la ofensa) de las autoridades y de la población civil, por ejemplo, en caso de desastres naturales. Siguiendo estas premisas, las fuerzas armadas pueden ser definidas como organismos profesionales y permanentes cuya misión es la de proteger a la Nación y, en su caso, resguardar y ayudar a la población civil a fin de mantener la seguridad y paz interior, lo cual deriva en una estabilidad económica y social en beneficio de todos y todas. Entre los mayores bienes jurídicos que las fuerzas armadas deben preservar están los derechos humanos de sus ciudadanos, así como su libre determinación, por lo que cualquier actividad que vulnere cualquiera de estos extremos estaría muy lejos de ser considerada legítima, muy al contrario, sería susceptible de ser denunciada ante órganos internacionales de protección de los derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las funciones concretas que la Constitución atribuye a las fuerzas armadas están recogidas en el artículo primero de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y éstas son:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Como puede desprenderse de las funciones encomendadas, el principal objetivo es la preservación del bienestar de la ciudadanía, no la generación del terror ni el control social por medio de éste. Por lo tanto, la llamada guerra contra el narcotráfico, y los procedimientos activados a través de ella, no solamente vulneran principios constitucionales sino que carecen de toda legitimación en cuanto dañan aquello que deben proteger: las personas. Ante tan magno crimen, cabe plantearse interrogantes como: ¿cuáles pueden ser los argumentos de tal gravedad a los que se acude para

justificar el ya probado uso excesivo y desproporcionado de la fuerza? Si Trinquier justificaba la extrema violencia contra la población para zanjar el influjo de la ideología comunista en la población, no es de entender que en una sociedad democrática aun existan tales medidas de control, a no ser que la tan nombrada democracia no sea más que el estandarte que esconde un autoritarismo económico e ideológico neocolonialista.

Sabemos que la respuesta a este cuestionamiento no es sencilla puesto que no existen estudios independientes que arrojen suficientes datos que nos permitan realizar una descripción real de la problemática debido a la administración eficiente del secreto y la desinformación por parte de los medios de comunicación controlados por el poder. Lo que sí puede ser considerado como un hecho es que, de ninguna manera el Estado mexicano ha hecho uso de su fuerza como última opción política para contrarrestar la lucha contra el narcotráfico. Por el contrario, la pobreza, la falta de oportunidades de los jóvenes, la inaccesibilidad a la cobertura de las necesidades más básicas en el país ha ido en aumento paralelamente a la escalada de violencia, lo que evidencia el nulo interés de las autoridades para acabar con el narcotráfico o cualesquiera otros conflictos sociales.

## **6. A MANERA DE CONCLUSIONES: ¿QUÉ QUEDA POR HACER?**

En el informe *La agenda de los Estados frágiles: de la soberanía al desarrollo*<sup>298</sup> se realiza un análisis sobre cómo los Estados que viven sistemas endémicos de violencia desarrollan métodos de supervivencia destinados a la población excluida de los planes económicos neoliberales, basados en los nichos de mercado que proporcionan los insumos necesarios para la escalada de violencia y terror en el país. Estos nichos de mercado varían dependiendo de los países: explotación predatoria de los recursos naturales<sup>299</sup>, trata de personas, prostitución, venta de órganos, de armas y el tráfico de

---

<sup>298</sup>WOODWARD, Susan L. y TAYLOR, Mark B. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Madrid. 2005, p. 6.

<sup>299</sup> En estos días, las organizaciones civiles han denunciado la destrucción de un manglar Tajamar en la costa de Cancún para la construcción de un complejo vacacional de "todo incluido". Las autoridades, lejos de hacerse cargo del gran daño ambiental que se ha producido, alegan la legalidad de los actos. En "México insiste en que la destrucción del manglar en Cancún es legal". *El País*. 26/01/2016. Accesible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453777818\\_56362.3.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453777818_56362.3.html). Última consulta: 31/01/2016. Así mismo es necesario hacer mención del grave daño que al medio ambiente causan las mineras canadienses, acusadas a su vez de desapariciones forzadas de oponentes y defensores de derechos humanos además de provocar desplazamientos de pueblos originarios y la destrucción de sus hábitats ancestrales así como de sus lugares de culto. En "Mineras canadienses: Ejemplares en su país, corruptas en México". *Periódico Proceso*. 19/12/2013. Accesible en

drogas. Todas estas actividades ilícitas han crecido en México con la connivencia de las autoridades públicas, alternando la legalidad y la ilegalidad, o más concretamente, creando los medios necesarios para legalizar lo ilegal.

La explotación de los nichos de mercado en sociedades en conflicto ocasiona que la violencia, la impunidad y la ilegalidad acabe por deshacer cualquier tipo de tejido social, impregnando las instituciones estatales de corrupción. Ante esta realidad resulta difícil actuar, puesto que ya no existe la dicotomía entre buenos y malos, pueblo oprimido y tiranos opresores, sino que la psicopatía de las sociedades propia de los Estados frágiles es trasladada a cada ciudadano: nadie es totalmente bueno ni totalmente malo, todas las personas (especialmente aquellas que están en situación de vulnerabilidad) son parte de un sistema opresor y violento en el que han de sobrevivir y cuyos mayores peligros radican en la extrema pobreza y en los propios órganos del Estado.

Ante estas evidencias no resulta arriesgado determinar que México padece un fracaso de Estado y, por tanto, de sus instituciones. En consecuencia, las políticas que se puedan implementar para acabar con la violencia no tendrán éxito en cuanto el Estado no se haya convertido en un órgano fuerte, que apueste por la preponderancia del respeto y protección de los derechos civiles, pero también los derechos económicos, sociales y culturales en un intento por otorgar mayores oportunidades a las nuevas generaciones.

De acuerdo a la hoja de ruta planteada en el informe mencionado anteriormente, las medidas a tomar deberían ser el acuartelamiento de las fuerzas armadas y el sometimiento de las mismas al fuero civil, evitando los privilegios de los fueros militares y, por lo tanto, investigando y puniendo los delitos cometidos contra la población, así como tomando medidas resarcitorias de forma que las víctimas puedan de alguna manera sobreponerse a los hechos. De la mano con esta decisión, la reducción drástica del presupuesto para defensa aumentaría los recursos dirigidos al fortalecimiento del Estado. Todas estas medidas llevan a la progresiva reducción de los efectivos destinados a la Seguridad Nacional debido a que ni sus objetivos ni sus métodos se corresponden con los Estados de Paz y bienestar que se tratan de alcanzar<sup>300</sup>.

---

<http://www.proceso.com.mx/?p=360785>. Última consulta: 31/01/2016.

<sup>300</sup> WOODWARD, Susan L. y TAYLOR, Mark B. *Estados frágiles... op. cit.*, pp. 11-14.

Por otro lado, urgiría un fortalecimiento de la función judicial que la dote de los medios necesarios para la contratación de servidoras y servidores públicos que puedan ejercer sus funciones en un sistema en el cual no haya necesidad ni oportunidad para la corrupción. De la misma manera, los efectivos de la Seguridad Pública deberían ser capacitados y evaluados eficazmente en los métodos de prevención del delito y uso debido de la fuerza, así como sobre la normativa en derechos humanos y los protocolos derivados de ella. En conclusión, no valdría únicamente con someter al *Leviatán* a la voluntad del ser humano, sino que habría que instruirlo para lograr de su fuerza y su potencialidad un beneficio para la población<sup>301</sup>.

Pero todas estas medidas no tendrían efecto alguno si no se invirtiera en un sistema de bienestar en el que cada persona tuviera la posibilidad de cubrir sus necesidades básicas, es decir, ejercer sus derechos fundamentales. En un país donde más 55 millones de personas se encuentran en situación de pobreza<sup>302</sup>, los niveles de educación pública son extremadamente básicos y el salario mínimo no alcanza para la adquisición de una canasta alimentaria, hablar de la construcción de un Estado de bienestar para todos y todas podría considerarse ocioso.

En consecuencia, no debemos conformarnos con las clásicas medidas progresivas que el Estado toma para lidiar con la violencia: crear más policía, militarizar las policías, darle a los ejércitos funciones de seguridad pública, establecer protocolos cada vez más laxos sobre el uso de la fuerza, etc. Por el contrario, siendo la *violencia legítima del Estado* la última ratio del poder, el Estado debe agotar antes otros caminos para atajar el fenómeno de la inseguridad. Políticas sociales, económicas, educativas y de salud son sólo el principio de una serie de medidas que el Estado debe preferir antes de colocar al uso de la fuerza como política principal de seguridad<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la pobreza en México*. CONEVAL. 2014. Accesible en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx). Última consulta: 31/01/2016.

<sup>303</sup> Sobre esto, vale la pena revisar las aportaciones conceptuales de las corrientes denominadas *estudios críticos de seguridad* que, entre otros planteamientos, sostienen concepciones opuestas a las ideas tradicionales de seguridad. Sobre este tema ver a PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (Ed.). *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Tecnos, Hegoa. Bilbao. 2013.

En este sentido, el factor pedagógico es indispensable frente a los problemas de seguridad pues la educación, como sostenía Freire, es un proceso a través del cual una persona comprende a la otra y por medio de ese entendimiento mutuo se genera una base común de convivencia. Por ello, desde la perspectiva de los derechos humanos, hablamos de la Educación para la Paz ya que ésta procura la emancipación y transformación de las personas pues de esa manera los derechos humanos se hacen vivos y dejan de ser un simple discurso de Estado. Así, la educación debe transformarse en un espacio para reconocer el conflicto y para encontrar caminos para resolverlo de manera *noviolenta*. Por ello, no podemos aceptar políticas de seguridad que se fundamenten en factores de represión ya que ello implicaría admitir que la violencia debe combatirse con violencia.

Lo anterior cobra especial importancia en el ámbito universitario pues la naturaleza crítica de este espacio permite generar un puente entre las políticas de seguridad y la vida útil de los derechos humanos, lo cual implica profundizar en las causas de los conflictos así como analizar las medidas que los Estados toman para combatirlas. Para ello es indispensable reconocer nuestra historia violenta, pues de otra manera no es posible entender ni dominar nuestro presente (por lo que *otros* lo dominarán por nosotros). Reconocer es, por lo tanto, indispensable pues frente a las evidentes violaciones graves a derechos humanos que vivimos en México, nos hemos convertido en una sociedad a la que le cuesta admitir la situación conflictual en la que pretendemos desarrollarnos, mientras nuestro Estado no solamente no reconoce estos problemas sino que ha diseñado una política clara destinada a encubrirlos.

Sin embargo, a nuestro parecer la verdadera cuestión no radica en las medidas que deben tomarse para convertir un estado claramente fallido en un estado de bienestar, pues existen múltiples estudios sobre la temática que, con una verdadera voluntad política, podrían haberse implementado en lugar de la sangrienta “guerra contra el narcotráfico”. Por esta razón, el verdadero problema quizá radique en la voluntad de los actores económicos internacionales, es decir, si realmente ellos están interesados en que un estado con múltiples riquezas naturales y un mercado amplísimo (legal e ilegal) ávido por vender y/o consumir, abandone su calidad de neo-colonia (también llamado

país en vías de desarrollo) para construir su propia soberanía, dominando su presente y, por lo tanto, su propia historia.

Cuando una economía invierte más recursos en el desarrollo del comercio exterior, cuyos beneficios son acaparados por unos pocos, y se abre a la inversión extranjera directa sin ningún tipo de control (mineras canadienses, complejos hoteleros españoles, maquilas), esto es, no se hacen cumplir las normas de protección del medio ambiente, los derechos de los trabajadores, aquellas que protegen a la población vulnerable contra la explotación sexual, la protección de los pueblos originarios, entre otros muchos; en estos casos, el estado está replicando la conducta de colonia, forzado por las potencias económicas neoliberales que obtienen cuantiosas ganancias con la falsa apariencia de la libertad de mercado, haciendo uso de la Seguridad Nacional y sus métodos violentos para la protección de sus intereses.

Por esta razón, porque en un mundo globalizado no va a permitirse que una ex-colonia o neo-colonia construya un estado de seguridad y bienestar aprovechando todas las riquezas naturales, culturales y humanas que posee, apostar por el fortalecimiento de sus instituciones mediante los procedimientos antes descritos no parece ser una opción realista, puesto que existen grandes riesgos de incurrir finalmente en los mismos errores que actualmente están convirtiendo a México en un estado fallido. En consecuencia, quizá la apuesta a futuro exija una visión más extensa que radique en el fortalecimiento del tejido social para lograr el empoderamiento civil y que, ya no el Estado como leviatán, sino la comunidad como unidad, sea quien ejerza el control sobre el poder, limitándolo cuando sea necesario y extendiéndolo cuando esta decisión beneficie a todos y cada uno de sus integrantes.

Para ello debemos ir trabajando en construir una visión emancipadora que nos permita entender que el Estado debe tener una función transformadora de la sociedad pero desde la búsqueda de la eficacia de los derechos humanos. Lo anterior implica dismantelar estructuras de represión y esto pasa indudablemente por una reforma de instituciones públicas, principalmente aquellas que están relacionadas con la represión, lo cual va más allá de los cuerpos de seguridad del Estado, pues hay otras instituciones que abonan al sistema de abusos.

Esta propuesta podría parecer una utopía, y quizá lo sea, pues requiere un sistema educativo para la paz y la construcción de comunidad, pero sobre todo, exige un cambio de paradigma que nos lleve a dejar de lado el individualismo (el *yo*) que nos divide y nos hace vulnerables para trasladarnos a un *nosotros*. Es la fuerza de la colectividad la mejor garantía de los derechos humanos y el principal motor de cambios sociales. Por ello, las *políticas de Seguridad Nacional* la han convertido en su mayor enemiga y utilizan el terror bajo todas sus formas para eliminarla. Frente a esto, no olvidemos que la seguridad – al igual que los demás derechos humanos – es una manifestación de la dignidad humana.

## VIII

### LA TOGA Y EL FUSIL. CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

*Rodrigo Olvera*

#### 1. INTRODUCCIÓN

La participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública se ha convertido en la última década en uno de los principales temas de derechos humanos, no sólo en México sino en todo el continente americano<sup>304</sup>. Es por ello que resulta sorprendente que dentro de la larga y prolífica historia de actividad jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación de México en relación a las fuerzas armadas y sus integrantes, exista un notorio escás de criterios jurisprudenciales respecto de su participación en actividades vinculadas a la seguridad pública<sup>305</sup>. Más aún, las únicas seis Jurisprudencias definidas en el tema han permanecido prácticamente ausentes en el debate social sobre la militarización de la seguridad pública en el contexto de la llamada “guerra contra el narcotráfico”<sup>306</sup>.

El presente capítulo responde a la necesidad de divulgar y revisar críticamente la actuación del Poder Judicial de la Federación mexicano en materia de control jurisdiccional de la actuación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública. La sección 1 presenta de manera literal las seis Jurisprudencias definidas en el año 2000 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema. La sección 2 sistematiza la

---

<sup>304</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 31 de diciembre de 2009, pp. 42-44. Accesible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. Último acceso el 1 de febrero de 2016.

<sup>305</sup> Desde el periodo de institucionalización inmediatamente posterior a la Revolución Mexicana, el Poder Judicial de la Federación ha aprobado más de cien Jurisprudencias relacionadas a las fuerzas armadas mexicanas. La mayoría de ellas regulan y protegen los derechos de los integrantes de los distintos cuerpos armados (estabilidad en el empleo, ascensos, salarios, pensiones, protección contra la discriminación, derecho a la salud y a la vivienda, castigos disciplinarios, desertores, etc.); en segundo lugar aparecen las Jurisprudencias relativas a la aplicación por parte del Ejército de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos; y otro grupo significativo de criterios son los que establecen los alcances del fuero militar y diversas cuestiones competenciales. Sin embargo, en materia de participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública sólo existen seis Jurisprudencias definidas; todas ellas derivadas de una única sentencia, correspondiente a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 que se analizará en extenso en el presente capítulo.

<sup>306</sup> “¿Es constitucional que las Fuerzas Armadas auxilien a las autoridades civiles?” En *Revista Nexos*. Versión Electrónica. 26 de Julio de 2011. Accesible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1332>. Último acceso el 1 de febrero de 2016.

estructura de la argumentación legal de la Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, que dio origen a las Jurisprudencias definidas analizadas. La sección 3 desarrolla el análisis crítico de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La sección 4 argumenta la justificación formal y material de una revisión y sustitución del criterio jurisprudencial mexicano, para adecuarse a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## **2. EL CONTROL JUDICIAL DE LA PARTICIPACIÓN DE FUERZAS ARMADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA PRAXIS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

### **2.1 Jurisprudencias en materia de participación de las fuerzas armadas en seguridad pública**

#### **a) Jurisprudencia 34/2000: Funciones de las Fuerzas Armadas<sup>307</sup>**

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE.

Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.

---

<sup>307</sup> Tesis P./J.34/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI, Abril de 2000, p. 550.

**b) Jurisprudencia 35/2000: Seguridad Pública presupone respeto a garantías individuales<sup>308</sup>**

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a

---

<sup>308</sup> Tesis: P./J.35/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI. Abril de 2000, p. 557.

interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

**c) Jurisprudencia 36/2000: Participación a solicitud expresa de las autoridades civiles<sup>309</sup>**

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.

**d) Jurisprudencia 37/2000: Participación por orden presidencial<sup>310</sup>**

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.

---

<sup>309</sup> Tesis P./J.36/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI. Abril de 2000, p. 552.

<sup>310</sup> Tesis P./J.37/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI. Abril de 2000, p. 551.

El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

**e) Jurisprudencia 38/2000: Participación en auxilio de autoridades civiles<sup>311</sup>**

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para

---

<sup>311</sup> Tesis P./J.38/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI. Abril de 2000, p. 549.

situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

**f) Jurisprudencia 39/2000: Participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>312</sup>**

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

**3. EL RAZONAMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: SENTENCIA DE LA ACCIÓN DE**

---

<sup>312</sup> Tesis P./J.39/2000. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XI. Abril de 2000, p. 556.

## INCONSTITUCIONALIDAD 1/96

Las jurisprudencias definidas en el año 2000 fueron aprobadas como tesis aisladas en la sentencia que resolvió en definitiva de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, ejercida en contra de diversas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por la inclusión de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Es de señalarse que la Acción de Inconstitucionalidad no tenía como objetivo explícito el pronunciamiento judicial sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública.

Los legisladores que ejercieron la Acción de Inconstitucionalidad argumentaron esencialmente que<sup>313</sup>:

- a) El artículo 21 Constitucional remite la Seguridad Pública a las instituciones policiales, o autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos, incluyendo a policías preventivas, Ministerios Públicos, tribunales, autoridades responsables de prisión preventiva, ejecución de penas, tratamiento de menores infractores y protección de instalaciones y servicios estratégicos; sin embargo, dicho artículo 21 Constitucional no incluye ni a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina;
- b) La incorporación de las fuerzas armadas, que tienen objetivos distintos a la prevención y persecución de delitos, *“conforma una amalgama confusa, que se pudiese clasificar inclusive de riesgosa y evidentemente al margen del precepto constitucional multicitado”*<sup>314</sup>;
- c) El artículo 129 Constitucional expresamente prohíbe a la milicia en tiempos de paz hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no sea el de la disciplina militar.
- d) La seguridad pública le corresponde exclusivamente a la autoridad civil.

---

<sup>313</sup> Cfr. Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de marzo de 1996, pp. 7-15.

<sup>314</sup> Ídem., p.12

Por su parte, las autoridades defendieron la constitucionalidad de la ley con los siguientes argumentos<sup>315</sup>:

- a) El artículo 21 no contiene prohibición expresa de que participen dichas secretarías;
- b) La SEDENA y SEMAR tienen una doble naturaleza, militar y administrativa. La restricción del artículo 129 Constitucional sólo es aplicable cuando actúan en ejercicio de las facultades concedidas en leyes militares;
- c) En contradicción con la argumentación anterior, se afirma que SEDENA y SEMAR sólo tienen naturaleza administrativa, mientras que las funciones militares las realizan el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada;
- d) La disciplina militar comprende tareas que no son de carácter bélico y se desarrollan de manera regular en tiempos de paz;
- e) En contradicción con el argumento anterior, se afirma que diversas facultades de la SEDENA y SEMAR en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no son militares ni tienen exacta conexión con la disciplina militar, lo que demuestra la doble naturaleza jurídica de dichas instituciones;
- f) Hay un reconocimiento expreso de que una interpretación literal del artículo 129 implicaría que el desempeño de las fuerzas armadas ha rebasado los límites del artículo 129 Constitucional;
- g) La restricción del artículo 129 Constitucional debe interpretarse únicamente como la intención de que las fuerzas armadas actúen en reconocimiento y subordinación de la autoridad civil;
- h) El Consejo es meramente un órgano de coordinación y no de ejecución; la ejecución y prevención del delito no sufre modificaciones ni se amplían competencias de las instancias que las realizan;
- i) La simple inclusión de los secretarios en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no implica militarización de la seguridad pública, al no significar movilización de tropas;
- j) Se han gastado muchos recursos y esfuerzo para crear un ejército, como para que esté dentro de los cuarteles, por lo que “sería un absurdo pensar que un

---

<sup>315</sup> *Ibíd.*, pp. 16-150.

enorme esfuerzo de los mexicanos por mantener un cuerpo militar disciplinado, gente preparada en el honor, en el amor a la Patria, en la integridad nacional, no participara en aspectos tan importantes, como puede ser la defensa de la seguridad pública”<sup>316</sup>.

- k) Las estructuras delictivas superan a las autoridades municipales, estatales e incluso a la nacional, por lo que el problema del narcotráfico no sólo es un problema de seguridad pública sino de seguridad interior y exterior del Estado.

### **3.1. Análisis de la Corte respecto a la posible violación del artículo 21 Constitucional**<sup>317</sup>

Primero que nada, establece el marco fundamental del análisis, que se inscribe en “un régimen de Derecho, conforme al cual toda autoridad, aun tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones: las garantías individuales, que no deberá vulnerar, y las facultades que las leyes les confieran, las que no deberán rebasar”<sup>318</sup>.

Respecto del artículo 21, afirma la Corte, éste no nombra a ninguna dependencia ni para incluirla ni para excluirla, lo que significa que se dejó al legislador ordinario determinar cuáles instituciones deben pertenecer al Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>319</sup>.

Afirma que es un deber del Estado otorgar seguridad a los ciudadanos lo que significa garantizar su vida, bienes y derechos; por lo que garantías individuales y seguridad pública no se oponen sino que se condicionan mutuamente, careciendo de razón de ser la seguridad pública que no busque crear condiciones para que los gobernados gocen de sus garantías.

Reconoce el crecimiento de delitos como un hecho notorio, y afirma que “[n]aturalmente, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como la posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías” pero “[d]ebe añadirse que esta Suprema Corte considera que, por el bien comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública resulta inadmisibles constitucionalmente sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan

---

<sup>316</sup> *Ibíd.*, pp. 108-109.

<sup>317</sup> *Ibíd.*, pp. 150-171.

<sup>318</sup> *Ibíd.*, p. 154.

<sup>319</sup> *Ibíd.*, pp. 157-158.

gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo”<sup>320</sup>.

Entra posteriormente a afirmar que ni el Sistema ni el Consejo Nacional de Seguridad Pública implican sustitución de competencias de las autoridades, por ello para determinar si una autoridad queda comprendida dentro de las responsables de la seguridad pública, se tendrá que examinar la ley que rige su funcionamiento.<sup>321</sup> Finalmente, argumenta que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no tiene facultades ejecutivas sino consultivas y normativas<sup>322</sup> y las fuerzas armadas tienen “una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública [...]”<sup>323</sup>.

### **3.2. Análisis de la Corte respecto a la posible violación del artículo 129 Constitucional<sup>324</sup>**

Lo primero que argumenta la Corte es que no deben identificarse las fuerzas armadas - Ejército, Armada y Fuerza Aérea - con las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, entre otras razones porque las secretarías mencionadas tienen facultades que van más allá de las militares. Pero no acepta los argumentos de que la intervención de los titulares de las secretarías no significa intervención militar en el Consejo, pues “si bien se trata de entidades diferentes, se encuentran íntimamente relacionadas, lo que significa que al participar dichas Secretarías en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, implícitamente participan las fuerzas armadas [...]”<sup>325</sup>. Es por esta consideración de la Corte que la determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública se convierte en un elemento central de esta sentencia: “[...] lo procedente es analizar cuál es la participación que, constitucional y legalmente, corresponde al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dentro de la seguridad pública, para determinar si ello justifica que en las fracciones III y IV del

---

<sup>320</sup> *Ibíd.*, pp. 161-162.

<sup>321</sup> *Ibíd.*, pp. 163-170.

<sup>322</sup> *Ibíd.*, p. 170.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

<sup>324</sup> *Ibíd.*, pp. 171 a 214.

<sup>325</sup> *Ibíd.*, pp. 171-172.

artículo 12 citado, se les señale como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública”<sup>326</sup>.

Para determinar este punto de la resolución, lo primero que hace el Tribunal Constitucional mexicano es establecer que no existe claridad en el significado de la expresión “en tiempos de paz” usada en los artículos 129 y 16 Constitucionales. A partir de ahí, hace una larga referencia a la historia del artículo 129, desde su antecedente en la Constitución de 1857, reproduciendo el debate que se sostuvo para su aprobación. Con lo que concluye que “[d]e esta forma, la interpretación histórica y teleológica del numeral 129 del Código Supremo, no lleva a la conclusión, como lo pretenden los actores, de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles. [...] En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia”<sup>327</sup>.

Un siguiente argumento de la Corte es que en la realidad, las fuerzas armadas realizan cotidianamente funciones que no están exactamente relacionadas con la disciplina militar: “[...] dentro de nuestro sistema jurídico el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en [...] funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de “disciplina militar”. Las fuerzas armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad sino porque ello implica necesariamente, como se afirmó, el respeto a las garantías individuales de los gobernados”<sup>328</sup>.

En un tercer argumento, manifiesta que la prohibición expresa contenida en el artículo 129 Constitucional no debe interpretarse de manera restrictiva, de modo que sólo puedan intervenir en caso de guerra o situaciones que requieran la suspensión de garantías constitucionales, sino que entre las actividades que tienen relación exacta con la disciplina militar está el salvaguardar la seguridad interior del país<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> *Ibíd.*, p. 173.

<sup>327</sup> *Ibíd.*, p. 187.

<sup>328</sup> *Ibíd.*, p. 191.

<sup>329</sup> *Ibíd.*, p. 192.

En una línea de argumentación adicional, la Corte establece que la suspensión de garantías individuales puede propiciar afectaciones a valores fundamentales, por lo que se deben promover medidas que superen la situación sin llegar al extremo de suspender las garantías. Así, es constitucional la participación de las fuerzas armadas, sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles, cuando se prevea que tal intervención permitirá superar la situación con rapidez<sup>330</sup>.

Siguiendo algunos argumentos de las autoridades, la Corte también considera que debe declararse constitucional la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública porque “constituye un hecho notorio que el gobierno aplica un renglón importante de sus recursos a contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados [...] esa inversión no podría justificarse si la mayor parte del tiempo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada permanecieran inactivos en el interior de sus instalaciones”<sup>331</sup>.

En otra línea de argumentación, la Corte manifiesta que las fuerzas armadas realizan actividades que sólo ellas pueden realizar, debido a su capacidad de organización, disciplina y armamento de las que carecen otras fuerzas del estado mexicano. En concreto el combate a organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico. Si bien la Corte afirma que “resultaría deseable” que sólo las autoridades policiacas cumplieran las labores de seguridad pública respecto de delitos vinculados al narcotráfico, debe ordenarse la articulación de Ministerio Público y policía con las fuerzas armadas; así, la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública resulta no sólo constitucional sino necesaria<sup>332</sup>.

