

Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA,
GERARDO BALLESTEROS
Y JOSUÉ MURILLO
coordinadores

Gerardo Ballesteros de León
Martín Appiolaza
Marvin Barahona
Daniela Ramírez Camacho
Mario Roberto Chinchilla M.
Azul A. Aguiar-Aguilar
Comisión Multinacional
de la Alianza por
la Paz y la Justicia
José Luis Rocha Gómez



Equipo de Reflexión,
Investigación y Comunicación



Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA,
GERARDO BALLESTEROS
Y JOSUÉ MURILLO
coordinadores

Gerardo Ballesteros de León
Martín Appiolaza
Marvin Barahona
Daniela Ramírez Camacho
Mario Roberto Chinchilla M.
Azul A. Aguiar-Aguilar
Comisión Multinacional
de la Alianza por
la Paz y la Justicia
José Luis Rocha Gómez



Equipo de Reflexión,
Investigación y Comunicación



Compañía de Jesús



323 *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*
M51 / Coordinadores Joaquín A. Mejía Rivera,
C.H. Gerardo Ballesteros de León y Josué Murillo
[et al.]-[Tegucigalpa]: Editorial Casa San Ignacio /
[Editorial Guaymuras], [2014].
312 pp.

ISBN: 978-99926-739-8-0

- 1.- DERECHO CIVIL.
- 2.- SEGURIDAD CIUDADANA.
- 3.- DERECHOS HUMANOS.

© Editorial Casa San Ignacio
Apartado Potal N° 10
Teléfono: (504) 2647-4227
Fax: (504) 2647-0907
El Progreso, Yoro, Honduras
www.eric-rp.org

© Alianza por la Paz y la Justicia (APJ)
www.alianzapazyjusticia.com

ISBN: 978-99926-739-8-0

Primera edición: noviembre de 2014

Diseño e impresión:
Editorial Guaymuras

Diseño de portada:
Marianela González

Impreso y hecho en Honduras.
Reservados todos los derechos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
I. La seguridad humana como sistema simbólico	19
GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN	
II. Criminología cultural y el trabajo con grupos juveniles violentos como actores sociales del cambio	49
MARTÍN APPIOLAZA	
III. Minorías violentas, oligarquías depravadas. Los orígenes de la violencia en Honduras.....	102
MARVIN BARAHONA	
IV. Diálogos sobre derechos, justicia y seguridad	127
DANIELA RAMÍREZ CAMACHO	
V. Impacto de las políticas de seguridad en el sistema penitenciario hondureño	143
MARIO ROBERTO CHINCHILLA MEJÍA	
VI. Reforma policial municipal en México. El caso de Tlajomulco de Zúñiga.....	171
AZUL A. AGUIAR-AGUILAR	
VII. La reforma al sector justicia y seguridad en Honduras desde la perspectiva de la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia	198
VIII. Violencia, asilo y búsqueda de lugares «frescos».....	247
JOSÉ LUIS ROCHA GÓMEZ	
RESEÑAS CURRICULARES	307

Las distintas amenazas a la seguridad ciudadana deben ser atendidas mediante respuestas diferenciadas que tomen en cuenta su nivel de organización y los espacios en los que estas operan: el hogar, la escuela o el ámbito público (...) las políticas de seguridad deben ser evaluadas periódicamente en términos de su efectividad e impactos, asegurando que éstas no generen mayores niveles de violencia y que funcionen con pleno respeto a los derechos humanos*.

* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD, Nueva York, noviembre de 2013, p. VII.

PRESENTACIÓN

«Un lugar de violencia terrible, una perenne y oscura guerra civil, la enésima de una tierra que no para nunca de sangrar»¹. Esta descripción que Roberto Saviano realiza sobre México, fácilmente podría ser un retrato de Honduras, pues ambos países se encuentran inmersos en una escalada de violencia que en el primero ha provocado, según cifras oficiales, aproximadamente 70 mil muertes solo en el sexenio de la presidencia de Felipe Calderón² y, en el segundo, 90 homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2013³, lo que lo posiciona como el país más violento del mundo, incluso por encima de aquellos donde existen guerras formalmente declaradas.

1. SAVIANO, Roberto. *CeroCeroCero. Cómo la cocaína gobierna el mundo*. Trad. de Mario Costa García, Anagrama, Barcelona, 2014, p. 58.

