

Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: *Situación y desafíos en el caso hondureño*

J. Álvaro Cáliz R.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

fesamericacentral.org



¹ Este ensayo tiene como base dos trabajos anteriores del autor, a saber: una ponencia presentada en ocasión del Workshop: *El estado de los sistemas de justicia en Centroamérica: un balance de 20 años de reformas*, auspiciado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ), realizado el 12 y 13 de mayo de 2005 en Oñati, Gipuzkoa, España., así como una ponencia presentada al Foro Temático sobre Seguridad Ciudadana en el II Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, realizado en Guatemala del 25 al 27 de octubre de 2005. El documento también se ha nutrido de aspectos programáticos incluidos por el autor mientras se desempeñó como consultor principal del eje de Seguridad Ciudadana para la Fundación Friedrich Ebert en Honduras durante el año de 2005, en el marco del proceso de construcción de un enfoque alternativo-progresista de la seguridad ciudadana impulsado por dicha fundación en la América Central.

353.1 Cáliz Rodríguez, J. Álvaro
C129 Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Situación y desafíos en el caso hondureño / J. Álvaro Cáliz Rodríguez.--1a. ed.-- (Tegucigalpa): (Guardabarranco), (2006).
104 p.

ISBN 99926-602-5-2

1.- SEGURIDAD NACIONAL. 2.- DEMOGRAFÍA. 3.- VIOLENCIA.
4.- HONDURAS POLÍTICA MILITAR.

© **Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana:**

Situación y desafíos en el caso hondureño

J. Álvaro Cáliz Rodríguez

© **Fundación Friedrich Ebert**

Colonia Humuya, Calle Alpha, casa 2401

Teléfonos: 239-4911, 2394912

Fax: 239-2626

Correo electrónico: feshon@amnettgu.com

© **CIPRODEH**

Colonia Rubén Darío, Calle Real de Minas, casa 2235

Teléfonos: 232-0857, 232-3572, 232-5818

Correo electrónico: ciprodeh@cablecolor.hn

Primera edición:

Tegucigalpa, junio de 2006

ISBN: 99926-602-5-2

Se autoriza la reproducción total o parcial sin fines de lucro, citando la fuente.

Diseño de cubierta:

Raúl Torres

Diseño y diagramación:

Sandra Ninoska Gálvez Ordóñez

Impresión offset:

Ediciones Guardabarranco, Tel. 239-1734

Impreso y hecho en Honduras.

Todos los derechos reservados.

Índice

Presentación	7
Introducción	11
1. Algunos elementos contextuales	15
2. La incidencia de la violencia y el crimen en Honduras ...	23
3. Breve caracterización de los cambios observados en el sistema de justicia penal	31
4. El protagonismo de las medidas represivas para contener el delito	37
5. La inseguridad ciudadana y el apoyo a la democracia	41
6. Hacia una política progresista de la seguridad ciudadana	47
7. Consideraciones finales	69
Referencias bibliográficas	79
Anexos:	
Anexo 1	85
Anexo 2	93
Anexo 3	97

Presentación

Diversos motivos, tanto de índole estructural como coyuntural, inciden para que la seguridad ciudadana sea desde los inicios de la presente década un tema de creciente notoriedad en la sociedad hondureña, al grado de convertirse en uno de los temas principales de campaña en los últimos dos procesos electorales. Tanto los niveles de inseguridad objetiva como subjetiva adquieren alzas notables durante el presente decenio, si se les compara con las años ochenta y primeros años del noventa. Sin embargo, el abordaje discursivo electoral no ha trascendido hacia una política pública equilibrada e integral que sea consensuada por las fuerzas políticas y sociales del país. Mas bien, ha tendido a prevalecer una orientación reduccionista, que incluso amenaza la vigencia de las garantías constitucionales que protegen los derechos civiles. Desde esta perspectiva, aproximarse al fenómeno de la inseguridad ciudadana en Honduras constituye una tarea insoslayable de cara a los desafíos de consolidación del Estado democrático de derecho.

El presente documento intenta describir y analizar el fenómeno de la inseguridad desde un enfoque político progresista, comprometido con el respeto a los derechos constitucionales y con la búsqueda de la justicia social. Se reconoce la necesidad de medidas reactivas —graduales— para

sancionar comportamientos que dañan gravemente la convivencia social, pero también se recalca que dichas medidas deben estar enmarcadas desde una concepción prodemocrática, con una clara y suficiente responsabilidad estatal por el ejercicio del control y la coerción. Pero sobre todo, el documento plantea la necesidad de contar con una política integral de seguridad ciudadana, debidamente concertada, con carácter de política de Estado, que contemple medidas preventivas, reactivas, rehabilitatorias y de reaserción social. Esto, en el entendido que el objetivo final de la política de seguridad ciudadana es la construcción de la confianza y la convivencia social solidaria, en un equilibrio virtuoso entre libertad y seguridad.

El documento enfatiza que las actuales visiones represivas asumen que la situación puede mejorar si se concentran esfuerzos en la confrontación (aislamiento/eliminación) de los sujetos que son advertidos como las fuentes de inseguridad. Estas posiciones tienen en principio una limitación crucial al señalar como fuentes de inseguridad sólo a ciertos sujetos estigmatizados mediáticamente, pero por lo general se olvidan de perseguir a los actores principales de la corrupción, el tráfico de influencias, que se esconden bajo privilegios especiales, y que están, prácticamente, más allá del alcance del sistema de justicia. Pero además, estas visiones simplistas presentan otra gran dificultad, ya que al concentrarse en la confrontación del “sujeto peligroso”, construido por el imaginario social, evaden atender el contexto social que genera en forma sistemática una múltiple gama de inseguridades, como la impunidad, la desigualdad social, la falta de oportunidades de integración, la cultura de la violencia, el machismo, la privatización del espacio público, sin olvidar la proliferación de armas, la abierta insinuación para el consumo inmoderado de bebidas alcohólicas y las condiciones propicias para el comercio y uso de otras drogas facilitadoras de la violencia.

Frente a las limitaciones de los enfoques coyunturales, una de las principales ideas fuerza de este documento señala que la seguridad ciudadana es un tema que amerita ser abordado seriamente por los partidos políticos, y, en esa perspectiva, mostrar argumentos e impulsar prácticas que logren desvanecer la idea de que la seguridad ciudadana es un asunto que compete casi exclusivamente a las fuerzas policiales o al sistema penal. Éstos tienen por supuesto un papel importante, que debe ser cumplido con responsabilidad y eficiencia, pero no sólo de ellos depende el clima de seguridad del país. La experiencia comparada muestra la pertinencia de que surjan debates y procesos políticos que tengan como propósitos el diagnóstico, planteamiento y puesta en práctica de una política sostenible de seguridad.

La Fundación Friedrich Ebert, como auspiciante de un proceso de discusión política en torno a la seguridad ciudadana en la América Central y el CIPRODEH, como institución activa en la mesa temática que la Fundación facilita en Honduras, unen sus esfuerzos para hacer posible esta publicación, y en forma modesta contribuir al debate público sobre el tema, en aras de estimular procesos de discusión y consenso político que permitan viabilizar salidas que ayuden a revertir los niveles de inseguridad del país.

Helmut Kurth
*Representante de la Fundación
Friedrich Ebert para Guatemala,
El Salvador y Honduras*

Reina Rivera Joya
Directora Ejecutiva de CIPRODEH

Introducción

“La impunidad premia al delito, induce a su repetición y le hace propaganda: estimula al delincuente y contagia su ejemplo. Y cuando el delincuente es el Estado, que viola, roba, tortura y mata sin rendir cuentas a nadie, se está emitiendo desde arriba una luz verde que autoriza a la sociedad entera a violar, robar, torturar y matar. El mismo orden que por abajo usa, para asustar, el espantapájaros del castigo, por arriba alza la impunidad, como trofeo, para recompensar el crimen. La democracia paga las consecuencias de estas costumbres.”

Eduardo Galeano (1998): *Patas Arriba: la escuela del mundo al revés*. p. 213.

A la histórica acumulación de pobreza y desigualdad observada en el país, se agregan en el último cuarto de siglo, fenómenos como la crisis económica de los años ochenta, el incipiente e ineficiente gasto social per cápita, la corrupción y la impunidad generalizada, los daños al tejido social agravados por el Mitch, la migración masiva de hondureños al exterior, la segregación socio espacial de las ciudades, la promoción de una cultura de la violencia y del consumismo, el lote considerable de armas que circula por el país y el aumento de la oferta y dependencia del alcohol y otras drogas. La suma de estos aspectos configura una compleja trama social que favorece la violencia y el delito, y en general, comportamientos en todos los estratos sociales que van en contra de las normas de convivencia democrática.

La combinación de estos factores contribuye a que la sociedad hondureña evidencie fracturas considerables en su capacidad de cohesión e integración social. Frente a esa realidad no puede bastar la represión a las conductas socialmente ilícitas o no deseadas; hace falta una intervención transdisciplinaria que vaya a las entrañas de una convivencia dañada por la violencia, el miedo, la exclusión y la desconfianza. Aquí, el sistema de justicia juega un rol importante pero no exclusivo. Mucho menos la solución pasa por la severidad extrema de la justicia sino que por sus niveles de eficiencia para reducir la impunidad y la arbitrariedad, eso es lo que dice la evidencia internacional comparada. Ahora bien, en Honduras, tanta importancia como el sistema de justicia, la tiene la deuda histórica de oportunidades de integración, pertenencia, realización personal y desarrollo socioeconómico. Ambas tareas deben ser abordadas simultáneamente.

Sin duda, la complejidad abrumba y favorece el repliegue a posiciones coyunturales, simplistas si se quiere. Quizás sea más rentable en términos político electorales, pero en función de procesos sociales de cambio y democratización, duramente podrán ser las soluciones adecuadas. Si cada ciudadana(o) y/o grupo social no toma conciencia sobre la necesidad de repensar la sociedad que se viene construyendo, existirá cada vez más la tentación de buscar chivos expiatorios, soluciones violentas, caudillos y anestésicos de la conciencia para evadir la gran responsabilidad de todos en construir una sociedad más justa, equitativa, tolerante, reflexiva, crítica y solidaria.

Como nunca, los partidos políticos se enfrentan a un desafío inexcusable: culminar un proceso hacia la madurez democrática que reduzca los riesgos de una transición truncada por la cultura autoritaria, la ineficiencia, negligencia y dolo en la gestión de

los asuntos públicos. La inseguridad ciudadana es la suma de los miedos, de la ausencia de capital social, de las múltiples contradicciones sociales que afloran en la cotidianidad. Son duros los retos, pero ése no es un motivo para no enfrentarlos con seriedad.

En ese contexto, el documento tiene como propósito principal una aproximación a la situación de la seguridad ciudadana en Honduras, a la vez que el esbozo de un discurso alternativo progresista que pudiera después operativizarse para hacer frente al resquebrajamiento acelerado de la convivencia social

Para abordar el objeto de estudio, este artículo pasa revista a las elementos de contexto que puedan facilitar la comprensión del fenómeno de la violencia y el crimen en el contexto latinoamericano y centroamericano, luego se hace una breve caracterización del aumento de los niveles delictivos y de percepción de inseguridad ciudadana en el país, para luego pasar a describir los cambios observados en el sistema penal hondureño, especialmente a partir de la década del noventa. Seguidamente, se aborda la tensión entre los avances jurídico-institucionales y el discurso y praxis de tendencia represiva que ha cobrado fuerza durante la primera mitad del presente decenio. Finalmente, se hace mención a las relaciones entre la inseguridad ciudadana y la legitimidad del estado democrático de derecho, así como el planteo básico de un enfoque progresista que permita una política de seguridad ciudadana de corte pro democrático, en el que la ciudadanía sea el centro y sujeto principal de la misma.

1.

Algunos elementos contextuales

En latinoamérica los actuales intentos de aproximación explicativa al fenómeno de la inseguridad ciudadana suelen oscilar entre el mayor o menor peso de dos factores causales. Por una parte, el crecimiento de la pobreza y la exclusión social exacerbada con la crisis del Estado para adaptar su gestión a las políticas neoliberales iniciadas en la década de los ochenta, es decir un intento explicativo de índole estructural. Por otra parte, hay quienes señalan como principal responsable al sistema penal, como producto de una debilidad normativa y una ineficacia de las instituciones del control social-penal. La primera explicación es de índole más bien sociológica, en tanto que la segunda, procede sobre todo de los penalistas y funcionarios públicos relacionados con el sistema de justicia. Desde una perspectiva integral, ambas explicaciones no tienen por qué ser excluyentes la una con la otra, a la hora de abordar y reaccionar a la problemática (Perogaro, 2004).

Latinoamérica presenta una dualidad sorprendente con relación al tema de la violencia. Después del cese de la guerra fría, se le considera como una de las regiones del mundo con menor conflictividad bélica inter-países, en parte debido a los procesos de democratización formal que fueron observándose en la región, los cuales cambiaron drásticamente la tónica de los

años sesenta y setenta, cuando la norma era el golpe de Estado y las dictaduras, especialmente las de índole militar (Tapia, 2005). Pero por otra parte, y no deja de ser una paradoja, Latinoamérica es una de las zonas con los índices más altos de criminalidad y violencia.

En América Latina, en los ochentas se duplican las tasas de criminalidad con respecto a las existentes en la década de los setentas, y ya para la década de los noventas las mismas se triplicaron. A nivel comparado, las tasas de criminalidad de la región superan de 3 a 5 veces las tasas promedio mundiales (Chinchilla, 1998).

De manera que en América Latina la frecuencia delictiva es mucho mayor que en los países occidentales desarrollados, con el agravante de que la tendencia va en aumento y se ha agravado ostensiblemente desde los años ochenta. A nivel mundial, en los países de medianos y bajos ingresos la situación delictiva ha empeorado, mientras que en los países de altos ingresos tiende levemente a la mejora. Durante los últimos diez años, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha registrado un incremento en las tasas de delitos contra la propiedad y las personas, tanto como un aumento en el nivel de violencia y el empleo de armas para cometerlos. También se observa en la región un incremento de delitos como los de la criminalidad económica y la corrupción, que si bien angustian en menor medida a la opinión pública, causan un daño social considerable y con niveles altos de impunidad (Carranza, 2004).

En forma paralela a los datos sobre la incidencia delictiva, es pertinente estimar la percepción con relación al fenómeno. Los estudios nacionales y las encuestas regionales muestran que la criminalidad es uno de los problemas más opinados por la gente, ya sea por haber sido víctimas directa o indirectamente o por

una mayor exposición a las noticias en los medios de comunicación². Así, se conjuga un aumento efectivo de la delincuencia con incrementos en la preocupación de los habitantes. Frente a ese binomio de factores se está privilegiando el círculo vicioso: a mayor delito mayor énfasis de la justicia penal, con el agravante de recurrir a penas cada vez más drásticas y a extremar las medidas de seguridad privada (Carranza, 2004).

Sin embargo, ni el endurecimiento de las penas ni el aumento de la población penitenciaria, así como tampoco la expansión geométrica de la seguridad privada han logrado revertir la incidencia del crimen. Colateralmente, se le ha concedido poca atención a los factores condicionantes del crimen y la violencia (véase cuadro 1). Más bien, existe suficiente evidencia que apunta a señalar que los sistemas penales más represivos, que se caracterizan por omitir los derechos y garantías de los acusados, no han sido los sistemas más eficientes para tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino que por el contrario pueden aumentar la criminalidad y la impunidad. Para el caso, los sistemas penales que solían ser instaurados por las dictaduras militares latinoamericanas, iniciaron persiguiendo la delincuencia común, pero como lo expresa González (1998, p. 3) “...pronto ampliaron sus actuaciones sobre los grupos que afectaban la ‘seguridad del Estado’ y la ‘estabilidad social’, persiguiendo sindicalistas, dirigentes, opositores, simples

² Como lo dice González (1998, p.2): “...la criminología distingue entre **delito** (constituido por el volumen real de la criminalidad y sus repercusiones) y **temor al delito** (constituido por la percepción de la criminalidad y el riesgo de ser victimizado). La percepción de la criminalidad y el temor a ser víctima de un delito agiganta y distorsiona la realidad, con un efecto multiplicador desproporcionado, sobre todo tratándose de hechos realizados por grupos de jóvenes y adolescentes, lo cual aumenta la posibilidad de adoptar políticas equivocadas e inconstitucionales en aras de la prevención general”.

ciudadanos, y así surgieron miles de desaparecidos, fosas comunes, el genocidio, para citar solamente lo más grueso.”