Finalmente, la Corte reitera que esta interpretación de constitucionalidad de la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública “supone la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados para prevenir y remediar todo tipo de abuso [...] en particular cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior que se examina”<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> *Ibíd.*, p. 197.

<sup>331</sup> *Ibíd.*, p. 199.

<sup>332</sup> *Ibíd.*, pp. 200-201.

<sup>333</sup> *Ibíd.*, p. 202.

#### 4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS JURISPRUDENCIAS DEFINIDAS POR EL PODER JUDICIAL MEXICANO

##### 4.1 Tesis aisladas de 1996 convertidas a Jurisprudencias definidas en 2000 por cambio de contexto: el crecimiento de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 el 5 de marzo de 1996, no se acordó que los criterios y consideraciones de su sentencia constituyeran Jurisprudencia definida, sino meramente Tesis Aisladas. Es sólo hasta el 27 de marzo del año 2000 que, mediante una sesión privada, acordó que las tesis aisladas se publiquen como tesis jurisprudenciales<sup>334</sup>.

Tal determinación no estuvo fundamentada en ninguna disposición con carácter de Ley, sino en un *Acuerdo* de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación que estableció:

ACUERDO:

UNICO.- Las razones contenidas en los considerandos que sirvan de fundamento a las resoluciones de los recursos de reclamación y de queja, promovidos en relación con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia<sup>335</sup>.

Dicho acuerdo fue aprobado y entró en vigor varios meses después de la aprobación de las entonces tesis aisladas en comento, por lo que utilizarlo para fundamentar publicarlas como Jurisprudencias definidas es una aplicación retroactiva del Acuerdo. Pero incluso aprobado el acuerdo en el mismo año de 1996, y por la misma configuración de integrantes de la Suprema Corte que aprobó los criterios como tesis aisladas, la Corte no utilizó el acuerdo para modificar su carácter de tesis aisladas. Fue

---

<sup>334</sup> La primera de las Jurisprudencias aprobadas con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 lleva la siguiente anotación: "El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXV/96), se publique como jurisprudencial, con el número 34/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil". Cada una de las siguientes repite dicha nota, actualizando únicamente de manera secuencial el número de referencia de la tesis aislada en 1996 y la Jurisprudencia en 2000.

<sup>335</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Acuerdo relativo a los efectos de los considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de Reclamación y de Queja interpuestos en las Controversias Constitucionales y en las Acciones de Inconstitucionalidad*. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Septiembre de 1996, p. 773.

únicamente cuatro años después, cuando el tema del combate al narcotráfico dominaba la campaña electoral del año 2000 con posibilidad por primera vez en 70 años de una victoria de un partido de oposición, que la integración de la Corte en ese momento “transformó” las tesis aisladas en jurisprudenciales, mediante la aplicación retroactiva de un Acuerdo del propio Poder Judicial.

#### **4.2 Distorsión histórica de la prohibición constitucional expresa**

A lo largo de la sentencia que resolvió en definitiva la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 se cita reiteradamente el antecedente histórico del actual artículo 129 Constitucional, especialmente la intervención de Ponciano Arriaga durante la aprobación de la Constitución de 1857. Tanto los diputados que interpusieron la Acción de Inconstitucionalidad, como las autoridades que defendieron la constitucionalidad de los artículos impugnados y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación acudieron a dicha intervención, los primeros para enfatizar de los daños que había causado históricamente la intervención de los militares en funciones que deben corresponder a las autoridades civiles, y las demás partes para argumentar que desde el origen la prohibición expresa de realizar actividades que no estén exactamente conexas a la disciplina militar sólo tenía como intención que las fuerzas armadas intervengan a petición de y bajo sujeción a las autoridades civiles.

Pero la Corte incurre en una distorsión histórica en su lectura de la intervención de Arriaga. Según la Corte, toda la intervención de Arriaga da contenido a las expresiones “en tiempo de paz” y “actividades exactamente conexas a la disciplina militar” del primer párrafo del texto constitucional. Pero la lectura de la intervención completa de Arriaga deja claro que cuando ésta ocurre, ya había sido aprobado ese párrafo como párrafo único. Es después de la aprobación, que un grupo de diputados propone adicionar un segundo párrafo, en que se prohíben las comandancias generales, y es exclusivamente en relación a esta propuesta que interviene Arriaga.

Arriaga pues, no interviene para motivar la prohibición de desempeñar actividades ajenas a la disciplina militar en tiempos de paz; sino respecto a una de las formas concretas en que los militares influían en su tiempo en la vida política del país: las comandancias militares permanentes en los estados. Arriaga acepta la posibilidad de que

subsistan comandancias generales, siempre que estén sujetas a las autoridades del Gobierno de la Unión o fuera de las poblaciones. Así pues, si bien es cierto que el párrafo posibilita que las autoridades civiles convoquen el auxilio de las fuerzas armadas, siempre bajo su autoridad y sujeción, esta actividad debe articularse con el límite establecido en el primer párrafo: ser para actividades exactamente conexas a la disciplina militar.

En el extremo de la distorsión histórica, la Corte al citar la intervención de Arriaga omite referirse a la descalificación expresa que éste hizo de la mentalidad de las autoridades civiles de pensar que sólo se puede combatir la inseguridad pública y el delito, y sólo se puede conservar las cárceles, mediante el uso de las fuerzas armadas.<sup>336</sup> La Corte misma comparte en su sentencia esa mentalidad, al afirmar que sólo las fuerzas armadas pueden combatir al narcotráfico; pretender que su criterio jurídico está enraizado en la intención original de Ponciano Arriaga resulta insostenible.

#### **4.3 Confusión entre seguridad pública, orden público, seguridad interior y seguridad nacional**

En la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad reiteradamente hay una confusión entre los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional. El caso más notorio se encuentra en la argumentación de la Procuraduría General de la República, que expresamente dedica varias páginas a intentar aclarar las diferencias entre estos conceptos, para terminar tan sólo mezclándolos y confundiéndolos<sup>337</sup>. El Tribunal Constitucional mexicano llega incluso a utilizar expresiones como “seguridad pública interior”<sup>338</sup> y “servicio público de seguridad”<sup>339</sup>. Aún en las instancias de la argumentación en que no confunde estos conceptos, la Corte llega a afirmar que problemas de seguridad pública son también problemas de seguridad interior e incluso de seguridad exterior del Estado<sup>340</sup>.

---

<sup>336</sup> “Si han causado tanto daño a la República esas comandancias generales que se tuvieron por inherentes y necesarias a los estados [fue porque] [n]o se comprendía [...] cómo se podría cuidar de la seguridad personal y pública sin el amparo de los ejércitos permanentes, ni cómo se perseguirían los malhechores y se guardarían las cárceles sin esas guardias y esas escoltas perpetuamente residentes en las poblaciones o recorriendo los caminos [...]”. Ponciano Arriaga, citado en Acción de Inconstitucionalidad 1/96. *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>337</sup> Acción de Inconstitucionalidad 1/96... *op. cit.* pp. 127-146.

<sup>338</sup> *Ibíd.*, p. 202.

<sup>339</sup> *Ibíd.*, p. 213.

<sup>340</sup> *Ibíd.*, p. 200.

Esta confusión conceptual resulta trascendental, pues es justamente la especificidad de los fines, métodos y requerimientos de la seguridad pública, contrastados con los fines, métodos y requerimientos de la seguridad interior o la seguridad nacional, la que ha llevado al Derecho Internacional de los Derechos Humanos a establecer la exclusión de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública. Al fallar la Corte en realizar una adecuada conceptualización de la especificidad de la seguridad pública, fue incapaz de identificar que lo que considera como aportes de las fuerzas armadas (entrenamiento, disciplina, capacidad de combate) realmente resulta un elevado riesgo de violaciones de derechos humanos<sup>341</sup>.

#### **4.5. Ineficacia de los presupuestos invocados por la Corte**

Como se ha citado anteriormente, la Corte pretendió dar una interpretación que equilibrara entre la percibida necesidad de intervención de las fuerzas armadas en el combate de organizaciones criminales con alta capacidad de sobrepasar a las autoridades responsables de la seguridad pública y la defensa de las garantías individuales de la población. Por ello, toda la construcción de su argumento descansa en varios supuestos garantistas; mismos que la realidad se ha encargado de desmentir. Así, la Corte afirma que la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública estará enmarcada en un respeto absoluto a los derechos fundamentales, con existencia y eficacia de mecanismos de queja para prevenir y sancionar abusos, bajo estrictas órdenes presidenciales y total subordinación a las autoridades civiles<sup>342</sup>.

Ninguno de estos supuestos ocurre en la realidad mexicana; las presiones que el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional ha ejercido sobre las autoridades mexicanas para impedir el interrogatorio a integrantes del Ejército por parte del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes - constituido por la Comisión Interamericana para el caso de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa - ponen en duda incluso el supuesto de la subordinación a las autoridades civiles<sup>343</sup>. Si la Corte afirmó que sería

---

<sup>341</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos... op. cit.*, p. 43.

<sup>342</sup> Cfr. *Supra* Sección 2.

<sup>343</sup> Presiones que llevaron al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a expresar en una conferencia de prensa: "En su caso, entiendo que quienes mandan en México son las autoridades civiles. En su caso será el presidente de la República el que tendría que tomar la última decisión. De no ser el caso que nos notifiquen que no son las autoridades civiles las que mandan y

constitucionalmente inaceptable una interpretación que propiciara la violación de garantías individuales, la actual crisis de derechos humanos<sup>344</sup> pone en evidencia que precisamente eso es justamente lo que propició la interpretación jurisprudencial del Pleno del Tribunal.

## 5. JUSTIFICACIÓN PARA UN CAMBIO DE CRITERIO JURISPRUDENCIAL

Ya en el año 2014, en el contexto de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por soldados del Ejército Mexicano en Tlataya, Francisco J. Rubio Díaz afirmaba la necesidad de “replantear la discusión sobre la posición constitucional de los elementos militares<sup>345</sup>.”

Este replanteamiento es posible jurídicamente en el sistema mexicano, a partir de cualquiera de dos figuras de la Nueva Ley de Amparo: la Interrupción de Jurisprudencia y la Jurisprudencia por Sustitución<sup>346</sup>. Pero además tiene plena justificación formal y material para ser realizado.

Formalmente, debido a las responsabilidades internacionales del Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos que incluyen el implementar de buena fe las recomendaciones de organismos de interpretación y vigilancia de cumplimiento de Tratados de Derechos Humanos ratificados por el país. México ha recibido reiteradamente la recomendación de disminuir hasta gradualmente retirar a las fuerzas armadas de funciones de seguridad pública. Algunos ejemplos:

- a) El Comité de Derechos Humanos recomendó a México el 7 de abril de 2010 El Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de

---

entenderíamos entonces que las palabras del secretario de la Defensa son las últimas”. Citado en *El Sur. Periódico de Guerrero*. Versión electrónica, publicada el 9 de octubre de 2015. <http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/311284>. Último acceso el 1 de febrero de 2016.

<sup>344</sup> Para un panorama de la gravedad de esta crisis y del papel de las fuerzas armadas en ella, puede consultarse, entre otros, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Observaciones Preliminares a la visita in loco de la CIDH a México*. CIDH. 2 de octubre de 2015. Accesible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>. Último acceso 1 de febrero de 2016.

<sup>345</sup> RUBIO DÍAZ, Francisco J. “Tlataya o el uso inconstitucional de las fuerzas armadas”. En *Revista Nexos*. 25 de Noviembre de 2014. Versión electrónica accesible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=accion-de-inconstitucionalidad-196>. Último acceso el 1 de febrero de 2016.

<sup>346</sup> Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Artículos 228 a 230. Accesible en <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/19.%20Ley%20de%20Amparo.pdf>. Último acceso el 1 de febrero de 2016.

seguridad civiles y no militares. También debe garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles<sup>347</sup>.

- b) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, de 1998, advertía “La CIDH ha sido informada de que --fundado en el aumento de la criminalidad en el país y de la exigencia social de que haya una mejor seguridad pública-- el gobierno ha hecho una serie de modificaciones jurídicas para autorizar a las fuerzas armadas a intervenir en funciones propias de la autoridad civil, como son la seguridad pública y la persecución de ciertos delitos [...] se incorporó al Ejército y la Armada, al Consejo Nacional de Seguridad Pública, organismo que define la política en esta materia y articula criterios para realizar operativos policiales y militares, lo que permite que en última instancia el mando policial quede en manos de las fuerzas armadas [...] la CIDH destaca la importancia de que las fuerzas armadas mexicanas se destinen exclusivamente a ejercer las labores militares que les asigna la Constitución, sujetas estrictamente al control de la autoridad civil cuya competencia está determinada por la Ley Suprema de México”<sup>348</sup>.

Por tal razón, la Comisión recomendó al Estado mexicano “[q]ue revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana”<sup>349</sup>.

- c) La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México recomendó en 2003 a México “Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la

---

<sup>347</sup> Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. México*. CCPR/C/MEX/CO/5. Numeral 11. 7 de abril de 2010.

<sup>348</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 Septiembre 24, 1998, párr. 403-409.

<sup>349</sup> *Ibíd.*, párr. 421.

profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública”<sup>350</sup>.

- d) El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el año 2011 recomendó a México “considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas”<sup>351</sup>.

Materialmente, la justificación de una modificación del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra:

- a) En las deficiencias argumentativas en que se fundamentaron las Jurisprudencias estudiadas, y que fueron señaladas en la sección de análisis crítico.
- b) En que la realidad demuestra que los supuestos considerados por la Corte como indispensables para la actuación de las fuerzas armadas no ocurren en la realidad; siendo que lo que se ha propiciado es el denunciado riesgo de incremento de violaciones de derechos humanos por integrantes de las fuerzas armadas mexicanas.
- c) En que la naturaleza, entrenamiento, y medios de acción de las fuerzas armadas, propios de la eliminación del enemigo, no son compatibles con los objetivos de los sistemas de prevención y sanción de delitos.
- d) En que, como la propia Corte afirmó en su argumentación, una interpretación constitucional que ha propiciado el abuso de las fuerzas armadas en perjuicio de los derechos fundamentales de la población es jurídicamente insostenible.

## 6. CONCLUSIÓN

El Poder Judicial de la Federación mexicano ha ejercido de manera muy limitada su responsabilidad de ejercer el control constitucional y convencional de la actuación de las

---

<sup>350</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. Recomendación de alcance general número 13.

<sup>351</sup> Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México*. A/HRC/19/58/Add.2. 20 de diciembre de 2011, párr. 90.

fuerzas armadas en materia de seguridad pública. Sus escasos criterios jurisprudenciales, otorgando carácter constitucional a la intervención de los institutos militares en funciones que deben corresponder exclusivamente a organismos civiles, no sólo presentan cuestionables fundamentos en su argumentación sino que han colocado a México en conflicto con sus responsabilidades internacionales en materia de Derechos Humanos. Pero, sobre todo, han sido un factor propiciador de la actual crisis de Derechos Humanos en el país.

La propia Corte cuenta con instrumentos legales para interrumpir o sustituir esos criterios; es preciso entonces que la sociedad civil demande a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerza su capacidad institucional para modificar su jurisprudencia definida, especialmente en el contexto de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos. Sólo así cumplirá con su responsabilidad de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos en su actuación jurisdiccional.

**PERTINENCIA Y NECESIDAD DE UN PROGRAMA ACADÉMICO PARA LA PAZ PARTICIPATIVO Y TRANSFORMADOR: EL “ÁREA DE PAZ DEL IUDPAS-UNAH**

---

*Esteban Ramos*

**1. INTRODUCCIÓN**

El Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), creado por la Junta de Transición de la UNAH mediante Oficio No. CT-UNAH-126-2008 de fecha 14 de febrero del año 2008 y adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales, tiene como propósito fortalecer el vínculo “investigación – docencia – sociedad”, mediante el desarrollo de tres ejes. A saber: Democracia, Paz, y Seguridad; haciendo uso de un enfoque transversal de género, Derechos Humanos y transparencia.

El proyecto para la conformación del “Área de Paz IUDPAS-UNAH” forma parte del esfuerzo que realiza el Instituto para contribuir a la construcción de paz, la transformación no violenta de conflictos y la minimización de las violencias Directas, Estructurales y Culturales, de acuerdo al mandato fundacional del IUDPAS, en el que se establece que “un instituto dedicado al estudio de la cultura de paz puede desarrollar las bases conceptuales al contexto nacional que abone a una buena convivencia social y contribuya a la consolidación de una cultura de paz en el país”<sup>352</sup>.

En tal sentido, el proyecto para la construcción del “Área de Paz IUDPAS-UNAH” plantea el desarrollo de un espacio académico abierto y transdisciplinar, de reflexión y acción, diseñado para aglutinar, coordinar e implementar procesos de “formación”, “investigación” y “vinculación” orientados a la construcción de paz, la transformación pacífica de conflictos, la minimización de las violencias, y la promoción de una Cultura de Paz viva y activa en Honduras.

En el presente capítulo, se da cuenta del proceso seguido para dotar de contenido práctico y sustento teórico a este proyecto: en el primer apartado, se presenta la justificación de la pertinencia del mismo, mediante un análisis contextual de la situación en la que se encuentra la oferta académica de grado superior en materia de paz y

---

<sup>352</sup> Oficio Número “CT-UNAH-126-2008”, 14 de febrero.

conflicto, así como de la situación de violencia Directa, Estructural y Cultural que se vivencia en el país. En el segundo apartado, se exponen los principales resultados arrojados por la investigación exploratoria realizada para definir los contenidos del proyecto, y se da cuenta de la conveniencia de considerar los principios participativos para el diseño e implementación de programas de paz, asumiendo el reto de superar el paradigma clásico sobre el que descansan, recurrentemente, las propuestas pedagógicas, de investigación científica y de extensión universitaria desarrolladas de acuerdo a perspectivas teóricas que desconocen la naturaleza práctica del ser humano. En el último apartado, como cierre del capítulo, se presenta una reflexión en torno al reto que supone para la academia asumir el desarrollo de este proyecto en clave transformadora y participativa.

## **1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DEL PROYECTO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO SITUACIONAL**

### **1.1 Escasez y dispersión de programas formativos de educación superior en materia de paz y conflicto**

Analizada la oferta académica a nivel de grado y posgrado en Honduras, es posible concluir que si bien existen asignaturas de diferentes carreras y estudios de posgrado que abordan temas de relevancia para los estudios de la paz, no se ofertan asignaturas, ni maestrías, ni especializaciones, ni doctorados dedicados, específicamente, al estudio de la Ciencia de la Paz (y del Conflicto)<sup>353</sup>.

En las cinco titulaciones de grado superior (Técnico universitario, Licenciatura, Especialidad, Maestría y Doctorado) ofertadas por los 20 centros de educación superior

---

<sup>353</sup> Si bien la preocupación por la paz y el conflicto ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad, no es sino hasta principios del siglo XX cuando se considera que la investigación para la paz da sus primeros pasos como disciplina científica. Una detallada descripción de la evolución de la Ciencia de la Paz puede encontrarse en DEL ARENAL, Celestino. "La investigación sobre la paz: Pasado, Presente y Futuro". *Congreso Internacional sobre la Paz*. Tomo II. Universidad Autónoma de México. México. 1987, pp. 549-586; y en JIMÉNEZ, Francisco. "Hacia un paradigma pacífico: la Paz Neutra". En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales UAEM*. Número Especial. México. 1987, pp. 141-190. En este capítulo, se toma como referente inicial de la disciplina el planteamiento desarrollado por Johan Galtung a partir de 1959 tras la fundación, en Noruega, del Instituto Internacional para la Investigación de la Paz, donde se sientan los cimientos de los estudios e investigaciones para la paz como ciencia social aplicada, orientada en valores, y multidimensional -confluyendo disciplinas tales como la antropología, la historia, la geografía, la sociología, la psicología, la politología, o la economía. (RAMOS, Esteban A. *Paz Transformadora (y Participativa). Teoría y Método de la Paz y el Conflicto desde la Perspectiva Sociopráctica*. IUDPAS-UNAH. Tegucigalpa. 2015, pp. 172-173).

existentes en Honduras (15 universidades<sup>354</sup>, 2 escuelas, 1 instituto, 1 seminario y 1 centro) no existe recorrido pedagógico alguno diseñado desde una perspectiva interdisciplinaria que aborde la Teoría de la Paz, del Conflicto, o las Metodologías para la Paz y la Transformación de Conflictos, como ejes centrales del mismo. Esta es una de las conclusiones que se extraen del Informe de Investigación “Oferta y Demanda de Profesionales de Educación Superior en Honduras”, elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras: “en la disciplina de las ciencias sociales y del comportamiento, no existe ninguna oferta de nivel educativo superior en (...) estudios de paz y conflictos. En el caso de los derechos humanos, solamente existe una carrera a nivel de maestría, lo mismo sucede con las ciencias políticas”<sup>355</sup>. En el mismo documento, se explicita que en Honduras son necesarios estudios profesionales en disciplinas como Antropología Cultural, Etnografía, Derechos Humanos, Migración, Cambio y Desarrollo Social, Cooperación y Desarrollo, Ciencia Política, Ciencia de la Comunicación, Educación Social, Educación No Formal, Planificación Comunitaria, Urbanismo, o, Medio Ambiente<sup>356</sup>, entre otras materias relacionadas con el universo temático de la Ciencia de la Paz.

En la siguiente tabla, se especifican algunos de los estudios que a nivel de grado y posgrado son impartidos por los diferentes centros educativos, y que abordan materias de –mayor o menor- relevancia para la Ciencia de la Paz.

**Tabla 1. Estudios de educación superior ofertados en Honduras que abordan temáticas relacionadas con la Ciencia de la Paz y el Conflicto**

Disciplina – Estudios	Nivel de instrucción académica				
	Técnico	Licenciatura	Especialidad	Maestría	Doctorado
Formación del docente (en diversos estudios)	5	20	-	7	-
Ciencias de la Educación (en diversos estudios)	1	3	1	9	1

<sup>354</sup> Nótese que la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) absorbe más del 80% de las matrículas de nivel superior del país, con un registro de 90.134 estudiantes en 2016, equivalente a más de un 6% de los hondureños con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años. La importancia de la UNAH como institución educativa de ciclo superior, se ve reforzada al ser ésta la Rectora de la Política de Educación Superior de República, tal como lo establece el Artículo 160 de la Constitución.

<sup>355</sup> UNAH. *Informe de Investigación: Oferta y Demanda de Profesionales de Educación Superior en Honduras*. UNAH. Tegucigalpa. Marzo 2015, p. 112.

<sup>356</sup> *Ibíd.*, pp. 81–104.

Religión y Teología	1	3	-	2	1
Historia	-	1	-	-	-
Filosofía	-	1	-	-	-
Antropología		1			
Derechos Humanos	-	-	-	1	-
Psicología	-	1	-	-	-
Demografía y Desarrollo	-	-	-	1	-
Desarrollo e intervención social	1	-	-	-	-
Desarrollo municipal	1	-	-	-	-
Desarrollo rural	1	-	-	-	-
Educación social	1	-	-	-	-
Educación para la gestión y desarrollo local	1	-	-	-	-
Sociología	-	1	-	-	-
Gerencia y desarrollo social	-	1	-	-	-
Gestión social urbana	-	-	-	1	-
Desarrollo humano local y cooperación internacional	-	-	1	-	-
Ciencias sociales en gestión del desarrollo	-	-	-	-	1
Ciencia política y gestión estatal	-	-	-	1	-
Economía	-	1	-	-	-
Economía agrícola	-	1	-	-	-
Economía y planificación del desarrollo	-	-	-	1	-
Metodologías de investigación económica y social	-	-	-	1	-
Ciencias de la comunicación	-	1	-	-	-
Periodismo	-	1	-	-	-
Comunicación social y pública	-	1	-	-	-
Relaciones internacionales	-	1	-	-	-
Relaciones públicas	-	1	-	-	-
Administración pública	-	1	-	-	-
Administración de proyectos	-	-	-	1	-

Gestión de empresas cooperativas	-	-	-	1	-
Ciencias administrativas	-	-	-	-	1
Derecho	-	1	1	5	-
Ordenamiento y gestión del territorio	-	-	-	1	-
Ingeniería en desarrollo socioeconómico y ambiente	-	1	-	-	-
Recursos naturales y ambiente	-	1	-	-	-
Trabajo social en gestión del desarrollo	-	-	-	1	-
Ingeniería ambiental	-	1	-	-	-
Desarrollo local y turismo	-	-	-	1	-
Turismo y gestión ambiental	-	-	-	1	-
Gestión del riesgo y manejo de desastres naturales	-	-	-	1	-
Investigación criminal	-	1	-	-	-
Seguridad humana	-	-	-	1	-
Políticas públicas y gestión de la seguridad	-	-	-	1	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en el *Informe de Investigación: Oferta y Demanda de Profesionales de Educación Superior en Honduras*. UNAH. Tegucigalpa. Marzo 2015, pp. 81 - 104.

La evidente amplitud temática que se refleja en la tabla, la dispersión de contenidos desarrollados en asignaturas de distintos programas y universidades sin relación entre sí, unido a las diferencias de enfoque con el que son impartidas estas materias, y -más aún-, la no existencia de un programa específico en Ciencia de la Paz y el Conflicto, constituyen evidencias que justifican, sobradamente, la pertinencia del proyecto.

## 1.2 Violencias Directas, Estructurales y Culturales<sup>357</sup> en Honduras

### 1.2.1 Violencia Directa

Los datos del Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad de la Universidad Nacional de Honduras (IUDPAS-UNAH) sirven para ilustrar un paisaje devastado por la Violencia Directa: más de 50,000 personas han sido asesinadas durante los últimos 10 años.

<sup>357</sup> De acuerdo con la distinción realizada por GALTUNG, Johan. *Sobre la Paz*. Fontamara. Barcelona. 1985.

Las cifras extraídas de los sucesivos “Boletines Nacionales” publicados por dicho observatorio sitúan a Honduras como uno de los países más violentos del mundo: la Tasa Nacional de Homicidios correspondiente al año 2015 fue de 60.0 por cada 100,000 habitantes, cometiéndose un total de 5.146 homicidios, una media de 429 homicidios al mes, y de 14 víctimas al día. Si bien estos datos reflejan una media ligeramente inferior a la registrada durante los años 2011 y 2012, cuando el índice de asesinatos se situó en un 86.5 por 100.000 habitantes, y un 85.5, respectivamente, la situación continúa siendo alarmante.

Los datos publicados por el IUDPAS permiten atisbar un perfil básico de las víctimas de esta violencia, así como una radiografía de su incidencia en la geografía nacional:

- En el año 2015, un 80,9% de las víctimas fueron personas de entre 15 y 44 años de edad, y en un 90,6% hombres.
- Los departamentos de la zona norte del país, Cortés, Atlántida, Yoro y Colón, junto a Francisco Morazán, y Santa Bárbara, son los que presentan más violencia homicida del país con tasas que oscilan entre 90.3 y 65.4 pccmh<sup>358</sup>

### **1.2.2 Violencia Estructural**

Además de la Violencia Directa que se manifiesta año a año en Honduras, es necesario dar cuenta de las Violencias Estructurales que inciden directamente en la cristalización de modelos convivenciales violadores o inhibidores de la atención de las necesidades de la población hondureña<sup>359</sup>. Las inequidades económicas (acceso a empleo digno e ingresos suficientes), sociales (acceso a instrucción educativa de calidad, servicios de salud y protección), y políticas (acceso a la justicia y el sistema político), han sido ampliamente estudiadas en el “Informe de Desarrollo Humano Honduras 2011” realizado por el PNUD. Algunos datos y conclusiones de dicho informe son suficientes para ilustrar la situación:

---

<sup>358</sup> IUDPAS. *Boletín Nacional de la Violencia*. Edición N° 40. IUDPAS-UNAH. Tegucigalpa. Febrero 2016. La magnitud de la violencia es posible reconocerla, también, al comparar estas cifras con la tasa de 8.8 homicidios pccmh a partir de la cual la OMS considera la situación como un problema de salud pública.