2. No obstante, hay quienes sostienen que los datos oficiales subestiman la magnitud del conflicto y que los asesinatos derivados del mismo llegan a 116 mil. Al respecto véase SANDOVAL BALLESTEROS, Netzaí. «La Corte Penal Internacional y la situación en México. Hacia la reformulación del concepto de 'conflicto armado de índole no internacional'», en MEJÍA R., Joaquín A. y BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo (coords.), *Tres miradas latinoamericanas a la justicia penal internacional. Colombia, Honduras y México*, Editorial San Ignacio/Editorial Guaymurás, Tegucigalpa, 2014, pp. 103-104.

3. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*. UNODC, United Nations Publication, Viena, marzo 2014, pp. 24 y 126. De acuerdo con su boletín núm. 32 de febrero de 2014, el Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) señala que en 2013 la tasa de homicidios fue de 79 por cada 100 mil habitantes. Como lo señala Mario Chinchilla en el capítulo V de este libro, la diferencia de 11 puntos porcentuales entre estos dos datos quizás se deba al periodo referencial usado en la edición del estudio de Naciones Unidas.

Al igual que otros países del continente, México y Honduras sufren una debilidad institucional que se expresa en una elevada desconfianza en las instituciones del sector justicia y seguridad debido a la ineficacia de sus actuaciones, a los señalamientos de corrupción y abusos, al fracaso de las iniciativas de reforma, a la impunidad de quienes cometen delitos que pocas veces son llevados ante la justicia, a la subsistencia de violaciones a derechos humanos y al abandono de los sistemas penitenciarios.

Ambos países han apelado a políticas de seguridad que han resultado históricamente ineficaces para solucionar los problemas de criminalidad, tales como el incremento de la acción punitiva, la reducción de garantías procesales, la disminución de la edad punible para aplicar el derecho penal de adultos a niños y niñas, la privatización de la seguridad pública y la normalización del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, socavando así las bases del Estado de derecho que, en el marco de la doctrina constitucional democrática, limita y «distingue los roles militares en defensa nacional de los policiales en seguridad ciudadana, y establece expresamente que solo en circunstancias excepcionales las Fuerzas Armadas puede ser utilizadas —de manera temporal y bajo estricto control parlamentario y judicial— en tareas de seguridad ciudadana»⁴.

Esta inadecuada respuesta estatal ante la violencia y el delito se concreta en su desvinculación de los estándares internacionales

4. Se reconoce que hay escenarios donde los «grupos criminales adquieren un poder de fuego y un control territorial que no es posible contrarrestar solo con las capacidades policiales, sea por su debilidad o por su penetración criminal. Estas intervenciones deben ser excepcionales, acotadas y transitorias, bajo el más amplio control civil, judicial y parlamentario, y acompañadas de una pronta estrategia de salida que garantice el progresivo reemplazo de las Fuerzas Armadas por el servicio policial y por el resto del aparato público, incluyendo los servicios judiciales, educativos y de salud». En COSTA, Gino, «Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: Situación y desafíos en el ámbito interamericano», en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 9, N° 16, São Paulo, junio 2012, p. 146.

de derechos humanos, en el empleo de la privación de la libertad como instrumento principal para la disminución de los niveles delictivos y en la utilización perversa de un discurso de mano dura en la lucha contra la violencia que genera importantes réditos políticos y electorales. Sin embargo, en muchas ocasiones, esta posición conduce a la reproducción de «lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas, favoreciendo la aparición de casos de violencia extralegal, de los cuales son responsables los llamados grupos de “limpieza social”, como “escuadrones de la muerte” o grupos parapoliciales y paramilitares»⁵.

El escenario descrito trae a colación la frase atribuida al escritor irlandés George Bernard Shaw, en el sentido de que «aunque es malo que los caníbales se coman a los misioneros, sería terrible que los misioneros se comieran a los caníbales», y cuya simplicidad encierra una máxima que debe cumplir todo Estado que se precie democrático y de derecho, y que desafortunadamente ni México ni Honduras, ni otros Estados de la región, se plantean seriamente en sus políticas de seguridad: el rechazo a la idea de combatir el crimen con el crimen y de justificar la utilización de cualquier medio para acabar con la violencia, contrariando los principios y propósitos básicos del Estado de derecho, entre los que destacan los principios de participación ciudadana, de rendición de cuentas, de no-discriminación y de respeto a los derechos humanos que se constituyen en guía y límite infranqueable para las intervenciones del Estado⁶.