Cuadro 1
Factores de riesgo para la violencia

<p>Individual</p> <p>Género Edad Antecedentes biológicos Nivel educacional Nivel socioeconómico Situación laboral Abuso de drogas y alcohol Exposición temprana a la violencia</p>	<p>Hogar</p> <p>Tamaño/densidad del hogar Historia y normas del hogar Nivel de pobreza del hogar</p>
<p>Comunidad/Sociedad</p> <p>Desigualdad social Historia de violencia social (guerras) Efectividad de instituciones de control social* Disponibilidad de armas y drogas Violencia en los medios de comunicación Normas culturales Nivel de pobreza del vecindario Tasa de crimen del vecindario Características ambientales del vecindario (cantidad de casas, alumbrado público en las calles, etc.)</p>	

* Éstas incluyen el poder judicial y la policía, así como importantes organizaciones de la sociedad civil, tales como la iglesia y los grupos de la comunidad.

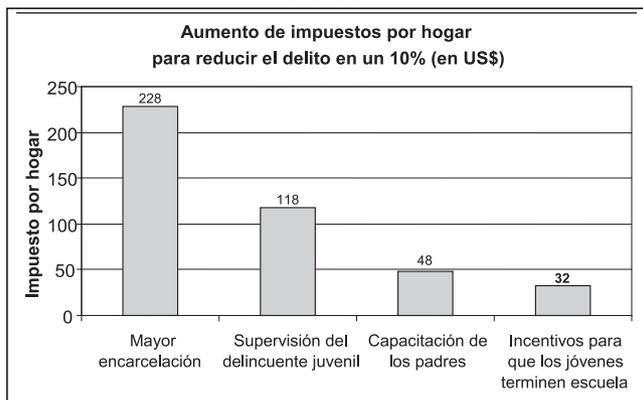
Fuente: Buvinic, 2000; p. 18.

Asimismo y sin perjuicio de los desafíos específicos en el campo de la justicia penal, es notoria en la región la escasa consideración a los aspectos preventivos primarios para reducir las tasas de delitos y de violencia³. Varios estudios han constatado

³ Al respecto, ilustra el siguiente comentario: “Sabemos que el sistema de justicia penal, aún en el mejor de los casos, es un instrumento torpe e inadecuado para prevenir la delincuencia y proteger los derechos humanos y políticos. En su mayor

empíricamente que el reforzamiento de la prevención social resulta económicamente más efectiva que las medidas de prevención situacional y las medidas penales tradicionales. Entre tales estudios destaca el realizado por la Corporación RAND en la segunda mitad de los años noventa, cuyos resultados muestran que para reducir la actividad delictiva en un 10% era más barato invertir en programas de capacitación para los pobres y en incentivos para que los jóvenes terminen la escuela (Carranza, 2004) (gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Carranza, 2004; p. 62, con base en Waller, 2001.

En lo que concierne a Centroamérica, como subregión, se constatan las condiciones de la criminalidad que se ven en Latinoamérica, con algunas peculiaridades. La subregión cada

parte las respuestas verdaderas a nuestro problema de criminalidad parecen yacer fuera del ámbito de nuestro sistema penal. Sin embargo, el problema es que, si bien todos nosotros podríamos estar muy conscientes de estas limitaciones, el público no está compartiendo nuestras opiniones. (...) Con frecuencia sentimos que los medios de comunicación están simplemente alimentando la sensación de inseguridad de la población y movilizándolo a la opinión pública para que favorezca el castigo y las medidas más represivas.” (Dandurand, 1997; p. 191).

vez adquiere mayor protagonismo como ruta para el narcotráfico, el trasiego de armas y recientemente ha cobrado fuerza el lavado de activos dentro de la zona. En tanto que la violencia y el crimen común ha aumentado. Siguiendo a Chinchilla (1998), en Centroamérica se advierten al menos cinco características en el perfil de la criminalidad, a saber: a) notable incremento en las tasas globales de criminalidad; b) un incremento acelerado en los delitos de naturaleza violenta; c) está aumentando la participación de los jóvenes como infractores, pero también como víctimas de la violencia; d) mayor interrelación entre el crimen organizado y la delincuencia común, y e) el delito cada vez se regionaliza más, sobretodo en lo que respecta al trasiego de drogas y armas de fuego, robo de vehículos y migración ilegal.

Sin perjuicio de reconocer la multidimensionalidad del fenómeno del delito y de la violencia en particular, en Centroamérica existen algunos factores que parecen estar asociados a la dinámica actual de la violencia y de ciertos delitos. Chinchilla (1998) da cuenta de los siguientes: a) la exclusión social, entendida como el deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano (familia, educación, vivienda, empleo, pobreza, etc.); b) la asimilación de patrones culturales violentos, algunos generados por los conflictos armados, otros por los medios de comunicación masiva; c) los patrones de consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas. Este factor se asocia en especial a la comisión de delitos violentos y a los delitos sexuales; d) las consecuencias del conflicto armado en varios países de la región, que dejaron como secuela un amplio trasiego de armas de fuego así como la existencia de grupos que asumen la violencia como estilo de supervivencia, y e) la ubicación territorial de la región entre los principales países productores de drogas y los mayores mercados de consumo de la misma.

El aumento de las tasas de violencia y del crimen en general contribuyen a que exista una preocupación generalizada entre la población, más aún en las zonas urbanas, que asume el problema de la inseguridad como el primer o segundo problema de importancia, adquiriendo el temor a la inseguridad muchas veces matices sobredimensionados con lo que en realidad sucede, sin querer con esta afirmación desconocer la magnitud del fenómeno, pero si resaltar la importancia de analizar las brechas entre la seguridad objetiva y la subjetiva, y los factores que median entre ambas⁴. En general, la situación de inseguridad se ve agravada por las limitadas capacidades de respuesta de las instituciones públicas, por la “politización electorera” del tema de la seguridad, por el incremento de los niveles de victimización y de cómo esta experiencia se socializa y, no podría dejar de mencionarse, por el estilo descontextualizado de la noticia (marcadamente amarillista) con el que muchos medios de comunicación abordan el tema de la violencia y el delito.

⁴ Sobre estas preocupaciones de la población, especialmente la urbana, Susana Rotker decía: “El cuadro de vivencias cotidianas apunta al sentimiento urbano de indefensión generalizada y al riesgo de la parálisis (la posición de ‘mejor no hacer nada’, para evitar riesgos o, porque a la larga, nada vale ya la pena). En el otro extremo, puede producirse en el ámbito social la búsqueda de mecanismos represivos que logren controlar el descontrol. Esta alternativa tampoco parece hoy viable ya que, por un lado, la experiencia social de los autoritarismos en América Latina ha sido siempre lamentable y, por el otro, los pueblos no confían tampoco en la honestidad ni en la eficacia de las fuerzas policiales o militares. (...) La violencia de este cuadro solo engendra, entonces, parálisis, más violencia o la necesidad de encontrar un ‘algo’ o alguien. Acaso un líder carismático con toda la carga de fantasía y desilusión” (Rotker, 2000; p. 16-17).

2.

La incidencia de la violencia y el crimen en Honduras

El tema de la delincuencia y la inseguridad ciudadana es sin duda un problema que cruza transversalmente a todas las capas, clases y grupos sociales del país, por lo que su evocación ha sido uno de los principales temas de campaña en las dos últimas contiendas electorales. En la última década, el crecimiento de las tasas de criminalidad y violencia ha sido sustancial y la percepción de seguridad de las personas ha mermado. Aunque con diversos matices, todos y todas las personas que viven en el país sufren los efectos de este clima de inseguridad, de manera que el fenómeno ha ido adquiriendo los rasgos de una patología síquica que está obstaculizando la construcción de un capital social que permita sentar las bases para la consolidación democrática y el desarrollo humano sostenible.

En el país, la primera fase de la transición del autoritarismo militar a la democratización electoral se produjo en un contexto de deterioro económico y de emergencia y expansión del fenómeno delictivo. El proceso de vuelta a la democracia que inició a principios de los años ochenta coincide con la irrupción de la mayor crisis económica que haya enfrentado el país, como producto, entre otros factores, del crecimiento sin eficiencia del

aparato burocrático estatal y de comenzar a pagarse el servicio de la deuda externa, una deuda que creció exponencialmente en los años setenta durante la dictadura militar.

A pesar de la crisis económica, la estabilidad política permitió cierta continuidad para que el país pudiera mejorar varios indicadores sociales en las décadas ochenta y noventa, especialmente en aumento de la cobertura de la educación primaria, reducción de la tasa de analfabetismo y aumento de los niños y niñas vacunadas contra enfermedades convencionales, pero poco o nada se pudo lograr para reducir los niveles de pobreza, desnutrición, desigualdad y subempleo⁵. Por otra parte, a finales de los años ochenta, la situación económica motivó entre otros factores un proceso (hasta ahora indetenido) de expulsión de miles de habitantes hacia los EE. UU., la gran mayoría en calidad de indocumentados. Y aunque miles de emigrantes hondureños envían por ahora algo más de US\$ 1,400 millones anuales en concepto de remesas (la principal fuente de divisas del país), la salida de alrededor de 750 mil hondureño(as) que viven en EE.UU. ha provocado una evidente ruptura del tejido social, especialmente en las localidades más

⁵ Honduras es un país que para el año 2004 registraba una población aproximada de siete millones de habitantes. A principios de 1998 la cobertura bruta educativa en primaria alcanzó casi el 90%, el analfabetismo pasó de 30% en los setenta a 20% en 2003, en tanto que la vacunación en la niñez alcanzaba promedios alrededor del 95%. Sin embargo, a nivel de la educación secundaria sólo un 33% de los jóvenes en edad de entrar a este nivel están matriculados dentro del sistema educativo, la desnutrición en niños entre 5 y 9 años es actualmente de un 34%, mientras casi tres cuartas partes (75%) de la población vive en condiciones de pobreza, sin olvidar que el país posee uno de los coeficientes de desigualdad (GINI) más altos del continente (0.552) y su PIB per cápita se ubica por debajo de los US\$ 1,000 anuales. Y aunque la tasa de desempleo abierto es relativamente baja (6.2%), la proporción de la población económicamente activa que trabaja en el economía informal era de 49.1% para el año 1999 (PNUD, 2002, 2003, 2004).

pobres del país, que se traduce en hogares fragmentados, desvalorización del emprendimiento económico interno. Asimismo, la deportación masiva de emigrantes genera otra serie de desafíos para el país, no sólo en materia económica sino de integración social.

Si se analiza la situación desde un enfoque lineal y simplista, no tarda en emerger una añoranza autoritaria. En el clamor popular se evoca los tiempos de antaño como tiempos con menor peligro ante la delincuencia, tiempos en que si bien existía pobreza, la gente tenía medios de subsistencia que ahora escasean. En este análisis es importante considerar el concepto de control social, como lo indica Salomón (2000, p. 347): “Venimos de una época en que el control social era esencialmente autoritario, represivo, intensivo y extensivo, es decir venimos de una forma de controlar a la sociedad, sus movimientos y sus expresiones por la vía de la represión, y estamos transitando sin terminar de construir todavía un proceso de control democrático; en donde aparecen otros elementos que tienen que ver con el desarrollo institucional, y con la autorregulación.”

En el país no se logra superar una visión reducida de la seguridad como ausencia de delincuencia, por lo que fluyen como soluciones privilegiadas la intervención militar y ahora más: la policial. Al no ser eficientes las respuestas institucionales frente al problema, crece el riesgo de que la ciudadanía entre en desesperación y, por ende, aumenta el riesgo de la justicia por cuenta propia, el incremento del armamentismo y de la seguridad privada, y en general la tendencia a favorecer el control social autoritario (Salomón, 2000). En suma la situación se decanta por favorecer una comprensión del tema de la seguridad en clave de represión y no en clave de seguridad democrática.

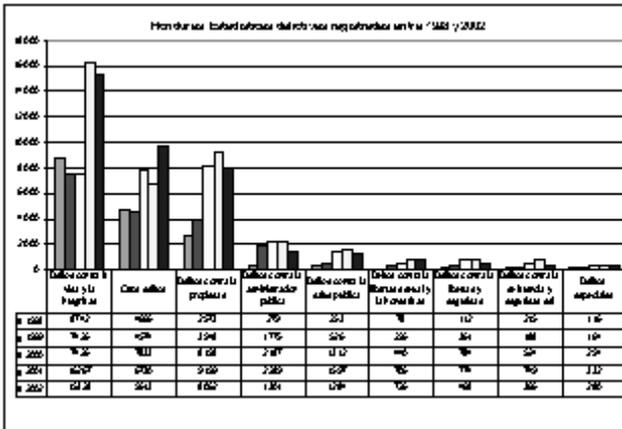
En general, en Honduras la incidencia delictiva ha venido en creciente aumento desde la primera mitad de la década del noventa hasta la fecha, con un incremento significativo entre 1998 y el 2002. Si en 1998 se reportaba un promedio de 98 delitos y faltas diarios, dicha suma se incrementó a 211 en el año 2002. Los datos citados deben ser aún así tomados con cautela por la subestimación que implica la cifra negra u oculta, la cual se considera que es muy alta en el país, debido en parte al temor de denunciar de las víctimas o a la escasa presencia judicial y policial directa en varios de los 298 municipios que conforman el país. De manera específica, al menos 50 municipios no cuentan con presencia policial permanente (Caldera, 2003).

Los delitos que son reportados con mayor incidencia son los delitos contra la vida y la integridad personal, seguidos de los delitos contra la propiedad (gráfico 2).

Este aumento en el reporte de delitos ha ido aparejado con la percepción de inseguridad personal como producto de la actividad delictiva, especialmente por el aumento de los delitos contra la vida y la integridad personal y los que se comenten contra la propiedad, delitos que se han duplicado y triplicado, respectivamente entre 1998 y 2002. En forma paralela, la mayoría de los estudios de opinión refleja que es la delincuencia uno de los principales, sino el principal problema percibido por la población (gráfico 3)⁶.

⁶ Atención especial amerita el aumento de homicidios contra mujeres. A fines de marzo de 2005 el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), solicitó al Ministerio Público investigar la muerte de por lo menos 261 mujeres adultas y 64 niñas desde el año 2002 a esa fecha (El Herald, 31 de mayo de 2005, p. 52).

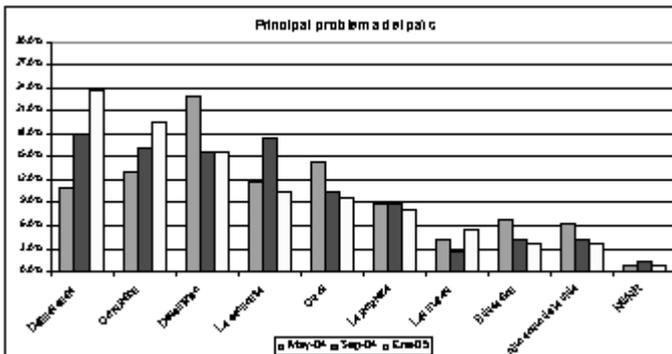
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en Caldera (2003) y memorias anuales (1998-2002) de la Dirección General de la Policía Preventiva (Secretaría de Seguridad).

A nivel comparado, se observa también que el país presenta uno de los índices de crimen y violencia más altos de la región latinoamericana, y actualmente se registra junto a Colombia y El Salvador, como los países con mayor tasa de homicidios en la región, que de por sí posee uno de los mayores índices de homicidios en el mundo (cuadro 2).

Gráfico 3



Fuente: Latinetwork Dichter & Neira, 2005.