<sup>359</sup> MONTAÑÉS, Manuel y RAMOS, Esteban A. “La Paz Transformadora: una propuesta para la construcción participada de paz y la gestión de conflictos desde la perspectiva sociopráctica”. En *Revista de Ciencias Sociales OBETS*. Vol. 7. N° 2. Universidad de Alicante. 2012, pp. 241-269.

- Los datos que arroja el índice Gini, que mide las desigualdades económicas de los diferentes países, sitúan a Honduras como uno de los países más desiguales de América Latina con un coeficiente de 0.537 para el año 2013.
- Las inequidades en la concentración del ingreso según el decil de ingreso son muy significativas. El primer decil (la población más pobre) únicamente percibe el 0,7% del ingreso nacional, mientras que el décimo decil percibe el 40,6% de los ingresos: “el 10% más rico de la población tiene un nivel de ingreso similar a lo que percibe el 80% de la población”<sup>360</sup>.

En el citado informe, se ofrecen datos suficientes para concluir que las causas de las inequidades económicas en Honduras se encuentran íntimamente relacionadas con: a) la inequidad en la distribución del capital educativo y los ingresos del mercado de trabajo<sup>361</sup>, b) la concentración de la tierra en pocas manos<sup>362</sup>, c) la concentración del capital en pocas manos<sup>363</sup>, d) la inequidad en el acceso al crédito<sup>364</sup>, y e) la inequidad en la distribución de las cargas impositivas<sup>365</sup>.

Las inequidades sociales del sistema hondureño son especialmente agresivas en términos de acceso a la formación y al sistema de salud:

---

<sup>360</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable*. INDH-PNUD. Tegucigalpa. 2012, p. 49.

<sup>361</sup> El ingreso laboral promedio en Honduras, se ve multiplicado en función de la cantidad de años de estudio completados: para la población con nivel de instrucción educativa formal correspondiente a primaria, el ingreso laboral promedio se sitúa en 2,406 Lempiras, mientras que para la población con nivel de instrucción educativa formal correspondiente a terciaria, los ingresos ascienden a 6,345 Lempiras (*Ibid.*, p. 50).

<sup>362</sup> La concentración inequitativa de la tierra en Honduras ha sido manifiesta históricamente: en 1974 el 63,9% de las propiedades de 5 hectáreas o menos sólo abarcaban el 9,1% del total de la superficie. Las propiedades de 50 hectáreas o más suponían el 4% del total de propiedades y disponían del 55,5% del total de la tierra. En el año 2008, el 70,6% de las propiedades eran menores a 5 hectáreas, abarcando un 8,6% del total de la superficie, mientras que las propiedades de 50 hectáreas o más, representaban el 4,8% del total de propiedades y un 61,5% del total de la superficie (*Ibid.*, p. 57).

<sup>363</sup> Si bien no existen estudios que permitan conocer qué tipo de relaciones se producen entre el capital accionario de la banca y el capital accionario de las empresas en Honduras (*Ibid.*, p. 60), el Informe remite a diversos autores para afirmar que los grandes empresarios tienen una comunicación privilegiada y frecuente con los funcionarios del estado, facilitando así la atención de las demandas de éstos sobre las de los ciudadanos.

<sup>364</sup> En los últimos años, únicamente al 10,3% de los encuestados para la realización del Informe de Desarrollo Humano de Honduras pertenecientes al primer quintil de ingresos, se les concedió crédito, frente al 44.8% de los encuestados pertenecientes al quinto quintil, a los que sí se les concedió (*Ibid.*, p. 68)

<sup>365</sup> La Violencia Estructural producto de un sistema económico inequitativo se reproduce y consolida a partir de las políticas fiscales regresivas: las familias con menores ingresos soportan hasta el 50% de carga impositiva, frente al 26% que soportan las familias con mayores ingresos (*Ibid.*, p. 69).

- La diferencia en el acceso al tercer ciclo de formación básica para estudiantes pertenecientes a familias de los quintiles con menores ingresos y los pertenecientes a familias con mayores ingresos es de 38,5% a favor de los segundos. En educación media, la brecha es de 35,6% y en educación superior es de 22,1%<sup>366</sup>.
- Las cifras de analfabetismo, que a nivel nacional se han reducido durante los últimos años hasta situarse en un 15,5% de la población<sup>367</sup>, también dan cuenta de la inequidad existente entre clases: la población con mayores ingresos presenta una tasa de analfabetismo del 4,1% en el año 2010, mientras que entre la población con menores ingresos, la cifra aumenta hasta el 27,9%<sup>368</sup>.
- La inequidad en relación al estado de salud, y al uso y disfrute de los servicios sanitarios en el país, también es manifiesta: la desnutrición crónica afecta a un 43,2% de niños y niñas menores de 5 años pertenecientes a familias de bajos ingresos, mientras que afecta a un 5% de los niños y niñas menores de 5 años pertenecientes a las familias con mayores ingresos<sup>369</sup>.

La coronilla de estos datos, ilustradores del estado de Violencia Estructural que vivencia Honduras, no es otra que la situación de pobreza relativa que sufre el 70.1% de la población, o la situación de extrema pobreza en la que a duras penas sobrevive el 48.2% de la misma: el número de habitantes en nivel de extrema pobreza asciende a un total de 4,099,925 personas, de las cuales, la mitad, viven con menos de 21 lempiras (1 US\$) al día<sup>370</sup>.

### **1.2.3 Violencia Cultural**

Si bien el estudio de la Violencia Cultural<sup>371</sup> en el país es un campo aún por explorar, es posible dar cuenta de algunos datos que permiten reconocer la hondura de ésta:

---

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>367</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. INE. Tegucigalpa. 2010.

<sup>368</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011... op. cit.*, p. 89.

<sup>369</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. ENDESA. Tegucigalpa. 2005-2006.

<sup>370</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Serie de Pobreza de Población*. INE. Tegucigalpa. 2013.

<sup>371</sup> La violencia Cultural es definida del siguiente modo: "aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y

- Revela el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, que dada la situación de altos niveles de impunidad, la dificultad para acceder al sistema de justicia y el deterioro de la confianza en el sistema jurídico del Estado, el 23,8% de los encuestados estaría de acuerdo o muy de acuerdo en tomarse la justicia por la propia mano<sup>372</sup>.
- En un estudio realizado por Leticia Salomón<sup>373</sup>, es posible observar que en la sociedad hondureña los discursos legitimadores del porte y uso de armas han ido extendiéndose desde el ámbito rural al urbano, y asumiéndose, transversalmente, por las diferentes clases sociales: la conversión de este posicionamiento discursivo “se percibe con mayor claridad en los años noventa, luego del impacto social del ajuste estructural a la economía y de la finalización del control autoritario sobre el Estado y la sociedad, vinculado a la guerra fría y la crisis centroamericana. Antes de ese momento, el significado de las armas ligeras asociado con la defensa contra la delincuencia era muy reducido y/o tenía muy poca visibilidad”<sup>374</sup>. La migración del campo a la ciudad, la crisis económica y la debilidad de la institucionalidad del sistema de justicia propiciaron la proliferación de una delincuencia menor asociada a la propiedad; “situación que fue empeorando por la incorporación de otros factores clave como la desarticulación de los viejos órganos policiales, que arrojó al desempleo a muchos ex militares (...), la intensificación del uso y comercio de drogas y la proliferación de actividades del crimen organizado”<sup>375</sup>. Nótese, además, que este conjunto de factores impulsó la legitimación de la tenencia y uso de las armas ligeras, a la par que sirvió como caldo de cultivo para la proliferación de este tipo de armas<sup>376</sup>.

---

ciencias formales –lógica, matemáticas–, símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que pueden utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural” (GALTUNG, Johan. *Violencia Cultural*. Gernika Gogoratuz. Gernika-Lumo. 2003, p. 7).

<sup>372</sup> En los casos de violaciones sexuales a familiares, el porcentaje se eleva a un 36,8% de los encuestados. En casos de amenaza el porcentaje es del 28,6, en caso de invasión o daño de propiedades un 20,6%, y si no comparte una posición ideológica o política un 6,6% (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011... op. cit.*, pp. 164).

<sup>373</sup> SALOMÓN, Leticia. *La propensión cultural al uso de las armas ligeras*. IUDPAS-UNAH. Tegucigalpa. 2005.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>376</sup> Según el Registro Nacional de Armas, en 2012, Honduras contaba con 280.305 armas de fuego registradas. Sin embargo, los informes policiales en materia de incautación de armas de fuego indican que en torno al 60% de las armas incautadas son ilícitas, por lo que es posible calcular que 420.000 armas circulan en el país (DÍAZ, Leyla. *Tráfico ilícito de armas de fuego en Honduras*. Documento de referencia no

La relación que se establece entre la legitimación de la tenencia y uso de armas como mecanismo de defensa frente a la delincuencia, y el discurso que legitima el uso de las armas ligeras para resolver problemas personales o familiares, unido a los datos que arroja el Informe de Desarrollo Humano, son buena muestra de la situación de amplia legitimidad de la Violencia Directa en Honduras. Los siguientes datos lo son en relación a la naturalización de las Violencias Estructurales:

- El 47,8% de los encuestados para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano considera que “la desigualdad es beneficiosa porque motiva a los que tienen menos a superarse”, aún considerando un 76,4% que “las desigualdades son injustas”.
- El 9,7% sostiene que las desigualdades son porque “Dios así lo quiere”<sup>377</sup>.

La implacable expansión de las violencias en Honduras es una realidad que, de igual modo, justifica la pertinencia del proyecto “Área de Paz IUDPAS-UNAH”.

### 3. CONTENIDOS Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL PROYECTO

En un contexto de violencias como el descrito, la inexistencia de un programa académico de ciclo superior en materia de Ciencia de la Paz y el Conflicto, fue considerada una carencia a cubrir por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Por tal motivo, el IUDPAS asumió la responsabilidad de diseñar y poner en marcha un proyecto orientado a “contribuir a la construcción de paz, la minimización de violencias (Directas, Estructurales y Culturales) y la transformación noviolenta de conflictos en la UNAH y la sociedad hondureña”<sup>378</sup>. Dicho proyecto, recibió el nombre de “Área de Paz IUDPAS-UNAH”, con el afán de convertirse en un referente nacional e internacional en materia de formación para la paz, investigación para la paz y acción sociocomunitaria para la paz.

---

publicado. Small Arms Survey. Ginebra. 2013). Según una estimación de 2012 del Programa de la ONU para el Desarrollo, aproximadamente un tercio (entre 800.000 y un millón) de los tres millones de armas de fuego que circulan en América Central se encuentra en Honduras (SMALL ARMS SURVIVAL. “Las armas de fuego y la violencia en Honduras”. En *Research Notes Violencia Armada*. Número 39. Marzo de 2014. Recurso Online. Disponible en [http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-39-SPA.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-39-SPA.pdf). Último acceso 19 de Diciembre de 2015.

<sup>377</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011... op. cit.*, p. 44.

<sup>378</sup> Objetivo General del proyecto de conformación del Área de Paz extraído del documento “Propuesta de diseño y contenidos del Área de Paz” (documento de circulación restringida).

A partir de entonces, desde el Instituto se puso en marcha una investigación exploratoria<sup>379</sup> cuyo objetivo fue el de conocer las necesidades de formación académica especializada, así como la demanda de contenidos específicos que en materia de paz y conflicto existían en el ámbito académico y en la sociedad civil organizada de Honduras.

El análisis de la información recogida con base en Grupos de Discusión y Cuestionarios aplicados sobre la población sujeto de estudio<sup>380</sup> permitió establecer dos recomendaciones clave para el diseño del proyecto. A saber: 1) Plantear el desarrollo del “Área de Paz” integrando, articulada y coordinadamente, procesos educativos, de investigación científica y de vinculación Universidad-Sociedad; y, 2) hacerlo considerando paradigmas teóricos que, a partir del cuestionamiento de los principios epistemológicos sobre los que se fundamenta la exclusión del ser humano como sujeto protagónico de tales procesos, faciliten la reflexión - acción para la construcción de una paz incluyente y transformadora.

## **2.1 Un proyecto académico para la paz de carácter integral**

En el documento titulado “Diagnóstico de pertinencia y factibilidad para la puesta en marcha del Área de Paz”<sup>381</sup>, se exponen las siguientes afirmaciones producto del análisis discursivo realizado en el marco de la investigación exploratoria desarrollada<sup>382</sup>:

---

<sup>379</sup> La investigación exploratoria mixta desarrollada fue de tipo no experimental, transversal y descriptiva. Se obtuvo información cuantitativa mediante consulta de datos sociodemográficos de instituciones públicas, organismos internacionales, y universidades públicas y privadas del país, así como mediante la aplicación de un Cuestionario a organizaciones de la sociedad civil. Los datos de tipo cualitativo se obtuvieron mediante Grupos de Discusión y Cuestionarios Abiertos aplicados a Organizaciones No Gubernamentales, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras en su dimensión de órganos de gobierno, docentes de ciudad Universitaria y Centros Regionales, así como a estudiantes.

El método de muestreo para la información cualitativa fue no probabilístico, con muestra estructural, seleccionada de acuerdo a disponibilidad y representatividad; y una muestra no probabilística intencionada para la aplicación del Cuestionario.

<sup>380</sup> La información recogida en la investigación exploratoria se tabuló del siguiente modo. Grupo de Discusión 1: docentes y representantes de instancias de Gobierno de la UNAH y el IUDPAS (Tabulación: GD1); Grupo de Discusión 2: estudiantes de la UNAH (Tabulación: GD2); Grupo de Discusión 3: directores y responsables políticos de organizaciones de la sociedad civil (Tabulación: GD3); Cuestionario Abierto: directores, docentes y estudiantes responsables de área de los Centros Regionales de la UNAH (Tabulación: CA); Cuestionario aplicado a la dirección política de organizaciones de la sociedad civil (Tabulación: E); y Oficio No.VRA-1251-2014 15 de agosto de 2014, entregado por Vicerrectoría académica de la UNAH (Tabulación: OF).

<sup>381</sup> Documento de circulación restringida.

<sup>382</sup> Las frases recogidas en este capítulo no son transcripciones literales sino textos que son resultado del análisis realizado por el investigador con base en los discursos producidos durante los Grupos de Discusión.

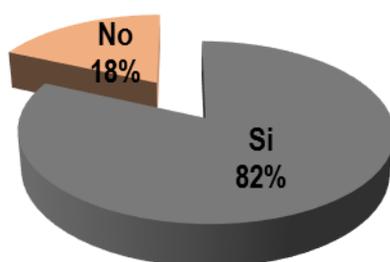
Es claro que la UNAH debe desarrollar el Área de Paz, y no como una asignatura o un curso, sino como un conjunto de actividades académicas de investigación, docencia y vinculación que se ejecutan coordinadamente (GD 1).

Debe ser un macro proyecto con multifunciones académicas (docencia, investigación, vinculación y gestión cultural). Debe formularse como un proyecto socio-académico de responsabilidad social universitaria y para el desarrollo (OF).

La situación en el país es de extrema violencia. Hay miedo, hay terror por la inseguridad. Se ha incluso naturalizado la violencia, por lo que se hace necesario responder con temarios adecuados a esas necesidades (GD 1).

Junto a estas consideraciones, se apunta que el 82% de las organizaciones de la sociedad civil consultadas consideran que existen puestos de trabajo en sus propias ONG que requerirían formación específica en materias relacionadas con la Ciencia de la Paz y el Conflicto:

**Gráfico 1. Organizaciones de la sociedad civil con necesidades formativas en materias relacionadas con la Paz y los Conflictos**



Fuente: “Diagnóstico de pertinencia y factibilidad para la puesta en marcha del Área de Paz”, p. 30.

En el citado documento, se detallan cuáles deberían ser los contenidos concretos a planificar para el desarrollo de las tres actividades académicas del Área:

En primer lugar, se concluye que el componente formativo debería estar orientado a la formación de promotores de paz, y compuesto por diferentes recorridos pedagógicos: desde formación básica a nivel de grado en torno a la paz y los conflictos, hasta formación de posgrado, e incluso prácticas profesionales.

El componente de docencia podría desarrollarse en un nivel de grado, mediante una asignatura optativa, o mediante cursos concretos integrados en las asignaturas que actualmente se imparten, como por ejemplo, un curso de resolución de conflictos integrado en una asignatura concreta. En el nivel de postgrado, se podría concebir una maestría (GD 1).

Debe resaltar la acción de formación. Una acción de formación especial en una o varias asignaturas especiales generales, diplomados y postgrados. Presentando las respectivas propuestas curriculares (OF).

Del mismo modo, se aporta información en torno a las materias concretas que deberían abordarse en dichos procesos formativos, resultando priorizadas las siguientes: “metodologías participativas para la construcción de Paz y Convivencias Pacíficas”; “metodologías participativas para la Regulación, Análisis y Transformación de Conflictos Sociales”; “metodologías para el Análisis y la Prevención de la Violencia”; así como formación en materia de “Educación para la Paz (Cultura de Paz – Valores de Paz)”, “Derechos Humanos” y “Género”. Asimismo, se señala que sería pertinente complementar este conjunto de materias centrales con formación en relación a los “contextos estructurales (sistema político, sistema económico, violencias estructurales) y reticulares”, “experiencias de paz”, “leyes y normativas”, “políticas públicas”, “medioambiente”, “comunicación social” y “desarrollo a escala humana”.

En segundo lugar, en relación a la investigación científica, se establece que ésta debería orientarse a un doble propósito: a) servir a la construcción de conocimiento académicamente válido –y guía de la acción para la paz en dimensiones como la incidencia, la difusión, la construcción de políticas públicas, o/y la generación de debate y reflexión académica-; y, b) propiciar la efectiva transformación de conflictos, contribuyendo a la construcción de convivencias pacíficas desde múltiples perspectivas.

Por su parte, se considera que las investigaciones a priorizar deberían abordar temáticas tales como: “las violencias (Directas, Estructurales y Culturales), sus causas y sus impactos”, “las experiencias exitosas de construcción de paz”, “la vulnerabilidad y conflictividad social en sus múltiples dimensiones (pobreza, exclusión)”, “la evolución histórica de las problemáticas socio-económico-políticas y la cristalización de sistemas políticos y económicos productores de violencias estructurales (inequidades sociales,

políticas y económicas) y sus impactos”, o “la Teoría de la Paz y el Conflicto como herramienta orientadora de esfuerzos colectivos para la paz”.

En tercer lugar, se da cuenta de la necesidad de potenciar a la UNAH como agente vinculado a las organizaciones de la sociedad civil en el marco de acciones orientadas a la construcción de paz y la transformación de los conflictos en todo ámbito y escala (también al interior de la propia UNAH):

El Área podría funcionar formando redes, haciendo seguimientos y agrupando conceptos y líneas de acción con organizaciones de la sociedad civil. Podría constituirse como agente que permita propiciar la articulación de la sociedad civil para la paz (GD 3).

La Universidad debe ser capaz de conceptuar la paz desde la acción. La construcción del Área es un reto para la UNAH que debe articular a docentes y estudiantes para definir el concepto y tener un uso de él que permita asumir a la sociedad civil con ideas y procesos fuerza en un trabajo colectivo para la paz (GD 1).

El Área de paz tiene que ser un proyecto de impacto social (GD 2).

En este sentido, se sostiene que el proyecto de “Área de Paz IUDPAS-UNAH” debería plantear el desarrollo de acciones abiertas a organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, población no organizada, administración pública y equipos de gobierno; y, de igual modo, la puesta en marcha de actividades de seguimiento a temas específicos, asesorías a organizaciones sociales, campañas de comunicación, y publicaciones académicas.

Este conjunto de consideraciones sirvieron de base para configurar el Área como “un espacio académico integral orientado a la construcción de paz, la transformación de conflictos y la minimización de las violencias, mediante el desarrollo de procesos formativos, de investigación y de vinculación”<sup>383</sup>, nutrido por las propuestas señaladas.

## **2.2 Fundamentación teórica de la necesidad de la participación social en el proyecto: cuestionando los paradigmas clásicos**

La ciencia de la paz ha recorrido un corto pero intenso camino desde sus primeros desarrollos centrados en el análisis de la guerra y sus causas, hasta las múltiples

---

<sup>383</sup> “Propuesta de diseño y contenidos del Área de Paz” (documento de circulación restringida).

propuestas y enfoques científicos actuales, que plantean la necesidad de intervenir activamente en los conflictos y las convivencias sociocomunitarias para propiciar más y mejores espacios pacíficos: cada vez más, parece reconocerse la importancia de la participación en los procesos de construcción de paz y transformación noviolenta de conflictos<sup>384</sup>.

El salto de una ciencia clásica de pretendida neutralidad –técnicamente desarrollada con base en el uso de metodologías cuantitativas y la puesta en marcha de estudios atomísticos de caso, marcada por una concepción de Paz Negativa, una visión estatocéntrica de las relaciones y una concepción de inspiración estructural funcionalista del sistema, profundamente conservadora y preocupada por el mantenimiento del *Statu Quo*-, a una ciencia orientada por valores -desarrollada haciendo uso de metodologías mayoritariamente cualitativas, partiendo de una concepción Positiva de la Paz, una visión homocéntrica del mundo y un planteamiento epistemológico que abarca desde el constructivismo hasta el postmarxismo o el psicoanálisis (sin ánimo de ser exhaustivo), recogiendo incluso elementos de doctrinas religiosas, éticas y morales-, ha terminado por configurar en la actualidad una ciencia de carácter interdisciplinar (o, incluso, transdisciplinar), preocupada (y ocupada) por promover cambios personales, grupales, locales y estructurales que propicien la justicia social, política y económica, y ayuden a minimizar la presencia de violencias.

Sin embargo, pese a reconocerse la importancia de la participación social, ésta no ha terminado de asumirse de manera coral por los principales académicos, ni centros de estudio referentes, como una necesidad intrínseca a la disciplina; lo cual, supone caer en una significativa, aunque habitualmente inadvertida, contradicción. Nótese que si, tal como sugiere Galtung<sup>385</sup>, la finalidad última de la ciencia de la paz desde una perspectiva de Paz Positiva es la de alcanzar la justicia social transformando los efectos socialmente nocivos de los conflictos en efectos favorecedores de ésta, la justicia, parecería congruente propiciar la mayor y mejor participación posible de los diferentes actores de la paz (y del conflicto) en los procesos de investigación y acción para la paz, con la –obvia- intención de que los procesos cumplieran eficaz y efectivamente con su propósito. Contar

---

<sup>384</sup> MONTAÑÉS, Manuel y RAMOS, Esteban A. “La Paz Transformadora: una propuesta para la construcción participada de paz y la gestión de conflictos desde la perspectiva sociopráctica”... *op. cit.*, pp. 241-269.

<sup>385</sup> GALTUNG, Johan. *Sobre la Paz... op. cit.*

con los seres humanos como sujetos de estudio y acción, y no como objetos del estudio o beneficiarios de la acción por otros diseñada, parecería ser, entonces, más que una conveniencia, una necesidad; un imperativo categórico: ¿Cómo, si no, definir qué acciones implementar para abordar qué problemáticas y hacer justicia?

Adviértase lo siguiente: proceder de acuerdo con los paradigmas clásicos de investigación e intervención social, basados en la configuración de un diagnóstico técnico que no *cuenta* sino el *cuento* del técnico, y no las reflexiones de los seres humanos que dan sentido a la realidad vivida<sup>386</sup>, dificulta garantizar que las propuestas de acción planteadas sean efectivas a la hora de atender las necesidades de la población. Y ello es, precisamente, lo que sucede con no pocos de los programas de paz diseñados desde grandes despachos u “hoteles de élite” (*Top-Down*)<sup>387</sup>. En efecto, difícilmente las acciones proyectadas por unos serán capaces de responder a las necesidades de otros, si estos otros no son incluidos en las labores de análisis y configuración de un Autodiagnóstico que dé cuenta de cuáles y cómo son las necesidades, y cuáles y cómo son las realidades consideradas problemáticas o conflictivas, así como cuáles deben ser las acciones a implementar, cuándo, cómo, dónde y con quién.

No obstante, pese a la existencia de enfoques teóricos y metodológicos que fundamentan epistemológicamente la necesidad de la participación social<sup>388</sup> -e, Incluso, pese a reconocerse el valor y la importancia de los movimientos sociopolíticos no violentos como procesos generadores de paz<sup>389</sup>-, la práctica de prescindir, en mayor o menor medida, de los protagonistas del conflicto y la paz (especialmente de aquellos sistemáticamente excluidos y vulnerabilizados social, política y económicamente) a la hora de diseñar e implementar programas de acción e investigaciones para la paz, continúa siendo recurrente.

¿Por qué?

---

<sup>386</sup> MONTAÑÉS, Manuel. *Práxis Participativa Conversacional de la Producción de conocimientos Sociocultural*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2006.

<sup>387</sup> LEDERACH, Juan Pablo. *Construyendo la Paz, Reconciliación Sostenible en Sociedades Divididas*. Gernika. Bilbao. 1997, p. 84

<sup>388</sup> Véase, por ejemplo: VILLASANTE, Tomás. *Desbordes Creativos: Estilos y Estrategias para la transformación Social*. Catarata. Madrid. 2006.

<sup>389</sup> No en vano, son numerosos los teóricos de la paz que destacan la contribución a la transformación pacífica de conflictos y a la construcción de paz de movimientos como los liderados por Gandhi en la India, o por Martin Luther King en los Estados Unidos de América.

Algunos autores han argumentado que ello se debe a la dificultad que supone desarrollar una planificación destinada a trabajar con la miríada que representa la base social, la ciudadanía en su conjunto<sup>390</sup>. Otros, los que aún beben de la conceptualización Negativa de la Paz, se han decantado por una argumentación que niega la mayor: ¿para qué contar con la gente, si la paz la hacen los Estados y la firman los políticos?

No cabe duda que “estos últimos desconocen la naturaleza práxica del ser humano, considerando a los sujetos como meros objetos autómatas, constreñidos a los influjos de fuerzas exteriores que los definen. Fundamentalmente, porque asumen que las realidades externas son estructuras que determinan el ser, hacer, sentir y estar del ser humano”<sup>391</sup>. Otros autores, los que sí trascienden dichos postulados pero no integralmente, al concebirnos como sujetos sujetos a realidades externas –relativas- que permean, en mayor o menor medida, la esencia de nuestro ser -y no como sistemas abiertos, práticos, reflexivos y no triviales-, las apuestas metodológicas que realizan, aun reconociendo la relevancia de la participación social, no permiten el desarrollo del potencial que el método participativo sociopráxico atesora para la construcción de convivencias pacíficas.

Si se concibe que los seres humanos somos, tal como sostiene Muñoz<sup>392</sup>, sujetos más, o menos determinados por el grado de penetración de una u otra cultura en nuestro ser, bastaría que en un proceso de construcción de paz participaran únicamente los representantes de los postulados culturales identitarios: carecería de sentido desperdiciar recursos y esfuerzos en promover otros espacios o acciones complementarias. De igual modo sucede si, tal como plantea Zapata -interpretando a Lederach-<sup>393</sup>, los seres humanos somos considerados sujetos determinados por las necesidades básicas: “pensar en actividades de construcción de paz es un lujo que [las personas de la base social] no pueden asumir” al tener que hacer frente a la atención de la necesidad de seguridad, vivienda, salud o alimentación. Huelga decir que, de acuerdo a lo sostenido, carecería de

---

<sup>390</sup> LEDERACH, Juan Pablo. *Construyendo la Paz, Reconciliación Sostenible en Sociedades Divididas*. Gernika. Bilbao. 1997.

