



POR UNA HONDURAS CON PAZ, CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA



POLÍTICA INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA PARA HONDURAS 2011 - 2022



**GOBIERNO DE
UNIDAD NACIONAL**
EL GOBIERNO DE TODOS



POLÍTICA INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA PARA HONDURAS 2011 - 2022

POR UNA HONDURAS CON PAZ, CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA



SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE SEGURIDAD
Plantel Casamata, subida al Picacho, Tegucigalpa, MDC, Honduras
Teléfonos: (504) 22205547, (504) 22204553, Fax: (504) 22379070

Autoridades

Porfirio Lobo Sosa
Presidente de la República de Honduras

Oscar Arturo Álvarez Guerrero
Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad

Armando Calidonio Alvarado
José Roberto Romero Luna
Subsecretarios de Estado en el Despacho de Seguridad

Equipo Técnico

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Coordinador Técnico
Dr. Rafael Espinosa del Vallín
Asesor Seguridad Ciudadana PNUD - Honduras

Consultores Internacionales
Lic. Hugo Acero Velasco
Abog. Héctor Riveros

Secretaría de Seguridad

Abog. César Cáceres Cano
Director Proyecto PASS
Asesor Secretaría de Seguridad

Agradecimientos

La formulación de este documento ha sido realizada gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con fondos del Bureau de Prevención de Crisis y Recuperación, bajo la responsabilidad del *Proyecto de Prevención y Recuperación de Crisis, Conflictividad y Seguridad Ciudadana con Perspectiva de Equidad de Género*.

ÍNDICE

CONTENIDO	PAG.
I. INTRODUCCIÓN	3
II. UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	5
III. LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD DE HONDURAS. INDICADORES MÁS RELEVANTES	9
IV. EL ESTADO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN HONDURAS	19
4.1 Marco normativo de la seguridad ciudadana	19
4.2 El gobierno de la seguridad ciudadana en Honduras	20
4.3 Sistema de prevención social de la violencia y el delito	21
4.4 Sistema policial y de investigación criminal	21
V. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN	27
5.1 La creación del sistema nacional de seguridad ciudadana, condición de éxito de un plan integral	27
5.2 Creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.	28
5.3 Fortalecimiento institucional de la Secretaría de seguridad	29
5.4 Reingeniería policial	32
5.4.1 Elevar a la categoría de Dirección General a la Dirección Nacional de Investigación Criminal como dependencia directa de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad	32
5.4.2 Elevar a la categoría de Dirección General a la actual Dirección Nacional de Asuntos Internos, como dependencia directa de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.	32
5.4.3 La revisión de los procedimientos policiales	32
5.5 El papel de los gobiernos locales en la seguridad.	32
5.5.1 Programa Municipios Más Seguros.	33

CONTENIDO	PAG.
5.5.2 Intervención intersectorial en municipios de alta concentración de violencia y delincuencia (sitios críticos).	33
5.6 Participación de la ciudadanía y del sector privado en materia de convivencia y seguridad ciudadana.	34
VI. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CONVIVENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON ENFOQUE DE DD HH.	37
6.1 Programa de intervención familiar sistémica de poblaciones en riesgo.	37
6.2 Programa de construcción de ciudadanía.	38
6.3 Fortalecimiento de la capacidad del registro y control de armas	38
6.4 Difusión de los mecanismos alternativos de resolución Pacífica de conflictos.	39
6.4.1 Fortalecimiento de Direcciones de Justicia Municipal, Unidades de Mediación y Conciliación.	40
6.5 Puesta en marcha de programas orientados a la reducción del tráfico, la comercialización y el consumo de drogas.	40
6.6 Atención a la accidentalidad vial.	41
6.7 Sistema de Información de Violencia y Delincuencia.	42
VII. FORTALECIMIENTO DE LOS EQUIPAMIENTOS DE SEGURIDAD, JUSTICIA ALTERNATIVA Y CENTROS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA.	43
7.1 Diseño y ejecución de Plan maestro de equipamientos policiales	44
7.1.1 Nuevas estaciones y postas policiales.	44
7.1.2 Mejor movilidad.	44
7.1.3 Mejoramiento del sistema de comunicaciones.	44
7.1.4 El Policía, el mejor ciudadano	45
7.2 Plan de Modernización del sistema penitenciario.	46
7.3 El fortalecimiento de la investigación criminal e inteligencia	47



I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Honduras tiene la firme decisión de enfrentar la inseguridad, que ha sido identificada como uno de los obstáculos para el desarrollo, para lo cual ha decidido adoptar una política integral de convivencia y seguridad ciudadana, la cual es el resultado de un trabajo coordinado por la Secretaría de Seguridad, que contó con el apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

La política integral permite enmarcar las acciones del Estado dentro de un concepto más abarcativo del tradicionalmente usado, en forma tal que se combinen acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, con aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley.

Esta Política Integral es un llamado a la acción. La solución al fenómeno de inseguridad que afecta a Honduras no da espera. ¡Por una Honduras más Segura con Paz y Convivencia!, es el reclamo generalizado de la ciudadanía que no quiere ver que se sigan perdiendo vidas humanas como consecuencia de fenómenos de

violencia y delincuencia cuyos factores generadores pueden ser controlados o reducidos con una acción colectiva en la que intervengan agencias estatales de todos los niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional.

¡Por una Honduras más Segura con Paz y Convivencia!, es la decisión gubernamental para conseguir que todas las agencias estatales actúen en forma coordinada, con planes de corto y mediano plazo para reducir los índices de criminalidad en Honduras. La magnitud de la violencia exige programas de choque que produzcan resultados inmediatos.

Esta política es también la propuesta de un pacto por la seguridad mediante el cual se convoca al poder legislativo y al poder judicial para adoptar en forma conjunta las decisiones que resulten necesarias para que Honduras sea segura. La colaboración de los poderes, sin desmedro de su independencia, resulta esencial para lograr el éxito de la política dado que la prevención y el control de los fenómenos delictivos requieren modificaciones legales, así como la construcción de un sistema institucional de la seguridad y el fortalecimiento del poder judicial para asegurar la eficacia de la investigación criminal y la aplicación estricta de la ley.

La Política involucra también a los partidos políticos, a los gobernadores políticos y especialmente a los alcaldes, dado que el enfoque local de la seguridad es fundamental para la realización de un certero análisis de situación y para la identificación de los principales problemas a enfrentar en cada lugar, en consideración a las particularidades y dinámicas propias de las manifestaciones de la violencia y la delincuencia. Asimismo, los alcaldes tienen facultades con las que pueden intervenir en varios de los factores que inciden en la ocurrencia de hechos delictivos, por lo que en una visión integral del tema se convierten en protagonistas de la acción estatal. De otra parte, las autoridades locales tienen un contacto más directo con la

comunidad por lo que se deben convertir en el eslabón principal para promover la organización social para la seguridad en el marco de esta política.

El pacto también convoca al sector empresarial privado dado que la ejecución de la política que se adopta requiere aumentar los recursos destinados al sector de seguridad y justicia y ello nos exige identificar nuevas fuentes de financiación de los programas y proyectos a emprender y requerirán esfuerzos fiscales adicionales a los que deberán aportar quienes tienen capacidad para hacerlo.

Este pacto que se propone convoca a todas las ciudadanas y los ciudadanos de Honduras, no solo porque el conocimiento y la aceptación por parte de la ciudadanía de una política pública es condición de éxito de la misma, sino porque su participación activa para adelantar acciones preventivas y colaborar con las autoridades es requisito de eficacia de una política de seguridad y convivencia ciudadana. El cambio de comportamientos pretendido exige un fuerte vínculo del Plan con la gente.

Con la adopción de la presente Política se marca un hito en la manera de enfrentar los temas de seguridad en Honduras. Lo que se propone es un cambio radical en la concepción de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana. La intervención integral no ha sido ejecutada en forma sistemática en nuestro país. La acción coordinada, complementaria y colaborativa de los distintos poderes públicos y los diferentes niveles de gobierno superarán los problemas derivados de la realización de esfuerzos aislados y en ocasiones contradictorios de las agencias estatales. La superación de la falsa disyuntiva entre más penas o más inversión social nos permitirá, de una vez por todas, avanzar en forma efectiva hacia un país más seguro, un municipio más seguro, una colonia más segura, un ambiente escolar y familiar protector y acogedor.



II. UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana se enmarca en un concepto amplio de seguridad humana inspirado en un concepto de goce efectivo de derechos. El propósito fundamental no es solo disminuir los índices de delitos, sino garantizar a todas las personas la posibilidad efectiva de ejercer sus derechos fundamentales sin que se vean afectados por la agresión de terceros.

La seguridad ciudadana es una parte vital de la seguridad humana. Entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Concierno, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, y en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio), así como otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos.

El abordaje propuesto reconoce la multicausalidad de los fenómenos de violencia, así como la heterogeneidad de sus manifestaciones, las cuales han sido tipificadas de diversas maneras por los autores, pero

que para efectos de decisiones de política se pueden simplificar en dos tipos: violencia incidental y violencia instrumental o de crimen organizado.¹ Entre estos dos extremos hay múltiples manifestaciones de violencia y delincuencia que son el resultado de múltiples factores que se conjugan en un determinado momento.

La Política reconoce la necesidad de afrontar problemas relacionados con:

La ausencia o déficit de capital social, que se expresa en el rompimiento de reglas sociales y de instrumentos de protección que inhiben la realización de comportamientos socialmente reprochables generados por múltiples causas como las migraciones del campo a las ciudades, las migraciones de las figuras paterna y materna al exterior, el cambio de roles aceptados por género, la construcción de referentes culturales a partir de categorías creadas por la publicidad o por historias de los medios de comunicación.

La desconfianza en las instituciones y una actitud complaciente con conductas contrarias a la ley, así como el desconocimiento de las normas por parte de los ciudadanos, y la poca disposición a cumplirlas imponen un cambio de comportamientos y la promoción de reglas sociales aceptadas por todos.

La presencia de factores de riesgo de tipo social, cultural y espacial, tales como armas, consumo irresponsable de alcohol y otras drogas, todos los cuales con su presencia incrementan las posibilidades de que las personas incurran en actos o hechos violentos.

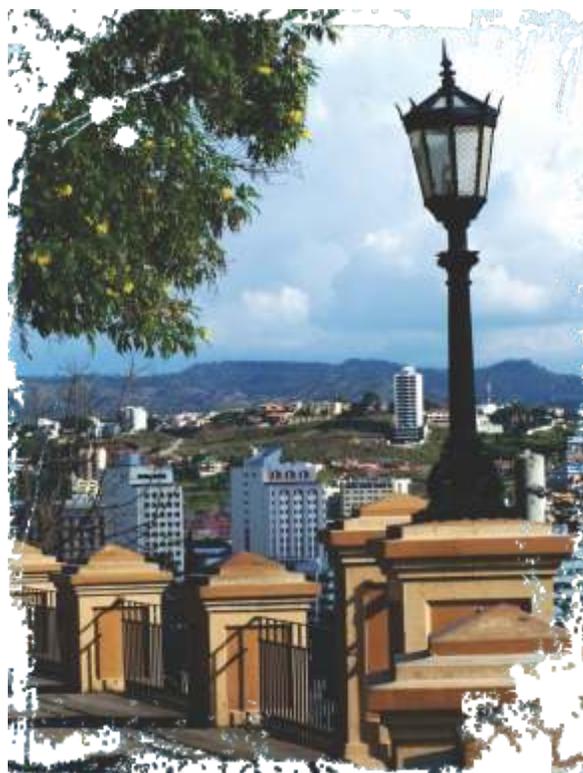
La gran cantidad de armas en circulación en el país incide –sin duda– en los fenómenos de violencia, en tanto facilita e incluso estimula el uso de la fuerza en forma individual. La legislación que regula la posesión y el porte de armas por particulares debe ser fortalecida para que exista un mayor control sobre las armas por parte del Estado, así como hay que modificar la equivocada percepción ciudadana de que las armas le dan mayor seguridad, cambiándola por mayor confianza de la ciudadanía en las agencias estatales encargadas de brindarles protección.

Como se verá más adelante, el consumo de drogas y alcohol, especialmente en poblaciones jóvenes, se ha convertido en uno de los factores que más afectan la

convivencia en nuestro país, por lo que una política integral tiene que comprender programas dirigidos a prevenir el consumo y a recuperar a quienes han caído en la adicción.

Las manifestaciones de violencia intrafamiliar y/o de género que se convierten en elementos de producción y reproducción de la violencia y por ende, representa una de las variables claves en la solución o aminoramiento del problema general.

La existencia de contextos socio-urbanos inadecuados, ya que se ha encontrado una fuerte relación entre el contexto urbano y el comportamiento de las personas, así como entre el diseño de los espacios urbanos y la percepción de seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. El desordenado crecimiento urbano de las principales ciudades de Honduras han llevado a que la sensación de temor ciudadano se expresa en muchas ocasiones en los lugares más concurridos, usualmente los centros de las



¹ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD. GOBERNABILIDAD LOCAL, CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. MARCO PARA LA ACCIÓN. 2006

ciudades, los cuales presentan un alto nivel de deterioro y una gran ocupación indebida de los espacios públicos con ventas callejeras, vehículos estacionados e incluso con apropiación particular. Los lugares destinados a la recreación en los barrios y colonias están prácticamente abandonados y se han convertido en verdaderos espacios de miedo y su recuperación ayudará a mejorar la sensación de seguridad de los habitantes de nuestras ciudades.

La presencia de crimen organizado o delincuencia compleja, especialmente del desmesurado auge de fenómenos delictivos de carácter transnacional como el narcotráfico que genera efectos devastadores en el capital social de nuestro país. El crimen organizado ha generado corrupción en las organizaciones estatales, lo que deteriora la percepción ciudadana de las instituciones y genera un fuerte grado de desconfianza en la actuación policial y del sector de la justicia.

Las luchas internas entre las organizaciones ilegales por controlar territorios y rutas del narcotráfico, así como por asegurar el producto de sus delitos se expresa en homicidios por encargo y venganzas personales que involucran a los entornos familiares de los involucrados y se manifiesta en lugares públicos y a través del uso de sofisticadas armas de fuego.

La ineficacia institucional, es el otro factor que se asocia con el crecimiento de la ocurrencia de fenómenos de violencia o de delincuencia. Se cuenta con una Policía que tiene dificultades para actuar, porque el personal y la infraestructura son insuficientes, porque no posee las capacidades técnicas y de formación que le imponen las actuales dinámicas delictivas, lo que impide la reacción, pero también la disuasión con efectos preventivos. Esto último también exige fortalecer el vínculo policía, autoridades - comunidad.

De la misma manera la impunidad, que permite que los delincuentes puedan continuar cometiendo conductas delictivas sin riesgo de ser castigados, pero que además –nuevamente- genera desconfianza en las instituciones y se convierte en un factor de deterioro del capital social. A ello se agrega el inadecuado sistema carcelario, hacinado y con pobre infraestructura que no inhabilita al delincuente, el cual continua cometiendo delitos desde las cárceles cada vez más peligrosos y complejos, como es el caso de la extorsión.