En otras palabras, los derechos humanos juegan un papel «civilizador» del Estado para evitar que este se «coma a los caníbales» y se convierta en un violento y temido Leviatán o «lobo artificial» del relato político de Hobbes. Por ello, existe una impostergable

5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. CIDH. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Washington, D.C., 31 de diciembre 2009, párr. 219, pp. 100-101.

6. *Ibid.*, pp. 21-22.

necesidad de que México, Honduras y los demás Estados americanos con graves problemas de violencia, reflexionen sobre el tema, revisen las acciones y políticas asumidas hasta ahora, y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos⁷. Esto implica reconocer que la violencia no se reduce a un problema de seguridad pública, sino que está asociada con múltiples factores de desigualdad social, económica y política, y que se sustenta en estructuras de desigualdad y dominación que golpean a los más pobres⁸.

En este sentido, para que los Estados de la región puedan garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, es imperativo que sus políticas pasen de un enfoque restrictivo basado en la intervención de las fuerzas policiales y militares, y eventualmente del sistema judicial, a un enfoque amplio que incorpore medidas de garantía de otros derechos como el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social y el derecho al trabajo, entre otros. Es decir, las políticas públicas en la materia deben: (a) centrarse en la construcción de mayores niveles de ciudadanía, (b) colocar a la persona humana como objetivo central y (c) reconocer que la seguridad ciudadana es una de las dimensiones necesarias para garantizar la seguridad humana⁹.

Entendiendo por seguridad humana la condición de vivir libre del temor y de la necesidad, o el ideal del ser humano libre del temor y la miseria planteado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que solo podrá realizarse si se crean las condiciones que le permitan gozar de todos sus derechos, tan-

7. CIDH. Comunicado de Prensa 16/07. «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos», Washington D.C., 15 de marzo de 2007.

8. Programa Poljuve Honduras. *De la prevención local a la nacional. Propuestas para prevenir la violencia que afecta a la juventud en Honduras*. Interpeace, JHA-JA, CIPRODEH, Fundación Unidos por la Vida, Tegucigalpa, 2011, p. 14.

9. CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos...*, op. cit., párrs. 21-22, pp. 8-9.

to civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Por ende, la pobreza o la inequidad, como la carencia de libertades, son obstáculos directos para la convivencia, el desarrollo humano y la seguridad ciudadana, la cual no debe concebirse únicamente como una simple reducción de los índices criminales, sino como «el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social»¹⁰.

Evidentemente, una política pública de este tipo requiere de amplios consensos políticos y acuerdos sociales que permitan reflexionar sobre las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad, y conduzcan a su abordaje integral. Pero también es fundamental la existencia y participación de una ciudadanía activa que garantice el carácter democrático e incluyente del debate público alrededor del fenómeno de la violencia y de las políticas estatales para afrontarla en el marco del respeto a los derechos humanos y los valores democráticos¹¹.

El Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, y Radio Progreso (ERIC-RP) y la Alianza por la Paz y la Justicia (APJ), presentamos este trabajo con el objetivo de aportar a este debate desde diferentes perspectivas, experiencias y miradas. Gerardo Ballesteros hace una crítica a las tendencias, paradigmas, concepciones y construcciones institucionales sobre la seguridad, que al final implica una crítica al propio modelo vigente de Estado, y nos invita a construir un concepto de seguridad como valor superior y como meta de todo ser humano, indispensable para que se realicen las condiciones de una vida social inseparable de la dignidad humana, de sus libertades y derechos.

10. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014...*, op. cit., pp. 5-6.

11. CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos...* op. cit., párrs. 53, 59, 208, 210-211 y 232.1, pp. 22-23, 25-26, 96-98 y 103.

Martín Appiolaza realiza una descripción sobre la perspectiva teórica de la criminología cultural, su metodología de trabajo y los principales aportes al entendimiento de qué son, cómo funcionan y por qué proliferan las pandillas juveniles, así como la posibilidad de que estas se conviertan en transformadoras de sus condiciones sociales. Marvin Barahona plantea que temas como la violencia, la pobreza o la corrupción tienen un origen histórico y un lugar preciso en el orden social, y que en conjunto han contribuido a estigmatizar la identidad nacional. En este sentido, concibe las causas y el origen de la violencia como fenómenos generados más allá de sí mismos, considerándolos, por tanto, un hecho social y un mecanismo que intermedia la manifestación de otros fenómenos sociales y políticos subyacentes en la sociedad hondureña.