<sup>391</sup> RAMOS, Esteban A. *Paz Transformadora (y Participativa)*... *op. cit.*, p. 209.

<sup>392</sup> MUÑOZ, Francisco. *Manual de Paz y Conflictos*. Universidad de Granada. Granada. 2004.

<sup>393</sup> ZAPATA, María. *Acción sin Daño y Reflexiones sobre Prácticas de paz. Una Aproximación desde la Experiencia Colombiana. Construcción de Paz y Transformación de Conflictos*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2009, p. 26

sentido diseñar acciones de construcción de paz con seres humanos imposibilitados para desarrollarlas, al punto de que podría considerarse, incluso, una temeridad proponer estrategias y acciones orientadas a algo más que a “impactar en los niveles altos de liderazgo (...) en eventuales procesos de negociación”<sup>394</sup> (o dicho con otras palabras: influir en los tomadores de decisión, y, consecuentemente, excluir -¿se barrunta a quién?... sí- a aquellos sistemáticamente excluidos y vulnerabilizados social, política y económicamente).

Llegados a este punto, es preciso advertir cómo, en esencia, son estos mismos fundamentos los que configuran el *ser* de las academias del mundo, legitimando teóricamente la práctica exclusión de los educandos en los procesos de definición de los recorridos formativos, y la restricción de su rol al de meros receptores de conocimiento – como si un vaso que requiere ser llenado de agua fueran-; la práctica exclusión de las comunidades en la planificación de proyectos y programas de vinculación Universidad-Sociedad; y la recurrente consideración del ser humano como objeto –y no como sujeto- de estudio en los procesos de investigación social.

Es en este sentido que se considera oportuno contemplar otros paradigmas teóricos epistemológicos. Máxime, cuando de un proyecto orientado a construir paz desde la academia se trata; y, por ello, se argumenta:

- a) Sobre la conveniencia de apostar por la sustitución de los principios pedagógicos que legitiman el procedimiento de repetición y memorización de contenidos<sup>395</sup>, por un proceder basado en el fomento de la reflexión individual y grupal a partir de un constante diálogo de saberes entre facilitador y educando (y entre educandos -y facilitadores-, asimismo): por un diálogo de saberes orientado a conocer, reflexionar y actuar en beneficio de la construcción colectiva de convivencias pacíficas, desde la promoción de una “actitud crítica y transformadora de quienes estudian”<sup>396</sup>.

---

<sup>394</sup> *Ibidem*.

<sup>395</sup> Propio de la caracterizada por Freire como “Educación Bancaria”. Ver: FREIRE, Paulo. *Pedagogía del Oprimido*. Siglo XXI. Buenos Aires.

<sup>396</sup> CABEZUDO, Alicia. “Educación para la paz y los derechos humanos: desafío pedagógico actual en América Latina”. En SERRANO, Serena; OSWALD, Úrsula; y DE LA RÚA, Diana (Coords.) *América Latina en el Camino Hacia una Paz Sustentable: Herramientas y Aportes*. FLACSO Guatemala – CLAIP – Asociación Respuesta para la Paz. Guatemala. 2015, pp. 136.

- b) Sobre la ventana de oportunidad para la paz y la transformación noviolenta de conflictos que se abre si se consideran los proyectos académicos de vinculación como procesos que, necesariamente, deben comprender a las personas de las comunidades como sujetos activos de su definición, y no como población beneficiaria de actividades diseñadas por otros con base en las necesidades y demandas intuitas por los técnicos como prioritarias para la población.
- c) Sobre la necesidad de desarrollar procesos de investigación social científica para la paz que involucren en todo su proceso al ser humano como sujeto de investigación, orientándose a propiciar transformaciones sociales, políticas o económicas –y no sólo a describir, con mayor o menor profundidad-, una determinada realidad sociocultural. Esto último, supone decantarse por una ética crítico-transformadora de investigación científica, frente a las clásicas líneas adaptativas-conservadoras y educativas-reformadoras<sup>397</sup>. Y,
- d) Sobre la necesidad de cuestionar los principios que restringen el potencial transformador de la academia y de la Ciencia de la Paz, para posibilitar el desarrollo de procesos educativos, de investigación y de vinculación participativos e implicativos, capaces de propiciar la reflexión-acción sociocomunitaria para la paz de modo articulado.

#### **4. EXTROITO: GRANDES RETOS, GRANDES COMPROMISOS**

La inexistencia de programas educativos de ciclo superior que tomen como eje central el estudio de la Paz y el Conflicto en un contexto caracterizado por la virulencia de las violencias Directas, Estructurales y Culturales, urge al diseño y desarrollo de una propuesta académica que no se limite a la difusión de conocimientos teóricos en torno a la Ciencia de la Paz y el Conflicto, sino que, además, asuma el compromiso de facilitar la transformación de actitudes, comportamientos y estructuras políticas, sociales y económicas violentas, en actitudes, comportamientos y estructuras políticas, sociales y económicas pacíficas.

---

<sup>397</sup> VILLASANTE, Tomás; MARTÍN, Pedro; y HERNÁNDEZ, Dolores. “Estilos y coherencias en las metodologías creativas”. En VILLASANTE, Tomás y GARRIDO, Javier (Coords.) *Metodologías y Presupuestos Participativos*. ICARIA-CIMAS. Madrid. 2003, pp. 17-42.

El enfoque teórico de la paz por el que se opte para ello es clave. No es lo mismo concebir la paz como la ausencia de violencia Directa, tal como se hace desde el paradigma de la Paz Negativa<sup>398</sup>; que hacerlo como se plantea desde el enfoque de la Paz Positiva<sup>399</sup> -como la antítesis de las violencias Directas, Estructurales y Culturales, y sinónimo de justicia social-; que hacerlo como se concibe desde la sociopráctica perspectiva de la Paz Transformadora<sup>400</sup>: como una realidad multidimensional construida prácticamente por los seres humanos al actuar (y valorar la actuación) para atender las necesidades (nuestras y de los demás) de modo sinérgico.

En efecto, apropiarse de este último planteamiento teórico obliga a la academia a hacer frente a una serie de retos no menores. Entre ellos, el más evidente tiene que ver con la necesidad de dotarse de metodologías específicamente diseñadas para que todos los actores quedemos vinculados como sujetos protagónicos y no como meros objetos: 1) vincular a los educandos como sujetos del desarrollo de los recorridos pedagógicos para la paz en un permanente diálogo de saberes que parta del análisis de las realidades concretas y estimule la acción-reflexión-acción en beneficio de la construcción de convivencias pacíficas; 2) promover la investigación científica para la paz siguiendo principios y metodologías participativas capaces de propiciar transformaciones efectivas y no sólo grandes (o pequeños) documentos analíticos o descriptivos; y, 3) vincular a la ciudadanía en los programas de extensión Universidad-Sociedad como sujetos de la acción colectiva partiendo de las necesidades y demandas sentidas por la población.

En este sentido, es necesario que la institución se dote de los mecanismos administrativos, legales y operativos oportunos para desarrollar tales funciones; unas funciones efectivamente orientadas a propiciar más y mejores procesos de transformación pacífica de conflictos, más y mejores espacios de convivencias pacíficas en Honduras y la región.

---

<sup>398</sup> De acuerdo con J. Galtung, primer enfoque teórico de la paz. Ver: RAMOS, Esteban A. *Paz Transformadora (y Participativa)...* op. cit., pp. 27-32.

<sup>399</sup> Segundo enfoque teórico de la paz conceptualizado por J. Galtung. Ver *Ibíd.*, pp. 32-40.

<sup>400</sup> De acuerdo con E.A. Ramos, paz como “proceso vital en el que las perturbaciones internas del sistema se regulan buscando atender sus necesidades, mediante la producción de acciones-respuestas cuya recepción por parte de los demás sistemas produce respuestas (que, a su vez, serán valoradas) como no violadoras, inhibitoras o pseudosatisfactoras, sino sinérgicas y recursivas para la atención de éstas. La multiplicidad en el tiempo de respuestas-acciones y valoraciones por parte de los diferentes sistemas, y la vinculación de sus redes al proceso, es parte constituyente de la paz, siendo, por tanto, en el marco relacional-convivencial donde ésta, la paz (de igual modo que el conflicto), se configura como tal”. *Ibíd.*, p. 62.



**VISIONES Y EXPERIENCIAS DE LA POLICÍA COMUNITARIA EN HONDURAS Y NICARAGUA**

---

*Mirna Flores***1. INTRODUCCIÓN**

La relación de la policía con la comunidad se ha convertido en uno de los elementos clave dentro de las estrategias para la creación de condiciones de seguridad ciudadana con participación comunitaria. Consecuentemente, el Modelo de Policía Comunitaria en América Latina ha cobrado importancia ante las necesidades de enfrentar el crecimiento delictual en la región, modernizar las instituciones policiales, descentralizar las responsabilidades de la seguridad ciudadana haciendo participe a los gobiernos locales y la ciudadanía, mejorar los niveles de confianza de los ciudadanos en las policías, frecuentemente afectadas por la corrupción y su participación en acciones que violentan los derechos humanos.

Estos cambios en las formas de relacionamiento de la policía con la comunidad, implican una ruptura con las formas tradicionales de educación y acción policial; exigen además transitar del modelo tradicional reactivo predominante hacia un modelo que pone énfasis en la prevención. Requiere transformaciones organizativas importantes al interior de las instituciones policiales: los funcionarios policiales deben actuar de manera consistente con los principios de la Policía Comunitaria; ésta no puede operar como una unidad especializada al interior de la organización policial; debe hacer del policía un profesional del orden público que identifica y diseña respuestas estratégicas para enfrentar las tendencias prevaecientes de la criminalidad<sup>401</sup>.

Teniendo en cuenta la relevancia del Modelo de Policía Comunitaria, en el presente artículo se retoman dos experiencias de Policía Comunitaria: Honduras y Nicaragua. En cada uno de esos países, el modelo de relacionamiento con la comunidad ha estado marcado por las condiciones sociopolíticas prevaecientes y por procesos de reforma policial que han tenido resultados diferentes.

---

<sup>401</sup> FRUHLING, Hugo. *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. 2003. Accesible en [www.CESC.Chile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policia\\_comunitaria.pdf](http://www.CESC.Chile.cl/publicaciones/op_01_policia_comunitaria.pdf).

En Honduras, la reforma policial ha sido cíclica, las crisis policiales desembocan en iniciativas de reformas limitadas y/o fallidas en sus resultados; la Policía Nacional no se ha desprendido de la influencia militar; y, frente al crecimiento vertiginoso de la criminalidad en la última década se han fortalecido las medidas mano dura, así como la decisión de sacar a los militares a las calles a enfrentar el delito.

En Nicaragua, la reforma policial permitió la autonomía e independencia de la institución policial respecto al ejército. La convicción de la Policía Sandinista de ser distinta a la antigua Guardia Nacional represiva de la dictadura de los Somoza, favoreció la cercanía de la policía con la comunidad. La Policía de Nicaragua adoptó tempranamente un modelo preventivo, con estrategias de enfrentamiento de la criminalidad centradas en las relaciones cercanas con el barrio, la comunidad y las organizaciones sociales. También ha buscado perfeccionar el modelo, institucionalizando la planificación estratégica, estableciendo indicadores de gestión y promoviendo la evaluación tanto interna como externa, donde el papel de la cooperación internacional y particularmente de la Cooperación Sueca ha sido vital.

Tanto Honduras como Nicaragua figuran entre los países más pobres de la región Latinoamericana. Pero además de la pobreza, Honduras exhibe los indicadores más elevados de violencia e inseguridad. En la última década ha registrado las tasas de homicidios más elevadas de la región Centroamericana y Latinoamericana. En 2012, la tasa de homicidios alcanzó su punto más elevado con 86.5 muertes por 100,000 habitantes. En 2014, tuvo un descenso importante con 68 muertes por 100,000 habitantes, según las cifras del Observatorio de la Violencia de la UNAH. Aún con la baja en las estadísticas, los hondureños perciben un entorno de alta inseguridad debido al incremento de las masacres, el sicariato, la extorsión, presencia de maras que causan alarma por su incursión en acciones cada vez más violentas.

Nicaragua junto a Costa Rica han logrado sostener por más de una década, las tasas de homicidios más bajas de la región centroamericana y latinoamericana, cifras que contrastan con las del Triángulo Norte Centroamericano. En Nicaragua, la tasa de homicidios cayó de 12 a 11 muertes por 100,000 habitantes entre 2011 y 2012. Las maras

transnacionalizadas no han logrado echar raíces, tampoco provocan la alarma que producen en el Triángulo Norte Centroamericano.

Honduras, en cambio, ha visto crecer la violencia al calor de la expansión del narcotráfico y el control ejercido por poderosos grupos locales criminales sobre el territorio, así como por la penetración de las redes criminales en las estructuras del Estado. La expansión y penetración del narcotráfico ha venido promoviendo la violencia de distintas maneras: disputa de territorios, aumento de la disponibilidad de armas de fuego, presencia de maras en actividades de narcomenudeo, sicariato, aumento del temor por el crecimiento de redes delincuenciales dedicadas a la extorsión.

En 2011, frente a la crisis policial que tuvo como detonante el involucramiento de policías en hechos criminales que causaron el rechazo de la ciudadanía, la reforma y depuración policial se tornaron en demandas prioritarias, proceso que ha arrojado pocos resultados concretos, en lo referente a la depuración policial.

En Nicaragua, hasta este momento, las bandas dedicadas al crimen organizado no han impactado tan profundamente como en los países del Triángulo Norte Centroamericano. No obstante, la Policía de Nicaragua enfrenta riesgos que amenazan su legitimidad: enfrentar la criminalidad común en crecimiento; resistir la presencia del narcotráfico que se ha expandido por toda Centroamérica, penetrando fuertemente las estructuras del Estado; el involucramiento de las fuerzas policiales en la conflictividad social y política del país, situación que ha sido frecuentemente denunciada por los opositores y críticos del gobierno.

## **2. LA POLICÍA COMUNITARIA EN HONDURAS**

En los años noventa, con el fin de la guerra fría y de los conflictos armados en Centroamérica, cambió el Paradigma de la Seguridad del Estado hacia nuevos paradigmas: Seguridad Democrática, Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana. En ese nuevo entorno, en Honduras se producen los primeros intentos de renovación del enfoque tradicional de acción policial mediante la organización de comités ciudadanos en contra de la delincuencia.

Estas acciones buscaron mejorar la imagen deteriorada de la Policía Nacional, porque siendo parte de las estructuras de las Fuerzas Armadas en la década de la represión política de los años 80s, se vio involucrada en graves hechos de violación a los derechos humanos. La experiencia en referencia no tuvo resultados visibles, por cuanto la institución policial conservaba la doctrina, función y actuación policial propia de la época del autoritarismo, no acorde a la dinámica de los cambios regionales, a lo que se sumaba el hecho que la ciudadanía y las organizaciones de derechos humanos desconfiaban de la policía y temían que se reinstalasen las viejas prácticas policiales de represión y control.

Salomón muestra el carácter limitado de la iniciativa:

La FSP realizó dos intentos de mejorar su imagen en 1991: trató de organizar comités civiles contra la delincuencia para la DNI y comités de barrios para la policía de orden y seguridad, antes denominada policía de línea. La resistencia de la sociedad civil se hizo sentir denunciando que se trataba del “orejismo” delación propio de la década de la seguridad, recibiendo el consecuente repudio de la población<sup>402</sup>.

Un nuevo intento de transformación de la policía se hizo en 1998, cuando el Director General de la Policía Preventiva, Comisionado de Policía Manuel Flores Ponce, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos de América designó a un grupo de oficiales y policías al mando del Comisario Napoleón Nassar para crear las bases de lo que sería la Policía Comunitaria. El resultado más visible de esa iniciativa fue el cambio de un tétrico color gris pálido y gris perla de las instalaciones policiales a los colores amarillo y gris<sup>403</sup>.

Posiblemente la iniciativa más controvertida se produjo en el marco de la creación del Ministerio de Seguridad, durante la gestión de la Ministra de Seguridad Elizabeth Chiuz Sierra, con la creación de los Comités de Seguridad Ciudadana<sup>404</sup>. La controversia

---

<sup>402</sup> SALOMÓN, Leticia. *Policías y militares en Honduras*. CEDOH. Tegucigalpa. 1993.

<sup>403</sup> Entrevista a Carlos Chinchilla, 2010. En FLORES, Mirna. *Inseguridad ciudadana y construcción democrática. Un estudio comparativo entre Honduras y Nicaragua 1990-2008*. Trabajo de grado para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales. FLACSO sede Guatemala. San Salvador, El Salvador. 2013.

<sup>404</sup> “En enero de 2000 se habían conformado 563 Comités Locales de Seguridad, en aldeas, municipios y barrios de diferentes ciudades”, en SALOMÓN, Leticia y CASTELLANOS, Julieta. *Reforma policial y seguridad ciudadana*. CEDOH. Tegucigalpa. 2002, p. 30.

provenía de la denuncia que hacían las organizaciones de derechos humanos por la vuelta a viejas prácticas de autoritarismo y control policial.

Salomón y Castellanos refiriéndose a las experiencias de los años noventa y principios de 2000, señalan que las mismas tuvieron propósitos y resultados disímiles: experiencias donde los vecinos se involucraron en acciones de patrullaje y represión del delito y la policía misma brindaba la asesoría a los miembros de los Comités de Seguridad Ciudadana; experiencias donde los vecinos se organizaron en acciones de apoyo a la policía, proporcionando combustible, transporte y otros apoyos; experiencias donde los Comités de Seguridad trabajaron en estrecha relación con las Corporaciones Municipales y con la recaudación del impuesto de seguridad se daba mantenimiento y compra de equipo para el desempeño de la policía; iniciativas donde los miembros de los Comités Comunales asumieron como propia la función policial, desplazando y sustituyendo a la policía, portaban armas y realizaban capturas. Algunos de esos comités fueron infiltrados por ex policías de la vieja Dirección de Investigación Nacional (DIN), también hubieron casos donde los miembros de los comités cometieron delitos que cobraron la vida de personas<sup>405</sup>.

Sin duda el esfuerzo más claro para introducir el Modelo de Policía Comunitaria se produjo durante el Gobierno del Lic. Ricardo Maduro (2002-2006), con la creación del Programa Comunidad Más Segura. Paradójicamente la iniciativa se produjo en el momento en que cobran relevancia las “Políticas de Cero Tolerancia” y de “guerra contra las maras” iniciadas en ese gobierno y que fueron acompañadas de operativos policiales-militares espectaculares con la ejecución de redadas y capturas masivas de pandilleros. Al amparo de la Reforma del artículo 332 del Código Penal, denominada como “Ley Antimaras” que castiga a miembros de las maras y pandillas bajo la presunción de “asociación ilícita” se intensificaron las redadas<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> *Ibidem*.

<sup>406</sup> La denominada “Ley Anti Maras” ha sufrido continuas reformas orientadas al mayor endurecimiento de penas. Las acciones de detención y los operativos policiales-militares siguen dando como resultado el incremento del número de detenidos en las cárceles, el colapso del sistema carcelario y de los centros de internamiento para jóvenes, crisis interna dentro de los centros penitenciarios, violación sistemática a los derechos de los jóvenes.

El programa “Comunidad Más Segura” se ejecutó inicialmente desde la Presidencia de la República, en coordinación con la Secretaría de Seguridad, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Justicia y otras entidades de gobierno y contó con el asesoramiento de la Policía de España, bajo el Modelo de Policía de Proximidad.

En 2003, mediante resolución 001-2003, el programa “Comunidad Más Segura” deja de depender directamente del Ejecutivo y pasa a ser parte de la estructura del Ministerio de Seguridad, siendo adscrito a la Sub división de la Policía Comunitaria, conformada por varias divisiones: (a) División Comunidades más Seguras; (b) Programa de Prevención de Uso y Abuso de Drogas (Programa DARE); (c) Unidad de Protección contra la Explotación y Abuso Infantil; (d) Unidad de prevención de Maras y Pandillas; (e) Unidad de Protección a la Familia<sup>407</sup>.

El programa Comunidad Más Segura tuvo el apoyo de los gobiernos de Estados Unidos, España, Japón y Brasil. Muchos oficiales de la policía viajaron a estos y otros países para conocer y capacitarse en modelos exitosos de relacionamiento con la comunidad. Expertos de otras policías también vinieron al país a brindar capacitación a los oficiales incorporados al programa. Estos policías capacitados también entrenaron a otros policías de la academia<sup>408</sup>.

Comunidad Más Segura partió de un modelo en el cual se seleccionaron las siete ciudades que reportaban los mayores índices en seis delitos. En cada una de las ciudades se seleccionaron los barrios con los más altos índices delincuenciales que tuviesen una estación policial para que desde allí se pudiera desplazarse el policía comunitario al barrio, hacer visitas casa por casa y establecer relaciones cercanas con la comunidad<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> Entrevista a Carlos Entrevista Chinchilla, 2010. En FLORES, Mirna. *Inseguridad ciudadana y construcción democrática... op. cit.*

<sup>408</sup> *Ibidem.*

<sup>409</sup> El Modelo de la Policía Comunitaria fue planteado en tres fases: *la primera fase*, inicia con la capacitación del personal de la policía en la filosofía de policía comunitaria; se establecen los parámetros de elección del área donde se empezará a operar; se realiza el diagnóstico de la comunidad que se ha elegido; se recopilan las estadísticas de la criminalidad de la zona de fuentes oficiales y no oficiales; se convoca a la comunidad. *La segunda fase* parte del plan de trabajo en base a los datos recabados; se asigna al lugar los policías capacitados al mando de un oficial, dotándolos de equipo necesario para el trabajo; coordinando con otras unidades de la policía para que realicen operaciones en el sector, se planifica en base a los indicadores de seguridad. *La tercera fase* se hace trabajo con otras instituciones del Estado para obtener servicios para la comunidad; se motiva a los jóvenes con competencias juveniles deportivas, culturales, sociales; también se organiza grupos de apoyo logístico a la policía donde se establezcan las necesidades internas y se

La División Comunidad Más Segura estaba integrada por oficiales de la Policía Comunitaria que recibieron formación especializada en esta área en el extranjero o en el país. Estos oficiales se desplazaron a las zonas donde funcionaba el programa y su tarea era establecer vínculos cercanos con los miembros y organizaciones de la comunidad e identificar los problemas de inseguridad en la zona, establecer prioridades y conformar Comités de Seguridad para dar respuesta a los problemas de seguridad en el barrio.

El programa mantuvo un alto nivel de formación policial con un enfoque focalizado de actividades de prevención comunitaria del delito y contó con el apoyo de la cooperación internacional. No obstante, la disminución del apoyo de la cooperación incidió en la reducción del equipo que venía trabajando en prevención y en el acceso a recursos.

Uno de los grandes obstáculos que tuvo la experiencia fue la separación que se creó entre los policías formados en la doctrina comunitaria que integraban el programa -entre 20 y 25 policías comunitarios - y el resto de la Policía Preventiva que hacía el trabajo operativo: atención en las postas policiales, patrullajes, seguridad de funcionarios y otros. El policía formado bajo la filosofía comunitaria visita el barrio, dialoga con líderes de la comunidad, se reúne con los jóvenes, promueve actividades deportivas, charlas en las escuelas, desarrolla un rol diferente al del Policía Preventivo que está en las postas, haciendo patrullajes, participando en retenes, haciendo la captura de supuestos delincuentes<sup>410</sup>.

Esa división del trabajo policial en una institución policial históricamente jerárquica y distante de la comunidad, tuvo consecuencias sumamente negativas: fue afirmando la imagen del Policía Comunitario como el policía débil, que hacía “labor social”, frente a la imagen “ideal” que dominaba el imaginario institucional del Policía Preventivo que se batía en las calles, enfrentaba a los delincuentes, andaba en patrullas,

---

identifiquen las fuentes de financiamiento; se involucra a la comunidad de forma activa, limpieza de áreas verdes, limpieza de casas, señalización de las vías públicas, alumbrado público, reforestación, ornato, construcción de canchas, celebración de días festivos, reparación de las escuelas; se imparten las charlas a la comunidad a través de sonodramas, en *Manual de la Policía Comunitaria*, s/f.

<sup>410</sup> Entrevista a Carlos Chinchilla, 2010. En FLORES, Mirna. *Inseguridad ciudadana y construcción democrática... op. cit.*

hacia detenciones<sup>411</sup>. Esta dicotomía se ha mantenido y reforzado en el entorno de crecimiento exponencial de la violencia y la criminalidad que ha vivido el país en la última década, por lo que la balanza se ha inclinado hacia las medidas de control y represión en detrimento de la prevención.

Durante el Gobierno del Presidente Manuel Zelaya (2006-2009) se produjeron cambios en el Modelo de Policía Comunitaria, la participación de la comunidad en el abordaje y prevención del delito se hizo bajo la modalidad de conformación de “Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad” que vinieron a sustituir a los Comités de Seguridad Ciudadana. El cambio de nombre, como sucede frecuentemente con los cambios de gobierno, obedeció al interés político de hacer que se identificara el programa con el gobierno.

Desde el Poder Ejecutivo se instruyó a la Secretaría de Seguridad para organizar 1,000 Mesas de Seguridad, inicialmente 500 en Tegucigalpa y 500 en San Pedro Sula; luego se tomó la decisión de extenderlas a todo el país. La organización de las Mesas de Seguridad fue promovida en dos niveles: (1) La Mesa Municipal de Seguridad Ciudadana; (2) La Mesa Comunal de Seguridad Ciudadana<sup>412</sup>.

La estrategia de Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad aunque tuvo poco impacto en la reducción de los niveles de criminalidad del país, quedó prácticamente eliminada con el Golpe de Estado al ex Presidente Manuel Zelaya (Junio de 2009). La Policía Comunitaria en el pos-golpe, quedó sumamente debilitada: el número de policías comunitarios quedó reducido a menos de la mitad; los pocos recursos del programa (policías, patrullas) se desviaron hacia el patrullaje y hacia acciones de control de la protesta social; quedó relegado el trabajo del policía con la comunidad. Muchas organizaciones de sociedad civil que tenían un trabajo conjunto con la policía se desvincularon de ella, en rechazo al uso excesivo de la fuerza de la policía en la contención de la protesta social.

---

<sup>411</sup> “¿Cuál es la imagen del buen policía? el que anda armado, que dispara, captura, el que es un show. La evaluación que se hace del policía tradicionalmente ha sido: si sabe correr, si sabe disparar, cuanta gente captura, el que obedece órdenes de la jerarquía”. (Entrevista a Carlos Chinchilla, 2010).

<sup>412</sup> Sub División Policía Comunitaria. Plan Operativo DGPP/S:D:C:001-2006.

No obstante, con el apoyo de la cooperación japonesa (JICA) se empieza a implementar el Modelo de Policía Comunitaria, tomando de base el modelo japonés y la experiencia de la Policía Militar de São Paulo, Brasil. En el marco del proyecto de capacitación de la Policía Nacional en la filosofía comunitaria según el modelo japonés (Koban) entre 2008 y 2013 se capacitaron 1,566 oficiales y policías de la escala básica a nivel nacional y 80 a nivel internacional en Sao Pablo, Brasil<sup>413</sup>.

En 2012, inicia el Programa Municipios más Seguros, que retoma el enfoque de Policía Comunitaria como uno de sus ejes transversales y considera el trabajo articulado con los gobiernos locales. En 2015, el programa operaba en 30 alcaldías, en las que se promovían planes locales de seguridad, recuperación de espacios públicos, y otras acciones como parte de la estrategia de reducción de la violencia y la criminalidad. El programa parte de la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas, contando con el apoyo de USAID, AECID y Banco Mundial. (LT/07/12/2015). El Programa Municipios más Seguros, toma como uno de sus ejes centrales de trabajo el Modelo de Policía Comunitaria y considera también el trabajo articulado con los gobiernos locales.