Este incremento de la actividad delictiva general incide en que el país posea una de las cinco tasas de población carcelaria más altas de la región latinoamericana (172 por cada 100 mil hab.) y sea el país en la segunda posición de países con mayor número de detenidos sin proceso y/o en libertad condicional (78.5%), situación que antes de la aprobación del Código Procesal Penal de 2002 era peor, ya que se estimaba que en el año 2000 el 90% de los adultos privados de libertad en Honduras no tenían aún sentencia. De igual manera es llamativo que el país presenta el nivel de ocupación carcelaria más alto de Latinoamérica (207.6%), lo que implica condiciones de hacinamiento y entorno favorable para la violencia dentro de los recintos penitenciarios, que en el caso de Honduras ya desembocaron en dos episodios de muertes masivas en centros penales, ocurridas en 2003 y 2004, que en conjunto cobraron la vida de 174 privados de libertad, de los cuales 172 eran miembros de maras (cuadro 3)⁷.

⁷ Las condiciones de inseguridad en los centros penales se evidencian también con el hecho de que entre enero y la primera mitad de diciembre de 2005, 28 privados de libertad han muerto víctimas de homicidio en diferentes circunstancias al interior de la Penitenciaría Central (la cárcel con mayor población de reclusos en el país).

Cuadro 2
Tasa de homicidios en países de América Latina
(homicidios por cada 100 mil habitantes). Datos de varios años

País	Tasa
El Salvador	97
Colombia	78
Honduras	41
Guatemala	35
Jamaica	35
Venezuela	33
Brasil	20
México	18
Ecuador	15
R. Dominicana	12
Panamá	11
Nicaragua	10
Cuba	6
Costa Rica	6
Argentina	5
Perú	5
Uruguay	4
Paraguay	4
Chile	3

Fuente: Mockus y Acero (2003), con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo de 1999 a 2003.

Cuadro 3
Latinoamérica: población carcelaria, detenidos sin sentencia,
categorías de prisioneros y nivel de ocupación carcelaria

País	Año	Total de población carcelaria (incluye detenidos sin proceso y en libertad condicional)	Tasa de población carcelaria (por cada 100 mil de la población nacional)	Detenidos sin proceso/ en libertad condicional (% de la población carcelaria)	Nivel de ocupación carcelaria (con base en la capacidad oficial)
Argentina	1999	36,604	107	55.2	119.9
Bolivia	1999	8,315	102	36.0	162.5
Brasil	2002	240,107	137	33.7	132
Chile	2002	33,098	204	40.4	134.3
Colombia	2001	55,034	126	41.1	136.5
Costa Rica	1999	8,526	229	39.5	109.6
Ecuador	2002	7,716	59	69.9	115
El Salvador	2002	10,278	158	49.7	167.5
Guatemala	1999	8,460	71	60.9	112.9
Honduras	2002	11,502	172	78.5	207.6
México	2000	154,765	156	41.2	127.8
Nicaragua	1999	7,198	143	30.8	113
Panamá	2002	10,423	359	55.3	136.5
Paraguay	1999	4,088	75	92.7	151
Perú	2002	27,493	104	67.2	137.8
Rep. Dominicana	2001	15,341	178	64.5	175.8
Uruguay	2002	5,629	166	72.5	150.8
Venezuela	2000	15,107	62	57.5	97.2
América Latina	c.2000	36,705	145	54.8	138.2

Nota: las cifras regionales son el promedio simple de todos los casos para los que existen datos disponibles.

Fuente: PNUD, 2004; p. 81. Con base en Carranza (2001) y Centro Internacional de Estudios Carcelarios (2003).

3.

Breve caracterización de los cambios observados en el sistema de justicia penal

El actual período democrático en Honduras (1981-2005) no ha ido acompañado de un mejoramiento de los niveles de confianza en el desempeño de las instituciones del sistema de justicia. La percepción que prevalece se inclina a identificar a la corrupción, la arbitrariedad y la ineficiencia como rasgos comunes en la mayoría de los operadores del sistema de justicia. Sobre el poder judicial, se señala con frecuencia que los criterios políticos-partidarios tienen mucha ingerencia en la impartición de la justicia. En el caso de la policía, la arbitrariedad y la falta de preparación han sido los principales aspectos imputados. Los centros penales se han caracterizado por la ausencia de programas integrales de tratamiento rehabilitatorio, por el hacinamiento y por la concesión de licencias arbitrarias a cierto tipo de reos. Si bien, la creación de la oficina del Comisionado de los Derechos Humanos y del Ministerio Público, como instancias de representación ciudadana ante el sistema de justicia, fueron hechos significativos que atenuaron un poco la desconfianza en la primera mitad de la década del noventa, en general, el desafío de mejorar la legitimidad del sistema sigue siendo urgente (PNUD, 2002, CEDOH, 2004).

En cuanto a la policía, durante casi todo el siglo XX, ha sido una policía politizada. Antes de las dictaduras militares (1963-1980), tendía a asumir un rol político partidista cuyo objetivo era vigilar a los adversarios políticos. En el tiempo de las dictaduras militares una consecuencia lógica fue la militarización de la policía. Desde 1975 la policía quedó integrada como la cuarta fuerza de las Fuerzas Armadas, denominada la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), y, desde entonces, su estructura, formación, organización, jerarquía, grados y funcionamiento quedó bajo la estricta concepción militar, subordinada a los intereses de la seguridad del Estado y desnaturalizada de su función de dar seguridad a las personas. “La militarización de la sociedad y el conflicto regional, potenciado por la confrontación ideológica, condujo a la permisividad de un funcionamiento policial caracterizado por el abuso de poder, la corrupción y la impunidad” (Castellanos et al. 2000; p. 89).

Aún durante la fase de recuperación democrática, la policía permaneció bajo la tutela militar, aparejada a un deterioro de imagen por la falta de eficacia, corrupción y arbitrariedad extrema en el trato a ciertos grupos de la ciudadanía. No es sino hasta la segunda mitad de los años noventa cuando se observan pasos concretos para trasladar la policía al poder civil, en el marco del proceso de subordinación de las fuerzas militares a la tutela civil, proceso que cobró fuerza después del fin de la guerra fría y el comienzo de los procesos de pacificación en Centroamérica. En 1998 se promulga una Ley Orgánica de la Policía Nacional, junto a la creación de una Secretaría de Estado en el ramo de Seguridad, entidad bajo la cual queda adscrita la nueva Policía Nacional.

Una de las primeras reformas en la década de los noventa fue la creación del Ministerio Público, mediante Decreto Legislativo

228-93, aprobado el 13 de diciembre de 1993 y vigente a partir del 6 de enero de 1994, facultando a esta institución ejercer la acción penal pública y coordinar la investigación de los delitos.

En los primeros años de 2002 se sucedieron importantes cambios al interior del poder judicial, con el cambio de la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la ampliación de cuatro a siete años el período de funciones de los mismos, lo cual pretendía de alguna forma reducir la confluencia directa de los intereses partidarios en el nombramiento de los magistrados, en vista de la participación de la sociedad civil en una Junta Nominadora que propone una lista de 45 candidatos al Congreso Nacional para que éste finalmente elija a 15. Además, se daba antes la situación de que el período de funciones de los magistrados comenzaba y duraba el mismo tiempo que el período de gobierno del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Con respecto al sistema penitenciario, el crecimiento de la actividad delictiva y la prevalencia de la prisión como sanción ha sido una de las causas que ha incidido en que la mayoría de los centros penales observen problemas de sobrepoblación. Complementariamente, el deterioro de la infraestructura de los centros penales es notorio. Muchos de los centros penales fueron construidos a principios del siglo XX y otros no fueron construidos originalmente para dichos fines, por lo que en general no garantizan las condiciones mínimas de seguridad, mucho menos de rehabilitación de los internos. Asimismo, el recurso humano para velar por los centros penales es insuficiente y en más de un 95% corresponde a policías (Custodios) encargados de velar por el orden y la seguridad de estos centros de privación de libertad.

Por otra parte, la aprobación del Código Procesal Penal (2002), ha sido un instrumento que ha incidido en que los 24 centros penales del país no estén aún más sobrepoblados, ya que este instrumento jurídico da lugar para la aplicación de mecanismos sustitutivos a la prisión.

Un cambio observado en la legislación de los centros penales es que estos pasaron de estar adscritos a una dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia a la Secretaría de Seguridad, según lo dispone la Ley Orgánica de la Policía (1998).

No cabe duda que la entrada en vigor del Código Procesal Penal (2002) ha venido a renovar el sistema penal hondureño. El Código Procesal Penal vigente, a diferencia de la anterior legislación procesal penal de acento inquisitivo, introduce al país al sistema penal acusatorio, el cual aspira a ser más garantista, más rápido y por tanto más justo, y con juicios públicos orales que vienen a sustituir la primacía del proceso escrito del pasado.

El nuevo Código enfatiza en que ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de sentencia firme dictada por el órgano jurisdiccional competente, después de haberse probado los hechos en un juicio oral y público. Los imputados tienen derecho a ser tratados con el respeto debido a todo ser humano y a que se respete su libertad personal. La restricción de ésta, mientras dure el proceso, sólo se decretará en los casos previstos en el propio Código. También, este cuerpo jurídico crea en el país la figura de los jueces de ejecución, quienes tendrán a su cargo la verificación de que la prisión preventiva, la ejecución de las sentencias y la suspensión condicional del proceso, se realicen de conformidad con la ley y las resoluciones judiciales, así como, la substanciación, decisión y seguimiento de la libertad

condicional y de todos los incidentes que se produzcan durante la etapa de ejecución de las penas y medidas de seguridad.

Ahora bien, el avance más importante del Código Procesal Penal lo constituye las medidas alternativas para concluir el proceso, tales como el principio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, la conversión de la acción pública en privada y el procedimiento abreviado, que le permiten al Ministerio Público abstenerse o condicionar el ejercicio de la acción penal. Todas estas medidas han permitido agilizar el proceso penal procurando una justicia más pronta, por otra parte se toma en cuenta a la víctima que tiene la oportunidad de resarcirse del daño causado y finalmente descongestiona los órganos (Proyecto Estado de la Región, 2003).

4.

El protagonismo de las medidas represivas para contener el delito

A pesar de los avances antes indicados, uno de los principales problemas observados en el funcionamiento del sistema de justicia penal es la falta de adecuada interacción entre los operadores de justicia, sin perjuicio que desde principios de la década actual se han creado instancias de coordinación interinstitucional que han venido a mejorar las relaciones entre ellos. Por otra parte, subsisten las debilidades particulares de cada uno de los operadores, en especial las capacidades de investigación para aportar indicios y pruebas suficientes para justificar el requerimiento fiscal y/o el proceso condenatorio judicial.

En el contexto del incremento de la ola delictiva, la queja popular, estimulada por algunos medios de comunicación y algunos funcionarios públicos, es lanzada en contra de los fiscales y jueces, aduciendo que éstos dejan libre a los “delincuentes” capturados por la policía. En el discurso de las autoridades de la Secretaría de Seguridad se menciona con frecuencia la falta de apoyo del poder judicial para ordenar el auto de prisión contra los presuntos autores de delitos que la policía ha detenido o hacia los cuales ha emprendido labores de investigación. Sin

pretender generalizar, se han apreciado evidencias de dolo y/o negligencia judicial; no obstante, no deja de ser un problema el que exista una escasa autocrítica y debate sobre las propias debilidades de los cuerpos policiales para realizar la investigación criminal. Conviene señalar que en Honduras la policía se divide en varios cuerpos, siendo los principales el de la policía preventiva y la policía de investigación criminal⁸. De manera que por lo anterior, unido a otros factores, emerge a veces desde el propio Poder Ejecutivo un discurso que cuestiona el nuevo procedimiento penal por suponerlo “excesivamente garantista”, discurso que encuentra asidero en una población atemorizada por la inseguridad personal.

En general, la incapacidad de llevar a cabo una investigación criminal profesional, la denunciada ingerencia de las redes de la corrupción en ciertos ámbitos de los operadores de justicia para proveerse de impunidad, y la desesperación de la ciudadanía están legitimando cada vez más la puesta en práctica de medidas de corte policial represivo para buscarle solución al fenómeno de la criminalidad, así como soluciones al margen de los propios operadores de justicia, y que se traducen en ajustes de cuentas privados y ejecuciones sumarias, sobre todo en perjuicio de jóvenes de estratos sociales bajos⁹.

⁸ Entre 1996 y 1998 la policía de investigación criminal, luego de ser separada de las fuerzas militares fue incorporada al Ministerio Público; no obstante con la Ley Orgánica de la Policía (1998) fue adscrita a la Secretaría de Seguridad, bajo el criterio de unidad de mando. Todavía no se ha cerrado el debate sobre la pertinencia de haberla sustraído del Ministerio Público, sobretodo porque dentro del Ministerio de Seguridad, la policía de investigación criminal no ha logrado ser fortalecida como se esperaba; más bien se presentan indicios de asimilación con la policía preventiva, la cual sin el oficio necesario, realiza muchas veces las funciones de investigación para las cuales no ha sido debidamente preparada, provocando a la larga, debilidad en la sustentación de pruebas que el Ministerio Público precisa para incoar los procesos penales.

⁹ Según las estadísticas registradas por Casa Alianza, desde 1998 hasta febrero de 2005 se reportan en el país 2,520 casos de homicidios cometidos en contra de niños

Esta legitimación de formas represivas para contener el delito, despreocupándose en gran medida de acciones de prevención primaria, ha impactado incluso en la propia dinámica de la política electoral. En efecto, la campaña proselitista para las elecciones de 2001 llevó al poder al Partido Nacional, blandiendo como uno de sus principales mensajes el de la “Cero Tolerancia”, tratando de evocar la experiencia observada en la ciudad de Nueva York, bajo la gestión del Alcalde Rudolph Giuliani. Resulta evidente que en materia de seguridad uno de los principales énfasis del mandato presidencial que concluye en enero de 2006, ha estado en medidas como el fortalecimiento presupuestario de la policía, una mayor legitimación del allanamiento de morada por parte de la fuerza policial, el endurecimiento de la penas, y la tipificación penal de figuras como “la asociación ilícita” para contrarrestar el fenómeno de las maras y pandillas.

Y en 2005, año electoral, el candidato presidencial del partido que hasta enero de 2006 ostenta el poder (Partido Nacional), enarboló con insistencia la continuación de la guerra contra la delincuencia, pero está vez con medidas aún más severas como el anuncio de la reinstauración de la pena de muerte, y la evocación a la “tranquilidad” que vivía el país en los tiempos de la dictadura del General Carías Andino (1933-1949).

Tal parece que el proceso democrático en Honduras comenzado en 1980 sufre ahora un agotamiento de perspectivas, que se traduce en un reforzamiento del discurso del orden y la seguridad por la vía de la represión y no por la reducción de las inequidades sociales y por la construcción de un capital social democrático que revierta los niveles de desconfianza interper-

y jóvenes menores de 23 años, de los cuales sólo un 21.6% ha logrado ser documentado (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH) 2005; p. 47.

sonal y de anomia que ahora predominan. La seguridad por la vía coercitiva, que debería ser sólo un aspecto —importante sí, pero no condición suficiente— ha copado el abordaje del problema de la seguridad, en un lente de comprensión de la seguridad bastante restringido a la protección frente a la inminencia del delito, en lugar de una acepción que sea entendida en clave de convivencialidad dentro de la perspectiva de la seguridad humana y democrática.

5.