Daniela Ramírez cuestiona lo frágil y riesgoso que es mantener, como única vía de seguridad, la expectativa de que el Estado resolverá la violación de derechos y generará las condiciones para su garantía. Plantea que sostenerse en el discurso de los derechos humanos en el contexto de un sistema capitalista neoliberal es como sostenerse de una tabla en medio de un mar revuelto, pudiendo salvarse alguna que otra persona o grupo que encuentre cómo aferrarse a ella, pero sin ser realmente el recurso con el cual se puede construir las condiciones de sobrevivencia y seguridad para la gran mayoría. Mario Chinchilla aborda el modelo represivo de seguridad adoptado por el Estado de Honduras y extrae las características que determinan el impacto y los efectos en el sistema penitenciario. A la vez, plantea aquellos aspectos que cualquier Estado debe tener en cuenta para el diseño e implementación de políticas públicas en materia penitenciaria que sean respetuosas de los derechos humanos.

Azul Aguiar-Aguilar analiza el nivel de transformación del perfil profesional de las policías municipales, su relación con la sociedad, y los desafíos que enfrenta. Para ello, aborda la reforma policial en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco, México, ilustrando con datos cualitativos el avance de dicha reforma, y centrándose en materias como policía comunitaria y profesionalización policial, así

como los retos pendientes. La Comisión Multinacional de la APJ, a la luz de tres informes que son fruto de sus tres visitas realizadas a Honduras en 2013, analiza la evolución de las reformas en el sistema de seguridad y justicia, el contexto sociopolítico que ha influido en su desempeño y, asimismo, formula una serie de recomendaciones tanto a actores estatales como de la sociedad civil.

Finalmente, José Luis Rocha analiza la relación entre violencia y migración, y plantea cómo la búsqueda de asilo ha recobrado actualidad como lo hizo en los tiempos de los conflictos armados en Centroamérica. Explica cómo las más crueles manifestaciones de violencia en la región están asociadas a la relación de Estados Unidos con los países centroamericanos y los eventos que la han marcado: deportaciones de pandilleros, mercado de drogas, empoderamiento de los militares, la creación y entrenamiento de cuerpos represivos, y mercado de armas que abastece al crimen corporativizado.

Manifestamos nuestro profundo agradecimiento a Martín Appio-laza (Argentina), a Marvin Barahona (Honduras), a Daniela Ramírez Camacho (México), a Mario Roberto Chinchilla Mejía (Honduras), a Azul A. Aguiar-Aguilar (México), a José Luis Rocha (Nicaragua) y a los miembros de la Comisión Multinacional de la APJ por la generosidad y solidaridad de poner sus conocimientos y experiencias en este esfuerzo académico. De la misma manera, agradecemos el importante apoyo de DIAKONIA, de la Cooperación Suiza y de la Fundación ALBOAN para la publicación de este trabajo, cuyas ideas son responsabilidad exclusiva de los autores y autoras.

Honduras y México, agosto de 2014.

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA (Honduras-España)

GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN (México)

JOSUÉ MURILLO (Honduras)

I

LA SEGURIDAD HUMANA COMO SISTEMA SIMBÓLICO

Gerardo Ballesteros de León

1. LA SEGURIDAD COMO UN VALOR ESTRUCTURANTE

La seguridad es un valor superior, meta de todo ser humano, indispensable para que se realicen las condiciones de una vida social inseparable de la dignidad humana, de sus libertades y derechos. En el mismo sentido que los conceptos de *Salud*, *Educación* o *Alimentación*, nos encontramos ante un valor superior, correlacionado en un derecho fundamental, que adquiere dimensiones con la historia y los cambios sociales. La seguridad, como valor superior, impone principios de organización que se forjan desde la familia, el barrio, la comunidad, el Estado-nación y el orden internacional a través de las normas, las instituciones y las políticas públicas¹. Siendo así, la seguridad no es un concepto, situación o institución inmóvil, sino que se define a través de los cambios del orden social.

Desde las concepciones de seguridad en el mundo helénico, la *Pax Romana* o en el *Leviatán* de Hobbes, se ha buscado impedir la destrucción de la vida y de la cultura por efecto de la violencia, interna o externa. La prevención ante una guerra civil o la prevención del enemigo forman parte constante de ocupación en asuntos de seguridad². Después de la Segunda Guerra Mundial, la Seguri-

1. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Ética Poder y Derecho*. Fontamara, México, 2004.