En el marco del Programa Municipios Seguros se han creado Estaciones de Policía Comunitaria (EPC) con infraestructura y dotación de equipos en Tegucigalpa y San Pedro Sula. Desde las EPC, se imparten cursos y charlas para la prevención de la violencia con niños, niñas y jóvenes. Las EPC carecen de los recursos materiales, didácticos y de apoyo necesario para desarrollar su trabajo. Por otra parte, la Policía Comunitaria realiza la gestión de prevención sin articularse a otras unidades especiales de la Policía Nacional<sup>414</sup>.

La Policía Militar de Orden Público (PMOP), funciona bajo la estructura militar y bajo el mando del presidente; la Policía Comunitaria tiene un esquema contrario, es formado en el modelo de policía comunitaria dentro de la policía, con el apoyo de la cooperación internacional, entre las que se encuentra JICA.

---

<sup>413</sup> FREY, Elizabeth, et al. *Sistematización de experiencias de implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. Programa Regional de Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR). San Salvador, El Salvador. 2014.

<sup>414</sup> *Ibídem*.

Desde el 2013 el modelo de gestión de la Policía Preventiva en los territorios ha tenido algunos cambios: en las dos ciudades grandes se crearon las Unidades Metropolitana de Prevención (UMP), el territorio metropolitano dividida en zonas o cuadrantes, cuenta con un Jefe UMEP, coordinando de 1 a 3 distritos policiales, y luego a nivel de cascada las estaciones y subestaciones policiales. Este esquema estaría siendo implementado en las 18 Unidades Departamentales de Policía (UDEP), 10 Unidades Metropolitanas de Policía (UMEP), 170 distritos policiales y 450 unidades policiales comunitarias<sup>415</sup>.

El Sistema de Educación Policial, también introdujo el enfoque de Policía Comunitaria en el currículo en las cuatro instancias de formación existentes: Instituto Tecnológico Policial (ITP), Escuela de Suboficiales, Academia de Policía, Universidad de la Policía Nacional. Partiendo de los diferentes diagnósticos levantados por Policía Nacional de Colombia, Carabineros de Chile, La Organización de Estados Americanos (OEA), y la Comisión de Reforma del Sector Seguridad y Justicia, el nuevo diseño curricular del Sistema de Educación Policial contempla la formación de un Técnico Superior en Ciencias Policiales, que tiene como uno de los ejes principales de la formación el enfoque comunitario de la seguridad.

El nuevo Sistema de Educación Policial asume:

[...] que la institución policial, se está moviendo a pasos agigantados de una noción de prevención tradicional centrada en la represión y en el modelo policial tradicional, a la noción de Nueva Prevención, centrada en la etapa pre delictual, en un ámbito local focalizado y en Modelos de Policía de Cercanía o Policía de Proximidad, Policía Comunitaria o en el Modelo de Policiamiento Orientado a la Solución de Problemas<sup>416</sup>.

Una nueva generación de policías de la escala básica está siendo formada en el Instituto Tecnológico Policial (ITP), durante 11 meses, en instalaciones que cuentan con nueva infraestructura a partir del préstamo obtenido por el gobierno con el Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de 11 millones de dólares. Bajo este nuevo diseño curricular en 2013 y 2014 se han titulado los policías de la escala básica que

---

<sup>415</sup> *Ibíd.*

<sup>416</sup> Sistema de Educación Policial. *Diseño Curricular del Técnico en Ciencias Policiales con Orientación en Seguridad Comunitaria*. Secretaría de Seguridad. Tegucigalpa, Honduras. 2013.

egresan con el título de Técnico Superior en Ciencias Policiales con orientación en Seguridad Comunitaria. Un avance que sin duda es importante en términos de la formación policial con un nuevo enfoque, cuyos resultados deben ser monitoreados y evaluados sistemáticamente por las organizaciones de sociedad civil.

### **3. LA POLICÍA COMUNITARIA DE NICARAGUA**

El Modelo de Policía Comunitaria de Nicaragua ha tenido como grandes actores a la policía y la comunidad en una relación directa y estrecha. El papel predominante de estos dos actores hace la diferencia respecto a otras experiencias de Policía Comunitaria de la región. El enfoque de la Policía Comunitaria de Nicaragua es preventivo y tiene un carácter comunitario, también es definido como proactivo; además es transversal para todas las líneas de trabajo de la Policía Nacional; promueve la buena relación entre la comunidad y su policía por medio de la resolución de problemas *desde y para la comunidad* y con acciones proactivas<sup>417</sup>.

El Modelo de Policía Comunitaria en Nicaragua forma parte de la doctrina, legislación y práctica policial. La Policía de Nicaragua creó un enfoque propio de prevención social del delito y promoción de la participación de los pobladores en la resolución de los problemas de la seguridad del barrio que ha sido funcional, que opera en un contexto donde el Estado y las instituciones de seguridad no se han visto desbordadas por la violencia y la criminalidad y/o por la presencia de pandillas transnacionalizadas como ha sucedido en los países del Triángulo Norte Centroamericano.

Las raíces del Modelo de Policía Comunitaria de Nicaragua se encuentran en las condiciones sociopolíticas que vivió el país a fines de los años 70 y años 80, cuando fue abolida la Guardia Somocista y creada Policía Sandinista. Lo que significó la eliminación de la Guardia Nacional Somocista tras el triunfo de la Revolución Sandinista (1979) y la creación de una nueva policía separada del ejército, dotada de autonomía, independencia y separación de sus funciones respecto a las Fuerzas Armadas.

---

<sup>417</sup> Policía Nacional de Nicaragua. *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*. Policía Nacional de Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2011; FREY, Elizabeth, et al. *Sistematización de experiencias de implementación de Policía Comunitaria... op. cit.*

La Policía Sandinista trabajó con dos actores centrales en la relación Policía-Comunidad: el Jefe de Sector y la Policía Voluntaria; como contraparte a estos actores se encontraban los líderes de los barrios y los líderes de los Comités de Defensa Sandinista, haciendo tareas de vigilancia. Las acciones conjuntas de la población permitieron una relación cercana con la comunidad. Esta práctica de cercanía con la comunidad que tiene sus orígenes en el proceso revolucionario se desplazó posteriormente a la prevención del delito y a la seguridad ciudadana, con resultados exitosos para la policía.

Con la derrota del Sandinismo en los años noventa y la consecuente inestabilidad política del país, la institución policial atravesó una de las crisis más profundas que ha vivido, donde su existencia misma como institución se puso en riesgo. Para sobrevivir, la policía optó por fortalecer su rol y función policial mediante la profesionalización, dejó de ser la Policía Sandinista y se convirtió en la Policía Nacional. Para transformarse internamente, “una nueva tanda de mandos” que formaban parte del grupo de “Fundadores de la Policía Sandinista”, asumió el liderazgo y empujó los procesos de modernización y profesionalización policial<sup>418</sup>.

Paralelamente a la crisis de los primeros años de los noventa, se experimentó el crecimiento de la violencia y la criminalidad, por lo que la Policía Nacional retomó el modelo de organización de los Comités de la Defensa de la Revolución Sandinista para promover la organización los Comités de Prevención del Delito, orientando las acciones preventivas hacia la participación comunitaria.

En 1993 fueron creadas las Comisarías de la Mujer y la Niñez; y en 1995 se amplió la estrategia de trabajo con la comunidad, involucrando a las instituciones estatales, empresa privada y organismos de sociedad civil, lo que les permitió fortalecer el modelo.

En 1996 se aprueba la Doctrina Policial que establece de manera explícita la concepción y filosofía en la relación policía-comunidad. En 1997, se elabora el Plan de Mediano Plazo como Guía para la Acción, donde se define como uno de los ejes que orientan el trabajo policial, fortalecer las relaciones con la comunidad, así mismo con instituciones nacionales y organismos interinstitucionales.

---

<sup>418</sup> Entrevista a Elvira Cuadra, 2010. En FLORES, Mirna. *Inseguridad ciudadana y construcción democrática...* op. cit.

En 1999 se formula el Programa de Modernización y Desarrollo para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana. En 2001 -mediante disposición No. 0426-2001- se pone en vigencia “La Política Integral Policía-Comunidad y Derechos Humanos”, concebida como un instrumento que permite promover el cambio de actitudes que faciliten las relaciones directas entre la policía y la comunidad en función de cumplir la misión institucional con mayor eficiencia y eficacia.

La Política Integral Policía-Comunidad y Derechos Humanos, tiene como directriz desarrollar mejores relaciones con la comunidad, independientemente de las formas y fines que las organizaciones tengan, ya sean sociales, étnicas, culturales, políticas, religiosas, territoriales, económicas y administrativas. Promueve la relación policía-comunidad, policía-instituciones, policía grupos y asociaciones.

Los fundamentos de la relación con la comunidad también se encuentran establecidos en la Ley 228 (Ley Orgánica de la Policía): “Establecer intercambio y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil con el fin de implementar conjuntamente la solución a problemas de las comunidades, observando en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, manteniendo una actitud de colaboración y eficiencia en los servicios que presta la institución” (Artículo 7, inciso 4, Ley 228).

El modelo de relación policía-comunidad de Nicaragua ha sido reconocido como exitoso. La relación entre policía y comunidad se ha desarrollado como una filosofía de trabajo que se lleva a la práctica y está presente en todos los niveles, en los planes y en las acciones que desarrolla la policía. Los actores comunales han cambiado de nombres a lo largo de la existencia de estas iniciativas: Comités de Defensa Civil, Comités de Defensa Sandinista, Asociaciones de Vecinos, Comités Comunales, Comités de Prevención Social del Delito, recientemente Consejos de Poder Ciudadano<sup>419</sup>.

---

<sup>419</sup> El Modelo de Policía Comunitaria ha tenido tres actores clave: El *Jefe de Sector*, es un miembro de la policía que ha recibido formación para realizar la función de Jefe o Jefa de Sector. El conocimiento territorial y sobre el tejido social que posee, le permite realizar una importante labor en tareas de prevención, así como de apoyo al trabajo de las Comisarias de la Mujer y la Niñez y en la Dirección de Asuntos Juveniles. *Los Comités de Prevención del Delito*. Organizaciones clave para potenciar la efectividad de la policía, proporcionan las pautas estratégicas para la persecución del delito en el barrio o la comunidad. *La Policía Voluntaria*. Actúa como fuerza de apoyo a la Policía Nacional en el fortalecimiento de la prevención de la actividad delictiva. Es un cuerpo auxiliar y de apoyo de la policía que está subordinado a

La fortaleza del modelo ha estado en la formación policial, el policía sabe que su trabajo es “con la comunidad y para la comunidad”.

“Desde los años ochenta aprendimos que había que relacionarse con la comunidad, que había que buscar información con la comunidad y se debía entrar a la comunidad a hacer labor preventiva. (...)Esa forma de relacionamiento con la comunidad nació con la Policía Sandinista (...). La figura del Jefe de Sector es el ombligo de la relación policía-comunidad”<sup>420</sup>.

En 2003 mediante disposición administrativa No 025/03 (PNN, 2011), se creó la unidad de Asuntos Juveniles que funciona como una estructura especializada cuya función principal es la prevención, la atención de niños, niñas y jóvenes en situación de riesgo social y/o que están al margen de la ley<sup>421</sup>.

La especialidad de Asuntos Juveniles de la Policía de Nicaragua vino a fortalecer el enfoque preventivo policial. Por disposición 004/2004 se categorizó y estableció la atención a los grupos juveniles diferenciando los que se encuentran en alto riesgo social de los integrantes en pandillas juveniles.

La especialidad de Asuntos Juveniles trabaja con los jóvenes, la familia y la comunidad en la promoción y establecimientos de mecanismos de dialogo, pacificación, prevención, tratamiento psicológico individual y grupal de los jóvenes con el apoyo de psicólogos y el acompañamiento de algunas universidades, estableciendo convenios de las carreras de humanidades y ciencias sociales. Los estudiantes de éstas áreas se insertan a la institución policial y los barrios a trabajar con los oficiales que están en terreno.

---

las delegaciones policiales. La conforman ciudadanos que previa selección, preparación y juramentación, aceptan las condiciones del servicio voluntario y temporal y prestan servicios policiales a la comunidad. Policía Nacional de Nicaragua. *Sistematización del Modelo Policial Comunitario... op. cit.*

<sup>420</sup> El Jefe de Sector basa sus acciones en el método de los seis puntos: (1) *insumo*: es la recolección de información de interés policial que se recaba tanto a lo interno como a lo externo con la comunidad; (2) *estrategia*: es la definición del ¿cómo?, ¿con qué se cuenta?, proceso que determina la solución de problemas, dimensión de las medidas a tomar, ejecutores, posibles reacciones y consecuencias, personal, medios y recursos a involucrar; (3) *elaboración del Plan de Acción* con el detalle de las medidas a ejecutarse; (4) *acciones*: las partes involucradas garantizan el cumplimiento de los resultados y las estrategias planteadas, asumiendo con responsabilidad las acciones de acuerdo a su competencia; (5) *comunicación*: hace referencia a los mecanismos transversales de uso permanente, que deben de utilizarse en todo momento; (6) *retroalimentación*: proceso en que se socializan los resultados esperados y se intercambian experiencias, logros. FLORES, Mirna. *Inseguridad ciudadana y construcción democrática... op. cit.*; Aguilar, entrevistado, 2010.

<sup>421</sup> Policía Nacional de Nicaragua. *Sistematización del Modelo Policial Comunitario... op. cit.*

En 2006, la estructura de la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV) se extendió a las delegaciones policiales Distritales de Managua y a las Delegaciones Departamentales del país, con un total de 41 oficiales trabajando en esta materia. Entre 2002 y 2013, la Policía Nacional a través de la DAJUV había pacificado a 9, 810 jóvenes. Estos jóvenes simbólicamente depusieron las armas, firmaron un acta de compromiso de “no más violencia”, buscando su inserción en el estudio y/o trabajo<sup>422</sup>.

Son varias las instancias que juegan un rol significativo en la aplicación del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva: (a) la Academia de Policía, que garantiza la formación en la filosofía y estrategia comunitaria en todos los policías, así como la transformación curricular a partir de las necesidades del MPCP y la transversalización del enfoque de género y educación en derechos humanos; (b) La Dirección de Seguridad Pública, que garantiza el trabajo cercano con la comunidad, el apoyo de los jefes de sector y el funcionamiento de los comités de prevención social del delito; (c) la Comisaría de la Mujer y la Niñez, que apoya a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual; (d) la Dirección de Asuntos Juveniles, que trabaja de manera diferenciada en tres niveles: prevención primaria, dirigida a niños, niñas y jóvenes en general; prevención secundaria, dirigida a jóvenes, niños y niñas en riesgo social; prevención terciaria, dirigida a jóvenes en pandillas que han incurrido en comisión de delitos y se encuentran bajo medidas cautelares.

El Modelo de Policía Comunitaria de Nicaragua enfrenta hoy más riesgos o problemas que antes. La criminalidad que se ha vuelto más compleja y difícil de enfrentarla con métodos convencionales; la policía cada vez tiene más dificultades de acceso a recursos para poder aplicar el modelo de manera homogénea en las delegaciones departamentales y distritales, especialidades y unidades de policía; el policía asignado al sector o comunidad no siempre puede dar la atención debida a los problemas; los jefes de sectores no pueden permanecer en la comunidad el tiempo necesario y los Comités de Prevención del Delito no son atendidos por la policía de manera sistemática<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> FREY, Elizabeth, et al. *Sistematización de experiencias de implementación de Policía Comunitaria... op. cit.*

<sup>423</sup> Policía Nacional de Nicaragua. *Sistematización del Modelo Policial Comunitario... op. cit.*

El Modelo de Policía Comunitaria está expuesto a mayores riesgos: la transmisión de la ética del policía comunitario se debilita en las nuevas generaciones de policías que no siempre asumen los valores organizacionales propios de los fundadores de la policía; el crecimiento del delito amenaza con desbordar las capacidades de la policía; el crimen organizado aumenta los niveles de corrupción policial; la injerencia partidaria que busca el control de la institución policial, situación ante la que los ciudadanos pierden la confianza en la institución policial.

### Policía Comunitaria en Honduras y Nicaragua

Honduras	Nicaragua
<b>Antecedentes de la Policía Comunitaria</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2002-2006:</b> Comunidad más Segura.</li> <li>• <b>2006-2009:</b> Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad.</li> <li>• <b>2008:</b> Modelo japonés (Koban).</li> <li>• <b>2012:</b> Municipios más Seguros.</li> <li>• <b>2013:</b> Creación de las Estaciones de Policía Comunitaria (EPC) y las Estaciones Departamentales (EDPC).</li> <li>• <b>2014-2015:</b> Una nueva generación de policías de la escala básica está siendo formada como Técnico Superior en Ciencias Policiales con orientación en educación comunitaria.</li> </ul>	<p><b>1979:</b> Policía Sandinista.</p> <p><b>1983:</b> Funcionamiento de la figura de Jefe de Sector y la Policía Voluntaria.</p> <p><b>1993:</b> Creación de las Comisarías de la Mujer y la Niñez.</p> <p><b>1997:</b> Conformación de los Comités de Prevención Social del Delito.</p> <p><b>2003:</b> Creación de la Unidad de Asuntos Juveniles.</p> <p><b>Últimos años:</b> Con el apoyo de la cooperación Sueca, se introducen cambios al Modelo de Policía Comunitaria Proactiva.</p>
<b>Bases legales e institucionales de funcionamiento del Modelo de Policía Comunitaria</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adolece de un marco legal y enfoque o estrategia que incorpore la filosofía y la estrategia comunitaria en toda la estructura institucional. Recientemente el enfoque ha sido incorporado al Sistema de Educación Policial en sus diferentes niveles.</li> <li>• La Policía Comunitaria no se vincula con otras ramas de las policías: Policía Militar de Orden Público (PMOP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de Nicaragua.</li> <li>• Ley 228, Ley Orgánica de la Policía.</li> <li>• Doctrina Policial.</li> <li>• En 1990 se promulga por Decreto Ejecutivo la Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación en la que se establece el nombre de Policía Nacional para el órgano policial.</li> <li>• 1996, se aprueba la Doctrina Policial que establece de manera explícita la concepción y la filosofía de servicio de prevención pública del delito.</li> <li>• 1997, “Plan a Mediano Plazo como Guía para la</li> </ul>

	<p>Acción. Uno de los ejes: fortalecer las relaciones con la comunidad, así mismo con instituciones nacionales y organismos interinstitucionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999, Programa de Modernización y Desarrollo para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana; Plan Pandilla; Proyectos de Prevención Social.</li> <li>• 2001, mediante disposición No. 0426-2001- se pone en vigencia “La Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos.”</li> <li>• Creación de un equipo nacional para la implementación del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva.</li> <li>• Elaboración y aprobación del documento: Guía metodológica.</li> </ul>
<b>Implementación</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han conformado Estaciones de Policía Comunitaria en zonas piloto, con cobertura en un radio de acción limitados, para promover acciones orientadas a conocer, comprender, interactuar y convivir con las comunidades del territorio.</li> <li>• La Policía Comunitaria trabaja en la gestión de prevención en su territorio sin articularse a otras unidades especializadas de la Policía Nacional.</li> <li>• Establece turnos de servicio de 36 horas con 12 horas de descanso; accesibilidad, para la comunidad, con atención 7 días a la semana, 24 horas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El modelo preventivo de carácter comunitario, proactivo es transversal para todas las líneas de trabajo de la Policía Nacional.</li> <li>• Organización en el territorio: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Delegación Distrital/diversas instituciones estatales</li> <li>– Sector de Seguridad Pública, Oficial de Asuntos Juveniles, Personal de Desarrollo Psicosocial.</li> <li>– Comités de Prevención Local del Delito</li> </ul> </li> </ul>
<b>Formación y capacitación</b>	
<p>La formación base se da a través de capacitaciones especiales sobre otros modelos o experiencias de policías comunitarias: policía de proximidad, Kobans.</p>	<p>La formación base se da en la Academia de Policía en los ejes de Desarrollo Curricular y Capacitación de docentes, monitores e instructores.</p>
<b>Relación policía comunitaria-gobierno local</b>	
<p>No ha sido promovida una estrategia para desarrollar el vínculo Gobierno Local-Policía Comunitaria. No obstante, el programa Municipios más Seguros se empieza a desarrollar el vínculo gobierno local con la Policía Comunitaria</p>	<p>A nivel de la comunidad funcionan los Comités Técnicos de Coordinación Interinstitucional Territorial y los Comités para la Prevención Social del Delito</p>

#### 4. CONTRASTE DE LAS DOS EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA

El Modelo Policía Comunitaria de Nicaragua tiene sus orígenes en la creación de la Policía Sandinista (1979), y se fortalece en la etapa de la modernización y profesionalización policial de los años noventa. El marco legal, la doctrina, el reglamento policial, los manuales y procedimientos regulatorios, los programas de formación policial, el despliegue territorial y la lógica de intervención de cada unidad policial, fortalecen el Modelo de Policía Comunitaria Proactiva<sup>424</sup>.

En Nicaragua, el modelo y estrategia de relacionamiento con la comunidad no surgió de un programa “novedoso” copiado de otros países, tampoco de la creación de unidad especial formada como policía comunitaria. La Policía Nacional de Nicaragua se integra con todas sus direcciones y programas a la participación activa de la comunidad en la resolución de los problemas. Teniendo un fuerte protagonismo del Jefe de Sector que es el policía de barrio que conoce y maneja su área de intervención.

Por otra parte, la policía ha institucionalizado un tipo de planificación estratégica basada en la identificación de los problemas de la seguridad ciudadana desde el barrio, la comunidad, el municipio, el departamento y el país. En todos estos niveles se identifican los 6 problemas más sentidos por la población, que son los problemas que más afectan a la gente. También ha logrado desarrollar procedimientos metodológicos e indicadores de seguimiento del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva, en aras de unificar la implementación del modelo.

La evaluación constante con el apoyo de la Cooperación Sueca, ha ido en dirección de mejorar la aplicación del modelo: creación de un Equipo Nacional que asumió las funciones de planificación, asesoramiento, capacitación, seguimiento y evaluación del modelo; elaboración de la Guía Metodológica para la implementación del Modelo de Policía Comunitaria, con un sistema de indicadores del proceso, mediante disposición 001-09 de la Jefatura de la Policial Nacional; la incorporación del término Policía Comunitaria Proactiva, que significa que además de ser una policía cercana a la

---

<sup>424</sup> FREY, Elizabeth, et al. *Sistematización de experiencias de implementación de Policía Comunitaria... op. cit.*

comunidad, debe ser una policía informada y capacitada para prevenir las situaciones de conflicto.

En el caso de Honduras, la incorporación del Modelo de Policía Comunitaria como parte de la doctrina y la estrategia policial institucional para reducir los niveles de violencia y criminalidad no ha sido posible. El apoyo al Modelo de Policía Comunitaria ha sido cíclico, los enfoques varían según las políticas de los gobiernos y la disponibilidad de recursos de la cooperación internacional. Ejemplo, se inició con Comunidad Más Seguras en el Gobierno de Ricardo Maduro; luego se cambió la estrategia a Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad en el Gobierno de Manuel Zelaya; posteriormente con el apoyo de la cooperación japonesa (JICA) se ha implementado el Modelo Koban; y recientemente en el marco del programa de Municipios Más Seguros se plantea como uno de sus ejes la Policía Comunitaria.

La implementación del Modelo de Policía Comunitaria ha tenido logros importantes en cuanto a la construcción de relaciones de confianza entre el policía comunitario y la comunidad. Sin embargo, estos logros no se han trasladado al conjunto de la institución policial ya que se focaliza en algunas experiencias que tienen un impacto limitado.

La corrupción policial empaña la imagen de la Policía Comunitaria y obstaculiza la intervención policial desde la comunidad. También las redadas y detenciones arbitrarias, la falta de respuesta pronta y oportuna a las denuncias, las rotaciones constantes de los policías asignados a las comunidades.

## **5. CONCLUSIONES**

El cambio del modelo convencional hacia el modelo de policía comunitaria implica el acercamiento de la policía a la comunidad potenciando los recursos de la comunidad, en sintonía con los procesos de descentralización, modernización y profesionalización policial.

Los modelos no pueden ser replicados sin examinar y tomar en cuenta los elementos del contexto sociopolítico y sus implicaciones. Situación por la que se debe

considerar cuidadosamente el tema de la replicabilidad de los modelos, sobre todo en contextos de crisis de seguridad como sucede en el Triángulo Norte Centroamericano.

## ¿CÓMO CONSTRUIR SEGURIDAD EN LA CIUDAD? EL MODELO DE CIUDAD SEGURA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

*Gerardo Ballesteros de León y Omar Lenin Luna Osorio*

### 1. REFERENCIA: ANTECEDENTES Y PROPÓSITOS

Durante los días 23 y 24 de abril de 2015, el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) desarrolló un círculo de conferencias sobre “Seguridad ciudadana y políticas de prevención de la violencia: Compartiendo experiencias y visiones regionales”. Las conferencias estuvieron a cargo de 6 expertos y expertas nacionales y extranjeras. Uno de los autores de este texto, Gerardo Ballesteros de León, presentó “¿Cómo Construir Seguridad en la Ciudad? El Principio Metropolitano de la Seguridad Humana” en carácter de investigador en materia de Derechos Humanos, y como director jurídico, administrativo y de finanzas del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. En dicha ponencia se compartió un análisis sobre las dimensiones ambiental y social de la Seguridad Humana, con vistas en aplicarse en la metrópoli mexicana, que incluye la seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.

Desde aquellas fechas al primer mes del año 2016, entre los expertos que tuvieron cita en Tegucigalpa se ha propuesto una consolidación de experiencias de investigación en este libro compilatorio; y el ejercicio de contextualización que se hace aquí, en este capítulo, es en seguimiento de aquella publicación de 2014 coordinada por uno de los autores de este texto, Gerardo Ballesteros de León, con Joaquín Mejía y Josué Murillo, titulado “Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana”, donde se pone en palestra el tema de la Seguridad en la región latinoamericana, exponiendo diversas dimensiones y ángulos, orientando problemas para la construcción de una política integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria

para la prevención del delito y la violencia, la educación y construcción de la paz, la cohesión social y el respeto a la ley<sup>425</sup>.

En Zapopan, Jalisco, México, en la sesión del 17 de noviembre de 2015 de la Junta de Coordinación Metropolitana, conformada por los alcaldes de los nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco, se discutió la relevancia y pertinencia de crear una Agencia Metropolitana de Seguridad, conforme a un modelo denominado “Ciudad Segura” asociado con las propuestas de Ciudades Seguras de ONU-Habitat. Los miembros de la Junta aprobaron crear una Mesa de Trabajo para efecto de encontrar las variables y elementos del modelo, para discutir la viabilidad jurídica, administrativa y técnica, y especialmente:

- a) Propuesta de modelo de organización.
- b) Análisis de las reformas jurídicas a que viene lugar el nuevo modelo de organización.
- c) El perfil de los elementos operativos, estructura de comandos que sería propuesta, nueva demarcación para la delimitación de responsabilidades zonales en el territorio.
- d) Una previsión de equipamiento, que sería necesario para que el nuevo modelo de la policía metropolitana no arrancara con las carencias o con las ausencias que hasta ahora han impedido trascender a un modelo más eficiente en el enfoque de policía preventiva de proximidad y no de reacción, o en el de la capacidad basada no en la fuerza, sino en una re-concepción social del modelo de seguridad.