La inseguridad ciudadana y el apoyo a la democracia¹⁰

En Honduras, si bien se goza de niveles aceptables de confianza en la democracia como forma de gobierno preferible, las instituciones públicas gozan por lo general de baja credibilidad (incluyendo jueces y policías), lo que se correlaciona con un baja satisfacción con el desempeño de las autoridades a cargo de las entidades públicas. Ante tales circunstancias surge de inmediato la pregunta de cuánto más puede resistir la combinación de una aparente reserva de legitimidad de origen de la democracia, con el déficit de satisfacción con el desempeño de las instituciones públicas y con el déficit de logro socioeconómico que presenta el país (Cálix, 2004). Pero de manera particular, conviene considerar los daños que provoca a la gobernabilidad democrática un nivel alto de inseguridad ciudadana (objetiva y subjetiva). Las medidas de emergencia para disuadir y reaccionar al delito poco pueden servir si la

¹⁰ Este apartado del documento se soporta en la evidencia empírica del estudio “La cultura política de la democracia en Honduras, 2004”, elaborado por Miguel Cruz y Ricardo Córdova, bajo la coordinación de Mitchell Seligson de la Universidad de Vanderbilt. El estudio forma parte de un estudio regional (Centroamérica y Panamá, México y Colombia), dentro del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (OPAL), bajo el auspicio de USAID.

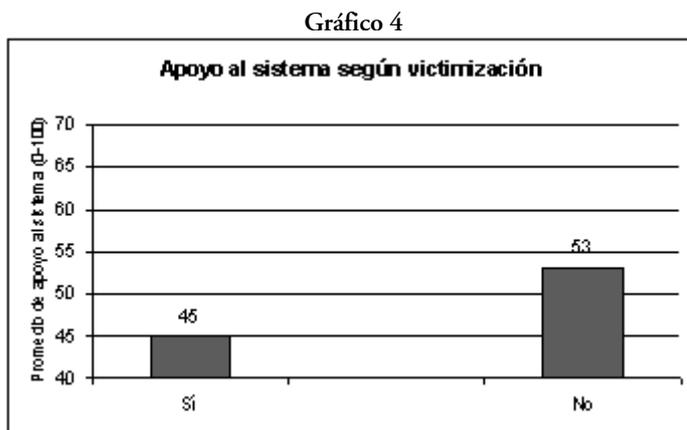
impunidad y la desconfianza interpersonal e institucional no son afrontadas mediante políticas que asuman la recomposición de un tejido social fracturado por la anomia y el desinterés en los asuntos públicos.

En el estudio de los procesos de transición y consolidación democrática, cada vez más cobra atención el análisis de la inseguridad ciudadana y la corrupción, al aceptarse que estos aspectos son capaces de menoscabar las bases culturales que permiten consolidar un nuevo régimen. Una democracia en construcción que presente niveles generalizados de corrupción e inseguridad es un terreno fértil, junto a la pobreza y la desigualdad, para que la gente se desencante con las instituciones representativas y, en algún momento de su decepción, acepte o apoye medidas que amenacen los principios fundacionales del Estado democrático de derecho.

De tal forma que la inseguridad ciudadana es en sí mismo un factor capaz de provocar una severa crisis de efectividad gubernamental, con repercusiones tangibles sobre la legitimidad del régimen político y, por ende, comprometiendo la estabilidad política. La situación se agrava si el proceso democrático tiene además déficit notables en la consolidación de las instituciones del sistema de justicia.

Con relación a lo anterior, en el estudio de Cruz y Córdova (2004), en Honduras el principal problema percibido por la población tiene que ver con la inseguridad pública y la violencia, muy arriba de la preocupación expresada hacia la corrupción. Lo cual denota la particularidad del fenómeno de la inseguridad al subordinar otros problemas trascendentes en la vida cotidiana.

Según el estudio en mención, los hondureños(as) que han sido víctimas de la delincuencia expresan niveles menores de apoyo al sistema democrático (gráfico 4). De igual manera las personas que se sienten menos seguras presentan niveles más bajos de apoyo a la democracia.



Fuente: Con base en Cruz, M. y R. Córdova, 2004.

Algo que llama la atención es que sólo el 32.7% de las personas que dijeron haber sido víctimas de algún delito lo denunciaron ante las autoridades competentes. La mayor parte no lo denuncia. Al indagarse acerca de las razones por las cuales no era denunciado el hecho delictivo, el estudio revela que alrededor de un 70% de la gente victimizada expresa que “no sirve de nada” o que “es peligroso”. Tales evidencias refuerzan el supuesto de que una buena parte de los hondureños(as) no están persuadidos de la eficiencia del sistema de justicia para perseguir a los culpables y para proteger a las víctimas. En suma, la victimización tiene un impacto directo en la credibilidad del funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia en Honduras, y como lo muestra el estudio, afecta el grado de

satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el nivel de apoyo al sistema (gráfico 5).

Gráfico 5



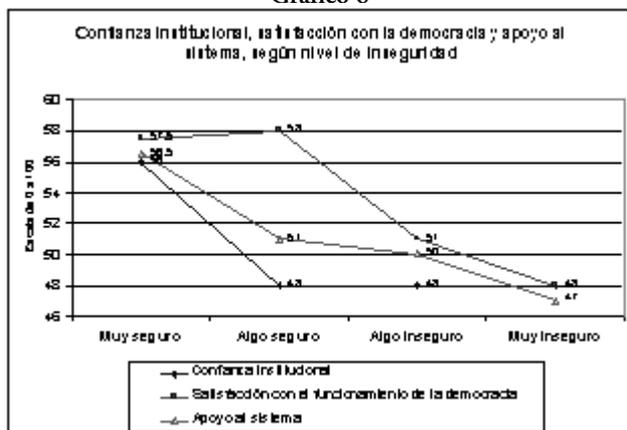
Fuente: Con base en Cruz, M. y R. Córdova, 2004.

Los resultados permiten apreciar que en la medida que las personas han sido victimizadas, así se reducen sus niveles de satisfacción con el desempeño democrático y disminuye también el nivel de apoyo al sistema. Con lo cual puede suponerse que las personas que han sido afectadas por la violencia tenderán a creer menos en las instituciones, así como a menospreciar el funcionamiento de la democracia en Honduras y reducir su apoyo al régimen político, lo cual obviamente tiene repercusiones para la estabilidad y consolidación democrática.

Por otra parte, no sólo la victimización directa por la violencia y el delito juega un papel importante en la configuración del problema de la inseguridad, también lo hacen las percepciones sobre inseguridad, es decir la dimensión subjetiva que tantas veces es subestimada en el abordaje del problema. La percepción de inseguridad tanto como la victimización directa por

delincuencia tiene un impacto importante tanto en lo que se refiere a la confianza institucional, como en lo que se refiere a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el apoyo al sistema. Es decir, la percepción de inseguridad de la población debida al delito socava el apoyo al sistema político, no sólo en términos institucionales sino en términos de legitimidad de la democracia (gráfico 6).

Gráfico 6



Fuente: Con base en Cruz, M. y R. Córdova, 2004.

Como se ve en el gráfico 6, ente más inseguras se sienten las personas en Honduras, tienden a manifestar menor satisfacción con el desempeño de la democracia y menor apoyo al sistema. En el aspecto particular de la confianza institucional, se ve que sólo hace diferencia para los que se sienten muy seguros, ya que en los otros niveles percibidos de inseguridad muestra la misma proporción.

Conviene considerar que las fuentes de la percepción de inseguridad no sólo son explicadas por la victimización directa o indirecta. Otros factores pueden influir, como por ejemplo,

presenciar la venta de drogas o la facilidad de disposición de armas privadas en las zonas donde las personas permanecen o circulan con más frecuencia. Además, en el estudio de Cruz y Córdova (2004), es interesante el comportamiento de la variable “exposición a las noticias en los medios de comunicación”. Los hallazgos para el país indican que las personas que muestran índices más altos de percepción de inseguridad son aquellas que siguen con mayor frecuencia las noticias en los medios; en cambio las personas que no ven ni leen noticias en los medios de comunicación suelen tener niveles perceptivos de inseguridad más bajos. El estudio menciona y expone la relación entre estos factores, y presenta un desafío relevante de continuidad de la investigación, para buscar posibles factores que expliquen o den cuenta de esta correlación.

Como se constata en los otros estudios hechos en el marco regional del Proyecto OPAL, la violencia y la inseguridad afectan la legitimidad del sistema político. De manera específica, los resultados en Honduras permiten señalar que las personas victimizadas y las que viven con mayor temor a la violencia y al crimen, suelen confiar menos en el otro(s), en el sistema de justicia y en las instituciones en general; también se muestran más desencantados con el funcionamiento de la democracia y apoyan menos al sistema democrático.

6.

Hacia una política progresista de la seguridad ciudadana¹¹

Si bien no existe un consenso absoluto sobre lo que debe entenderse por seguridad ciudadana, al menos se pueden observar algunas diferencias y criterios más o menos aceptados. Así, en el debate entre los términos “seguridad humana y seguridad ciudadana, se tiende a aceptar que la primera es el género, mientras que la segunda es un tipo particular pero crucial para que se dé la primera.

De esta manera el concepto de seguridad humana comprende como principales dimensiones a la seguridad económica, la alimentaria, sanitaria, ecológica, tanto como la seguridad jurídica, seguridad física y de los bienes. Por su parte, la seguridad ciudadana suele aludir a la necesidad de estar libres de temor, sentirse libre de amenaza a la seguridad personal, a no ser víctima de actos de violencia ya sea robo, homicidio, violencia intrafamiliar o cualquier hecho que vaya contra los derechos humanos relacionados con la vida e integridad física, psíquica, moral y pecuniaria de las personas.

Lo que sí es común a ambos conceptos es que los dos se fundamentan en la seguridad de las personas y no tanto del

¹¹ Este capítulo tiene como base la presentación efectuada por el autor en el Encuentro Regional “*Seguridad Ciudadana: El reto de las fuerzas progresistas en América Central*”, realizado en la Ciudad de Panamá el 21 y 22 de junio de 2005, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert.

territorio. De aquí el cambio cualitativo con la noción de seguridad que se observó durante el período de la guerra fría, cuando el concepto prevaleciente era el de seguridad nacional, que planteaba la defensa de la nación y sus valores fundamentales de cara a los enemigos externos e internos.

Sin embargo, con el avance de la interconectividad mundial, propia del proceso de globalización (más allá del carácter atomizado y arítmico de éste), han surgido o se han multiplicado nuevas amenazas a la seguridad (narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, terrorismo, principalmente) que han contribuido a generar un clima propicio para situar de nuevo contra la pared la carta de derechos civiles de la ciudadanía. Estas amenazas "externas" coinciden en tiempo con un aumento generado de los niveles delictivos y del nivel de victimización ciudadana, especialmente en regiones como Latinoamérica, que presenta una de las tasas de delito más altas del mundo. Téngase en cuenta, además, que este proceso de cambio en las últimas dos décadas ha ido aparejado al predominio del neoliberalismo y de la globalización de la economía en el mundo occidental, fenómenos que por regla general se han asociado con una mayor polarización social, profundización de la inequidad, ampliación de la pobreza, desregulación del trabajo y reformulación del rol de Estado, abandonando paulatina y sostenidamente, el diseño de políticas sociales que garanticen la preservación de derechos universales básicos (recuadro 1).

Desde la óptica progresista, el abordaje del fenómeno de la violencia y del delito necesariamente conduce a indagar el estado del tejido social, su nivel de cohesión o de fractura, y en general los elementos típicos de lo que se conoce como capital social¹².

¹² Al respecto debe considerarse también "(...) la obsolescencia de las estrategias primarias (comunitarias) de control social en las ciudades actuales, derivada en gran

Recuadro 1 El discurso hegemónico sobre la violencia de la inseguridad y el delito común

El discurso hegemónico sobre la violencia de la inseguridad y del delito común, está ligado íntimamente a la conservación y reproducción de un orden social dominante en el que el Estado aparece cada vez más como gerente-administrador de intereses corporativos y supranacionales. Se trata de un discurso de gran repercusión, un discurso “mundializado”, que se sustenta en discursos científicos de diferentes disciplinas.

(...) Uno de los objetivos de este discurso consistía en desligar y aislar a la sociedad “sana” de los procesos de producción de violencia. A estas designaciones se sumaron datos sobre psico-patologías, factores psicógenos, teorías sobre frustraciones mal canalizadas, se acudió a modelos mecanicistas, químicos, fisiológicos, neurológicos, sobre comprensión y descompresión agresiva, etc., que remitían a procesos individuales y patógenos, aislados y ocasionales que sólo parecían poder solucionarse con cierto grado de represión, que de este modo era legitimada, y se proponía una prevención disuasiva siempre insuficiente y un castigo supuestamente justo y proporcionado al delito cometido y al daño producido.

medida de la pérdida de los lazos de vecindad y de la falta de comunicación entre personas y grupos. Cada vez más personas sitúan trabajo, consumo y ocio en zonas distintas dentro de la ciudad, lo que debilita el sentimiento de pertenencia, de barrio, de comunidad. Estos nuevos hábitos de vida condicionan enormemente el modo de relacionarse y la forma de percibir a las otras personas. El sentimiento de inseguridad tiene estrecha relación, por tanto, con la incomunicación y con el abandono de los espacios públicos. Este repliegue de los ciudadanos y las ciudadanas hacia lo privado —el domicilio, la familia nuclear— hace que se limite el contacto con las personas del entorno y se pierda el control sobre los espacios.” (Naredo 2001. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/amnar.html>).

Como es notorio, este discurso, que se inició en Estados Unidos en la época de la depresión y fue desarrollado por la escuela conductista a partir de los años 30, dio origen a su vez a contradiscursos que mostraron por una parte la violencia del sistema de represión social, producción industrial y concentración urbana ligada al origen de los hechos violentos, y por la otra, la violencia del sistema penal, que lejos de promover la muy prometida reinserción social se empeñaba en impedirla.

El predominio de la retórica discursiva sobre la violencia de la inseguridad urbana, el terrorismo, etc., es la que permitió que pasaran a ocupar un plano secundario, menos visibles, las acciones de violencia legitimadas por los Estados y sus gobiernos, tales como los conflictos armados, las políticas económicas de concentración de la riqueza, de ajustes de salud y en bienestar social, de exclusión del trabajo y del empleo, las prácticas de un libre mercado de compra-venta de sexo, la marginación de los jóvenes del mercado de trabajo, y por supuesto las acciones legales e ilegales de represión del delito, las que podían ser visualizadas como no violentas. Pero el mayor incentivo que tuvieron los Estados en desplegar este discurso es que éste contribuía como ninguno a perpetuar y justificar la inmovilidad social en un momento histórico dado, y la estabilidad de las propias estructuras de poder, económico, sexual, racial, etc., contribuyendo a mantener el *status quo*, y a desresponsabilizar al propio Estado y a la sociedad por la producción de la violencia. Se procedió así a formalizar una descontextualización de la violencia de lo social, atribuyéndola a procesos individuales y a grupos colectivos aislados e inadaptados, a los que se relacionó con la marginalidad, las subculturas, los bolsones de violencia, etc.

En cambio un énfasis en la esfera delictiva, a priori, supone un énfasis en las medidas formales de control social, que por demás están más asociadas a la idea de castigo que a la de construir convivencia.

En Honduras, sin sustraerse de las presiones coyunturales y dándole poca importancia a los factores estructurales que erosionan el tejido social, las recientes medidas para contener la inseguridad ciudadana han incidido en la reducción de delitos como el robo de bancos, el secuestro y el robo de vehículos; sin embargo, delitos difusos como los homicidios siguen con altos índices, y es que no es fácil ni factible pretender reducir la violencia y la inseguridad sólo con operativos armados, a lo sumo se disuade temporalmente, pero dejan intactas las causas de una sociedad en la que campea la desconfianza y la incertidumbre y en la que, por otra parte, la impunidad (especialmente en los delitos de cuello blanco), la corrupción y la desigualdad parecen verse como algo normal. Es decir, la seguridad ciudadana no es una responsabilidad exclusiva del cuerpo policial. Por lo tanto, la ciudadanía debe exigir a los partidos políticos y los gobiernos que asuman con seriedad la formulación, aplicación y monitoreo de una política de seguridad ciudadana integral y democrática, con liderazgos institucionales que sean firmes para aplicar las leyes —que no es venganza ni crueldad—, pero al mismo tiempo una política que sea sensible a proveer oportunidades de integración social, especialmente a una juventud que a tientas busca encontrarse en un medio que estigmatiza y excluye.