2. «En la tradición occidental, el término “seguridad” (en latín: securus y se cura; en italiano: sicurezza; en francés: sécurité; en inglés: security; en portugués: segurança; en alemán: sicherheit) fue acuñado por Cicerón y Lucrecio como securitas para aludir inicialmente a un estado mental filosófico

dad adoptó un carácter político y militar, orientado a defender los ataques de países y naciones enemigas³. En la actualidad, sobre la segunda década del siglo XXI, las principales amenazas contra la seguridad emergen de «Estados Fallidos», donde se despliegan nuevos tipos de guerras o conflictos, donde la violencia recae directamente sobre la población civil. El terrorismo internacional, la segregación y la pobreza, el crimen organizado, la malnutrición, epidemias y enfermedades infecciosas, juegan un intercambio de variables y factores que suponen a la persona común y corriente, al habitante del pueblo o la ciudad, como víctima y como objeto de la seguridad.

Las posibilidades semánticas y sociales de la seguridad son inconmensurables. Podemos partir desde las visiones subjetivas de seguridad, como los sentimientos de *tranquilidad*, *bienestar* y *ausencia de necesidades básicas*; o seguir hacia elementos objetivos como el *Gobierno*, las *leyes*, la *Policía*, el *Ejército* y los *juzgados*⁴. Para empezar, entonces, ha de ceñirse la mirada diciendo que este

y psicológico. Se empleó desde el siglo I como un eje político conceptual en el contexto de la pax romana. Como comenta Arends (2008) también tiene un segundo origen intelectual que parte de Tomás Hobbes, donde la “seguridad” se asoció con la génesis del “super-Estado” autoritario —el Leviatán de Hobbes— comprometido con la prevención de la guerra civil. Sorprendentemente, en esta fase se revivió un antiguo concepto griego que era funcional en el siglo V a.C., durante el imperialismo en Atenas; el historiador clásico favorito de Hobbes era Tucídides, una influencia imperante en el pensamiento hobbesiano. Entonces, el concepto contemporáneo de “seguridad” se convierte en la combinación de a. la intención de los atenienses antiguos de prevenir la destrucción del imperio; b. las connotaciones religiosas del concepto romano “securitas” y c. la intención hobbesiana de impedir la guerra civil», en SPRING OSWALD, Úrsula y BRAUCH, Günter (comps.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 2009.

3. WÆVER, Ole. «Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante», en *Ibid.*

4. WÆVER, Ole. «Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery», en *Montreal: ISA Conference*, marzo 2004. «Before beginning with this analysis it is necessary to briefly summarise what is securitisation theory. The main argument of securitisation theory is that security is a *speech act*, that alone by uttering ‘security’ something is being done. It is by labelling something a security issue that it becomes one. The issue is then moved out of the

texto se escribe en el entorno de un análisis de la seguridad en la región latinoamericana y su contenido se concentra en la realidad de nuestros sistemas políticos y sociales⁵. De cualquier manera nos encontramos ante límites empíricos sustantivos: ¿con qué violencias se forma un estado de seguridad?, ¿qué espacio queremos proteger?, ¿a quiénes protegemos en la seguridad?⁶.

En este planteamiento de indicadores semánticos (*distinguishers*)⁷ se busca la concertación de la seguridad frente a los conceptos de *Medio Ambiente*, *Paz* y *Desarrollo* y otros conceptos estructurantes de una noción de Seguridad Humana⁸. Esta concepción se disputa con aquellas centradas en las instituciones policiales y los aparatos de justicia, como referentes únicos; y más aún, frente a nociones de seguridad ancladas en una noción de soberanía del Estado-nación como valor superior. En este planteamiento se construye una «galaxia expresiva» o «nebulosa de contenido» ante una valoración del concepto de seguridad centrada en la dignidad humana, en libertades y derechos fundamentales como acápites,

sphere of normal politics into the realm of emergency politics, where it can be dealt with swiftly and without the normal (democratic) rules and regulations of policy making. For the content of security this means that it has no longer any given meaning but that it can be anything a securitising actor says it is. Security —understood in this way— is a social construction, with the meaning of security dependent on what is done with it». Cfr. TAURECK, Rita. «Securitization Theory-The Story so far», en *4th annual CEEISA Convention*, University of Tartu, 25-27 de junio, 2006.

5. Aquí se verían las «presuposiciones referenciales» que describe Eco para la formulación de un modelo de comunicación; véase en ECO, Umberto. *Tratado de Semiótica General*. Trad. C. Manzano, Lumen, Barcelona, 1991, p. 172.