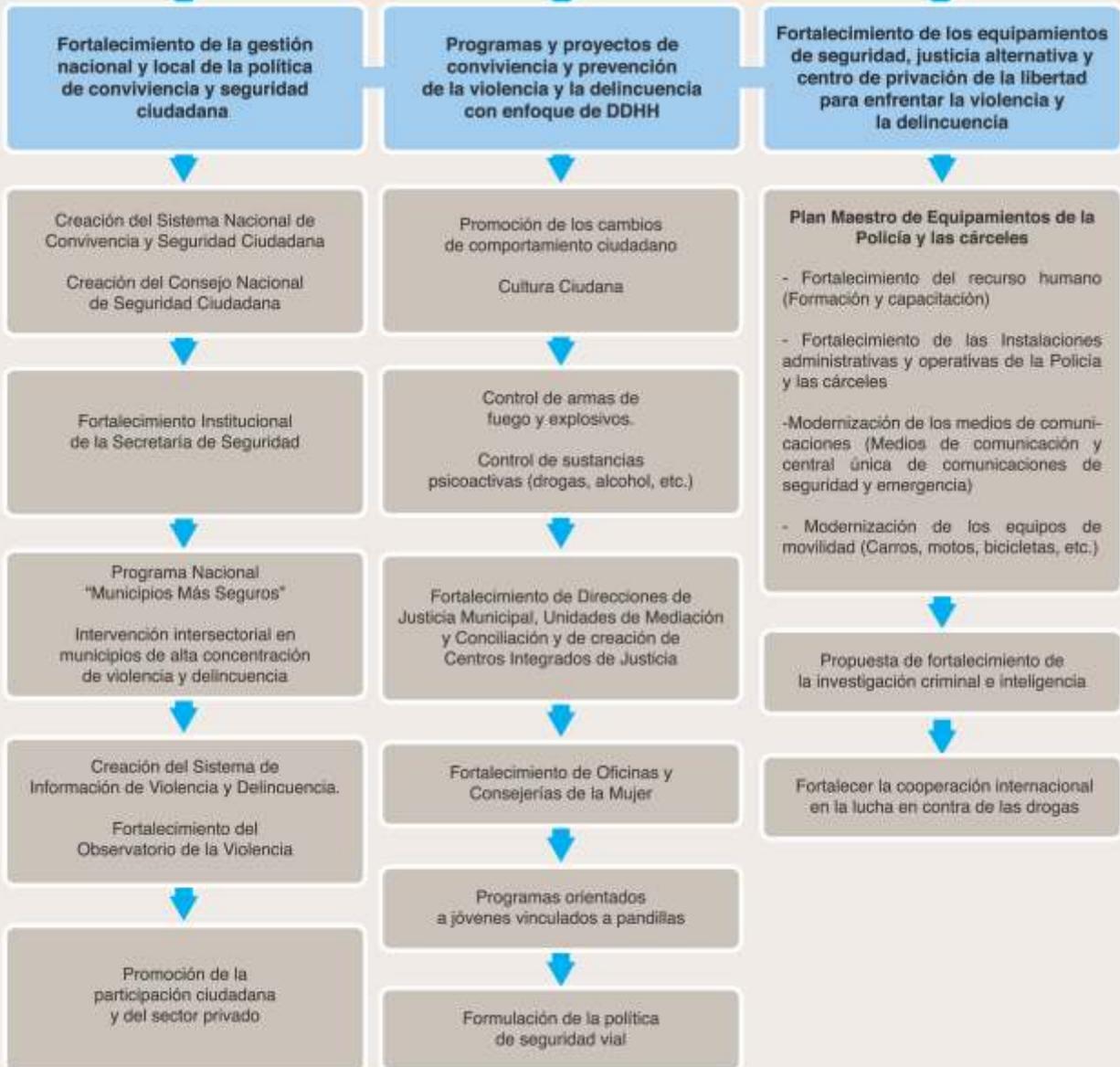
En el corto plazo, para atender ese complejo conjunto de problemas, el gobierno de Honduras requiere diseñar programas que abarquen los siguientes componentes que consta de:

- El fortalecimiento de la gestión nacional y local de la política de convivencia y seguridad ciudadana.
- El diseño y desarrollo de programas y proyectos de convivencia y prevención de la violencia y la delincuencia con enfoque de DD HH, y
- El fortalecimiento de los equipamientos de seguridad, justicia alternativa y centros de privación de la libertad para enfrentar la violencia y la delincuencia.

Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Honduras 2011 - 2022

Prevención

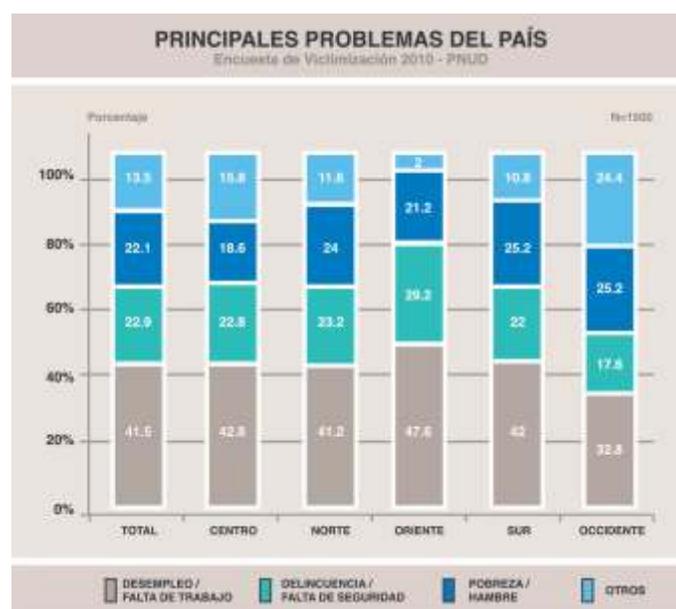
Control de la violencia y el delito





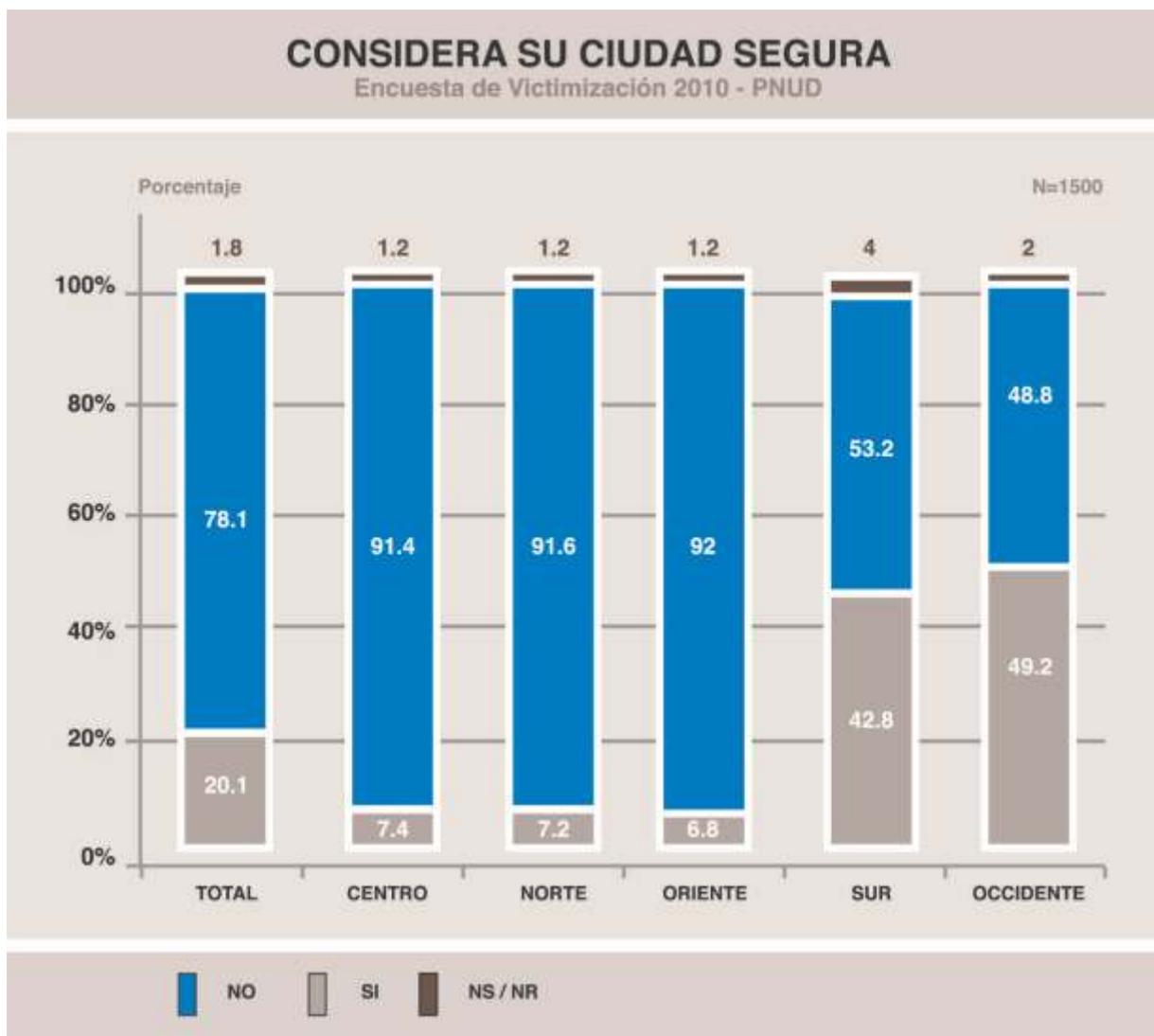
III. LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD DE HONDURAS. INDICADORES MÁS RELEVANTES

Desde hace varios años, la inseguridad es, después del desempleo, el segundo problema que más preocupa a los hondureños.



La percepción de inseguridad ha ido creciendo. Solo el 20% de los ciudadanos considera su ciudad segura, lo cual los ha llevado a cambiar de comportamientos, así como a desconfiar de sus congéneres y a adoptar actitudes defensivas que erosionan el capital social.