Es en este contexto de trabajo que ambos autores, Gerardo Ballesteros de León y Omar Lenin Luna Osorio, como miembros de la Mesa de Trabajo, es que exponemos algunos elementos de análisis jurídico que habilitarían la creación de esta Agencia Metropolitana de Seguridad, como acápite de un entramado institucional dedicado a construir Seguridad en la Ciudad.

---

<sup>425</sup> Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, MEJÍA RIVERA, Joaquín, MURILLO, Josué (coords.). *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*. Editorial San Ignacio. Editorial Guaymurás. ERIC. Tegucigalpa. 2014. Los propósitos generales son citados del texto de la presentación, pp. 11-17.



la sociedad por medio de la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social (prevención social del delito).

- Modificar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).
- Prevenir los delitos disminuyendo oportunidades de cometerlos, al aumentar para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y al reducir al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a las víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito).
- Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).<sup>426</sup>

Esto nos conduce a una hipótesis funcional ¿cómo integrar las funciones originarias de los municipios en un modelo que consolide las funciones de seguridad?, lo que nos lleva al siguiente estadio: la forja competencial básica.

### **3. CIRCUNSTANCIA: LA FORJA COMPETENCIAL BÁSICA PARA CONSTRUIR LA CIUDAD SEGURA.**

Uno de los principales desafíos para la construcción de una política metropolitana de *Ciudad Segura*, consiste en la forja competencial básica, fundada en el principio de legalidad y la reserva de Ley, y acordes a la distribución de áreas de responsabilidad conforme al Sistema Nacional de Seguridad, que comprende el funcionamiento de los tres niveles de gobierno.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de

---

<sup>426</sup> Oficina contra la Droga y el Delito. *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal*. Naciones Unidas. Nueva York, 2007. Accesible en [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Compendium\\_UN\\_Standards\\_and\\_Norms\\_CP\\_and\\_CJ\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf)

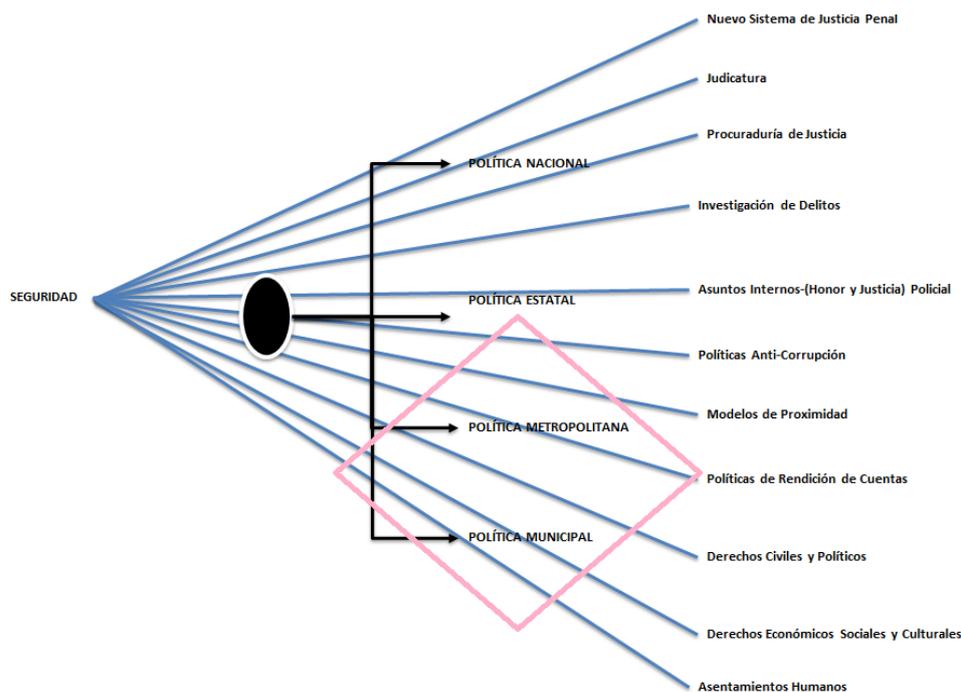
los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone respectivamente para cada orden de gobierno en su artículo 21.

En términos del artículo 115 fracción III inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prescribe la función de seguridad pública prevista en el artículo 21 Constitucional, así como la policía preventiva municipal y el servicio de tránsito, en el ámbito territorial municipal, corresponden a su ayuntamiento, el que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las referidas funciones o la prestación de los servicios a su cargo, observará lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios, previo acuerdo entre sus respectivos ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 2° establece que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, así como que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, y desarrollará programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Asimismo, el artículo 39 de la misma Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su penúltimo párrafo, prevé la posibilidad de que municipios entre sí, o con la participación del gobierno estatal, puedan coordinarse para cumplir con la función de la seguridad pública, así como en la consecución de los objetivos y fines constitucionales de la misma.



Espectro competencial de la Seguridad desde la perspectiva de la división de competencias en los tres niveles de Gobierno en el Sistema Nacional de Seguridad. Elaboración propia.

Los apartados “bajos” de la seguridad, que se enmarcan en el cuadro color rosa, se enfocan en las políticas de asentamientos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos civiles y políticos y rendición de cuentas, y tienen vinculación con la potestad del municipio dentro de sus funciones y servicios públicos; dejan de lado a las políticas de investigación de delitos, combate al crimen organizado y la administración de justicia en el ámbito del gobierno del estado y la federación.

Conforme al Código Urbano del Estado de Jalisco, el municipio es quien formula el ordenamiento territorial y la política urbana. Y es en ese entorno competencial donde el municipio puede generar las políticas de seguridad humana. De acuerdo con el Programa Habitat de las Naciones Unidas, desde la política urbana se pueden enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo “mediante la aplicación de un conjunto de acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las zonas urbanas marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo

comunitario para integrar estas zonas marginadas a las ciudades, y a sus habitantes, a las oportunidades que ofrecen”<sup>427</sup>.

Es importante mencionar que el municipio es quien puede generar externalidades positivas mediante la operación estratégica del ordenamiento territorial con la planeación urbana, el ordenamiento ecológico, la protección civil, dotando de permisos, licencias y actividades económicas tendientes a la transformación del entorno socioeconómico de los centros de población. Asimismo, y derivado de su Programa de Desarrollo Urbano, es el municipio quien puede ejercer modificaciones materiales al entorno de los centros de población mediante proyectos estratégicos de intervención. Es importante mencionar que el *espacio público* en toda su complejidad teórica y programática, es ahora un tema público de interés nacional. Desde el punto de vista metropolitano, implica un mismo árbol de problemas: los problemas urbanos y las condiciones de vida que genera<sup>428</sup>.

#### **4. SEGURIDAD URBANA/ SECURITIZACIÓN DEL ESPACIO**

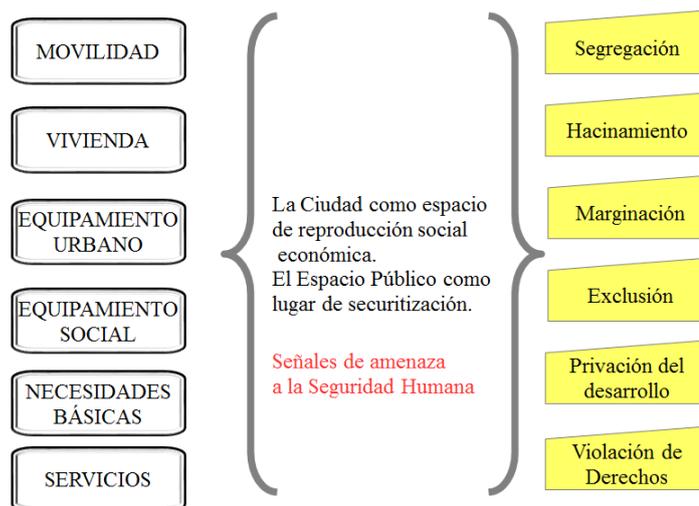
Siguiendo la pauta de lo dicho en el texto “La Seguridad Humana como Sistema Simbólico”, del libro referente “Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana”, retomamos la concepción ambiental de la seguridad de Günter Brauch en preguntas estructurantes: “¿ante quién construimos seguridad?; ¿seguridad para quién?; ¿seguridad contra qué?”<sup>429</sup>.

---

<sup>427</sup> PRECIAT LAMBARRI, Eduardo. “Equipamiento y desequilibrio territorial”. En EIBENSCHUTZ, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en México. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región*. Miguel Ángel Porrúa / UAM. México. 2007.

<sup>428</sup> Berry denomina “daily urban systems” (sistemas urbanos diarios) a las aglomeraciones urbanas dispersas que exigen a sus habitantes largos viajes de ida y regreso todos los días, para “dar una idea del flujo y reflujo diarios, determinantes de la cohesión del sistema” (Berry, 1975: 82). “[...] de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo” (*Ibíd.*).

<sup>429</sup> GÜNTER BRAUCH, Hans. “Securitización del espacio y del objeto de referencia”. En OSWALD SPRING, Úrsula y GÜNTER BRAUCH, Hans (comps.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. UNAM. México. 2009, p. 285.



Elementos de una política municipal frente a los reactivos de agresión y violencia que propician la inseguridad. Elaboración Propia.

La *Ciudad Segura* debe construir la posibilidad de construir estos entornos físicos, espacios y territorios que permitan la significación de la vida humana,<sup>430</sup> generen la posibilidad de construir planes de vida libres de violencia e induce a la espiral de la fuerza como mecanismo de sobrevivencia y poder. Contra esto, hay formas de conocer el fenómeno para revertirlo<sup>431</sup>.

Como fue dicho en “La Seguridad Humana como Sistema Simbólico”, en algunas ciudades y poblaciones, la posibilidad de tomar esas decisiones es verosímil dentro de su propio entorno urbano. En otras ciudades y poblaciones, esas decisiones se encuentran materialmente proscritas de su entorno. Los modelos de Ciudad Segura de ONU, y el modelo metropolitano de Guadalajara-Ciudad-Segura que nos concierne, sigue la veta de los estudios entre el ambiente urbano y la seguridad fue escrito por la antropóloga Jane Jacobs, en su famoso libro *Vida y muerte de las grandes ciudades (Life and death of the*

<sup>430</sup> Cfr. BERGER, Peter y LUCKMAN, Thomas. *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Paidós. Barcelona. 1997.

<sup>431</sup> “Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros”, Institut d’Aménagenet et d’Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS – Action SAFEPOLIS 2006 – 2007. “1) El peligro concreto de ser víctima de amenazas, agresiones u otros episodios de violencia (con el objetivo de robar, o como resultado de violencia gratuita). 2) La extendida ruptura de los códigos tradicionales de conducta cívica (dormir por las calles, escupir, orinar en público, mendigar de manera agresiva, etcétera). 3) La falta de cuidado de las zonas: manutención de los parques y espacios públicos, limpieza, ausencia de fuerzas de orden público y de guardianes, la falta de reparación del mobiliario urbano. 4) El sentimiento de inseguridad, elemento distinto de la inseguridad real, que a menudo está relacionado con factores como el deterioro, la falta de recorridos simples, la falta de vitalidad, la escasez de iluminación pública, etcétera”.

*large cities*)<sup>432</sup> la obra de Oscar Newman *Defensible space, crime prevention through urban design* (Espacio defendible, la prevención del crimen a través del diseño urbano)<sup>433</sup>, y a partir de esta tradición, los modelos que combinan la planeación urbana con la prevención del delito que toma el nombre de *Crime prevention through environmental design* (CPTED)<sup>434</sup>.

El conjunto de estas propuestas nos puede conducir a mecanismos y estrategias de securitización del espacio. Los agentes interventores serían aquellos capaces de construir centros urbanos en donde la reproducción social y económica propicie planes de vida dignos<sup>435</sup>, y un centro de gravedad hacia la cohesión social<sup>436</sup>.

## 5. CONTEXTO: EL ESPACIO PÚBLICO.

El espacio público es un poderoso leit-motiv para abordar problemas específicos de la ciudadanía, vinculada en su vida diaria; genera condiciones para analizar políticas públicas de vivienda, seguridad, infraestructura, agua, movilidad, transporte público y otras políticas de los tres niveles de gobierno.

---

<sup>432</sup> En resumen, gran parte de la seguridad, según Jacobs, se establece mediante el control espontáneo del ambiente urbano ejercido por sus habitantes. Como vecinos, transeúntes, locatarios, el papel de los habitantes en la seguridad se da “donde las calles están utilizadas tanto durante el día como por la noche, donde los espacios públicos están bien cuidados e inspiran confianza y sentido de pertenencia” Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana. AGIS – Action SAFEPOLIS 2006 – 2007.

<sup>433</sup> NEWMAN, Oscar. *Defensible space, crime prevention through urban design*. Macmillan. New York. 1972.

<sup>434</sup> SOSSO, Máximo. “Seguridad Urbana y Prácticas de Prevención del Delito”. En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Pena*. N° 10. Ad-Hoc. Buenos Aires. 2000.

<sup>435</sup> Por esta razón, es importante demarcar el concepto de “centro urbano” como lo denomina Manuel Castells, para comprender el espacio en donde se han de reproducir el mayor margen de actividades humanas para la reproducción social. Esto es, que mientras un centro urbano tenga mayor índice de actividades, espacios y oportunidades, será mayor entonces la cohesión social; y en tanto las actividades básicas de reproducción social se alejen de los centros de población, se generan efectos de marginación de las oportunidades, y de segregación socioespacial. CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigación en sociología Urbana*. Alianza. Madrid. 1981.

<sup>436</sup> GRANIER, Marie. *La dimensión espacial de la cohesión social*. Informe de investigación realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL. 2007.

Según la Declaración de Atenas sobre Espacios Públicos y el Hábitat, el equipamiento urbano genera funciones vitales para la reproducción social óptima de los habitantes en ciudades y centros de población<sup>437</sup>. Sus funciones vitales son:

- a) Circular (vialidad, transportes, fluidos, saneamiento)
- b) Educar (equipamientos educativos)
- c) Cuidar (equipamientos hospitalarios, sanitarios y de asistencia)
- d) Cultivarse (equipamientos culturales)
- e) Practicar el deporte (equipamientos deportivos)
- f) Jugar (equipamientos lúdicos)<sup>438</sup>.

Pero tenemos que hacer una clasificación estratégica, conceptual y legal de los espacios públicos, a efecto de tratarlos en su justa dimensión, y para proponer líneas de acción acordes a su entorno administrativo-político. Una primera división es:

- Espacios públicos como equipamiento urbano
- Espacios públicos como equipamiento social
- Espacios públicos como infraestructura de servicios

Asimismo, debe concebirse al espacio público como lugar natural para ejercer políticas públicas de diversa índole:

- recreación
- medio ambiente
- seguridad humana (securitización del espacio)
- desarrollo humano y social

Que a su vez, se vincula con políticas públicas relacionadas con la materia y área de responsabilidad pública. Los equipamientos urbanos, básicos y sociales tienen la función de vitalizar los centros de población para detonar el trabajo, el comercio, los servicios y las diversas oportunidades y opciones de vida de los habitantes de los centros de población.

---

<sup>437</sup> ONU. *Global Review of Human Settlements, a Support Paper for Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*. Centre for Housing, Building and Planning of the Department of Economic and Social Affairs, Pergamon Press, Exeter, Reino Unido, 1976.

<sup>438</sup> PRECIAT LAMBARRI, Eduardo. "Equipamiento y desequilibrio territorial". En EIBENSCHUTZ, Roberto (coord.). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en México... op. cit.*, pp. 1952-1957.

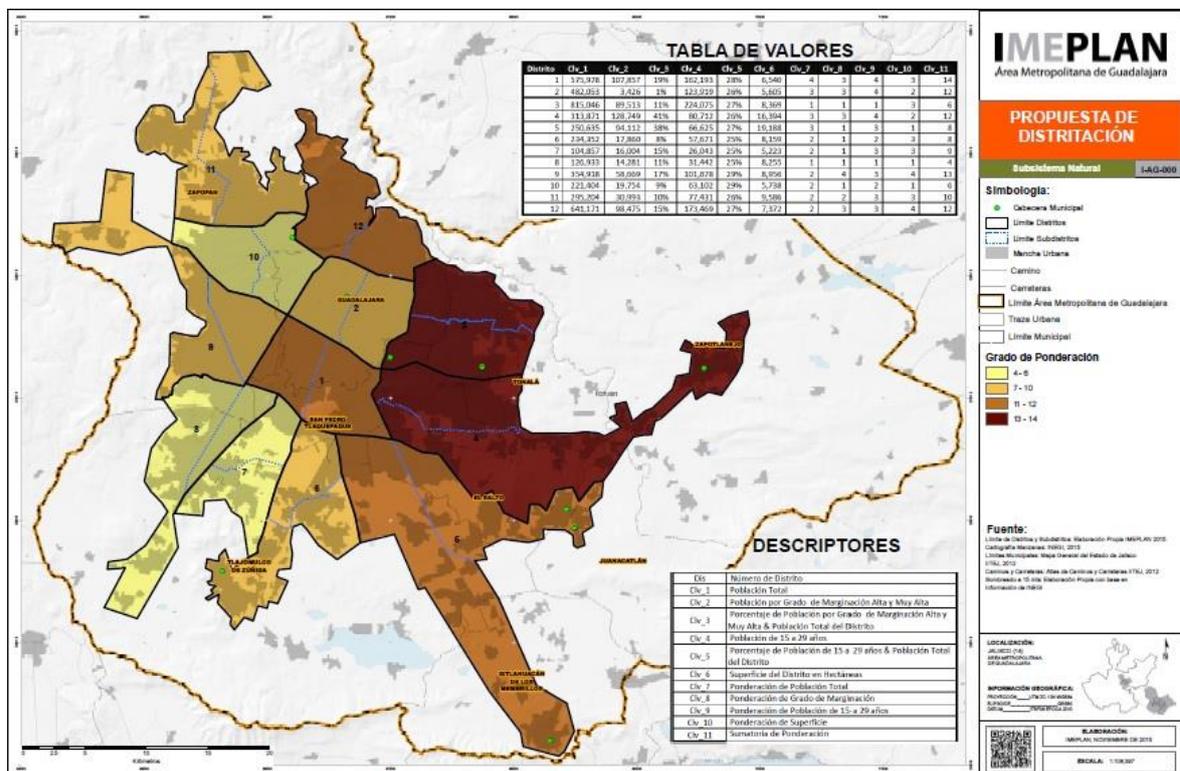
El papel primario el municipio consiste en la ordenación adecuada de los territorios mediante el equilibrio de demarcaciones para el desarrollo urbano, para el ordenamiento ecológico, expedición de permisos, licencias y trazados territoriales que permitan el desenvolvimiento natural de los agentes económicos, sociales y culturales. Para detonar mejores condiciones de vida, el municipio puede incidir directamente sobre el territorio con equipamientos básicos y sociales, de manera tal que se resuelvan los derechos básicos de las personas y para facilitar los elementos para una reproducción social óptima.

La función territorial del municipio, en su ejercicio de delimitación de distritos, polígonos y zonas para el desarrollo urbano, la dotación de infraestructura o equipamientos, es la base a partir de la cual el Ayuntamiento debe garantizar la prestación de funciones y servicios públicos descritos en el artículo 115 de la Constitución Política: de manera uniforme, equitativa, estable, permanente, de interés público y externalizables. Estas máximas de cobertura y equidad de los servicios y funciones públicas sólo serán posibles materialmente cuando los centros de población tengan la infraestructura, equipamiento y servicios suficientes. Y muy importante decirlo: la cobertura de funciones y servicios públicos es el medio técnico y de gobierno mediante el cual, el Municipio garantiza y protege los Derechos Humanos, muchos de los cuales forman parte de lo que entendemos como Seguridad Humana. Y la <securitización del espacio> es fundamentalmente exigible desde el repertorio de actos de gobierno territorial del Municipio.

Por esta razón el municipio debe generar una política de especialización sobre los espacios públicos, los equipamientos básicos y los equipamientos sociales, para referenciarlos con las actividades básicas de comercio y servicios de cada centro de población, a fin de concebir la capacidad de reproducción social de los habitantes.

En este orden de ideas, la configuración del modelo de Ciudad Segura debe entender la totalidad del territorio metropolitano conforme a necesidades globales de seguridad, y generar demarcaciones funcionales para determinar polígonos de seguridad pública. Aquí se expone un primer esbozo de demarcación de distritos para la aplicación del modelo, considerando entre otros elementos:

1. Población total
2. Población por grado de marginación
3. Población de 15 a 29 años
4. Superficie en hectáreas
5. Estructura vial
6. Medio Físico
7. Límite de colonias
8. Índice delictivo
  - a. Faltas administrativas
  - b. Fuero común
  - c. Fuero Federal



Ejercicio preliminar de análisis para la demarcación de distritos metropolitanos de seguridad. Esbozo ilustrativo, sin carácter normativo. Fuente: Unidad de Planeación y Programación. IMEPLAN. 2015.

Otros elementos de análisis

- Infraestructura disponible
- Equipamiento disponible
- Vinculación con otros actores y relaciones causales observadas

- Coordinación con otras instituciones de seguridad
- Vinculación y coordinación con los sistemas de protección civil, bomberos y atención médica de urgencias.

Elementos operativos de intervención:

- Patrullas
- Unidades de atención
- Radio y telecomunicaciones
- Unidades aéreas
- Cruz Verde, Bomberos

Estos elementos espaciales, funcionales, y de equipamiento, serán a su vez fórmulas de ponderación jurídica de regulación de los distritos como unidades territoriales, administrativas y operativas para aplicar todas las dimensiones de la seguridad.

## **6. CONTEXTO: CONSTRUIR EL MODELO METROPOLITANO DE SEGURIDAD.**

Durante muchos años en México, ha predominado la concepción de la seguridad pública<sup>439</sup> con un enfoque reactivo policial y preventivo, lo que ha originado que la Federación, los Estados y los Municipios, división política administrativa del Estado Mexicano, enfoquen sus esfuerzos en adquirir más patrullas, comprar más armas, chalecos, radios y municiones para posibilitar el combate a la delincuencia; mientras que por su parte y de manera desarticulada se hagan esfuerzos para instrumentar una política de prevención de la violencia y de las conductas delictivas a través de programas diseñados desde el centro del país y en muchos casos detrás de un escritorio.

El combate al delito no sólo se ha dado en la calle, sino desde el ámbito estadístico a fin de convencer a la población que las políticas públicas instrumentadas están dando los resultados prometidos y que la inseguridad va disminuyendo. No obstante lo anterior, la pobreza va en incremento, al igual que la percepción de inseguridad y los indicadores

---

<sup>439</sup> Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente a partir del día 03 de enero de 2009: como aquella que “tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo”.

relativos a delitos de alto impacto social, que nos reflejan una profunda crisis de seguridad pública mexicana.

Intentando cambiar la visión de enfoque en lo reactivo policial y situarnos en los modelos que han demostrado ser exitosos para disminuir la delincuencia, probados en ciudades como Nueva York, Bogotá y otras cerca de 200 ciudades alrededor del mundo, es que la ciudad de Guadalajara que engloba a un total de 9 municipios, a partir de la propuesta del Alcalde del municipio de Guadalajara<sup>440</sup> Ingeniero Enrique Alfaro Ramírez, y retomada por los nueve alcaldes del Área Metropolitana de Guadalajara, está proponiendo un modelo ex profeso para dicha ciudad, que ha sido conceptualizado de manera primigenia por un grupo de expertos en el tema de seguridad pública, ciudadana y humana, coordinados por el Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona<sup>441</sup>, en el que se trabajó en los años 2013 y 2014; que para ser concretizado se ha encargado al equipo de Jurimetria, y que se ha llevado a la Mesa de Trabajo que nos ha llevado a este texto.

Con motivo de diversas reformas legales al marco jurídico local en el Estado de Jalisco, desde 2009 se introdujo la visión metropolitana en el desarrollo de la ciudad, modelo de organización aún no regulado a nivel constitucional federal, sin embargo se posibilita a través de la coordinación y asociación intermunicipal<sup>442</sup>, lo que le da certidumbre jurídica al modelo metropolitano de seguridad, que se ve robustecido con el propio marco jurídico local estatal en la materia.

El modelo parte de la identificación de 8 principales problemáticas que han impedido el desarrollo y la habitabilidad con seguridad de los ciudadanos de la urbe de Guadalajara, establecidas de la siguientes manera: a) acciones individuales y no coordinadas entre los municipios; b) esquema policial insuficiente y agotado; c) políticas de prevención aisladas; d) falta de mecanismos de participación ciudadana; e) pocos espacios públicos, de mala calidad y en desuso; f) violación sistemática de los derechos humanos; g) sistema de procuración de justicia fallido; y h) presupuesto mal orientado. Problemas para los cuales se considera necesario desarrollar las siguientes estrategias:

---

<sup>440</sup> Que asumió el cargo a partir del 01 de octubre de 2015, por un periodo de tres años (2015-2018).

<sup>441</sup> Catedrático y profesor Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y Director General de “Jurimetria Consultores Políticas Públicas y Derecho Sociedad Civil”.

<sup>442</sup> En términos del artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- coordinación metropolitana
- creación de la policía metropolitana
- acciones de prevención metropolitanas
- generación de mecanismos de participación ciudadana
- recuperación de espacios públicos
- respeto a los derechos humanos
- innovación en el sistema de justicia y reorientación del presupuesto en seguridad pública.

Al igual que aplicar acciones específicas, entre las que se encuentran:

- a) Integración del Modelo Metropolitano de Seguridad, mediante la constitución de las instancias de coordinación intermunicipal en materia de seguridad pública;
- b) Instauración de la Policía Metropolitana, y su correspondiente profesionalización, equipamiento, y la actuación auxiliada desde una perspectiva científica con apoyo de los avances de la tecnología, en coordinación con otros órdenes de gobierno;
- c) Implementación de programas contra la violencia intrafamiliar, por la cultura de la legalidad, para la regularización educativa, de proximidad con sectores vulnerables inmersos en grupos de violencia cotidiana urbana, y para facilitar el acceso al mercado de trabajo, así como para la apropiación de normas básicas de convivencia y comportamiento ciudadano;
- d) Constitución de comités ciudadanos por cuadrantes, vinculación con promotores de la cultura, la paz y la legalidad, así como con comerciantes y empresarios;
- e) Creación de políticas sobre espacios públicos;
- f) Armonización de la legislación y normatividad en congruencia con las políticas públicas de conformidad con los principios y bases para la protección y salvaguarda de los derechos humanos, considerando la capacitación mediante los mecanismos del servicio profesional de carrera;
- g) Reorientación del presupuesto público en congruencia con las acciones previas, y considerando la participación de mecanismos de financiamiento

mixtos o alternos que permitan la consecución de los objetivos del nuevo Modelo Metropolitano de Seguridad.

Estas acciones se sustentan en cinco principios que rigen el modelo metropolitano: visión metropolitana, cultura de paz, diseño de nuevas instituciones, cultura de la legalidad y gobernanza por una ciudad segura.

Dicho modelo se pretende instrumentar a través de un Convenio Específico de Coordinación Metropolitana para el ejercicio de las funciones de seguridad pública y policía preventiva, tomando en consideración que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posibilita dichas formas de organización entre Municipios. El Convenio pretende ser el instrumento normativo a través del cual se da vida al modelo metropolitano de seguridad.

Dado que la seguridad pública es una función y no un servicio público en el contexto jurídico mexicano, no puede ser renunciada por ninguno de los tres órdenes de gobierno responsables de su ejecución, esto es, el Municipio, el Estado y la Federación, sin que pase desapercibido que los problemas de seguridad en la ciudad, rebasan las fronteras territoriales de los Municipios, y que para cumplir con el derecho a la ciudad, a la seguridad humana y a la seguridad pública, es preciso buscar la mejor manera de coordinación y de hacer eficaz la prestación de la citada función pública.