Asimismo, en lo que se refiere a las labores disuasivas y de reacción, no debe soslayarse el hecho de diferenciar adecuadamente las funciones de seguridad y defensa, en aras de asegurar la prevalencia de la institucionalidad democrática y, con ello, el respeto de los derechos y garantías ciudadanas por

parte de las autoridades encargadas de la represión. Sólo en condiciones de emergencia, y por una temporalidad definida —con los controles oportunos— se puede justificar la presencia de las fuerzas militares en las actividades propias de las fuerzas policiales. Normalizar o regularizar tal situación significa, por una parte, el fracaso de las políticas estatales de seguridad ciudadana en un sentido integral y, por la otra, implica un grave riesgo de regresión democrática (recuadro 2).

Recuadro 2
La doctrina sobre el uso de la fuerza

La visión de los gobiernos democráticos y de las fuerzas políticas progresistas esta fuertemente influida por las experiencias del terrorismo de Estado, que vivió la región en los años setenta y ochenta del siglo pasado, y las masivas violaciones de derechos humanos. Esta experiencia, sin duda alguna, ha dejado fuertes huellas en las culturas institucionales de las policías, tanto en la formación de sus recursos humanos, como en el trato de detenidos, los procedimientos de investigación o en acciones destinadas a mantener el orden público. No es posible formular una doctrina sobre el uso de la fuerza sin realizar una separación tajante entre seguridad exterior de seguridad interna, sin perjuicio de que por las dimensiones de escala de ciertos problemas de seguridad, y el cambio en el tipo de amenazas en el medio internacional, siempre existe una sinergia entre dichos ámbitos.

La regla general es que en materia de seguridad interior o de orden público, las Fuerzas Armadas no tienen nada que hacer. La tendencia manifestada en algunas partes de involucrarlas en operaciones destinadas a combatir el narcotráfico o el crimen organizado constituyen un uso impropio de ellas, que desvirtúa su rol, y expone a los

gobiernos que lo hacen a severos reveses. No tan sólo porque introducen un elemento disruptivo en el manejo de los problemas, sino porque la doctrina sobre el uso de la fuerza es totalmente diferente en las instituciones militares que en las policías. Las fuerzas armadas pueden, de manera ocasional, otorgar un soporte logístico o de inteligencia a la policía. Pero su formación profesional es de cuerpo y no individual, y altamente agresivo para los estándares de la seguridad ciudadana. Por lo tanto, no están diseñadas para ocupar barrios en busca de narcotraficantes o sostener tareas de orden público.

La policía, en cambio, debe formar individuos destinados a un trato personalizado, con capacidad de diálogo e interacción con civiles, de una manera esencialmente persuasiva antes que disuasiva. Sólo los núcleos operativos especializados tienen formación de cuerpo, pero actúan bajo estricta presión política.

Fuente: Escobar et al. 2004; pp. 18-19.

En la medida en que la ciudadanía esté mejor informada y cuente con sólidos basamentos de una cultura cívica-democrática, es menos probable que los enfoques meramente represivos prevalezcan. Si se le ayuda a la población a trascender el miedo y buscar y apoyar medidas que enfrenten de manera integral las situaciones que destruyen la convivencia, es posible que se pueda diseñar y aplicar medidas de política que vayan tanto a las causas como a los efectos que concurren en el complejo fenómeno de la inseguridad ciudadana.

Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana puede verse como un proceso continuo para gestionar el conflicto social y el ejercicio de la libertad, a fin de reducir el riesgo y temor de la población frente a los hechos que afectan la convivencialidad.

Por supuesto que incluye la protección personal y la de los bienes, pero también trasciende a favorecer la (re)construcción de la confianza y la interacción social. Aunque reconoce la necesidad de adoptar medidas disuasivas y reactivas contra el delito y la violencia —debidamente mediadas por controles democráticos—, privilegia el fortalecimiento de la cohesión social por sobre la autodefensa y la sospecha.

Al respecto, se pueden identificar al menos tres características esenciales en un enfoque progresista en seguridad ciudadana:

- a) Respeto a los derechos y garantías ciudadanas y en general al Estado democrático de derecho.
- b) Énfasis en la prevención, sin descuidar las medidas reactivas pertinentes
- c) Participación pro-activa de la ciudadanía en el diseño, control y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana.

Por otra parte, es importante considerar que, aunque sin precisar una relación causal, se han identificado a nivel internacional algunos factores comunes relacionados con la delincuencia, la violencia y la inseguridad (ONU, 1999 9(a), p. 7).

- **Pobreza y desempleo** derivados de la exclusión social, especialmente en el caso de los jóvenes;
- **Familias disfuncionales** donde los padres tienen actitudes indiferentes o contradictorias, o en las que existen situaciones de violencia o de conflicto entre los padres;
- Una sociedad que acepta o promueve una **cultura de la violencia**;

- **Discriminación y exclusión** basadas en el género, la raza u otros motivos;
- **Degradación** de los entornos urbanos y de los vínculos sociales;
- **Vigilancia inadecuada** de los bienes y lugares públicos;
- **Presencia de factores facilitadores** (como armas de fuego, alcohol y drogas).

Si se reflexiona un poco, pronto se cae en la cuenta de que la mayoría de estos factores parecen concurrir en varias de las situaciones de inseguridad ciudadana que afectan al país, y está claro que con mera represión no se solucionan tales problemas, a lo sumo se contienen momentáneamente, se movilizan a otras zonas o mutan en nuevas y aumentadas formas de inseguridad.

De ahí que una política integral de seguridad ciudadana plantea varias dimensiones de abordaje, según el tipo de medidas que se requieren para garantizar la cohesión social. Un tratamiento serio e integral de la seguridad ciudadana reconoce que su intervención precisa tomar en cuenta cuatro dimensiones:

1. **La prevención:** que significa adoptar medidas para reducir las motivaciones y oportunidades para la violencia y el delito. Incluye desde la prevención de los niños y jóvenes en riesgo social y en riesgo de violencia, el fortalecimiento de los lazos comunitarios y la valoración y ampliación de los espacios públicos, hasta aspectos como el buen alumbrado público en las zonas más peligrosas y las relaciones de confianza entre la población y los cuerpos policiales (recuadro 3, véase también anexo 1)¹³.

¹³ Desde la criminología existe también una clasificación de la prevención en derredor a las estrategias e iniciativas que procuran promover la seguridad individual y la seguridad material y que no recurren a sanciones oficiales de justicia penal, bajo el

2. **La coerción** (reacción): que se refiere al proceso que conduce a la aplicación de sanciones legales para aquellos que infringen las normas de convivencia social. Debe ir dirigida tanto para los que amparados en su estatus social actúan impunemente cometiendo actos de corrupción, violencia u otro tipo de actos delictivos, como para el común de la población. Aquí es vital el mejoramiento de las capacidades de investigación y coordinación de las fuerzas policiales y el Ministerio Público, la independencia y probidad de los jueces y tribunales. En el caso de las sanciones penales, la aspiración debe siempre *ser investigar para detener y no... detener para investigar*.

Recuadro 3

Cuatro enfoques de la prevención del delito y la violencia desde la criminología (Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Tratamiento del Delincuente. (Viena, 10 a 17 de abril de 2000)

- **Desarrollo de la infancia.** Las investigaciones han documentado una diversidad de factores de riesgo en los primeros años de la infancia, asociados más adelante con la delincuencia y el delito. Por lo que este enfoque sostiene la pertinencia de

entendido de que la prevención debe abarcar todas las formas del delito, violencia, victimización e inseguridad y debe tener en cuenta la creciente internacionalización de las actividades delictivas. Este enfoque se subdivide en enfoques centrados en los delinquentes potenciales, las víctimas potenciales y las situaciones. Así: a) la prevención primaria, enfocada generalmente a los factores sociales y los problemas psicológicos que predisponen a las personas a cometer delitos y/o a la victimización; b) la prevención secundaria, que incluye las medidas destinadas a las personas que se hallan en riesgo de convertirse en delinquentes y/o en víctimas; y c) la prevención terciaria, que incluye las medidas encaminadas a prevenir la reincidencia entre antiguos delinquentes mediante la reintegración social y/o el tratamiento, así como servicios de apoyo a las víctimas (ONU, 1999 (b); p. 11).

intervenciones encaminadas a ocuparse de las aptitudes parentales, de una educación más temprana y más variada, y una mejor salud física y mental, acciones que pueden desembocar en una reducción considerable de futuros delitos y de la futura delincuencia;

- Desarrollo de la comunidad. Los criminólogos no han dejado de reconocer que hay fuerzas en las comunidades locales que pueden promover o inhibir el delito. Sugiere reforzar la cohesión de las comunidades locales, ofrecer servicios y facilidades locales para el fomento de la comunidad, fortalecer vínculos de los residentes con sus comunidades, enseñar a los jóvenes la importancia del imperio de la ley, y a desarrollar las relaciones entre la comunidad y la policía local.
- Desarrollo social. Éste es el menos adelantado de los cuatro enfoques. Se parte del supuesto de que, en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, gran parte de los delitos se deben a la pobreza, a la falta de empleo remunerado, a la escasa educación, a la discriminación y a diversas privaciones sociales y económicas.
- Prevención de las situaciones que se prestan al delito. A diferencia de las otras tres formas de prevención del delito, todas las cuales procuran reducir la motivación del delito, la prevención de las situaciones de delito procura reducir las oportunidades de infracción. En los veinte últimos años ésta ha sido la forma de prevención del delito que más ha aumentado. Se la ha asociado con el incremento espectacular de las policías privadas y de la industria de la seguridad privada en los países occidentales. Incluye campañas de publicidad para la prevención del delito, esfuerzos encaminados a influir en la planificación urbanística y en el diseño arquitectónico para fomentar un entorno libre de delitos.

3. **La rehabilitación:** al estar científicamente probado que la mayoría de las personas que cometen actos de violencia y de delito pueden tener un cambio de conducta, es preciso que existan, en coordinación del nivel público con el privado, políticas y programas dirigidos a promover el cambio de comportamiento en aquellas personas que han violado las normas de convivencia. Incluye los programas de rehabilitación que deben existir dentro de los centros penales y los centros de internamiento de niños y adolescentes, pero en realidad la rehabilitación tiene muchas más posibilidades y oportunidades, sobre todo para aquellos que no han cometido actos graves. La rehabilitación incluye la oportunidad de ejercer bajo condiciones humanas actividades laborales, pero también educativas, espirituales y recreacionales (véase anexo 2).
4. **La (re)inserción social:** es quizás la dimensión más incipiente de las cuatro en mención. Se refiere a las medidas de política que procuran la adaptación o readaptación de las personas que han cometido faltas y/o delitos, o que han sufrido como víctimas graves daños a su integridad física o síquica. Dado los altos niveles de población infractora penal en el país, la ausencia de programas de reinserción confina a la estigmatización a los que han pasado por la acusación y/o sanción penal, cerrándoles las puertas para una incorporación adecuada en el tejido social, luego de un proceso rehabilitatorio. Los programas de rehabilitación no podrían tener mayor impacto si no se adoptan medidas para que las personas que han mostrado un cambio de comportamiento puedan integrarse a la sociedad. La estigmatización, sobre todo a los jóvenes de bajo nivel económico, es uno de los principales problemas a afrontar para que pueda darse la reinserción social.

Una política progresista de seguridad ciudadana debe incluir medidas que apunten al funcionamiento adecuado de cada una de las cuatro dimensiones anteriores. Lo que debería evitarse es que las coyunturas electorales sobrepasen las medidas reactivas. Debe educarse a la población para que diferencie entre las urgencias (reacción frente a las manifestaciones de violencia y el delito) y las prioridades (reconstrucción de la confianza y la interacción social en una sociedad marcada por la desigualdad y la segregación socio-territorial). Urgencias y prioridades merecen la atención pertinente, pero cada cual en su justa medida. Lo cierto es que el análisis al fragor de las campañas electorales margina la integralidad y, peor aún, la praxis de los gobiernos, revela una concentración casi absoluta en las urgencias, con escasas políticas o programas de impacto masivo sobre el riesgo social y de violencia en el que viven miles de personas, confinadas al hacinamiento, la violencia intrafamiliar, la insuficiencia educativa, de ingresos y de oportunidades laborales, tanto como la ausencia de espacios y procesos recreativos que desarrollen la coexistencia y el desarrollo del potencial creativo de los hondureños y hondureñas.

Por lo anterior, conviene reiterar que desde una óptica integral, la seguridad ciudadana no es asunto que competa exclusivamente a la justicia penal ni mucho menos a las fuerzas policiales. Dado que abarca dimensiones como la preventiva, la reactiva, la rehabilitatoria y la reinserción, requiere de un compromiso multiagencial (pluri-institucional) concertado y coordinado para que cada actor pueda aportar su labor y recursos. De ahí que sea un error reducir el campo de la seguridad ciudadana al ámbito penal o policial, y si bien éstos tienen una función importante, no debería por ello dársele un lugar marginal a las instituciones educativas, religiosas, culturales, deportivas y comunitarias, así como a las entidades encargadas

de proveer políticas sociales para mejorar el nivel de vida de la población.

Por otra parte, a nivel local, el papel de los gobiernos municipales ha sido prácticamente desaprovechado en el país. Es necesario sensibilizar y apoyar a las municipalidades para que aborden de manera integral la seguridad ciudadana, mediante programas y proyectos altamente participativos que contribuyan a mejorar la interacción y la gestión de los conflictos, siendo que ambos aspectos redundan en una mejor convivencia social.

Hoy más que nunca hay que resistir la tentación simplista de asumir que en el país existe una predisposición genética para que las personas sean violentas o para que cometan actos delincuenciales. Los condicionamientos sociales y culturales tienen mucho que ver en la manera de comportarse de las personas. Altos niveles de desigualdad social, el aumento de patrones consumistas y egoístas, la urbanización precaria y acelerada de algunas ciudades, la alta migración de hombres y mujeres al exterior, el bajo nivel de cultura cívica, la cultura machista, la falta de oportunidades de integración de la juventud, así como los altos niveles de impunidad, son algunos de los factores que ameritan ser abordados —no sólo mencionados— por las organizaciones sociales y políticas a la hora de trabajar el tema de la inseguridad. A los anteriores aspectos, deben agregársele la extremada facilidad para la circulación de factores que favorecen los episodios violentos y delictivos: armas, alcohol y otras drogas.

Si el tratamiento político de la inseguridad no se aborda integralmente y no considera los factores anteriores, se está cada vez más lejos de encontrarle verdaderas soluciones a una problemática que avanza en la medida que aumenta la descomposición del tejido social (recuadro 4).

Recuadro 4

Orientaciones actuales en el tratamiento de la seguridad ciudadana

- Tiende a ser restrictiva al ámbito penal y con sobreprotagonismo policial.
- Interferencias entre las funciones de defensa y seguridad.
- Inequitativa distribución de los recursos y acciones de seguridad.
- Prevención y reinserción meramente discursiva.
- Se concentra en cierto tipo de delitos y muestra escasa voluntad política para perseguir los delitos de cuello blanco.
- Estigmatización de jóvenes pobres con baja escolaridad.
- Falta darle mayor atención a la violencia intrafamiliar, la sexual y la de género.
- Autodefensiva (de parte de la ciudadanía, no se fomenta la interacción sino que la segregación individual y social-amurallamiento, bloqueo del paso público, alarmas y armas personales, desuso de los espacios públicos).
- Progresivamente represiva en detrimento de libertades civiles.
- Abordaje político simplista, improvisado y cortoplazista (sometido al influjo electorero).
- Utilización creciente de los MCM para “politizar” el tema.

Fuente: Elaboración propia.

En clave progresista, un país que busca profundizar la democracia reconoce la magnitud de la inseguridad ciudadana, pero también reconoce que uno de los requisitos de eficiencia del sistema de seguridad es el respeto de los derechos humanos.