En la encuesta aplicada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el primer semestre de 2010, se encontró que el 70% de los encuestados considera que la inseguridad ha aumentado. La percepción de inseguridad es mayor en las regiones Centro, Norte y Oriente del país, con niveles superiores al 90%. De la misma manera las personas manifestaron que el delito ha aumentado en la colonia en el último año en un 68.5%.

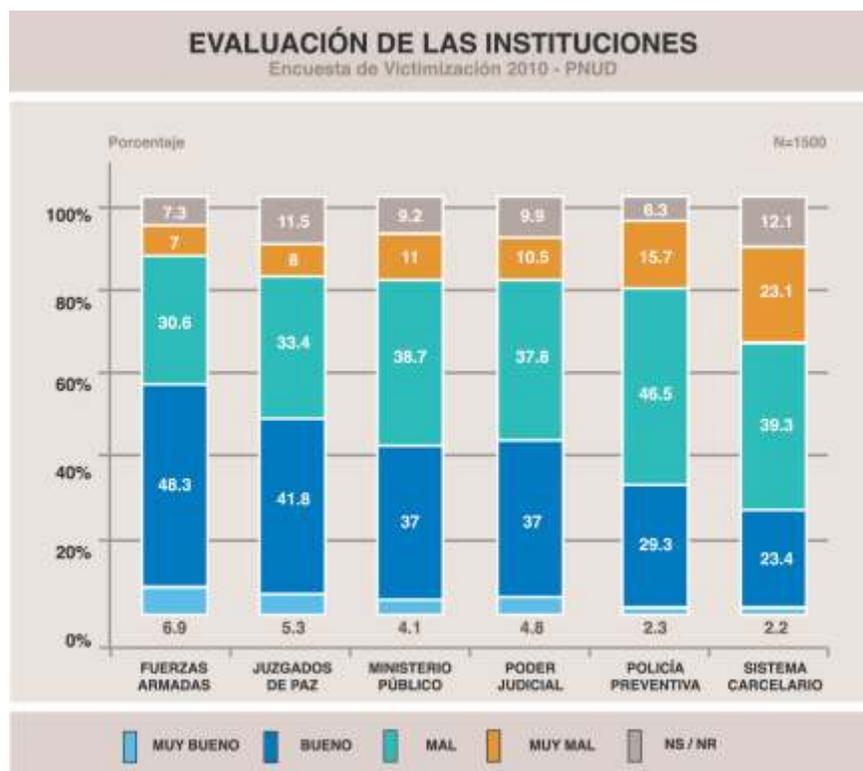


La ciudadanía identifica los problemas asociados a las drogas como los que más inciden en los problemas de seguridad de su colonia. La percepción comprende los fenómenos relacionados con el tráfico, el microtráfico y el consumo. Se destaca que las respuestas que asocian la inseguridad con las drogas superan el 60%, mientras que otros problemas como las maras solo alcanzan el 3% de las respuestas. Los problemas de convivencia también registran valores bajos comparados con los de consumo de alcohol y otras drogas. Los principales problemas priorizados en los barrios y colonias fueron el consumo de drogas con un valor de 66%, en concordancia con la compra y venta de droga que fue priorizada con un 51.7%.

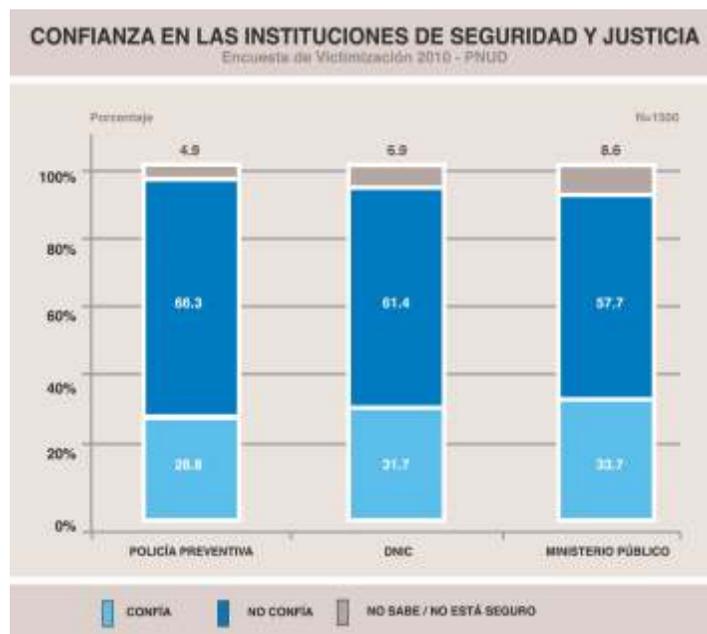
PRINCIPALES PROBLEMAS OBSERVADOS EN SU COLONIA	%
Consumo de drogas	66.0
Compra y venta de drogas	51.7
Personas en estado de ebriedad o drogadicción perturbando la tranquilidad	19.1
Venta de bebidas alcohólicas a menores de edad	17.2
Mendigos en las calles	11.2
Peleas entre vecinos	3.9
Peleas entre miembros de una misma familia	3.2
Problemas con las Maras	3.0

Al indagar sobre las razones para el incremento de la delincuencia en el país, las personas encuestadas priorizaron en su orden el consumo de drogas, la falta de empleo y la pobreza, siendo los tres principales delitos que más preocupan a la población, los asaltos que ocupan un primer lugar (51.2%), los homicidios (22.8%) y los secuestros (9.5%).

Según la encuesta, las instituciones del sector seguridad y justicia resultan muy mal evaluadas por parte de la ciudadanía, la cual además expresa un alto nivel de desconfianza en sus miembros y denuncia grandes niveles de corrupción.



Existe entre la ciudadanía hondureña una muy alta desconfianza hacia la Policía Preventiva, la DNIC y el Ministerio Público, como lo muestra la siguiente gráfica:



Estos niveles de desconfianza generan un bajo porcentaje de denuncias e inducen a que los ciudadanos justifiquen el uso de "justicia" por mano propia u otros hechos que implican mayores niveles de violencia en la sociedad.

En Honduras, durante los últimos siete años han sucedido un total de 27,134 homicidios, con un crecimiento de 190% entre 2004 y 2010, pasando de 2,155 homicidios a 6,239 para una tasa de homicidios que en el año 2010 alcanzó una cifra de 77.5 por 100,000 habitantes, según datos del Observatorio Nacional de la Violencia.



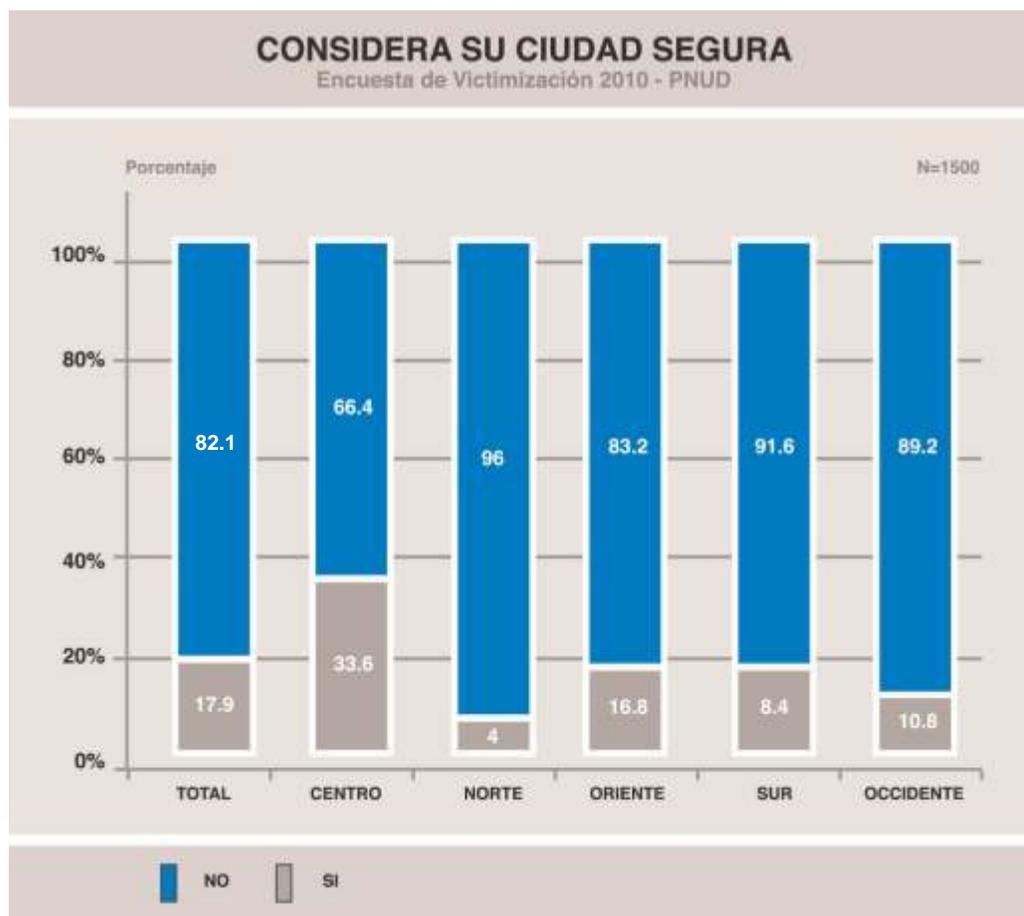
El 94% de las víctimas son hombres, especialmente personas jóvenes en edad productiva entre los 15 y 44 años. No obstante, señala que el fenómeno también afecta a niños, niñas, adolescentes y mujeres. Entre el año 1998 hasta Febrero de 2010, se habían registrado un total de 5,265 muertes de personas menores de 23 años, de los cuales 1,647 son niños/as de acuerdo a la legislación nacional, que equivale al 31% de la totalidad de los asesinatos, los restantes 3,978 homicidios que corresponden al 66.8%, fueron perpetrados contra la vida de jóvenes entre 18 y 22 años.