En ese orden de ideas, el modelo propuesto respeta los mandatos constitucionales y sin perder de vista lo complejo y multifactorial, de los detonantes que dan pie a los problemas de inseguridad y violencia, parte de una concepción integral y transversal para su abordaje. De tal manera que la primer instancia que se constituye como elemento central para la coordinación metropolitana es la denominada "Junta de Coordinación Metropolitana" establecida con el carácter político que la reviste al estar conformada por los Presidentes Municipales del área metropolitana, quienes mantienen el mando de la policía municipal; instancia cuyo objetivo es dar dirección a la policía metropolitana para aportar las acciones pertinentes para dotar de contenido práctico al derecho a la ciudad, desde el ámbito de la seguridad pública.

Al ser un órgano colegiado integrado por distintos actores políticos, la actual regulación<sup>443</sup> establece la dirección del mismo, por parte de un Presidente Municipal que coordina los trabajos de dicho órgano por un periodo de seis meses, pero en el que en la toma de las decisiones todos los involucrados cuentan con derecho a voz y voto e incluso no obstante que es un organismo intermunicipal, pretende la inclusión del siguiente orden de gobierno, esto es el estatal, ya que en el ámbito de la seguridad la suma de otros actores que directa o indirectamente inciden es relevante<sup>444</sup>, máxime que la normatividad<sup>445</sup> contiene disposiciones expresas que obligan a una coordinación en el tema.

A fin de coadyuvar en la operación e instrumentación de la seguridad pública, se concibió la operación de “gabinetes multidisciplinarios de vinculación”, que toman en cuenta las recomendaciones del modelo ONU-Hábitat de Ciudades Seguras, que se incorporan al régimen global de coordinación metropolitana:

- a.- Prevención Social y Situacional del Delito;
- b.- Desarrollo Social;
- c.- Derechos Humanos y Género;
- d.- Prevención y Salud;
- e.- Justicia y Cultura de Paz;
- f.- Desarrollo Económico;
- g.- Espacios Públicos;
- h.- Educación, cultura y deporte; e
- i.- Seguridad urbana y protección civil.

---

<sup>443</sup> Establecida en el denominado “Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del área metropolitana de Guadalajara”, publicado en el periódico oficial “el Estado de Jalisco” el día 18 de febrero de 2014.

<sup>444</sup> Caso concreto en los temas de empleo, educación y la propia seguridad, en donde el gobierno del Estado de Jalisco, tiene que aportar para articular esfuerzos y recursos de la mejor manera.

<sup>445</sup> En tal sentido puede consultarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, obliga a la coordinación entre órdenes de gobierno.

Considerando que en el Régimen de Coordinación Metropolitana existe un Consejo Consultivo, que tiene funciones equiparables a los Gabinetes Multidisciplinarios de Vinculación, y en virtud de que el Régimen de Coordinación Metropolitana tiene previsto en un mediano plazo la creación de agencias e instancias para la ejecución de funciones y servicios públicos correlacionados con los temas que se indican en el modelo ONU-Habitat, es así que los temas modelados para ser resueltos a través de los Gabinetes Multidisciplinarios de Vinculación se equiparán en las Mesas de Trabajo del Consejo Consultivo, o de aquellas mesas que la Agencia Metropolitana de Seguridad pida expreso a la Junta de Coordinación Metropolitana. En cualquier escenario, se pedirá un desarrollo planificado de sesiones, orden del día, seguimiento de acuerdos y resoluciones de conformidad con las demandas de información y solicitudes especiales que se realicen para el desarrollo del Modelo Metropolitano de Seguridad.

El Consejo Ciudadano que demanda el modelo ONU-Habitat de Ciudades Seguras, será adoptado por el vigente Consejo Ciudadano Metropolitano, a efecto de no crear estructuras diacrónicas. Al Consejo Ciudadano se le agregará un marco potestativo para acoger sesiones concurrentes especiales, con la participación de ciudadanos, académicos y representantes de la sociedad civil, con la visita eventual o continua de funcionarios públicos, el sector empresarial y representaciones de los distritos metropolitanos.

El Modelo Metropolitano de Seguridad Contempla la Agencia Metropolitana de Seguridad es un organismo público descentralizado intermunicipal cuyo objeto es la coordinación intermunicipal en las materias de seguridad pública y policía preventiva del Área Metropolitana de Guadalajara, convenida entre los ayuntamientos integrantes de ésta, en los términos de los artículos 21, 73 fracción XXIII y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Agencia Metropolitana de Seguridad contará con dos órganos desconcentrados denominados Unidad Interna de Investigación y Ombudsman de la Policía Metropolitana, las cuáles contarán con autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones y para la consecución de sus objetivos, los cuáles serán respectivamente, para la Unidad Interna, la investigación de las quejas y denuncias en contra de los integrantes de la Policía Metropolitana para hacerlas del conocimiento de los órganos de control interno municipales quienes instruirán los procedimientos correctivos y sancionadores

correspondientes, y por otro lado, el objetivo del Ombudsman será velar por los derechos laborales, mejoras y dignificación de los elementos operativos comisionados o adscritos al Modelo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

El Modelo Metropolitano de Seguridad exige un esquema de financiación básica del órgano público descentralizado de la Agencia Metropolitana de Seguridad, con base en Acuerdo Administrativo suscrito por los gobiernos que integran el modelo, donde se presupueste el funcionamiento administrativo fundamental a partir de un presupuesto autorizado, soportado a través de contribuciones proporcionales de las contrapartes, establecidas por fórmula, y debidamente autorizadas en los presupuestos de egresos de sus administraciones, y los mandatos necesarios en las tesorerías y administraciones.

El Modelo Metropolitano de Seguridad deberá forjar un Plan Anual de Trabajo donde se incorporen los fondos y programas federalizados de seguridad pública o los fondos y programas federalizados que cumplan los propósitos de la prevención del delito y las violencias, la mejora regulatoria u otras materias equiparables que alimenten al Modelo, y que generen una correcta relación de rendición de cuentas financiera, operativa, de gestión, desempeño e impacto.

Si el enfoque del modelo metropolitano, es partir de la seguridad humana como elemento indispensable para cumplir con la finalidad de brindar seguridad ciudadana y seguridad pública, no deben pasar desapercibidos, los policías que en México derivado de una serie de disposiciones legales a nivel constitucional<sup>446</sup> y secundario, ven restringidos sus derechos humanos, como el derecho al trabajo, al desarrollo personal, profesional y familiar, el derecho de acceder a puestos públicos. Por lo que el modelo metropolitano, contempla un organismo denominado “Ombudsman de la Policía”, encargado de velar por los derechos laborales, mejoras y dignificación de los elementos operativos insertos en el modelo; cuya dependencia está sujeta al Consejo Ciudadano Metropolitano, con lo que se pretende dotarle de la legitimidad ciudadana y de su apoyo, así como alejarlo del control de los Presidentes Municipales.

---

<sup>446</sup> La reforma a la seguridad pública y justicia penal, publicada el 18 de junio de 2008, también introdujo además del sistema acusatorio mexicano, restricciones a los derechos humanos de los policías al prohibir la reinstalación en el trabajo, de aquellos policías aun cuando su despido fuera injustificado. Máxime que si derivado de la aplicación de los denominados “controles de confianza” salen no aptos o reprobados, no pueden trabajar con ese antecedente, en ninguna corporación de seguridad pública, municipal, estatal o federal, en todo el país.

Con dicha forma de organización se cumple con los postulados constitucionales y legales que norman la seguridad pública en México, se evita la conformación de un órgano intermedio prohibido por la Constitución mexicana, pero además se posibilita la adecuada asociación y coordinación intermunicipal en las materias de seguridad pública y policía preventiva municipal. La finalidad de la policía metropolitana, es sumar los recursos humanos, materiales y financieros, a fin de orientarlos a los problemas del área metropolitana, en los que la intervención aislada de los Municipios no ha dado los resultados deseados, con base en un diagnóstico y la realización de un mapa de vulnerabilidades, que determine los cuadrantes de intervención integral y transversal de la política pública de seguridad humana, es decir, se pretende articular a las distintas instancias metropolitanas descritas, atendiendo las 8 problemáticas aludidas, con la adecuada intervención de una policía metropolitana de proximidad que permita el acercamiento con la población, y a la que se pretende brindar de las herramientas necesarias para desplegar acciones de policía y prevención comunitaria, con base a análisis criminógenos y de violencia presentes en la ciudad.

Al igual con la policía metropolitana, se pretende hacer frente a una realidad insoslayable, el estado de fuerza policial, es insuficiente para cubrir las necesidades del área metropolitana de Guadalajara, ya que a nivel Latinoamérica la proporción de policías por cada mil habitantes es de 2.8, mientras que la de dicha área es de 1.5, debido a una sensible disminución de elementos policiales, entre otros motivos, por el grave riesgo que representa en México ser policía, la falta de un servicio profesional de carrera, bajos salarios, ausencia de prestaciones sociales, pero también por políticas de control inadecuadas que han originado una sensible pérdida del estado de fuerza policial, aunado a que el reclutamiento de elementos implica inversión en tiempo y dinero, con lo que poner un policía en la calle en México lleva cuando menos 8 meses de trabajo previo, sin que sea lo óptimo o deseable, ya que otros países latinoamericanos para ello, han desarrollado carreras de hasta cinco años para llevar a cabo la función policial.

El contar con una policía metropolitana representa retos en otras áreas que es preciso abordar, tales como la aplicación de reglamentos homologados de policía y buen

gobierno<sup>447</sup>, juzgados cívicos para sancionar las infracciones a dichos ordenamientos, instrumentación de métodos alternos de solución de controversias a través de instancias municipales, así como protocolos de actuación homologados tanto para la preservación del lugar de los hechos en las escenas del crimen, manejo de la cadena de custodia, uso legítimo y proporcional de la fuerza, medición de riesgos en materia de violencia intrafamiliar, entre otros.

Dada la actuación de la policía metropolitana en un ámbito territorial mayor al municipal y debido a los ámbitos de competencia local de las instancias de disciplina y sanción de los propios Municipios, surge como necesaria la conformación de una Unidad Interna de Investigación, con competencia en toda el área metropolitana, que pueda desplegar acciones de investigación, pero que debido a nuestro marco jurídico nacional, sólo podría investigar posibles conductas contrarias al régimen de disciplina o de responsabilidad administrativa, y entregar sus resultados a las instancias municipales para que estas sean las encargadas de llevar a cabo la substanciación de los procedimientos correspondientes y a través de los órganos competentes se determine la sanción o separación de los policías.

Al igual que con lo hasta aquí dicho, se pretende que la Agencia Metropolitana de Seguridad Ciudadana, cuente con un área especializada, denominada “Coordinación de Estudios para la Convivencia y Seguridad Ciudadana”, la que se piensa debe contar con cuatro áreas, una de normatividad, otra que aborde los temas de política criminal y buenas prácticas, una más de prevención situacional del delito y finalmente una de seguimiento y evaluación, las que ayudarán a que en la parte técnica opere el modelo metropolitano para cumplir con el objetivo de que los Municipios del área metropolitana, cumplan con el derecho a la ciudad desde una perspectiva de seguridad humana.

## **7. CONCLUSIONES.**

Es claro que instrumentar un modelo tan complejo y completo, lleva inmersos muchos retos que tienen que anticiparse o bien los que no se pueda, resolverse de la mejor manera posible. Aquí se exponen algunos elementos de análisis entre varios que

---

<sup>447</sup> Reglamentos que son de competencia municipal y que en México se traducen en la sanción de infracciones administrativas, distintos a los delitos cuya persecución corresponde al Ministerio Público.

deberán desarrollarse e incorporarse en el modelo. Sin embargo el principal y elemental reto para que pueda funcionar un Modelo Metropolitano de Seguridad, es la disposición de los actores políticos y de los servidores públicos que habrán de enfrentar los retos en el día a día, convencidos de que lo hasta hoy realizado, nos ha mantenido en un nivel de impunidad preocupante, sin satisfacción para los usuarios del sistema de seguridad y sin posibilidades efectivas de cumplir con el derecho a la seguridad, que es un derecho público subjetivo que se construye con instituciones que permitan la transformación del espacio, de la comunidad y de los fenómenos de agresividad y violencia que emergen de manera constante en la retícula de la ciudad.



## LA PERCEPCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

---

*Glenn Flores***1. INTRODUCCIÓN**

Los investigadores de la comunicación social saben que los medios de comunicación masivos provocan múltiples efectos en distintos tipos de personas, con diferentes resultados. Es sumamente factible hacer generalizaciones de la incidencia de los medios, pero es muy difícil comprobarlas. Los estudiosos saben que estas condiciones son muy difíciles de medir.

La teoría de la aguja hipodérmica establecía que los contenidos provenientes de los medios guardan un vínculo causal directo con el comportamiento de las personas. La teoría afirmaba que los medios eran capaces de inyectar ideas en una persona tal y como una aguja le inyecta líquidos<sup>448</sup>. Esta primera sospecha sigue pesando en la mentalidad de gran parte de la población mundial, aun cuando esta teoría ha sido descartada.

Así, como en todas las ciencias naturales y sociales las investigaciones sobre los medios de comunicación masiva están basadas en una línea de pensamiento, cada nuevo trabajo arroja un poco más de conocimiento sobre los estudios anteriores. Y precisamente eso fue lo que ocurrió con la teoría de la aguja hipodérmica. Con el devenir del tiempo, la idea de que la audiencia absorbía todos los mensajes de los medios sin discernimiento alguno y que todos los públicos reaccionaban de la misma manera ante cada mensaje pasó a considerarse como incorrecta. Las investigaciones revelaron que el análisis de los efectos era una tarea sumamente ardua.

Se solía pensar que la influencia de los medios de comunicación en el público era de fácil medición porque había una correlación directa entre los mensajes, los contenidos y los efectos de los medios. En el presente trabajo se analizará la relación entre la violencia y los medios masivos desde un enfoque socio- económico y no desde el género

---

<sup>448</sup> Al respecto consúltese al propulsor de esta teoría, LASSELL, Harrold D. *Propaganda in The World War*. Martino Fine Books. Eastford, CT. 1921.

periodístico de la “nota roja” o “nota amarilla”, que en varios periódicos del continente americano se designa también como “noticia de sucesos”.

La comunicación es el intercambio directo o indirectos de símbolos y es a través de estos que las culturas se mantienen. Los medios masivos de comunicación sirven para transferir esquemas socioculturales de correspondencia a las nuevas generaciones, pero ante la globalización, tales tradiciones y esquemas socioculturales de las diferentes sociedades que proliferan en cada rincón de la tierra, se transmiten al mundo a través de los medios de comunicación masiva. Especialmente la cultura de aquellas sociedades que desde la época colonial y después de la segunda guerra mundial han tenido dominio sobre los recursos de la humanidad.

El fundador del campo de las comunicaciones académicas Wilbur Schramm junto a Williams Rivers, anunciaron lo siguiente: “En la actualidad no sabemos bien a bien lo que el sistema de medios está causando en el comportamiento individual y mucho menos en la cultura [...] No podemos decir simplemente que los medios penetran imágenes en una mente en blanco, porque entonces caeríamos en una visión demasiado superficial del proceso de la comunicación”<sup>449</sup>.

A la luz de lo anterior, este capítulo no tiene como objetivo agotar el tema violencia - medios de comunicación, sino más bien dejar abiertas muchas inquietudes de forma y fondo, tantas como sea posible, para que en el futuro quienes estamos interesados en el estudio de los medios contestemos las interrogantes.

## **2. LOS MITOS, LA COMUNICACIÓN Y LA VIOLENCIA**

Para que los Estados funcionen los pueblos establecen esquemas culturales que rigen las relaciones sociales. La manera más sólida para transmitir estos valores culturales son los mitos que esencialmente son un conjunto de símbolos. Muchos de estos mitos se repiten a través de las diferentes culturas con alguna que otra variación entre ellas, como lo explicó el experto en mitología Joseph Campbell<sup>450</sup>, y son partes intrínsecas para el

---

<sup>449</sup> SCHRAMM, Wilbur. *La historia de comunicación humana: la cueva que pinta a microchip*. Harper & Fila. Nueva York. 1988, p. 34.

<sup>450</sup> Véase CAMPBELL, Joseph. *El Héroe de la Mil máscaras: psicoanálisis del mito*. Fondo de Cultura Económica. México. 2001. En esta obra Campbell rompe la estructura del héroe y las similitudes de este en varias culturas.

funcionamiento de los modelos culturales en las diferentes sociedades donde se han desarrollado los seres humanos. Los mitos suelen transmitirse a través de historias, cuentos, hechos, lugares históricos y tienden a tener héroes.

En América Latina los países comparten muchos mitos que tienen varias similitudes. Pero lamentablemente un gran número de los mitos que se transmiten van de la mano con la violencia y la guerra como mecanismos para la regeneración cultural y social. Se fomenta que a través de la guerra se expande la cultura, se mantiene íntegra la nación y se avanza en materia política y social. En México está Pancho Villa, Emiliano Zapata y la Revolución, y alrededor de ellos se construyen canciones y cuentos; en América del Sur está Simón Bolívar, a quien le han construido anécdotas, novelas, etc.; en Nicaragua sobresale la figura de Sandino de la cual en cada aldea en Nicaragua se tiene una leyenda diferente.

Pero la vida de estos héroes también estaba llena de bellas acciones de cariño, independencia, equidad y sobre todo paz. La guerra y la violencia son el fracaso de las expresiones más altas de un ser humano. El mito de la regeneración a través de la violencia se ha construido con hombres y mujeres que en algún momento se alzaron en armas pero quienes han escrito la historia y manejan los hilos del poder, y gobiernan nuestras naciones han insensibilizado sus mejores cualidades que han sido, entre otras, el amor y la solidaridad. El objetivo es manipular el imaginario de las naciones y hacer creer a sus poblaciones que la violencia en todas sus manifestaciones es algo normal<sup>451</sup>. Así observamos que muchos feriados nacionales y fechas donde se libraron batallas y se cometieron actos de violencia son celebrados o conmemorados en todos los países del globo terráqueo<sup>452</sup>.

Finalmente, hay que comprender que los medios de comunicación masiva son la forma moderna de cambiar y transferir símbolos culturales como lo fueron los mitos en el pasado. Hay que crear maneras de sustentar en este mundo globalizado los únicos

---

<sup>451</sup> Al respecto véase, SLOTKIN, Richard. *Gunfighter Nation: The myth of the frontier in twentieth century America*. University of Oklahoma Press. Oklahoma. 1992.

<sup>452</sup> La muerte de los héroes nacionales se celebra, pero paradójicamente no se celebran los días de sus nacimientos. La fecha en que ocurrió el ataque a Pearl Harbor en Estados Unidos son días de conmemoración. Sin embargo, el acuerdo de cese al fuego con Japón no se conmemora.

valores que llevan al desarrollo humano, la solidaridad y la paz, que todavía mantienen nuestras sociedades y alejarnos de los principios que fomentan la violencia.

### **3. ¿QUÉ ES LA VIOLENCIA Y CUÁLES SON LOS FACTORES QUE INCIDEN EN ELLA?**

La Enciclopedia Universal 2012 señala que “La violencia es un comportamiento deliberado que resulta en daños físicos o psicológicos a otros seres humanos [...] aunque no necesariamente, con la agresión, ya que también puede ser psicológica o emocional, a través de amenazas u ofensas”.

Los causales de la violencia son múltiples y variadas. Como lo indica la socióloga Leticia Salomón, “[s]eñalar a una sola de ellas lleva implícito el señalamiento de lo que pretenden que sea su solución, por ejemplo, decir que se debe a la falta de control por parte de los padres, es sugerir la importancia de la disciplina inculcada a través del servicio militar; decir que es causada por una crisis de valores es sugerir un papel protagónico para las iglesias y los cuarteles; y decir que está asociada al aumento de la pobreza estigmatiza a los pobres diciendo implícitamente que todo pobre es un potencial delincuente”<sup>453</sup>.

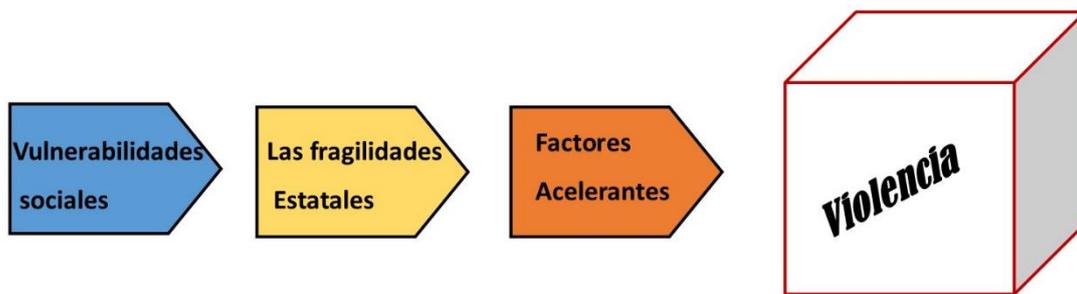
Siguiendo esta lógica podríamos decir que cuando se culpa a los medios de causar o incitar a la violencia, es sugerir que el sistema de dominación debe ejercer control sobre todos los medios de comunicación y que estos emitan una uniformidad de criterio que sostenga al sistema actual de control socio-económico de un país.

Según el experto en violencia y delincuencia Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), son tres los factores que en conjunto permiten pronosticar los niveles de violencia, ya que en ellos están los causales de la misma: Las vulnerabilidades sociales, las fragilidades estatales y los factores acelerantes. Las vulnerabilidades sociales son cuestiones que afectan a la ciudadanía y en particular a los grupos vulnerables de una sociedad como las mujeres y a los jóvenes. Su presencia aumenta la violencia en una zona<sup>454</sup>.

---

<sup>453</sup> SALOMON, Leticia. *Boletín Especial número 2/6 Los factores de la Inseguridad: Criminalidad y Violencia*. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa. 2014.

<sup>454</sup> BLACKWELL, Adam. *Enfoques situacionales de la delincuencia y la violencia: El Caso de América Latina*. Wilson Center. Latin American Program. Mayo de 2015, pp. 2-3.



A continuación analizaremos e interpretaremos 5 de los 10 factores que según Blackwell inciden en el incremento de la violencia, ya que a la luz de la realidad hondureña puede considerarse los catalizadores de la vulnerabilidad social en el país<sup>455</sup>.

- a) **Inequidad de género:** Honduras es uno de los países donde se cometen más femicidios en el continente americano, aun mayor a los abusos que se cometen en los estados árabes.
- b) **Atención médica insuficiente:** En nuestro país el sistema de salud es casi inexistente, los hospitales estatales sobresalen por su ineficiencia y carencia de insumos médicos.
- c) **Educación deficiente:** En Centro América el país con el más alto nivel de analfabetismo es Honduras.
- d) **Subempleo:** Debido a que en Honduras se vive bajo la hegemonía de una economía feudal-neoliberal, el Estado carece de políticas públicas para crear empleos. Y los profesionales tiene que dedicarse a otro tipo de labores ajenas a su profesión para subsistir.
- e) **Cultura del materialismo y de la inmediatez:** El materialismo es uno de los peores males que hemos heredado del sistema global de dominación económico y cultural. En Honduras se asesina a personas por los celulares, los automóviles y otras cosas materiales que en realidad son innecesarias para el desarrollo humano. La inmediatez ha saturado las mentes de los jóvenes, ya que la cultura de

<sup>455</sup> Salvo mención en contrario, se sigue lo señalado en el documento citado *supra* en las pp. 3-5.

la adquisición de bienes tiene que ser inmediata. La cultura del ahorro ha sido sustituida por la epidemia del crédito para mantener endeudados a nuestros pueblos.

El segundo factor que incide en la violencia de una sociedad son las fragilidades estatales e institucionales. Estas son representadas según Blackwell por instituciones, mecanismos de apoyo ineficaces proporcionados por los gobiernos, las comunidades, las ONGs y aun el sector privado. Estos servicios y mecanismos de apoyo son débiles o inexistentes en un Estado como Honduras con amplias zonas de vulnerabilidad.

Analizaremos los cuatro ejes que conforman este factor:

- a) **La Infraestructura del Estado:** En la actualidad la estructura del Estado Republicano que tenemos está al borde de caer en el precipicio de un Estado fallido, ya que, entre otras cosas, privatizar los pocos servicios y empresas públicas implica la aceptación gubernamental de su incapacidad para administrar el país. No existe una coordinación entre los diferentes entes del Estado. Cada día que pasa el Estado depende más de las ayudas internacionales y hasta del sistema judicial e investigativo de los Estados Unidos. Y en cuanto a los servicios básicos, no hay capacidad o voluntad política para brindarlos eficientemente y sin discriminación.
- b) **Las ONGs:** Por un lado, muchas ONGs se han ideologizado y por otro, un gran porcentaje de ellas tiene vínculos estrechos con los gobiernos de turno a quienes les han demostrado una alta vocación servil. También un buen número de ONGs han perdido sus objetivos para los cuales fueron creadas y se han concentrado en gestionar proyecto tras proyecto para que su clientela mantenga una “chamba”.
- c) **Sector Privado:** Un porcentaje del sector privado se ha convertido en una de las tantas aves de rapiña que coexisten en este país. Este sector se ha caracterizado por ser parasitario y estar sobre la “rebusca” de lo que puede conseguir de la “cosa pública”, no de lo que puede aportar a Honduras. Los máximos evasores del fisco son los entes privados, según lo informa la extinta Dirección Ejecutiva de Ingresos. Incluso, las recientes detenciones y extradiciones de empresarios a

Estados Unidos refleja la existencia de relaciones empresariales con el crimen organizado con el fin de maximizar sus ganancias. A su vez, la lógica de un importante sector del empresariado es obtener sus beneficios financieros basándose en la explotación de sus trabajadores y no en la eficiencia de su producción o en la venta de servicios.

- d) Servicios del Estado:** De los tantos servicios que debe proveer un Estado nos enfocaremos en dos: Los servicios correctivos y los servicios judiciales. El primero es prácticamente inexistente, no hay un sistema correctivo funcional en el país y el segundo esta extremadamente politizado, con una influencia enorme del poder ejecutivo que en muchas ocasiones dicta las sentencias desde casa presidencial.

Finalmente, indica Blackwell que existen los factores acelerantes o lo que algunos también llaman factores desencadenantes. Estos son los factores que empujan o aceleran a una región o Estado hasta hacerla caer. Entre estos factores analizaremos la economía ilícita, armas de fuego y drogas.

- e) La economía ilícita:** El deterioro que la economía ilícita causa al fisco no solamente se cifra en el lucro cesante tributario, también se extiende al daño emergente consistente en el disfrute indebido de subvenciones o subsidios. Ejemplo de ello es el rubro del transporte en el que los transportistas, que tienen un negocio rentable, siempre reportan pérdidas en Honduras y exigen ayudas a los gobiernos de turno por medio de paros como herramienta de chantaje. Igualmente, la economía ilícita constituye uno de los elementos más dañinos de la competencia desleal entre los distintos agentes económicos, ya que en muchas veces ocasiones se venden productos de contrabando o se bajan los precios para que sus productos circulen más y así lavar dinero proveniente de fuentes ilícitas.
- f) Drogas:** Honduras pasó de ser un país donde las drogas transitaban por el territorio desde América del Sur hacia Norte América, a un país de consumo y procesamiento de estupefacientes. Ahora los carteles internacionales del narcotráfico pagan con drogas su “peaje” por el país y esta droga se queda circulando en Honduras, aumentando la competencia del negocio entre las bandas

locales que pelean entre sí por el territorio donde distribuyen los estupefacientes<sup>456</sup>.