Reconocer los derechos humanos de los victimarios y de las víctimas de la violencia y el delito conlleva que las acciones del Estado deben equilibrar el aspecto preventivo con el represivo, pero además, y no menos importante, que la reacción (represión) debe tener como objetivo la represión del acto ilícito, pero nunca la represión cruel del ser humano. Si la ciudadanía y el sistema de justicia asumen que la función de las penas es la venganza, se está cayendo en el mismo nivel de perturbación que sufren los que han cometido los delitos. No se necesita la crueldad ni la arbitrariedad para sancionar, simplemente se requiere la firmeza para aplicar las leyes, ya que dentro de los procedimientos y tipos penales se pueden establecer penas adecuadas para cada cual, según el daño que haya cometido, el problema es que existe mucha impunidad dentro del sistema de justicia.

De ahí que el énfasis de la sociedad debería estar en reducir las motivaciones y oportunidades para la violencia y el delito, a fin de que no se acumule un resentimiento ciudadano que se ve agrandado al ver la impunidad e ineficiencia que muestran los sistemas de justicia para sancionar a los autores, especialmente de los delitos y crímenes de mayor gravedad.

Aquí es sumamente importante el papel que puedan jugar los medios de comunicación y los actores políticos, en el sentido de no ceder a la tentación de aprovechar el temor y resentimiento ciudadano “para llevar agua a su molino”, más bien deben tener un papel orientador social hacia una opinión pública que favorezca medidas integrales para buscarle salida a la problemática, incluyendo la mejora de la efectividad del sistema

de justicia, labor que involucra a jueces, fiscales y policías en su conjunto, y no sólo a las fuerzas policiales (véase anexo 3)¹⁴.

Diversos estudios en diferentes latitudes del mundo muestran que prevenir es menos costoso que los gastos que requieren las políticas basadas en una mayor encarcelación e inversión en armamento para la seguridad pública, así como los gastos cuantiosos en autodefensa al que se ven obligados las personas y empresas. Lo único es que la prevención requiere gobiernos y partidos políticos responsables que afronten anticipadamente las factores que normalmente están detrás de los climas de inseguridad (pobreza desigualdad y desempleo, familias disfuncionales, cultura de la violencia, discriminación social, degradación de los espacios públicos, vigilancia inadecuada de los bienes y lugares públicos, presencia de factores facilitadores como las armas el alcohol y otras drogas).

En la medida que los actores políticos asuman esta lucha en forma adecuada y equilibrada, previendo los factores que dañan la cohesión social, disminuirá la presión para aumentar los

¹⁴ Como lo dice German Rey, con relación al contexto latinoamericano: “Es evidente que existe una entrada de los temas de seguridad a la opinión. Pero no lo es que exista una opinión pública sobre la seguridad. Sobre todo si ésta se entiende como espacio de argumentación, de acceso libre a puntos de vista en competencia y lugar de controversia y conversación de los ciudadanos. Generalmente sobre los temas de seguridad —como lo observaremos más adelante— hay una frucción del registro, pero una notable falta de análisis, una aproximación emocional a los hechos y una ausencia de densidad en la discusión de las causas o en la evaluación ponderada de las consecuencias. (Hay) una opinión vertiginosa que no alcanza a sedimentar lo que pasa. (...) Los hechos impactan por un tiempo y después se desvanecen en el olvido, porque la opinión pública sobre la seguridad está hecha de memorias de corto plazo (...).” (Rey, 2004; p. 13).

recursos destinados a la represión, y por ende tenderá a disminuir el protagonismo de las medidas coercitivas y autodefensivas¹⁵.

No cabe duda que la política de seguridad requiere convertirse en una política de Estado, que tenga continuidad en el tiempo y que no se reduzca al horizonte del gobierno de turno. Los partidos políticos deben al respecto consensuar y adherirse a un pacto en el que se establezcan los principios, objetivos y estrategias de la política de seguridad ciudadana, poniendo bajo salvaguarda los derechos constitucionalmente reconocidos a la ciudadanía.

Y en esa dirección se requiere un impulso ciudadano para generar políticas progresistas en materia de seguridad, en donde el ejercicio de la fuerza legítima por parte del Estado sólo sea una herramienta dentro de un abanico más amplio de estrategias para contrarrestar la violencia producida por la conflictividad social.

Al concebirse de esta manera, una política progresista, equilibrada e integral en seguridad ciudadana se construye partiendo del reconocimiento de la dignidad humana, de la aceptación de que todos y todas tienen derecho a una sociedad

¹⁵ Aunque la conducción de la política compete a las autoridades estatales, la mejora en los niveles de seguridad depende mucho en la combinación de los esfuerzos públicos y privados, bajo una idea de equilibrio e integralidad. De manera ilustrativa lo señala Escobar (2005; p.12): “La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción, puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí que siempre se precisa de un buen diagnóstico sobre la materia. Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en material delictual, la lentitud procesal, o atmósferas sociales poco propicias a la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros aspectos, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas.

de oportunidades. En ese sentido, el perfil de dicha política tendría que considerar los siguientes aspectos:

- Respeto y garantía de los derechos ciudadanos y del Estado Constitucional democrático.
- Existencia y aplicación efectiva de mecanismos de control democrático sobre los operadores de justicia, para que existan frenos a los abusos que sus funcionarios pudieran cometer.
- La seguridad como política de Estado y no sólo del gobierno de turno.
- La política de seguridad vinculada a una política pública que promueva el desarrollo humano.
- Coordinación y conducción civil del sistema de seguridad; además con una distinción precisa entre las funciones de defensa y las de seguridad.
- Participación ciudadana crítica y propositiva en la formulación, ejecución y evaluación de la política de seguridad, con relevancia en el nivel local.
- Aplicación pareja de la ley para todo tipo de delitos y faltas (en especial a los delitos de cuello blanco).
- (re)Estructuración de los centros de privación de libertad para reducir el hacinamiento y los círculos viciosos que reproducen la violencia y el delito, incluyendo su acondicionamiento para las actividades laborales y recreativas.
- Promover la responsabilidad y profesionalismo en los medios de comunicación en el abordaje y presentación de la violencia como noticia y/o “entretenimiento”.

- Creación, recuperación, animación y protección de los espacios públicos para la recreación y convivencia ciudadana.
- Visualización de formas de violencia subordinadas, como la violencia intrafamiliar y la de género, la violencia estructural (injusticia social) y la estigmatización hacia ciertos grupos sociales.
- Promoción de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, debidamente legitimados e institucionalizados.
- Disminuir la presión hacia la privación de libertad como pena privilegiada por el sistema de justicia. Cuando proceda, aplicar penas sustitutivas adecuadas al contexto.
- Énfasis en la prevención, sin descuidar las medidas reactivas que sean pertinentes. Y dando el espacio debido a las medidas rehabilitatorias y de reinserción social.

Finalmente, es pertinente advertir algunos desafíos para el país, a fin de propiciar las condiciones para una política inspirada en la convivencialidad democrática:

- **Asegurar** la eficiencia de los operadores de justicia, dentro del debido proceso y en general de los derechos fundamentales (incluye la existencia de controles democráticos al interior de éstos y la distinción precisa entre las funciones de defensa y seguridad).
- **Trasladar** el núcleo de la política de seguridad ciudadana a instancias que no sean los operadores de la política criminal, sino que a un entramado multiagencial que involucre las distintas dimensiones de la seguridad (prevención, control formal del delito, rehabilitación y reinserción).

- **Facilitar** la participación ciudadana en la definición, aplicación y control de políticas, programas, proyectos y medidas para mejorar la convivencia social. Una participación que no sea una simple concurrencia ante las iniciativas de las entidades públicas. La revitalización de las comunidades locales es un presupuesto básico para este propósito.
- **Concienciar** y apoyar la profesionalización de los medios de comunicación para que den un tratamiento pertinente a las noticias que atañen a la violencia y el delito, e incentivar el periodismo de investigación en la materia. De igual importancia es influir en los medios de comunicación masiva para que reduzcan las programaciones que exaltan la violencia.
- **Sensibilizar** a la población sobre la complejidad del fenómeno de la inseguridad, incluyendo campañas de información, capacitación y divulgación sobre medidas alternativas para contrarrestar la problemática.
- **Propiciar** que los partidos políticos asuman un papel crítico-propositivo en el tema de la seguridad, sin que su abordaje se reduzca a una utilización coyuntural-electorera (para ello es preciso que cuenten con *think thanks* y/o vínculos con instituciones académicas y técnicas).

Página No. 68 en blanco

7.

Consideraciones finales

Durante la década de los años ochenta el enfoque hegemónico de la política de seguridad giraba en derredor a la Seguridad Nacional, basada en un discurso que intentaba legitimar la represión del Estado frente a la violencia política, una violencia política en la que directa e indirectamente el país estaba inmerso debido al conflicto bipolar (izquierda-derecha) que polarizaba a la subregión centroamericana. Sin embargo, el cese de la guerra constituyó un hito para desmovilizar a las fuerzas bélicas en conflicto, lo que en el caso hondureño implicó la pérdida de centralidad de las Fuerzas Armadas (FFAA.) en varios campos de la gestión del Estado. Así, la década de los años noventa se convierte en el escenario de una transición en la que el bloque monolítico de funciones de defensa y seguridad que concentraba las FFAA. se va disolviendo poco a poco, para conservar únicamente la función de defensa y, coyunturalmente, inmiscuirse en funciones de seguridad interna.

Paralelamente, disminuye el protagonismo de la violencia política y va emergiendo (o haciéndose más visible) la violencia social, en especial la delincuencia común (inorgánica)¹⁶. Se crea

¹⁶ En la violencia social que va sustituyendo a la de índole política no debe de soslayarse los efectos que generó el remanente considerable de armas de fuego que continuó circulando en Centroamérica en la etapa posbélica.

el Ministerio Público en 1994, al que pronto se le adhiere la función de investigación criminal, que antes permanecía dentro de una de las ramas de la policía; y en 1998 se crea el Ministerio de Seguridad, al cual se le adscribe la investigación criminal para sustraerla del Ministerio Público, con lo que queda roturado un nuevo entorno institucional en el campo de la seguridad. Ahora bien, las secuelas del huracán Mitch, junto con otros factores no menos importantes, inciden de manera multicausal en que desde 1999 a la fecha se haya robustecido el fenómeno delincuenciales común pero también el crimen organizado (narcotráfico, secuestros, tráfico de armas, lavado de activos, principalmente). Esta ubicuidad del delito hace mella en la percepción de la población que coloca a la inseguridad ciudadana como el problema más sentido por la gente. De igual manera, una buena parte de los medios de comunicación asumen frente al tema un papel activo de reforzamiento de la percepción ciudadana con un tratamiento sensacionalista del tema, resaltando sin miramientos los casos más violentos y sádicos de criminalidad.

Si en los años ochenta eran las FF.AA. las que monopolizaban prácticamente la aplicación de la política de seguridad del momento, ahora existe una mayor cantidad de actores; empero la fuerza de los acontecimientos está provocando un sobredimensionamiento de las funciones policiales en detrimento de otros operadores de justicia, especialmente del Ministerio Público, lo cual es un síntoma peligroso para la gobernabilidad y legitimidad democrática. El retorno de la investigación criminal a las fuerzas policiales, la práctica frecuente de allanamientos sin orden judicial y el intento de aumentar de 24 a 72 horas el plazo de detención en sede policial, son sólo algunas de las acciones que denotan este progresivo aumento del protagonismo de las fuerzas policiales, sin que a la par se

vayan fortaleciendo los controles democráticos sobre los operadores del sistema de justicia.

Lo anterior redundante en que, como sucede en no pocos países latinoamericanos, en Honduras cada vez exista una mayor presión para equivaler la política criminal a la política de seguridad ciudadana, lo cual ha llevado a la formulación de un discurso hegemónico que subordina otras perspectivas que atienden el fenómeno en sentido más amplio. Con ello se aprecia una creciente tendencia a soslayar una concepción de la seguridad que tenga en cuenta la provisión de garantías de derechos y de reaseguros sociales a la población (que incluye como una de sus dimensiones, por supuesto, la posibilidad de transitar sin mayor riesgo de ser víctimas de diferentes expresiones de la violencia delictiva y de poseer con seguridad sus bienes). Una de las consecuencias inmediatas de este enfoque es que la preocupación por la seguridad “a secas” subordina valores sociales como la libertad, la igualdad social o la solidaridad.

También en el país se constata que la respuesta social frente a la inseguridad toma cuerpo en dos estrategias: el refuerzo del sistema represivo-institucional y el incremento de la defensa privada de la seguridad, privilegiando directa o indirectamente modelos de seguridad ciudadana que apelan al predominio de las medidas represivas, la criminalización de los excluidos y la restricción de libertades civiles.

De suerte que no es extraño que frente a este tipo de demanda la oferta de propuestas saque a flote medidas de política orientadas a privilegiar el rol policial y/o represivo, mediante el aumento del número de efectivos, ampliación de las facultades policiales, incremento de los presupuestos de las distintas fuerzas de seguridad interna, leyes para tipificar nuevos delitos y para

incrementar las penas, presiones para evitar medidas sustitutivas a la privación de libertad y construcción de más cárceles.

Resulta paradójico que pese a la trascendencia del tema no parece observarse en el país un profundo debate entre las fuerzas políticas sobre distintos enfoques al abordar la seguridad ciudadana. Prevalece discursiva y prácticamente una visión, que apenas se ve contrastada con la opinión de algunos académicos e intelectuales y en el planteamiento de algunas organizaciones de la sociedad civil, particularmente de algunas que trabajan en el campo de los derechos humanos. Independientemente del enfoque de seguridad prevaleciente, la ausencia de debate político tiende a la unilateralidad y a un discernimiento no integral del fenómeno. En adición, mientras se privilegian los mecanismos penales, —y dentro de esta esfera la intervención policial— poco lugar se le da en la práctica a la labor preventiva primaria y a la rehabilitación y reinserción social.

Es pertinente destacar que dentro del propio funcionamiento del sistema de justicia penal (sin dejar de reconocer los avances logrados en los últimos 10 años) existen suficientes desafíos de mejoramiento para preocupar a aquellos que creen y desean un Estado democrático de derecho. Entre los principales desafíos a considerar se pueden mencionar: el mejoramiento de las capacidades de investigación de la policía y del Ministerio Público, la independencia y probidad judicial, el buen desempeño del sistema penitenciario y de los centros de internamiento de menores y, en general, la coordinación efectiva de los operadores de justicia, tanto como el funcionamiento efectivo de los controles democráticos sobre estos órganos.

Pero aparte de estos retos, existe uno de no menor importancia, el de situar a la seguridad ciudadana como un tema que no puede ser encasillado en el sistema de justicia penal,

mucho menos dentro del sistema policial. Esto no significa restarle importancia a las tareas pendientes con el sistema de justicia, pero sí significa que la centralidad de la seguridad ciudadana pase a una esfera multiagencial (estatal y societal), en la que la disuasión y represión hacia el delito sea una dimensión importante pero no cuasi-absoluta.

Tal desafío parte de un enfoque en el que la seguridad ciudadana no es equivalente a ausencia de delito sino a convivencia (interacción entre distintos con tolerancia, pluralismo y mecanismos para gestionar el conflicto social). He ahí que en el país se requiere un impulso ciudadano para generar políticas progresistas en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana en general. Una política pública que conduzca a reducir la desigual distribución del bien público de la seguridad.

Aparte de ser un hecho constatado que, ni el endurecimiento de las penas ni el aumento de la población carcelaria ni el aumento de las fuerzas de seguridad privada, han logrado en Honduras ni en Latinoamérica revertir significativamente la incidencia general del crimen, es de especial importancia explorar la dinámica de la (in)seguridad ciudadana en un país para formular las políticas pertinentes, en tanto en cuanto los regímenes democráticos corren el riesgo de perder legitimidad en la medida en que el Estado no asegure siquiera ser el titular de la coerción y violencia legítima. Cuando en la sociedad existen varios grupos que ejercen la fuerza para alcanzar sus objetivos, el rol del Estado democrático se pone en entredicho, con lo cual puede aumentar en la población el deseo de medidas de autoprotección frente a la ola de violencia y delito, así como la aceptación de medidas más represivas a cargo de los organismos encargados del control formal del delito.