Por otro lado, en lo que hace a la violencia homicida contra las mujeres, en el año 2010, el Observatorio de Género del Instituto Universitario en Desarrollo, Paz y Seguridad de la UNAH, reportó 438 muertes de mujeres, de las cuales un 68% correspondió a femicidios.

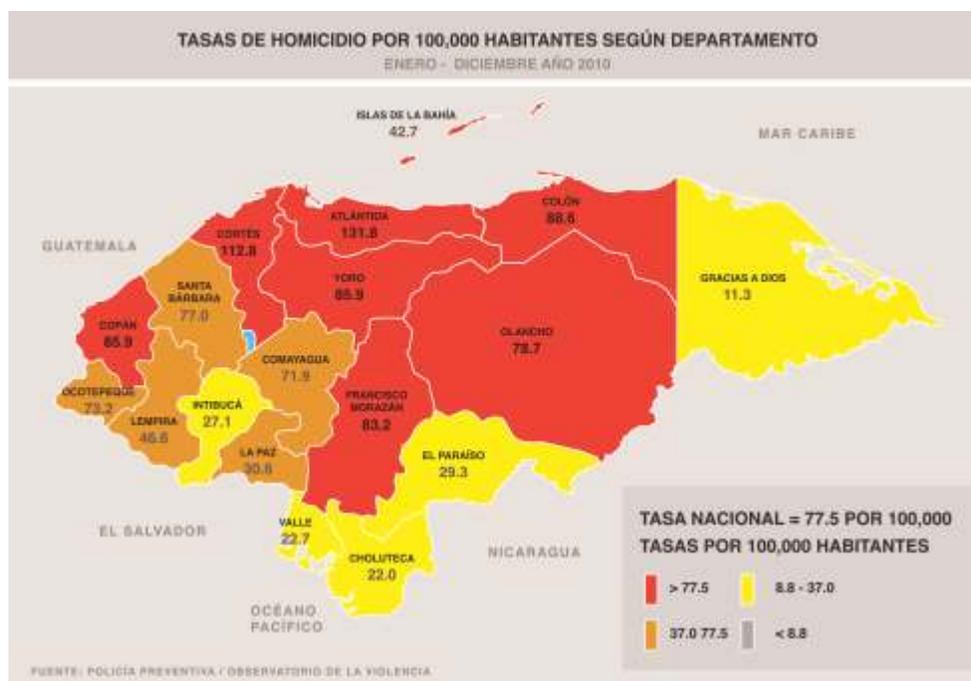
Existe una alta incidencia de las armas de fuego en el incremento de la violencia en Honduras, donde el 83% de los homicidios en el 2010 se cometieron con armas de fuego. El informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asegura que en Honduras hay cerca de 800 mil armas, de las que 650 mil estarían siendo portadas al margen de la ley y sólo 151.003 armas de distinto calibre están inscritas en el Registro Nacional de las Armas.

La legislación de armas en Honduras, que permite que cada persona posea hasta cinco armas de fuego, incentiva la tenencia por parte de la ciudadanía, desvirtúa el principio del monopolio de las armas por parte del Estado e incrementa los riesgos de que, voluntaria o accidentalmente, esas armas causen muertes violentas.

La encuesta de victimización y actitudes del PNUD en el año 2010, muestra que el 17% de los encuestados aceptó tener al menos un arma en su hogar, mientras que el promedio latinoamericano de tenencia de armas es de tan solo el 4%.



Si bien la violencia y el crimen se han generalizado en las distintas regiones del país, la mayor concentración se produce en las áreas urbanas con un 74.1% de las muertes. El norte de Honduras con un total de 2,590 homicidios (41% del país) presentó una tasa global de 111.6 por 100,000 habitantes, donde el departamento de Atlántida tiene las cifras más altas, mientras que la zona sur y el departamento de Gracias a Dios presentan cifras por debajo del promedio nacional.



De acuerdo con la información del Observatorio de la Violencia de la UNAH, casi el 40 por ciento de las muertes podrían estar asociadas con el crimen organizado, especialmente a la actividad criminal del narcotráfico que ha crecido de manera considerable en Centroamérica. El 36% de los homicidios ocurridos entre el 2005 y el 2009 fueron cometidos en la modalidad de sicariato.²

Estudios realizados por agencias del Sistema de Naciones Unidas muestran que la región se ha convertido en los últimos diez años, con énfasis en el último lustro, en lugar de paso de cocaína y otras drogas ilegales desde los países donde se ha concentrado la producción en Sur América hacia el mercado de los Estados Unidos. Aunque no hay información fidedigna, se estima que la circulación de drogas en Honduras se ha incrementado de 100 a 850 toneladas al año.³

Pero no sólo los homicidios son un problema, la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), registró 87,556 denuncias por delitos en el año 2010. En relación a la violencia de género e intradoméstica, la entidad mencionada reportó 11,063 denuncias por delitos que afectan a la mujer por su condición de género.