**g) Armas de fuego:** Según el Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras en los últimos diez han habido más de 53,000 asesinatos. Cerca del 90% de estos crímenes se producen con armas de fuego que no estaban registradas. La pregunta es: ¿Cómo se adquieren estas armas de fuego? Es interesante saber cómo hay tanta proliferación de armas cuando las Fuerzas Armadas son las que mantienen el monopolio de la introducción de las armas al país<sup>457</sup>.

Aunque en el análisis anterior solo se indican tres factores que son detonantes de la violencia, es preciso determinar el papel de los medios de comunicación frente a la misma. Además, es necesario entender de dónde vienen estas causales para tener las herramientas que se requieren para contrarrestarlas y crear una agenda de comunicación estratégica y eficaz para implementar un enfoque democrático de manejo comunicacional de la violencia.

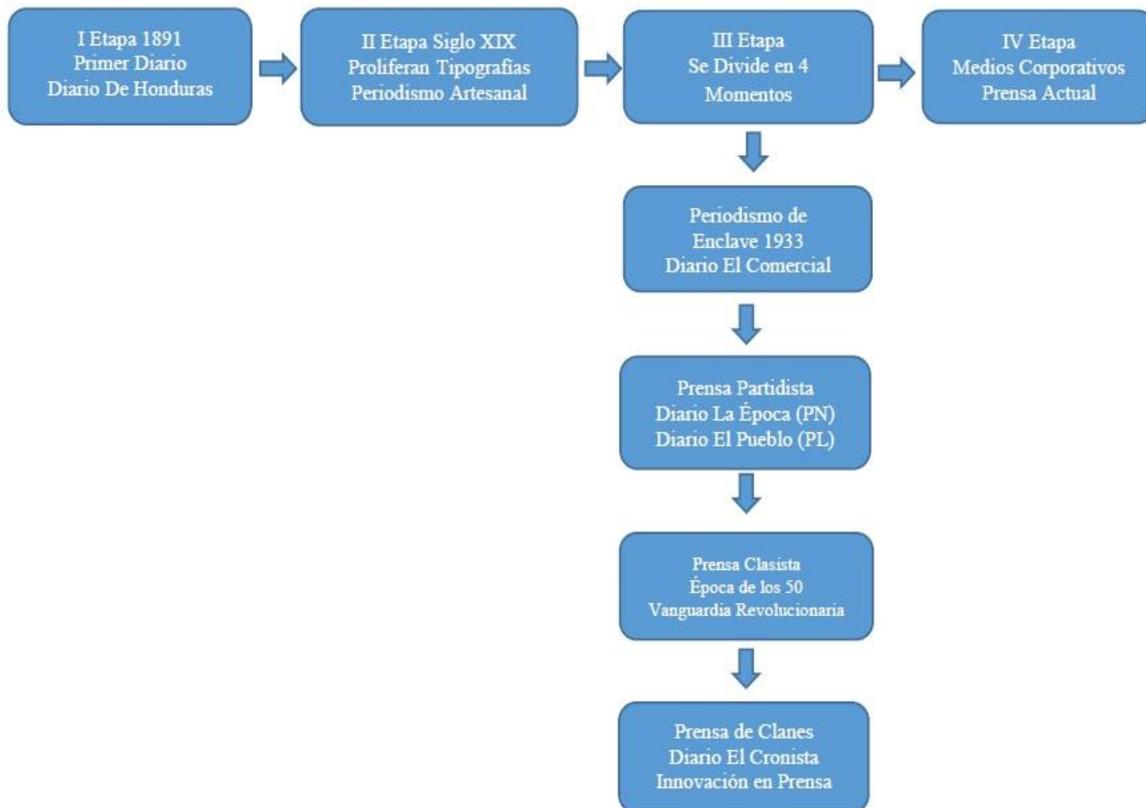
#### **4. HISTORIA MÍNIMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN HONDURAS A LA LUZ DE LAS RELACIONES DE PODER<sup>458</sup>**

---

<sup>456</sup> SOSA, Eugenio, FLORES, Mirna, SALOMÓN, Leticia, et al. *Honduras Hoy. Criminalidad Estatal e impacto político y social*. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa. 2015.

<sup>457</sup> SANCHEZ, Arabezca, et al. *Armas de Fuego y la Violencia en Honduras*. Small Arms Survey Research Notes. Number 39. Tegucigalpa. 2014.

<sup>458</sup> Salvo indicación en contrario, el contenido de este apartado se basa en MEZA, Víctor. "El poder, la democracia y la prensa: Una relación contradictoria y difícil". En MEZA, Víctor, FUNES, Lucila, MÉNDEZ, Carlos, et al. *Prensa, Poder y Democracia*. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa. 2002; y EURAQUE, Darío. *Estructura social y surgimiento de la prensa burguesa en Honduras: Una Perspectiva Histórica*. Tesis de Maestría. Universidad de Wisconsin. Madison. 1986.



Al investigar sobre los medios de comunicación masiva nos damos cuenta que los medios tradicionalmente han estado en manos de los que tienen el dinero para comprar las imprentas, tipografías, micrófonos, cámaras y computadoras, o sea los poderes facticos. Los medios han sido instrumentos de lucro de los grupos de poder o de los diferentes gobiernos que han construido esta nación. En raras ocasiones y por periodos sumamente cortos, Honduras ha tenido medios sin fines de lucro y por ende, independientes.

El primer diario en la historia del país fue El Diario de Honduras, que salió a la luz en 1891, siendo presidente de la República Terencio Sierra. El presidente Sierra no utilizó ese periódico para lucrarse o para obtener fondos para el gobierno, sino para que fuera un medio propagandístico de su gestión administrativa.

A mediados del siglo XIX proliferaron las pequeñas imprentas llamadas tipografías que operaban con un equipo técnico que por lo general era altamente limitado. Surgían periódicos o simples hojas volantes que carecían, en muchas ocasiones, de periodicidad. Estos tenían en sus contenidos temas religiosos de las iglesias católica y protestante, además algunos de estos periódicos eran subsidiados por los caudillos políticos donde

estaban ubicadas estas tipografías y eran utilizados como medio propagandísticos, igualmente habían algunos que usaban el sarcasmo, la ironía y el humor en sus contenidos. Estos periódicos eran artesanales y sumamente limitados, y al igual que la prensa moderna servían para defender la causa del dueño del medio y no había nada cercano al periodismo equilibrado que conocemos hoy en día.

La tercera época de los medios en Honduras se divide en cuatro momentos, el periodismo de enclave, la prensa partidista, la prensa clasista y la prensa de clanes. En 1888 apareció el primer número del *Honduras Progress*, boletín del enclave minero<sup>459</sup>. Años después, en 1933 durante el enclave bananero salió a la luz El Diario Comercial, su objetivo era ser un medio de relaciones públicas del enclave. Además, existían otros periódicos que se hacían llamar independientes, pero en realidad sus páginas solamente registran una vocación servil hacia el emporio bananero.

Cabe apuntar que desde 1921 la *United Fruit Company* operó la primera emisora de radio La Voz del Trópico que era utilizaba para comunicarse con los barcos cargueros en altamar y con su casa matriz en Estados Unidos. Esta emisora también transmitía boletines de noticias nacionales e internacionales con los hermanos Fernando y Rafael Ferrari como locutores<sup>460</sup>.

Los partidos políticos aprendieron de las compañías bananeras el poder de los medios, primero el Partido Nacional que estaba en el poder creó su órgano de difusión, que nació en el mismo año que el diario La Época en 1933. En 1949 se publica el periódico El Pueblo, vocero del Partido Liberal. Así comienza la prensa proselitista que enfoca la realidad a través de los ojos de su partido político.

En el mismo tiempo en que se desarrollaban la prensa partidaria y la enclavista se desarrollaba una prensa clasista, que se caracterizaba por tener un enfoque ideologizado. A estos medios no les interesaba criticar el poder sino derrocarlo. Su objetividad estaba en plasmar la realidad desde un enfoque de lucha de contrarios. Se caracterizaba por tener relaciones encontradas con el poder y por trabajar desde la clandestinidad.

---

<sup>459</sup> VALLE, Rafael Heliodoro. *Historia de la cultura hondureña*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa. 1981, pp. 27-31.

<sup>460</sup> MONCADA, Juan. *Los locutores en Honduras*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa. 1994, p. 10.

La prensa de clanes surge a la par de las prensas anteriores y esta se caracteriza por ser un negocio familiar, vinculado a los negocios de un grupo allegado o grupos familiares. Este periodismo fue muy importante en el devenir de nuestra prensa, ya que fue el que separó los campos del periodismo de opinión con el periodismo informativo. Tiende a ser un ente fiscalizador de la gestión pública, aunque muchas veces solo en apariencia. El mejor ejemplo de este tipo de medio fue el Diario El Cronista.

Los medios evolucionan a una cuarta etapa con los medios corporativos, cuyos dueños son los industriales y comerciantes locales. Esta prensa se caracteriza por ser moderna y profesional, pero en el fondo tiene una relación muy estrecha con los grupos de poder del país y sobre todo con los grupos económicos. La Prensa, El Herald, La Tribuna y el desaparecido Diario Tiempo son ejemplos de este tipo de medio de comunicación, junto con la televisión y la radio.

Este breve recorrido histórico reafirma la dualidad que tienen los medios de comunicación en el sentido de ser negocios que venden lo que sea para aumentar sus ganancias y un medio social de servicio público. Ahí es donde entra el conflicto, ya que todo en la producción de un medio implica un costo. ¿De dónde se saca el costo?, de la publicidad privada y gubernamental, y de ventas de ejemplares. Su función de medio social para la libre expresión del pensamiento y su deber de informar y orientar se ve limitado por el lucro que buscan recibir como negocio.

Se supone que el precio publicitario se vincula a la capacidad de circular de un periódico o el nivel de audiencia que tiene la televisión y la radio. Es aquí donde entra la nota amarilla o roja, ya que en el país los medios explotan la violencia para aumentar su nivel de audiencia y de circulación. El público en ejercicio de su ciudadanía debería exigir mejor calidad en los contenidos de los medios. Pero en cierta medida, el bajo nivel educativo, intelectual y cultural del hondureño promedio no le permite exigir a los medios un mejor contenido. El ciudadano de a pie no hace sentir su poder como consumidor en esta sociedad. En otras palabras, en Honduras la gente no solo es materialmente pobre, sino también legalmente pobre, lo que genera una “ciudadanía de baja intensidad”<sup>461</sup>.

---

<sup>461</sup> CALDERÓN, Fernando. “Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia”. En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. Hacia la expansión*

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Sobre el efecto nefasto de la violencia en los medios de comunicación masiva se ha escrito mucho más de lo que se ha comprobado. Las publicaciones sobre el tema son mayormente anecdóticas y con una base empírica muy limitada, lo cual ha llevado a un sector de la academia y a la población en general a creer que el asunto ya no merece mayor análisis ni investigación.

En 1982, el Instituto Nacional de Salud Mental publicó *Television and Behavior, Ten Years of Scientific Progress and Implications for the eighties (La televisión y el comportamiento, Diez años de Progreso científico y su implicación en los ochentas)*<sup>462</sup>, el cual reunía información de 2500 estudios sobre la televisión. Según este instituto, los resultados de todos estos estudios, en conjunto, eran:

- a) Existe una correlación entre la violencia televisada y la conducta agresiva, pero no hay forma de prever quien se verá afectado y ni por qué.
- b) Aquellos que ven mucha televisión son más miedosos, menos confiados y más aprehensivos que los que ven poca televisión.
- c) Es más probable que los niños y niñas que ven programas “pro sociales” o socialmente constructivos actúen de forma responsable.

Evidentemente, es sumamente complicado hablar de culturas y sociedades violentas en su relación con los medios de comunicación, pero sí se puede hablar y comprobar de modelos culturales y estructurales que facilitan la violencia en donde tales medios juegan un papel fundamental mediante la sutil difusión de una cultura de la violencia (presentación del cuerpo de la mujer como objeto, narconovelas, narcomúsica, etc.), de la conversión de la muerte en espectáculo y de la falta de crítica objetiva al papel del Estado en la creación de condiciones que facilitan la propagación de las distintas violencias, como por ejemplo, la profundización de una cultura militarista, el adiestramiento de la juventud para participar en conflictos bélicos, la compra de insumos armamentísticos a pesar de las limitaciones financieras, el asalto y la defraudación del

---

*de la ciudadanía*. PNUD. San José, Costa Rica. 2006, p. 66.

<sup>462</sup> LAZAR, Joyce B., BOUTHILET, Lorraine and PEARL, David. *Television and Behavior, Ten Years of Scientific Progress and Implications for the Eighties*. National Institute of Mental Health. Rockville, Md. 1982.

fisco ignorando el bien colectivo en beneficio de unos pocos, la normalización de la ineficiencia de las instituciones operadoras de justicia y de las violaciones a los derechos humanos, la proliferación de grupos de seguridad privada y en algunos casos la tolerancia ante la existencia de organizaciones de exterminio.

Frente a esta realidad, los medios de comunicación juegan un papel fundamental de vigilancia y auditoría social sobre las políticas públicas en materia de seguridad, así como de cooperación con los gobiernos central y locales, la empresa privada y la sociedad civil en la implementación “de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad”<sup>463</sup>.

Por ello, el mal manejo de la noticia violenta y la enardecida atención a la delincuencia y la impunidad puede generar dos efectos dañinos para la institucionalidad democrática: Por un lado, el eslabón criminalidad-percepción está sujeto a considerables distorsiones que pueden reforzar una percepción de que la democracia en sí misma estimula una mayor inseguridad<sup>464</sup> y por otro lado, se puede “perpetuar la idea simple, y simplista, de que hay buenos a un lado y malos al otro”<sup>465</sup>.

En otras palabras, la exhibición de la violencia como un recurso importante en las guerras de los medios de comunicación de masas por los índices de audiencia, redundando en el éxito de los usos comercial y político del “capital del miedo”, pero la percepción del aumento de la criminalidad “incita el miedo y la ansiedad. El miedo y la ansiedad, combinados con una valoración negativa del sistema de impartición de justicia, generan actitudes de recelo hacia el gobierno y hacia los demás”<sup>466</sup>.

---

<sup>463</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Washington, D.C. 31 de diciembre 2009, p. 25.

<sup>464</sup> BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México. Septiembre 2014, p. 97.

<sup>465</sup> HULSMAN, Louk y BERNAT DE CELIS, Jacqueline. *Sistema Penal y seguridad ciudadana. Hacia una alternativa*. Prólogo de Juan Bustos Ramírez. Postfacio de Sergio Politoff. Editorial Ariel. Barcelona. 1984, p. 44.

<sup>466</sup> BAUMAN, Sygmunt. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Traducción de Carmen Corral. Tusquets Editores. México. 2007, pp. 23 y 96.

Esto es fundamental si tomamos en cuenta que en Honduras los medios de comunicación ocupan el tercer lugar en la lista de instituciones y actores nacionales frente a quienes la población manifiesta tener mucha confianza<sup>467</sup>; en este sentido, el éxito de la puesta en funcionamiento de planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores reproductores de las conductas violentas en la sociedad, requiere obligatoriamente de programas de sensibilización e información, “que incluya campañas en los medios de comunicación dirigidos a prevenir la violencia interpersonal y social”. Solo así es posible “sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población”<sup>468</sup>.

---

<sup>467</sup> Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Sondeo de Opinión Pública. Percepción sobre la situación hondureña en el año 2015*. El Progreso, Yoro. Honduras. Enero 2016, pp. 18-19. “Al consultar sobre el grado de confianza en instituciones y actores nacionales durante el año 2015, la población hondureña manifiesta tener mucha confianza en las iglesias, evangélica (44.7) y católica (42.4), respectivamente. En tercer lugar los medios de comunicación, con un 28.5 por ciento, seguido de las Fuerzas Armadas, con el 27.7 por ciento de la población que dijo tener mucha confianza”.

<sup>468</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos... op. cit.* Las citas textuales corresponden, en su orden, a las pp. 106 y 83.

## RESEÑAS CURRICULARES

### JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA

(Coordinador)

Hispano-hondureño. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); doctor y maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid (Sobresaliente *cum laude* por unanimidad); doctorante y diploma de estudios avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Investigación “Ortega y Gasset”, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Autor y coautor de 16 libros, capítulos en libros colectivos, manuales y artículos en revistas, sobre temas relacionados con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Su libro más reciente *Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, fue publicado en el marco del proyecto editorial del Centro de Estudios de Actualización en Derecho de México y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, bajo el sello de la Editorial Ubijus. Desde 2002 representa a víctimas de violaciones a derechos humanos ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Actualmente es coordinador de investigaciones científicas del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la UNAH, investigador del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, profesor visitante en la Especialidad de Justicia Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila en México y miembro de la red de colaboradores y expertos de *Checks & Balances* de Ecuador. [jamejiarivera@gmail.com](mailto:jamejiarivera@gmail.com), [jamejiarivera@eric-sj.org](mailto:jamejiarivera@eric-sj.org), [joaquin.mejia@iudpas.org](mailto:joaquin.mejia@iudpas.org)

### ESTEBAN A. RAMOS MUSLERA

(Coordinador)

Hispano-argentino. Es Doctor en Paz, Conflicto y Cambio Social por la Universidad de Valladolid, Magíster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local por la misma Universidad y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus últimas publicaciones científicas destaca la desarrollada junto al Dr. Manuel Montañés Serrano en la revista OBETS de la Universidad de Alicante, “La Paz Transformadora: una propuesta para la construcción participada de paz y la gestión de conflictos desde la perspectiva sociopráctica”. Su último libro es el publicado por el Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IUDPAS-UNAH), titulado *Paz Transformadora y (Participativa): teoría y método de la paz y el conflicto desde la perspectiva sociopráctica*. Ha colaborado con prestigiosas revistas de reflexión y análisis político en España, Colombia y Honduras, donde ha diseñado e implementado numerosos procesos pedagógicos e investigativos. Es miembro de la Red Cimas de Desarrollo Sustentable en España, del Consejo Académico Internacional de la Universidad Intercultural de los Pueblos en Colombia y del Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP). En la actualidad coordina el Área de Paz del IUDPAS de la UNAH.

### MARLON CARRANZA

Salvadoreño. Profesor e Investigador. Se encuentra terminando su doctorado en Antropología Cultural en la Universidad de la Florida. Fue previamente coordinador del Instituto Universitario

de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas en El Salvador. Ha realizado diversos estudios sobre juventud, violencia y pandillas en Centro América y es co-autor de la serie Maras y Pandillas en Centroamérica 2002-2006, además de otros capítulos de libros y reportes. Ha sido consultor para diversas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO) y diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas.

#### **GERMAN MONCADA**

Hondureño. Licenciado en Psicología Universidad Nacional Autónoma de Honduras, realizó estudios de Doctorado en Psicología en la Universidad de Granada, España, y Doctorado en Educación Universidad de Flensburg, Alemania, posee una amplia experiencia en la docencia universitaria. Se ha desempeñado como Docente del departamento de Ciencias psicológicas de la UNAH, además cuenta con experiencia como consultor para organizaciones no gubernamentales, entidades estatales y organismos internacionales en diferentes proyectos de investigación, ha participado como conferencista en seminarios y congresos de investigación científica, y tiene publicaciones de artículos en revistas de la Facultad de Ciencias Sociales, Revista Iberoamérica de Evaluación Educativa, Revista de paradigma de investigación educativa, y revista de Ciencias Sociales, y actualmente se desempeña como Coordinador de Investigación de los postgrados de la Escuela de Ciencias Psicológicas de UNAH.

#### **SONJA WOLF**

Alemana. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Aberystwyth (Reino Unido). Fue investigadora posdoctoral en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde desarrolló investigaciones sobre pandillas callejeras, crimen organizado y programas de ayuda en seguridad en México y Centroamérica. Se desempeñó como investigadora en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Ciudad de México), donde fue coordinadora e investigadora principal del primer diagnóstico integral del Instituto Nacional de Migración de México. Es autora de numerosos capítulos y artículos publicados en revistas arbitradas nacionales e internacionales. Ha actuado como perito en casos de asilo solicitado por ciudadanos salvadoreños que huyen de las pandillas. Actualmente es investigadora con “Cátedra CONACYT” adscrita al Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Sus líneas de investigación se enfocan en el crimen y la violencia, las pandillas callejeras, y las políticas de seguridad y de drogas.

#### **YOLANDA GONZÁLEZ CERDEIRA**

Española. Licenciada en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Obtuvo el grado de maestría “European Master in Law and Economics” en la Universidad de Hamburgo (Alemania) y Ghent (Bélgica), y el de “Extranjería y cooperación” en la Universidad Carlos III de Madrid. Obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados del Programa de Doctorado “Problemas y Perspectivas de la Ciencia Jurídica” de la Universidad de Santiago de Compostela. Fue coordinadora de la Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación en el marco de su trabajo en Departamento de Estudios e Incidencia de la Fundación Entreculturas y coordinadora

del Departamento de Estudios y Sensibilización y Técnica de proyectos de la Fundación PROCLADE. Desde 2003 ha estado vinculada con el Servicio Jesuita para Migrantes de Honduras y desde 2012 es la coordinadora de la Red Jesuita con Migrantes de Centroamérica y Norteamérica, y a partir de 2014 también coordina el área de investigación y derechos humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ) en Honduras. Desde ambas responsabilidades ha coordinado investigaciones y análisis en temas migratorios, especialmente relacionadas con derechos humanos, violencia y migración, así como el impacto de las nuevas políticas públicas migratorias en los derechos humanos de las personas migrantes. Entre sus trabajos se encuentran “Migración y derechos humanos: el caso de Honduras” (Costa Rica, 2007), “Migración y Derechos Humanos en Centroamérica. Mapeo regional de flujos, leyes, organismos e investigaciones en torno a los migrantes centroamericanos” (Nicaragua, 2004), entre otros.

#### **ELVIN HERNÁNDEZ**

Hondureño. Es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Es pasante de la Maestría en Educación y Aprendizaje en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Ha sido analista de datos del Observatorio de la Violencia de San Pedro Sula y Choloma del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la UNAH. Es investigador del del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras (ERIC-SJ), y desde el año 2010 forma parte del equipo que coordina, diseña, levanta y analiza datos para el Sondeo de Opinión Pública que desde el año 2010 es realizado por el ERIC-SJ. Es profesor de Sociología General en la UNAH en el sistema a distancia.

#### **JOSÉ ADRIÁN ZÚNIGA MENDOZA**

Hondureño. Licenciado en Criminología por la Universidad de Tampa en Estados Unidos. Actualmente trabaja como analista de información criminológica en el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

#### **JOSÉ R. GRIJALVA ETERNOD**

Mexicano. Candidato a Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, Candidato a Doctor Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, Maestro en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con Estudios Superiores en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Cuenta con diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre derechos humanos, derecho internacional penal y justicia internacional, así como con varios años de experiencia laboral. Ha colaborado como *Research Fellow* en Naciones Unidas y como catedrático del Instituto Nacional de Ciencias Penales en México. Actualmente se desempeña como asesor en materia de derechos humanos y políticas públicas de la red *Checks & Balances* de Ecuador y como Coordinador de Estudios en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana; es además Director del área de Capacitación del Servicio Público en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y consultor en materia de derechos humanos y derecho internacional público. Finalmente, es profesor y conferencista invitado en Universidades de Colombia, Venezuela, España, Eslovenia y Honduras, entre otras

#### **MA. VICTORIA FERNÁNDEZ MOLINA**

Española. Española. Licenciada en Derecho por la Universidad de León, España. Ha realizado estudios de especialización en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Ha cursado su maestría en Bioética y Biojurídica en la Cátedra UNESCO y Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha realizado una estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, y en Oaxaca con el objeto de realizar trabajo de campo sobre derecho a la alimentación y maíz. En la actualidad está cursando su doctorado en la Universidad de Deusto, Bilbao, en el Programa de Derechos Humanos: Retos Éticos, Sociales y Políticos, con el tópico de Los Derechos culturales y alimentarios de las comunidades indígenas en México. Posee amplia experiencia como consultora y asesora jurídica en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en concreto en derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria que se materializa en los trabajos realizados para la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre dentro de los programas del Observatorio del Derecho a la Alimentación y el Frente Parlamentario contra el hambre. Además destacan el trabajo realizado con Organizaciones No Gubernamentales como FIAN México y los trabajos de docencia en diversas Universidades en materia de Derecho Internacional, Derechos Humanos, Teoría de la constitución, entre otras.

#### **RODRIGO OLVERA**

Mexicano. Abogado litigante, Educador Popular y Defensor de Derechos Humanos. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, en donde se tituló mediante la opción de excelencia académica; Diplomado en Derechos Humanos con especialización en Acceso a la Justicia por la Universidad Iberoamericana y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; y Maestro en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, magna cum laude, por la Universidad de Notre Dame. Ha cursado estudios en Teoría Social; en Teoría Macroeconómica y Globalización; Teología Narrativa; Pensamiento Complejo y en Educación No-directiva. Durante 10 años fue el coordinador del Área de Derechos Humanos Laborales del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL), una de las más prominentes Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos Laborales en México. Cuenta con publicaciones, tanto a nivel nacional como internacional, en materia de Derechos Humanos en los mundos del Trabajo, así como en Derecho de la Energía, y en Seguridad Social. Como defensor de Derechos Humanos ha coordinado el litigio internacional de diferentes organizaciones ante la Organización Internacional del Trabajo, así como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en temas de Libertad y Democracia Sindical, Condiciones de Seguridad e Higiene Laboral, Derechos Civiles de sindicalistas, y Seguridad Social. Tiene una amplia experiencia en evaluación de política pública laboral y de Derechos Humanos. Ha colaborado con diversas agencias, tanto nacionales como internacionales, para la elaboración de diagnósticos y propuestas de reformas legislativas y administrativas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano. Es co-fundador del Comité Nacional de Estudios de la Energía (CNEE); del Espacio DESCA; de Consultoría Especializada en Justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC) y de la Organización Familia Pasta de Conchos. Actualmente se desempeña como consultor experto en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

**MIRNA LIZETH FLORES GIRÓN**

Hondureña. Coordinadora General de Posgrados, Facultad de Ciencias Sociales UNAH; Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO Guatemala; Máster en Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora en temas de seguridad, violencia, ciudadanía, policía y políticas de seguridad. Investigadora asociada al CEDOH.

**GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN**

Mexicano. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara; es maestro en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset, en Madrid, doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha estudiado y publicado acerca de la Seguridad Humana y Ciudadana, y con especial enfoque en la ciudad como campo de problemas. En los últimos años se ha dedicado al proyecto de la coordinación metropolitana en Guadalajara, donde ha inscrito el problema de la seguridad y en donde inscribe junto a un equipo de especialistas el modelo metropolitano de seguridad, como campo de análisis y estudio aplicados.

**OMAR LENIN LUNA OSORIO**

Mexicano. Abogado por la Universidad de Guadalajara, con Excelencia Académica. Maestro en Derecho Administrativo y Procuración de Justicia por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Se ha desempeñado como servidor público, docente universitario, asesor gubernamental y consultor en el ramo de seguridad pública y justicia penal. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el ámbito de la seguridad pública y procuración de justicia; actualmente es profesional asociado de "Jurimetría Consultores Políticas Públicas y Derecho S.C. y abogado postulante en materia Penal y docente de Derecho Penal del ITESO en Guadalajara, Jalisco.

**GLENN FLORES MONTOYA**

Hondureño-estadunidense. Profesor e Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Investigador asociado del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Colaborador de la revista Envío-Honduras. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Nueva Orleans, Estados Unidos. Maestrante de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Ha publicado artículos académicos a nivel nacional e internacional. Actualmente se encuentra en proceso de publicación de dos libros: La impunidad tiene rostro de mujer en Honduras y Los efectos del Golpe de Estado del 2009 sobre Honduras.