En Honduras, si bien se goza de niveles aceptables de confianza en la democracia como forma de gobierno preferible, las instituciones públicas gozan por lo general de baja credibilidad (incluyendo jueces y policías), lo que se correlaciona con un baja satisfacción con el desempeño de las autoridades a cargo de las entidades públicas. ¿Cuánto más puede resistir la legitimidad de origen de la democracia, con el déficit de satisfacción sobre el desempeño de las instituciones públicas y con el déficit de logro socioeconómico que presenta el país? Pero de manera particular, conviene considerar los daños que provoca a la gobernabilidad una situación crítica de inseguridad ciudadana (objetiva y subjetiva).

En la medida en que las acciones dirigidas a contrarrestar la inseguridad se reduzcan a un horizonte cortoplacista, marcado por la coyuntura electoral, se alejan las posibilidades de construir un consenso para elaborar y echar andar una política integral de seguridad ciudadana. En el caso específico de Honduras, la falta de dicho consenso agrava los riesgos de deslegitimación democrática, siendo que la inseguridad ciudadana viene a aumentar el desprestigio institucional de un Estado ya minado por la percepción generalizada de corrupción como por el magro desempeño socioeconómico del país. De manera que la percepción generalizada de corrupción, la pobreza e inequidad y el clima de inseguridad son tres factores que combinados, son a no dudarlo, una amenaza capaz de erosionar las bases de una democracia que con sacrificio se ha venido tejiendo desde hace veinticinco años.

Aunado a estos factores endógenos hay que estimar la influencia de factores externos en torno a la situación geopolítica de Honduras, vinculados a la nueva agenda de seguridad imperante a nivel de la subregión, en la que la lucha contra la narcoactividad y la asimilación del terrorismo como tema de

agenda continental, pueden, si no se toman los correctivos adecuados, implicar un resurgimiento de autoritarismos y restricciones a las libertades civiles esenciales que son inherentes a un Estado democrático de derecho. Lo cual no implica que el país tiene que rechazar aliarse con sus vecinos en agendas de seguridad transnacional, pero sí que dichas alianzas y procesos deben estar íntimamente ligadas a un concepto y praxis de seguridad democrática que no reviva las experiencias que en Centroamérica se han observado en el pasado cercano¹⁷.

Frente a este panorama no es conveniente eludir el desafío de generar una política de seguridad ciudadana que parta de un diagnóstico multidimensional de la problemática, como base para establecer las principales acciones frente a los factores que están deteriorando el tejido social, y que cobran su máxima expresión en la violencia y la actividad delictiva. Éste, es sin duda un desafío primordial para evitar que otro factor se agregue a los que en este momento ya amenazan truncar el proceso democrático. Fortaleciendo la institucionalidad del sistema de justicia y la que tiene que ver directamente con la integración social, es más fácil conjurar cualquier intento de regresión hacia el autoritarismo. Ello requiere un liderazgo político claro y permanente, una responsabilización de la ciudadanía, incluyendo el ámbito local, y un fortalecimiento democrático de las instituciones encargadas de regular, proveer y controlar el bien público de la seguridad ciudadana, y no menos importante,

¹⁷ En ese sentido es elogiable el actual proceso del *Libro Blanco* del Ministerio de Defensa de Honduras, con el apoyo de la ONU y de la OEA, el cual tiene como propósito, dentro de la concepción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, replantear el rol de las fuerzas militares hondureñas en el contexto geopolítico y en sus interacciones con las fuerzas responsables de garantizar la seguridad interna. Ahora bien, para el buen suceso del *Libro Blanco*, es crucial la participación de la sociedad civil como agente crítico y de acompañamiento al proceso.

requiere del compromiso de los medios de comunicación en el tratamiento pertinente de los factores que perfilan los miedos de la ciudadanía.

En la medida que se pueda actuar políticamente al margen de la emotividad que denota el deseo de venganza frente al monstruo de mil cabezas que propicia la inseguridad (pero que la sociedad, por catarsis, busca en unos cuantos chivos expiatorios aplacar los deseos de represión cruel), probablemente se estará en mejor camino para enfrentar los retos de construir una convivencia social mediada por el respeto, la tolerancia, la empatía y la solidaridad, en lugar de una pseudo convivencia basada en la idea del orden público mantenido a toda costa, con base en el temor, el repliegue al espacio privado, la subordinación, la desresponsabilización ciudadana y la eliminación del “enemigo”.

Debe tenerse en cuenta que cuando la inseguridad toca fondo, la población poco o nada cree en la capacidad estatal y comienzan episodios cotidianos de venganza y justicia por propia mano. Se agrava la situación cuando el Estado, incapaz y sin credibilidad, termina echando mano del único recurso del cual puede disponer en forma “relativamente” más abundante: cárceles y fuerzas policiales o militares.

Y cuando lo que en apariencia mantiene la “tranquilidad social” es la presencia abundante de hombres armados (de aparato público o privado), no cabe duda que esa sociedad presenta un cuadro crónico de destrucción de la confianza ciudadana y de la capacidad democrática para construir la convivencia entre las personas. Si se llega a ese extremo, lo importante es no ver esa “paz de las armas” como algo normal, sino que hay que reaccionar para que en la sociedad se impulsen procesos de (re)construcción de la confianza, que promuevan la interacción humana y el

derrumbe de los guetos que segregan y amurallan cada vez más las relaciones entre las personas.

En síntesis, Honduras precisa de un pacto político multipartidario, con el acompañamiento de diversos sectores sociales, que haga frente al desafío de impulsar una política integral y progresista en seguridad ciudadana, con la cual se pueda revertir la preocupante situación actual. Apuntando a esa dirección, este documento cumple apenas la finalidad de provocar el debate en un tema que requiere sustraerse de los reflejos del temor y de las visiones reduccionistas a las que orilla una visión de corto plazo.

Referencias bibliográficas

- Buvinic, Mayra* et al. 2000. **La Violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción.** Banco Interamericano de Desarrollo. www.iadb.org/sds/doc/Soc-MBUVINIC1S.pdf.
- Caldera, Hilda.* 2003. **El crimen en Honduras.** Tegucigalpa, M.D.C. Multigráficos Flores.
- Cálix, Álvaro.* 2004. **¿Para qué una agenda de geografía electoral en Honduras?: Una retrospectiva de la contribución de los procesos electorales a la transición y consolidación democráticas.** Contribución para una publicación centroamericana (aún no editada) del Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), acreditado a la Universidad de la Sorbona de París. Tegucigalpa, M.D.C.
- Carranza, Elías.* 1998. **Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia penal.** Documento Mimeo. ILANUD.
- Carranza, Elías.* 2004. "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina", *Revista Nueva Sociedad* No. 191 (mayo-junio 2004), pp. 52-64. Caracas.

- Castellanos, Julieta* et al. 2000. **Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica: El caso de Honduras.** CRIES-CEDOH. Honduras.
- CEDOH.* 2004. **Honduras: Hacia una política integral de seguridad ciudadana.** Tegucigalpa, M.D.C. EDIGRAFIC.
- CONADEH.* 2004. **Informe anual de la Oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras.** (Versión digital).
- Chejter, Silvia.* 2001. “Sobre la violencia”. En **Violencia y regulación de conflictos en América Latina.** (Editores: Klaus Bodemer et, al.). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Chinchilla, Laura.* 1998. **Algunos elementos para la formulación de políticas de seguridad.** Documento Mimeo.
- Dandurand, Yvon.* 1997. **¿Debe una mayor seguridad significar mayor castigo? En delito y seguridad de los habitantes** (Coordinador Elías Carranza). ILANUD. Siglo XXI Editores. San José de Costa Rica.
- Diario El Herald.* 2005. “**Policía incapaz de controlar creciente ola criminal**”. 31-05-2005, 52. Tegucigalpa, M.D.C.
- Diario La Tribuna.* 2005. “**Por insalubre ¿Renaciendo tiene que ser cerrado!**”. 15-12-2005. <http://www.latribunahon.com/88884.html>.
- Escobar, Santiago* et al. 2005. **La seguridad ciudadana como política de Estado.** Fundación Ebert. Santiago de Chile.
- Galeano, Eduardo.* 1998. **Patatas arriba: la escuela del mundo al revés.** Madrid.

Gobierno de Honduras. 2002. **Código Procesal Penal**. Decreto 9-99 E. Tegucigalpa, M.D.C. OIM.

González, Daniel. 1998. **Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana**. Documento Mimeo.

Mockus, Antanas y Hugo Acero. 2003. **Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá**. www.nodo50.org/fedevvecinos.valladolid/IMG/pdf/informec_2004.pdf.

Naredo, María. 2001. **Seguridad urbana y miedo al crimen**. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/amnar.html>).

ONU. 1999 (a). **Participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia**. Documento de antecedentes para el curso práctico sobre participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia. Documento de trabajo para el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, realizado en Viena del 10 al 17 de abril. www.uncjin.org/Documents/congr10/11s.pdf.

ONU. 2000 (b). **Prevención eficaz del delito: adaptación a nuevas situaciones**. Tema 5 del programa provisional del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, realizado en Viena del 10 al 17 de abril. www.uncjin.org/Documents/congr10/7s.pdf.

Orellana, Edmundo. 2004. **Honduras: Régimen jurídico para la seguridad pública**. PNUD. Tegucigalpa, M.D.C. Graficentro Editores.

- Papi, Mario.* 2003. **Seguridad Ciudadana y Medios de Comunicación.** <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=992&PHPSESSID=3cd5d24df5a0719387f040229249bd0fb>
- Perogaro, Juan.* 2004. “**Las políticas de seguridad ciudadana: un desafío al pensamiento crítico (prólogo)**”. En *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina (Estrategias políticas, actores, perspectivas y resultados.* pp. 15-38. Instituto Internacional de Sociología Jurídica. Ed. DYKINSON. Madrid.
- PNUD.* 1997. **Justicia y Seguridad Ciudadana. Programa de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica.** PNUD-AECI. Tegucigalpa, M.D.C. Litografía López.
- PNUD.* 2002. **Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2002.** Tegucigalpa, M.D.C. Editorama.
- PNUD.* 2003. **Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1998.** Tegucigalpa, M.D.C. Editorama.
- PNUD.* 2004. **La democracia en América Latina: Hacia una democracia de Ciudadanas y Ciudadanos.** Lima, Perú.
- Proyecto Estado de la Región.* 2003. **Estudio sobre Administración de la Justicia en Honduras** (insumo nacional para el capítulo desafío de la calidad democrática del II Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá). Documento mimeo.
- Rey, German.* 2005. **El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la seguridad ciudadana.** Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Bogotá.

Rotker, Susana. 2000. "Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción)". En *Ciudadanías del miedo*. (Editora: Susana Rotker). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

Salomón, Leticia. 2000. "La seguridad ciudadana en el marco de la desmilitarización", en Memoria del IV Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (Tegucigalpa, M.D.C., septiembre de 1999). pp. 345-352. Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. Tegucigalpa, M.D.C. PROGRAFIP.

Tapia, Gabriel. 2005. **El cambio de paradigmas y las nuevas gestiones sobre seguridad en América Latina.** Documento mimeo. Foro sobre Seguridad Democrática y Gobernabilidad Democrática (1 al 4 de febrero de 2005). Managua, Nicaragua.

Anexo 1

Proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia, preparado por la Reunión del Grupo de Expertos sobre elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia: haciendo frente a problemas tradicionales y nuevos planteados por la delincuencia, celebrada en Buenos Aires del 8 al 10 de septiembre de 1999.¹⁸

I. El concepto de prevención de la delincuencia

1. La prevención de la delincuencia a los efectos del presente proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia, se refiere a las estrategias e iniciativas que procuran promover la seguridad individual y la seguridad material y que no recurren a sanciones oficiales de justicia penal.
2. La prevención de la delincuencia debe abarcar todas las formas del delito, violencia, victimización e inseguridad y debe tener en cuenta la creciente internacionalización de las actividades delictivas.
3. La prevención de la delincuencia se subdivide en enfoques centrados en los delincuentes potenciales, las víctimas potenciales y las situaciones. La prevención de la delincuencia

¹⁸ Fuente: ONU 1999 (b): pp. 11-13. Este documento es parte de los textos de apoyo al Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, realizado en Viena del 10 al 17 de abril del año 2000.

incluye: a) la prevención primaria, enfocada generalmente a los factores sociales y los problemas psicológicos que predisponen a las personas a cometer delitos y/o a la victimización; b) la prevención secundaria, que incluye las medidas destinadas a las personas que se hallan en riesgo de convertirse en delincuentes y/o en víctimas; y c) la prevención terciaria, que incluye las medidas encaminadas a prevenir la reincidencia entre antiguos delincuentes mediante la reintegración social y/o el tratamiento, así como servicios de apoyo a las víctimas.

II. Fomento y mantenimiento de la prevención responsable de la delincuencia

A. Principios fundamentales

4. Los Gobiernos deben desempeñar un papel directivo en el fomento de comunidades más seguras mediante la creación y el mantenimiento de una estrategia nacional que reconozca la prevención del delito como componente esencial del desarrollo social.
5. Las estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local deben caracterizarse por un enfoque multisectorial que incluya a los miembros de la comunidad como asociados integrales y esenciales en todas las fases de la planificación y la aplicación de un programa de prevención del delito y que respete la diversidad de realidades sociales, culturas y géneros.
6. Las estrategias de prevención de la delincuencia de ámbito nacional, regional y local deberán además atacar el problema de la delincuencia en sus raíces a través de políticas de índole

social, económica, educativa y de salud. Cuando sea apropiado, convendría vincular esos programas de prevención de la delincuencia con programas más generales que traten de la exclusión y marginación social, con especial atención a las familias y a los niños que estén en riesgo. Deben promoverse medidas de prevención de la delincuencia orientadas hacia grupos en riesgo de convertirse en delincuentes, particularmente de jóvenes, complementándolas con oportunidades educativas, de empleo, de vivienda y de servicios recreativos.

7. La prevención de la delincuencia y la promoción de la seguridad de la comunidad deben constituir una prioridad horizontal en la planificación y la gestión de ciudades.
8. Los Gobiernos deben esforzarse por conseguir que sus estrategias de prevención de la delincuencia tengan un carácter sostenible, mediante la consideración de los siguientes medios: evaluación de la distribución de recursos entre la prevención de la delincuencia y los demás elementos del sistema de justicia penal, con miras estimular la aportación de recursos adecuados para la prevención eficaz y oportuna de la delincuencia y la victimización; clara responsabilidad en cuanto a la financiación, programación y coordinación de las iniciativas de prevención de la delincuencia; y estímulo de la participación de la comunidad en la sostenibilidad de las estrategias.
9. Los que participen en la aplicación de programas de prevención, incluidos los profesionales sanitarios y los encargados de hacer cumplir la ley, deben tener funciones claramente definidas y transparentes.
10. La ley debe definir los límites de la actuación de los servicios de seguridad privados. De conformidad con las reglas y

normas de derechos humanos, todo servicio de seguridad privado deberá abstenerse de ejercer cualquier función que, por su índole, sea incompatible con el imperio de la ley o con el principio de que el empleo de la fuerza está reservado para el Estado.

11. La elaboración de estrategias nacionales de prevención de la delincuencia debe fomentar los intereses comunes entre los objetivos locales y mundiales de la prevención de la delincuencia.
12. En todas las circunstancias, las medidas de prevención de la delincuencia deben aplicarse en estricta conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos.

B. Medios y metodologías

13. Los Gobiernos deben establecer consejos especiales u otras entidades con un mandato específico para que ejerzan la dirección necesaria a fin de trazar planes de acción que definan prioridades, establezcan vínculos y coordinen las actividades con los ministerios pertinentes, fomentar la asociación con organizaciones no gubernamentales y sectores comerciales, privados y profesionales en los planos nacional, regional y local, y desarrollar y proporcionar los medios necesarios para que las comunidades puedan ocuparse de los problemas que plantea la delincuencia.
14. Una estrategia nacional de prevención de la delincuencia debe poseer la capacidad de identificar tendencias y factores de riesgo y debe planificar para el futuro mediante el fomento del desarrollo de sistemas de alerta temprana y/o de indicadores que los Gobiernos puedan utilizar para

anticipar mejor diversas formas de criminalidad, teniendo en cuenta sus dimensiones locales y mundiales.