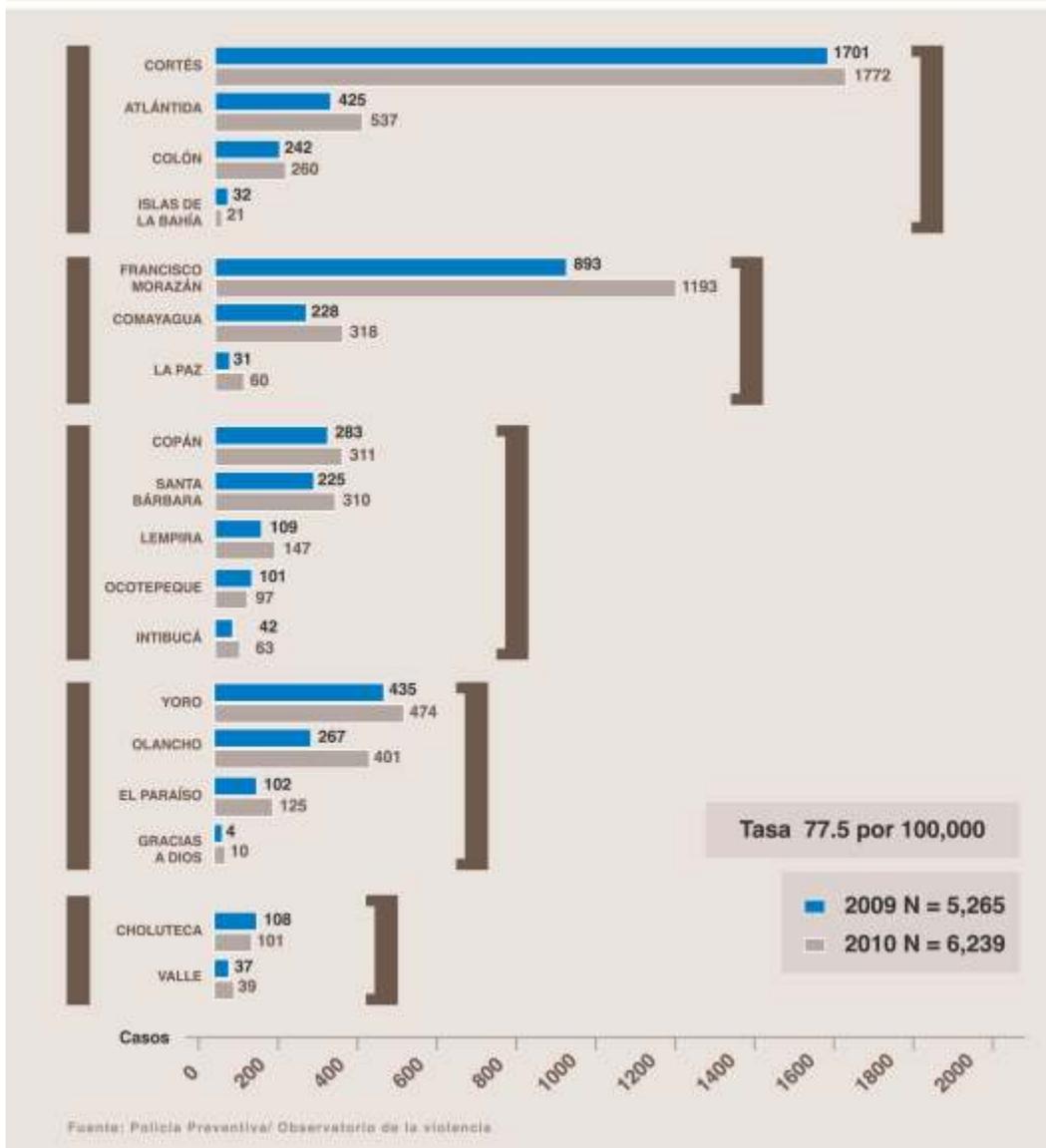
La mirada que se hace del fenómeno por zonas del país, indica crecimiento en la mayoría de los departamentos, salvo en el sur, donde el fenómeno muestra un pequeño decrecimiento, siendo la zona central la de mayor incremento proporcional. Los departamentos más afectados –según datos de la Policía Nacional analizados por el Observatorio de la Violencia- se encuentran en el norte del país, donde los departamentos de Atlántida, Cortés y Colón aportan la mayor concentración.

² Aunque ese dato se incrementa considerablemente si se descuenta para hacer el cálculo aquellos casos en los que los informes policiales no registraron datos que permitan determinar las circunstancias en las que ocurrieron.

³ JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES JIFE. Informe anual 2009

MUERTES POR HOMICIDIO SEGÚN DEPARTAMENTO DE OCURRENCIA EN NÚMERO DE CASOS

COMPARATIVO ENERO - DICIEMBRE 2009 - 2010



Tomar en cuenta la regionalización del delito es de gran importancia tanto a la hora de orientar recursos como para la definición de estrategias, es así como se observa que un total de 43 municipios en Honduras, tuvieron en el año 2010 una tasa mayor a 100, sumando en total 2,688 homicidios. Se habla entonces que en el 14% de los municipios, se presentaron el 43% de los casos ocurridos.

El municipio de Buenaventura (Departamento de Francisco Morazán), presentó la mayor tasa del país con 432 homicidios por 100,000, mientras que cinco de los ocho municipios de Atlántida se encuentran en ese rango, destacando que La Ceiba fue la capital del país con el mayor índice, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Municipios de Honduras con Tasas de homicidio mayores a 100 por 100,000

Departamento	Municipio	Población	Total de casos	Tasa
FRANCISCO MORAZÁN	SAN BUENAVENTURA	2,084	9	431.9
OCOTEPEQUE	FRATERNIDAD	3,237	8	247.2
ATLÁNTIDA	ARIZONA	21,376	37	173.1
ATLÁNTIDA	LA CEIBA	185,831	294	158.2
CORTÉS	LA LIMA	63,216	97	153.4
COPÁN	SAN JERÓNIMO	5,267	8	151.9
OCOTEPEQUE	SANTA FE	4,639	7	150.9
CORTÉS	SAN PEDRO SULA	719,447	1063	147.8
FRANCISCO MORAZÁN	TATUMBLA	5,708	8	140.2
SANTA BÁRBARA	GUALALA	5,009	7	139.7
SANTA BÁRBARA	TRINIDAD	19,400	27	139.2
COPÁN	SAN ANTONIO	10,562	14	132.5
OCOTEPEQUE	LUCERNA	4,534	6	132.3
OLANCHO	EL ROSARIO	4,625	6	129.7
OLANCHO	JUTICALPA	119,488	154	128.9
COMAYAGUA	LAS LAJAS	7,766	10	128.8
SANTA BÁRBARA	PETOA	11,196	14	125.0
ATLANTIDA	EL PORVENIR	22,517	27	119.9
SANTA BÁRBARA	SANTA BÁRBARA	39,237	47	119.8
COPÁN	SANTA RITA	29,256	35	119.6
OLANCHO	SAN FRANCISCO DE LA PAZ	18,535	22	118.7
EL PARAÍSO	GÜINOPE	7,705	9	116.8
SANTA BÁRBARA	SAN FRANCISCO DE OJUERA	6,010	7	116.5
OLANCHO	SALAMÁ	7,015	8	114.0
ATLÁNTIDA	TELA	87,644	98	111.8
CHOLUTECA	SAN ISIDRO	3,594	4	111.3
COPÁN	CABAÑAS	12,634	14	110.8
ATLÁNTIDA	LA MASICA	28,202	31	109.9
LEMPIRA	VALLADOLID	3,647	4	109.7
CORTÉS	PUERTO CORTÉS	115,186	126	109.4
ISLAS DE LA BAHÍA	JOSÉ SANTOS GUARDIOLA	11,090	12	108.2
YORO	YORO	78,797	85	107.9
COPÁN	COPÁN RUINAS	39,378	42	106.7
COLÓN	TÓCOA	81,154	86	106.0
COMAYAGUA	COMAYAGUA	118,406	123	103.9
SANTA BÁRBARA	QUIMISTÁN	37,834	39	103.1
FRANCISCO MORAZÁN	SAN MIGUELITO	1,943	2	102.9
SANTA BÁRBARA	MACUELIZO	34,998	36	102.9
COMAYAGUA	SAN JERÓNIMO	19,577	20	102.2
SANTA BÁRBARA	NARANJITO	11,808	12	101.6
FRANCISCO MORAZÁN	SAN ANTONIO DE ORIENTE	13,886	14	100.8
FRANCISCO MORAZÁN	MARALE	6,953	7	100.7
COPÁN	LA JIGUA	8,987	9	100.1

La encuesta de victimización del PNUD mostró también que:

- Uno de cada cuatro hondureños ha sido asaltado y que la extorsión es hoy un grave problema de seguridad ciudadana.
- Hay alta desconfianza en las autoridades encargadas e los temas de justicia y seguridad.
- Existe alta percepción de corrupción en la policía y la justicia.
- Hay un altísimo grado de desconfianza interpersonal.
- Hay una creciente tendencia de justificación del incumplimiento de las leyes y del uso de la “justicia” por mano propia.





IV. EL ESTADO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN HONDURAS

La teoría desarrollada para la formulación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana recomienda que además de evaluar la situación de la seguridad en un determinado territorio –tanto en su dimensión objetiva como en la subjetiva- se realice una evaluación de las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y control del fenómeno delictivo. Se trata de identificar la capacidad del Estado para elaborar políticas efectivas de prevención y control de la inseguridad, así como de gestionar dichas políticas.⁴

4.1 Marco normativo de la seguridad ciudadana

Aunque en Honduras no se ha adoptado una ley que crea y regule la organización y funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana, el Decreto No.67-2008 que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional, de alguna forma cumple la función de establecer un marco normativo que define las funciones de algunas de las instancias de gobierno, tales como la Secretaría de Seguridad del Estado, el

⁴ Para revisar el estado de las instituciones del sector, se ha utilizado la Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD.

Consejo Nacional de Seguridad Interior y La Policía. Esta ley, sin embargo, en tanto no tenga ese propósito, deja por fuera varias de las agencias estatales que integrarían un sistema técnicamente diseñado.

Otras leyes como la ley de policía y convivencia social, adoptada mediante el Decreto 226 de 2001 definen la organización y funcionamiento de instituciones locales que son actores estratégicos del sistema de seguridad ciudadana como las policías municipales y las direcciones municipales de justicia. La guardia municipal básicamente realiza labores de resguardo del patrimonio de la alcaldía, la recaudación de impuestos municipales a comercios, la observancia de los horarios de cierre y apertura de locales y, ejerce funciones de policía de preventiva. Estas policías municipales sin embargo disponen de armas de fuego en su equipamiento y tienen facultades para proceder a la detención de infractores.

La ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de pandillas o maras, adoptada mediante los decretos 141 y 170 de 2001, además de crear el programa correspondiente define el esquema institucional encargado de ejecutar sus programas.

Así mismo, la ley de rehabilitación del delincuente, de 1.984, crea la Dirección General de Establecimientos Penales, que cumple un rol fundamental en la cadena de un plan integral.

En el año 1992 se creó la figura del Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, que en 1995, se incorporó a la Constitución de la República. El 24 de octubre de 1995, se aprobó la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, mediante Decreto del Congreso Nacional No. 153-95.

Por su parte, el Ministerio Público tiene como objetivo principal conseguir que todos los delitos cometidos en el país reciban una condena. Con la Ley del Ministerio Público (1994) se transformó su organización y funciones y se fortaleció con la capacitación y el entrenamiento de su personal, al objeto de darle mayor importancia como institución en el proceso judicial.

La dispersión de las responsabilidades y su carácter parcial impone la necesidad de establecer un único marco normativo con base en el cual se definan los principios que inspiran una política de seguridad y

convivencia ciudadana, así como la plataforma institucional a partir de la cual se ejecutan los programas y proyectos que formen parte de una política de carácter multisectorial y plurinivel.

4.2 El gobierno de la seguridad ciudadana en Honduras

En las dos últimas décadas Honduras ha adoptado una serie de reformas dirigidas a fortalecer el gobierno de la seguridad en cabeza de la autoridad civil. Las leyes también han procurado asegurar el carácter civil de la Policía, que fue separada de las Fuerzas Armadas.

Las reformas adoptadas en el 2008, en la ley orgánica de Policía Nacional⁵ fortalecieron la capacidad de gobierno, a través del Secretario en el Despacho de Seguridad en relación con la Policía, pero la estructura interna de la Secretaría, continúa siendo débil. Se requiere fortalecer la gestión de la entidad con algunas reformas, con mayor presupuesto y personal para poder asegurar una adecuada conducción civil de la Policía y de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Hasta el momento, el primer y más importante déficit era la ausencia de una política de seguridad, que guíe la acción de los actores estatales comprometidos, defina los propósitos colectivos de mediano y largo plazo, establezca los roles institucionales, imponga metas y permita el seguimiento y control social.

Las reformas realizadas en Honduras abren sin embargo, posibilidades de fortalecimiento de capacidades dado que:

1. Existe dentro del Poder Ejecutivo un órgano, en manos de funcionarios civiles, con capacidad de gestionar la seguridad, como es la Secretaría de Seguridad.
2. El Observatorio de la Violencia, promovido por diversas instituciones nacionales y de la Cooperación Internacional, y que cuenta con el compromiso de diferentes agencias estatales, permite tener un cuadro de situación de la violencia y el delito para diseñar un plan de seguridad ciudadana y medir sus avances, herramienta que no existe en el resto de los países centroamericanos.

⁵ Decreto No.67-2008

3. La Constitución da al Presidente de la República la dirección estratégica de las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, el mayor déficit institucional y de gobierno de la seguridad en Honduras radica en el poco involucramiento de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad.



4.3 Sistema de prevención social de la violencia y el delito

No existe en Honduras un sistema de prevención de violencia y el delito y las instituciones a las que misionalmente les corresponde el diseño y ejecución de políticas dirigidas a enfrentar factores directamente asociados con fenómenos de violencia y delincuencia son débiles, tienen una escasa capacidad de gestión, trabajan en forma desarticulada y sus presupuestos solo les permite pagar su propio funcionamiento.

Es deseable aprovechar la capacidad instalada de dichas agencias estatales para ponerlas al servicio de una política integral de convivencia y seguridad ciudadana.

Dentro de estas agencias se cuentan, entre otras, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), el Instituto Hondureño para la Prevención y Tratamiento del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia (IHADFA), el Instituto de la juventud, El Programa Nacional de Prevención de Maras y Pandillas, y el Instituto Hondureño de Niñez, Familia y Adolescencia (IHNFA).

4.4 Sistema policial y de investigación criminal.

En la actualidad la Policía Nacional de Honduras cuenta con 14.087 policías, de los cuales 846 son oficiales, 11,897 son suboficiales y 1,344 auxiliares y auxiliares por contrato.

En la región, Honduras es, en términos absolutos, el segundo país con menor número de policías por habitante, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Número de policías y de habitantes por cada policía. (En diciembre de 2007)		
PAÍS	No. de policía	Hab por Policía
Guatemala	20.299	641
Honduras (2010)	14.087	574
Nicaragua	9.216	557
Costa Rica	12.553	350
Rep. Dominicana	28.482	337
El Salvador	21.000	332
Belice	1234	252
Puerto Rico	18.262	215
Panamá	17.113	195
Haití	5.000	1.889

Fuente: elaboración Idhac, 2009-2010 con base en Ocavi, indicadores generales y policiales de los países de Centroamérica y el Caribe. (Sobre la base de datos de la Comisión de Jefes y Directores de la Policía de Centroamérica)[en línea]. Disponible en http://www.ocavi.com/docs_files/file_453.pdf (recuperado: 29 de julio de 2009). Abrir espacios para la Seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. IDHAC, 2009-2010. Se incluyen cifras actuales del No de policías de Honduras reportadas por la Policía Nacional.

Con esta cantidad de miembros la Policía Nacional se encuentra organizada siguiendo la división territorial del país. En este orden de ideas, por cada departamento existe una unidad de Policía que a su vez está compuesta por las unidades de Policía que pertenecen a cada uno de los municipios del departamento.

La Policía Nacional venía funcionando con base en siete subdirecciones policiales que aún existen, pero a partir de la estructuración de la Ley Orgánica del año 2008, se inicia una reforma que tiende a unificar y centralizar el mando policial, evitando problemas de coordinación entre las direcciones nacionales –Educación Policial, Investigación Criminal, Policía Preventiva, Servicios Especiales de Inteligencia, Servicios Especiales Preventivos, Policía de Tránsito, Asuntos Internos-.

Algunos de los problemas que acarrea la existencia de los diferentes mandos policiales aún subsisten en los departamentos y municipios del país, dado que trabajan respondiendo funcional y operativamente a las diferentes direcciones mencionadas.

Esta situación:

- Primero, no facilitaba la coordinación de las diferentes unidades de policías especializadas,
- Segundo, generaba problemas de sincronía, puesto que la independencia de las diferentes direcciones no permite la coordinación rápida de acciones, en la medida a que cada uno responde a un jefe en la dirección general, no existiendo subordinación operativa con los jefes de policía locales, y
- Tercero, las ordenes se mueven de manera vertical y no horizontal, puesto que ante un problema local que requiere la intervención de distintas unidades especializadas se está constantemente remitiendo a los niveles de mando superiores para saber si se coordina o no se coordina o si se obedece o no obedece la orden de los jefes de policía locales o las indicaciones de otra especialidad.

Esto hace más larga, problemática e ineficiente la labor de la policía, aumenta los costos de transacción y genera duplicidad de esfuerzos para dar solución a una misma problemática o a problemáticas que por su estrecha correlación podrían tratarse de mejor manera si jefes policiales locales tienen mando sobre las unidades especializadas que trabajan en sus territorios y son ellos quienes tienen coordinación directa con el Director o con los directores nacionales por indicaciones del Director. Por otro lado, esta independencia de las direcciones, su especialización y no jefatura centralizada se convierten en un problema al momento de que la policía tiene que operar ante una situación de inseguridad o de afectación de la convivencia, puesto que el personal pierde su condición de ser un policía integral preparado para brindar seguridad y tranquilidad a todos los ciudadanos en todo momento, lugar y situación y se limita a operar según su especialidad.

Adicional a estos problemas organizacionales, existen una serie de deficiencias en materia de instalaciones, comunicaciones, movilidad y capacitación del recurso humano que le impiden cubrir todo el territorio y dar atención adecuada a los problemas de convivencia y seguridad ciudadana.

La Policía cuenta con 360 instalaciones distribuidas en los 18 departamentos del país, desde donde prestan servicios de seguridad las distintas unidades especializadas, comenzando por la Dirección Nacional y las demás direcciones de Investigación Criminal,

Inteligencia, Tránsito, Investigación Criminal, Preventiva, Servicios Especiales Preventivos, de asuntos internos y el Centro Integrado Contra el Crimen Organizado.