15. Las estrategias de prevención de la delincuencia deben promover el desarrollo de los siguientes aspectos: diagnósticos rigurosos, un plan de acción, una estrategia de aplicación y una evaluación de la eficacia. Estas medidas deben involucrar a sectores múltiples y a asociados fundamentales de la comunidad, incluidos los ciudadanos, con miras a establecer una coalición que esté en condiciones de ejercer una firme función directiva y que pueda aprovechar las prácticas más prometedoras.
16. Para promover la prevención, deben establecerse disposiciones o fortalecer las ya existentes para contar con una gama de mecanismos de mediación y solución oficiosa de conflictos.
17. Deben desarrollarse programas de prevención situacional de la delincuencia, incluidos la vigilancia, el diseño ambiental y la especificación de objetivos. Esos programas no deben reducir indebidamente la calidad del medio edificado ni limitar el libre acceso a la esfera pública o a las facilidades públicas, y tampoco deben infringir la intimidad personal.
18. Las estrategias de prevención de la delincuencia deben contener un componente dinámico de educación pública y de fomento de la mentalización, que se ocupe de lo siguiente: suministro de información acerca de técnicas y estrategias efectivas para agentes pertinentes; participación activa de la comunidad en todos los aspectos de la estrategia; presentación exacta del problema de la delincuencia y formas efectivas de hacer frente a dicho problema, incluidas

medidas que los ciudadanos puedan adoptar para prestar asistencia a la estrategia; y promoción de la confianza en las instituciones oficiales que constituyen el sistema de justicia penal.

19. La estrategia debe velar por que se evalúen las intervenciones en el marco de la prevención de la delincuencia. Las evaluaciones deben tener en cuenta no solamente los efectos de la delincuencia sino también la consecución de beneficios más amplios, como por ejemplo una resolución de los temores o una mejor confianza de los participantes en procesos encaminados a resolver problemas. Hay que evaluar el posible costo de la intervención, como por ejemplo el desplazamiento del delito o la infracción potencial de la intimidad y de la libertad. Si las intervenciones son prometedoras, las evaluaciones deben procurar identificar la forma de mejorarlas y mediante evaluaciones eficaces del costo, sugerir medidas para apoyarlas.

III. Cooperación internacional

20. Los Estados Miembros, al crear un marco internacional de prevención de la delincuencia, deben fijar tareas útiles, viables y concretas que tengan en cuenta los principales instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la prevención de la delincuencia, como por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112, anexo), así como el proyecto de texto de la Declaración de Viena sobre la

delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, y el proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

21. La estrategia debe ser compatible con las demás reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y apoyarlas.
22. Debe facilitarse el intercambio internacional de información sobre las prácticas más prometedoras en términos de eficacia y respeto de los derechos humanos.
23. De conformidad con las reglas y normas antes mencionadas, debe prestarse asistencia técnica a los Gobiernos para que elaboren y apliquen estrategias eficaces de seguridad de la comunidad y prevención de la delincuencia en los planos nacional, regional y local.

Anexo 2

Por insalubre ¡Renaciendo tiene que ser cerrado!*

Una bomba de tiempo es el centro de menores "Renaciendo".



Un dictamen de la Secretaría de Salud Pública recomienda que el centro de internamiento de menores infractores "Renaciendo" debe ser cerrado, porque no reúne las condiciones de salubridad y además fiscales son del criterio que es otra bomba de tiempo más, trascendió ayer.

Una comisión interinstitucional analiza la posibilidad de trasladar a los menores a una unidad militar en forma temporal, mientras se reconstruye el centro "Renaciendo", pero las Fiscalías de los Derechos Humanos y de la Niñez son del criterio que no deben ser custodiados por militares, sino que por personal

* Citado del Diario La Tribuna de Honduras (versión electrónica), del 15 de diciembre de 2005. <http://www.latribunahon.com/88884.html>.

entrenado del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), indicaron fuentes del Ministerio Público.

Según, la fiscal Nora Urbina, este centro ha sido una preocupación para las instituciones que trabajan por la niñez, por lo que las Fiscalías de la Niñez y de los Derechos Humanos han estado haciendo inspecciones permanentes, porque les preocupa las condiciones bajo las cuales los menores infractores allí se encuentran internos.

Las condiciones realmente son insalubres y lesivas a la dignidad, en consecuencia se han tomado medidas como tratar de descongestionar el mismo, apuntó la funcionaria del Ministerio Público. Varias instituciones y operadores de justicia han integrado una comisión para buscar salidas y soluciones al problema, y de acuerdo a la fiscal Urbina, una de ellas es tratar de dar medidas de internamiento sólo en casos graves y excepcionales tal como lo contempla el Código de la Niñez.

“Estamos tratando de enviar menos menores a este internado y mandarlos al centro denominado Jalteva. Pero el Instituto de la Niñez y la Familia debe asumir con muchísima responsabilidad la rectoría de ese centro, tratar de que haya personal calificado”, indicó.

Además de las condiciones de infraestructura e insalubridad, se han presentado problemas de trato inhumano y por eso la Fiscalía de los Derechos Humanos tiene varias investigaciones abiertas por este motivo, agregó la fiscal.

“Entonces estamos tratando de mejorar las condiciones de infraestructura a través de un esfuerzo del despacho de la primera dama, Aguas Ocaña y por otro lado aplicar la Ley llevando requerimiento fiscales a los tribunales de la República por el

trato inhumano que han estado recibiendo los niños por parte del personal”, manifestó la funcionaria.

Otra alternativa que se ha estado buscando, dijo Urbina, es una unidad militar para transformarla temporalmente en un centro de internamiento de menores infractores de la Ley, pero que sean custodiados por personal de IHNFA y no por uniformados, mientras se reconstruye “Renaciendo”.

Nora Urbina como encargada de la Fiscalía de la Niñez recomendó que el Estado debe poner la vista en este centro de reclusión de menores y asignar presupuesto necesario para que los menores estén cumpliendo la medida de internamiento en condiciones dignas.

Anexo 3

Seguridad ciudadana y medios de comunicación

Por Mario Papi Beyer^()*

Que las causas que provocan la delincuencia en toda sociedad son múltiples y complejas es algo que todos aceptan, como también el que los medios para enfrentarla, que no eliminarla, son variados y no hay uno, por sí solo, probadamente más eficaz que otro.

Para comprobar tales asertos, un par de ejemplos: a) Fukiyama, a las causas más tradicionales que generan la delincuencia, agrega que los cambios económicos significativos producidos dentro de una sociedad, en términos que involucren desplazamientos importantes de personas o alteraciones en las relaciones sociales, de familia y modos de convivencia, suelen provocar también aumentos en la delincuencia, como ocurrió durante el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, b) Dracón, y la dura legislación que impulsó (621 a.C.), se dice que logró durante 300 años disminuir la delincuencia y ayudó a mejorar y civilizar el comportamiento humano. En todo caso, y no obstante lo graves y “draconianas” que fueron las penas impuestas por sus leyes, éstas no pudieron eliminar tal plaga social.

^(*)Mario Papi Beyer: abogado, ex senador y ex Director de Seguridad Pública e Información en la República de Chile. Autor del libro (2005): “De la razón mediática. Estado, política y medios de comunicación posmodernos”.

Un tema en extremo complejo

El fenómeno de la delincuencia no admite un tratamiento simple. Ni en cuanto a su explicación ni en cuanto a las respuestas más adecuadas para afrontarlo. Es una realidad que en toda sociedad un determinado porcentaje de ella incurre en prácticas delictivas, aun cuando esa misma sociedad satisfaga a los hechores sus necesidades y atienda debidamente a sus posibilidades de desarrollo.

Por otro lado, respecto de la aplicación de las penas más duras, si bien ha ayudado a controlar el fenómeno durante un tiempo, claramente por sí sola no asegura la eliminación del delito. Lo que sí es real y está probado, es que una legislación benevolente con el delincuente, como la actitud de los jueces llamados "garantistas", alientan a la delincuencia. El delincuente común es un sujeto muy atento y sensible a las tendencias legislativas en materia penal y al comportamiento de los jueces del crimen. Ambas cuestiones las analizan y estudian como cualquier otro profesional lo haría con las variables de una actividad lícita.

Agreguemos a lo anterior que en las modernas urbes, congestionadas por enormes masas de población, donde conviven culturas, costumbres, realidades sociales, económicas, educacionales, religiosas, etc., diversas, se desarrollan factores de agresividad y de una cierta degradación humana que ayuda y favorece la actividad delictiva, al ser estas ciudades lugares donde las personas, además, viven aisladas y asustadas.

El efecto expansivo del miedo

La actividad delictiva, que es inmanente a toda colectividad humana y con la cual hay que aprender a convivir y a sobrellevar del mismo modo en que el ser humano convive con otras plagas

y defectos, plantea en las sociedades actuales otros fenómenos y consecuencias que van más allá del puro hecho delictivo. Prueba de ello es el concepto de “seguridad ciudadana” que encierra no sólo el efecto directo del hecho delictivo concreto, sino la forma más amplia en que éste incide en la calidad de vida debido al modo de su difusión, que puede generar en la población, incluso en la más distante del suceso, la sensación de inseguridad y de que todos estamos en cualquier momento expuestos a ser víctimas del mismo hecho conocido, más allá de lo racional o irracional que pueda ser tal apreciación. Así, el delito no sólo causa un daño material y moral a quienes fueron sus víctimas y su entorno directo, sino que puede infundir el miedo en la sociedad toda.

Por otro lado, y también como consecuencia del desarrollo de nuestras sociedades, y así como la salud no es ni puede ser sólo responsabilidad del Estado y sus órganos especializados, sino que también requiere el concurso de la comunidad para que ésta coopere a fin de ayudar a mantener en buen estado su propia salud, teniendo una alimentación adecuada, medidas de higiene, etc., así también, en materia de delincuencia, hay una responsabilidad de todos para enfrentar el fenómeno delictivo adquiriendo hábitos y adoptando medidas de mayor seguridad y responsabilidad tanto en el cuidado personal como de los bienes.

Nada sacamos con exigir más de la policía si no estamos todos dispuestos a seguir las indicaciones e instructivos de esos mismos órganos y a cooperar con las autoridades y organismos policiales encargados del orden y la seguridad interior. Por lo demás, es imposible concebir una sociedad en que cada ciudadano o cada familia pretenda tener un policía durante las 24 horas del día, que le garantice una existencia segura y libre de sobresalto.

En consecuencia, el concepto “seguridad ciudadana” no sólo involucra el hecho delictivo y sus ulteriores consecuencias, sino también la responsabilidad que a todos nos cabe, Estado y particulares, para asumir y defendernos del fenómeno delictivo.

La responsabilidad de la prensa

En esa línea de pensamiento hay un aspecto no debidamente analizado y que atañe a los medios de comunicación, los cuales, en general, suelen ser poco aficionados a la autocrítica respecto de su responsabilidad en esta dimensión del concepto “seguridad ciudadana” y, particularmente, en cuanto a la expansión del miedo.

Dentro del derecho y deber de informar que poseen los medios de comunicación está el de difundir los hechos delictivos que, además, con razón, también interesa a la comunidad conocer. Pero una cosa es informar sobre la ocurrencia de algo que reviste caracteres delictivos y otra es abrumar a la sociedad con la difusión simultánea y reiterada, en todos los medios, de un mismo suceso durante días, sembrando en la población la imagen de una constante ocurrencia del mismo delito y del cual nadie puede sentirse libre, aún cuando la noticia, fríamente mirada, no haya sido sino un hecho aislado ocurrido en una ciudad con millones de habitantes y que, a veces, con similares características, hacía tiempo que no acaecía. Sin embargo, la necesidad del medio televisivo, radial o impreso, de mejorar el rating y aumentar la venta suele llevarlo a incurrir en un exceso informativo que concluye en que la gran mayoría de la población viva en el miedo, sintiéndose cada vez más debilitada frente al delito, incapaz de superarlo y, en fin, sufriendo inútilmente más de lo necesario y, en definitiva, alentando el delito más que contribuyendo a combatirlo.

La incidencia de los medios de comunicación masivos en el comportamiento de las sociedades es algo conocido, pudiendo obrar tanto negativa como positivamente. Baste recordar el conocido episodio ocurrido en Estados Unidos en 1938, cuando en una emisora de radio, en los tiempos en que la radio tenía el efecto que hoy produce la televisión, Orson Welles radioteatralizó una obra del autor británico H. G. Wells, “La Guerra de los Mundos”, que daba cuenta de una supuesta invasión extraterrestre al planeta. La transmisión se realizó como si se estuviera informando de algo que ocurría en ese instante, produciendo un pánico enorme en la población, convencida de que estaba siendo atacada por extraterrestres, que nadie logró ver. Ejemplos como ese pueden darse muchos. Una película reciente, *Bowling for Columbine* (que ganó el último Oscar como mejor documental), aborda también el tema de la incidencia que en la conducta social puede tener la difusión de una cultura de la violencia, a través de los medios de comunicación.

Por otra parte, es un hecho también conocido que la llamada inseguridad ciudadana está determinada mayoritariamente, no tanto por los delitos cometidos, sino por la mayor o menor difusión de estos. Así, puede haber un período durante el cual aumente la delincuencia y, contradictoriamente, también aumente la percepción de seguridad ciudadana; o, a la inversa, un lapso en el cual disminuyan los índices de delincuencia y aumente la sensación de inseguridad.

Es un hecho acreditado que si una encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana se realice coincidiendo con la amplia difusión de un determinado delito, los resultados arrojarán una gran preocupación ciudadana sobre el tema. Igualmente, y como ha ocurrido en épocas donde suele aumentar el delito, como se da en nuestra sociedad en los días anteriores a Navidad u otras

fechas significativas, durante el mismo período la sensación de inseguridad puede haber disminuido si los medios de comunicación no han centrado su atención en los hechos delictivos y la han puesto en otro tipo de informaciones.

Necesaria autocrítica

Lo anterior, materia acreditada por estudios tanto nacionales como extranjeros, lamentablemente no ha sido debidamente considerado en los medios de comunicación que, por esta misma razón, no están cumpliendo adecuadamente con la cuota de responsabilidad que les cabe en la manera de abordar el tema delictivo, como una cuestión que involucra a la comunidad toda, y de la cual no pueden sentirse sustraídos como parte que son de ella.

Un análisis autocrítico de los medios de comunicación al respecto, podría llevar a que éstos moderen el modo de tratar la información criminal, en orden de que sea transmitida estrictamente como la información de un hecho ocurrido y no como la explotación de una situación morbosa que puede generar ganancias, pero que, simultáneamente, crea un daño a la sociedad que en nada ayuda al control del fenómeno delictivo. Por el contrario, lo abulta y nos encierra en un círculo vicioso.

Lo anterior no obsta al tratamiento de la inquietud que pueda crear el tema si las estadísticas delictivas dan cuenta de un aumento del fenómeno. En todo caso, la sola difusión de las estadísticas delictivas no es determinante en la percepción de una mayor o menor seguridad ciudadana. Al contrario, debidamente tratadas producen un efecto positivo en cuanto demuestran la permanente preocupación que sobre el tema mantienen, de un modo constante, tanto la autoridad política

como policial. En el orden económico y social que vivimos, lucrar de cualquier cosa que sea lícita está permitido y bajo tal prisma los medios de comunicación pueden explotar la información del fenómeno delictivo, así como otras situaciones que activan el morbo colectivo. Sin embargo, en este terreno, por sus graves y perniciosas consecuencias, tal conducta debería ser analizada para determinar la propia responsabilidad, y considerada para mejorar los niveles objetivos de “seguridad ciudadana” y contribuir así también a una mejor calidad de vida para todos.

Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana:
Situación y desafíos en el caso hondureño,
se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Ediciones Guardabarranco,
Tegucigalpa, Honduras, C.A. Tel. 239-1734,
en el mes de junio de 2006.
Su tiraje consta de 500 ejemplares.