De acuerdo con el reporte de la Policía Nacional, de los 360 inmuebles, 155 (43%) están en mal estado y los restantes (195), en buen estado. Sin embargo cuando se revisa el estado de las mismas, se puede asegurar que las condiciones de casi el 100% no son las más adecuadas, pues no responden a los requerimientos funcionales de esta institución.

En conclusión, la gran mayoría de sus instalaciones no responden a las medidas de seguridad y operativas de la Policía Nacional. En términos generales, se requiere una gran inversión para reponer, reparar y reubicar una serie de inmuebles de la policía, que por sus características no cumplen con las condiciones adecuadas para funcionar como unidades de policía.

La Policía cuenta con 941 vehículos y tres lanchas para prestar el servicio de seguridad en todo el país, de los cuales 689 la Policía considera que están en buen estado y los restantes 255 están fuera de servicio y en algunos casos los consideran chatarra.

En el caso de las motos, la Policía de Honduras cuenta con 752 motos, de las cuales, según la propia Institución, 644 están funcionando y 108 están fuera de servicio (ver graficas 1 y 2, antigüedad de carros y motos).





Cabe anotar que cualquier parque automotor al servicio de la policía tiene una vida útil de 3 años, máximo 4,⁶ en la medida en que un vehículo al servicio de esta institución trabaja las 24 horas del día, es operado por tres conductores distintos y los mantenimientos no son los más adecuados. Si se compara el uso de un vehículo de la policía con el uso de un vehículo particular, se tiene que un carro de la policía que ha sido utilizado durante cuatro años en los tres turnos en los que normalmente opera la institución, equivale al uso que le daría una familia durante 40 o 50 años, dado que los carros particulares utilizan en promedio tres horas diarias.

Frente a esta situación, hay que trabajar con un plan de reposición, aumento y mantenimiento del parque automotor en el inmediato, mediano y largo plazo, de tal forma que le permita a la institución contar con los medios adecuados de movilidad rápida y apropiada a las condiciones geográficas y sociales de cada uno de los departamentos y municipios del país y de las características de los entornos en que se producen los delitos y las contravenciones.

En lo que se refiere a los equipos de comunicaciones, la Policía Nacional cuenta con 1,358 radios portátiles, 382 radios en los vehículos, 253 radios bases y 24 antenas repetidoras.

De acuerdo con estas cifras, la policía cuenta con un radio portátil por cada 10.3 policías, a todas luces insuficientes para prestar un adecuado servicio de seguridad. Esta situación se ve agravada aún más, cuando se comprueba que la mayoría de los equipos de comunicaciones ha cumplido su vida útil y se encuentran en malas condiciones.

La Dirección Nacional de Investigación Criminal es una de las áreas más débiles de la Policía Nacional, con escaso número de efectivos que manejan un gran número de procesos diariamente. Con enormes problemas de capacitación del personal nuevo, a consecuencia de debilidad institucional en los procesos de selección y formación de investigadores. Insuficiencia vehicular mayor que la de Policía Preventiva. Las comunicaciones se prestan muchas veces por celulares propios pues aunque algunas jefaturas disponen de radios, son insuficientes. Déficit de equipos para levantar pruebas, deficiencia en capacitación criminalística.

⁶ Cabe anotar, que el mantenimiento de este parque automotor viejo, con más de cuatro (4) de antigüedad, genera altos costos, puesto que los repuestos y la tecnología con la que operan empiezan a discontinuarse y en la mayoría de los casos permanecen más en el taller, que en funcionamiento.

El Ministerio Público reporta insuficiencia de fiscales para la atención de todos los procesos, saturación extrema de investigaciones (responsables de delitos contra la vida, la propiedad, violencia intrafamiliar, e incluso faltas) que en algunos lugares no permite abordar sino un máximo del 30% de los delitos conocidos, generalmente aquellos in fraganti. En el año 2009, la Fiscalía recibió cerca de 64,000 denuncias, habiendo dado respuesta solamente a 17,000, según información de la misma entidad.

En el período 2005-2009, fueron remitidas al Ministerio Público 320,153 denuncias de distintos tipos, de las que 250,216 se trasladaron a la Dirección Nacional de Investigación Criminal para "su debida investigación". Esa dependencia de la Secretaría de Seguridad culminó una investigación completa en sólo 48,626 casos por falta de logística y recursos.

Su cobertura es insuficiente y presenta problemas de logística grave que les impide la movilización a los lugares donde se cometen los delitos o la comparecencia en los juicios cuando estos suceden en lugares retirados, como el caso de Islas de la Bahía o Gracias a Dios.

Para el caso de Medicina Forense, la entidad presenta insuficiente cobertura en el país y donde existe el

recurso humano, hay gran debilidad en infraestructura, logística y laboratorios.

El sistema carcelario de Honduras está compuesto por 24 centros reclusorios. Conforme a la Ley de Rehabilitación del Delincuente, estos han sido clasificados en tres categorías.

- Penitenciarías Nacionales: Para el cumplimiento de las penas que excedan de 3 años.
- Cárceles Departamentales o Seccionales: Para el cumplimiento de las penas que no excedan de 3 años.
- Cárceles Locales: Para el cumplimiento de las penas de prisión

Este sistema presenta problemas notorios en el campo de la seguridad, las instalaciones son antiguas y se quedan pequeñas para la cantidad de internos hoy institucionalizados, de igual manera la construcción de nuevos establecimientos apenas comienza a presentar los adelantos arquitectónicos que en el ámbito penitenciario se han hecho en otros países para incrementar la seguridad y la efectividad del tratamiento penitenciario.



V. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN

De acuerdo con el diagnóstico y los lineamientos, a continuación se presentan las líneas estratégicas de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Honduras.

5.1 LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, CONDICIÓN DE ÉXITO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL

Se propone la creación de un sistema de seguridad y convivencia ciudadana entendido como el “conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros”, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional en el área. El sistema estará compuesto por las autoridades superiores del Poder Ejecutivo responsables de la formulación de las políticas y estrategias del sector y de la dirección superior del mismo, así como por instituciones pertenecientes a otros poderes públicos directamente implicados con el combate al delito. El Sistema incluirá a los alcaldes municipales.

La composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para el diseño, gestión y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana, deberá consignarse en la ley marco de seguridad ciudadana, cuya expedición se propone dentro del marco de un compromiso nacional en el que participen las diferentes fuerzas políticas representadas en el poder legislativo.

Se propone la adopción de un *nuevo marco normativo que regule la organización y funcionamiento de la Seguridad*, en el que se fijen los principios de la acción estatal en materia de seguridad, se defina el sistema de seguridad de los ciudadanos, se determine el papel de los actores involucrados y la manera como los ciudadanos participan en la gestión de la seguridad.

5.2 Creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Para diseñar de manera conjunta los aspectos operativos de la seguridad ciudadana, hacer un seguimiento a la situación de la criminalidad y adoptar las decisiones ejecutivas que correspondan se propone poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual estaría compuesto por:

- Presidencia de la República,
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, quien hará las veces de Secretaria Técnica.
- Secretaría de Estado en el Despacho del Interior y Población,
- Secretaría de Estado en el Despacho de Justicia y Derechos Humanos,
- Ministerio Público,
- Policía Nacional,
- Corte Suprema de Justicia.
- Y las entidades públicas con responsabi-

lidades en materia de prevención y rehabilitación como INAM, IHNFA, IHADFA.

Este Consejo se encargará, entre otras, de las siguientes funciones:

- Hará seguimiento a la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana con el fin de recomendar los correctivos necesarios.
- Establecerá y mantendrá estrecha coordinación interinstitucional en los temas de convivencia y seguridad.
- Realizará análisis permanente de la situación de violencia y delincuencia, con base en la información del Observatorio de Violencia y del Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional, y formulará recomendaciones de política para enfrentar estas problemáticas, las cuales deberán contar con la participación activa y coordinada de las instituciones responsables de estos temas.
- Recomendará líneas de trabajo para desarrollar en todos los municipios que permitan fomentar la participación ciudadana en las temáticas de seguridad y convivencia ciudadana.
- Asesorará al Presidente de la República y al Ministro de Seguridad, en las situaciones específicas de seguridad y de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del fenómeno.
- Formulará recomendaciones para la preservación de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.
- Asegurará el intercambio permanente de información entre los diversos organismos