6. Los límites empíricos forman parte de las advertencias en el modelo teórico de Semiótica que Umberto Eco distinguiera en su tratado. Al respecto, puede decirse que al encontrar la raíz más profunda posible de los conceptos en el modelo teórico, se advierte una probabilidad incontrolable de hechos, situaciones y casos que no pueden ser «atrapados» en una teoría, sino estimados en la forja de sus principios. Ver en *Ibíd.* pp. 20-21.

7. *Ibíd.*, p. 156.

8. BRAUCH, Hans Günter. «Cuarteto conceptual: la seguridad y sus vínculos con la paz, el desarrollo y el ambiente», en SPRING OSWALD, Úrsula y BRAUCH, Günter (comps). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI... op. cit.*, pp. 151-227.

y los conceptos de medioambiente, desarrollo y bienestar como isotopías colectivas de la seguridad⁹. Será una labor la construcción de esta Seguridad Humana en sistemas lógicos con capacidad de verificación científica¹⁰.

Así, la diferencia entre la construcción de una seguridad y otra (seguridad nacional, pública, ciudadana, humana), no radica en la exclusión de sus dimensiones internas (axiomas, variables, constantes) sino en la construcción de un determinado «sistema simbólico» que nos dé sentido como personas y miembros de sociedades en busca de la seguridad.

El sistema simbólico en un concepto como el de seguridad es, como afirma Cassirer, la envoltura de creencias, mitos, cosmovisiones y axiomas científicos que estructuran el sentido lógico y abstracto de un concepto, en torno a un sentido socialmente estructurante¹¹. Es lo que Berger y Luckman también denominan como «Universo Simbólico»¹². Así, se plantea el concepto de seguridad como Seguridad Humana: un desafío a la re-lectura de nuestro tiempo¹³ para concebir nuevas formas de seguridad aceptables por una sociedad que ha cambiado objetiva y subjetivamente¹⁴.

El «Universo Simbólico» de la Seguridad Humana se mide, en primera instancia, por sus elementos positivos: la existencia (real o deseada) de una sociedad libre, en una democracia y en un Estado de Derecho, donde las personas tenemos el derecho pleno de discutir, analizar y eventualmente modificar aquellos conceptos que rigen nuestro orden social y afectan nuestras libertades

9. Cfr. ECO, Umberto. *Tratado de Semiótica General...* op. cit., p. 282.

10. CARNAP, Rudolf. «Filosofía y sintaxis lógica», en MUGUERZA, Javier. *La concepción analítica de la filosofía*. Trad. J. Muguerza y M. Sacristán, Alianza, Madrid, 1974.

11. CASSIRER, Ernst. *Filosofía de las formas simbólicas*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 271.

12. BERGER, Peter y LUCKMAN, Thomas. *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Penguin Books, Londres, 1996, p. 110.

13. *Ibíd.*, p. 131.

14. *Ibíd.*, p. 113.

y derechos fundamentales¹⁵. Tal es el caso del concepto de la seguridad como un deber fundamental del Estado y como fuente originaria de actos de poder esenciales para la preservación de nuestra integridad física, emocional, social y cultural; y claro está, el Derecho a la Seguridad como un Derecho Fundamental *per sé*. Así, se toma el Derecho a la Seguridad y la seguridad como un sistema de valores que demanda su aplicación en todos los ámbitos del Derecho, de la política y de la vida misma¹⁶.

Del sistema simbólico se transita a uno o a varios sistemas lógicos, que permitan construir ideas de manera consistente. El trabajo de Jean Lapierre sobre el Análisis de los Sistemas Políticos hace una advertencia sobre lo que significa un «Modelo Teórico»: es un ensamble de conceptos que engarza con un ensamble de proposiciones, que a su vez incardina con un ensamble seleccionado de fenómenos empíricos¹⁷. Este «ensamble» de conceptos y proposiciones define relaciones determinables dentro de una realidad, la cual se puede representar, identificar, calcular, analizar o criticar¹⁸. El basamento de conceptos constituye la frontera de comprensión del mundo y su ordenación; y como lo dice Foucault, en el orden del discurso, allí, el ensamble de conceptos representa a la realidad misma¹⁹. El basamento de conceptos se construye con un determinado sistema de creencias: una visión del mundo donde las palabras y las cosas tienen una determinada orientación dentro del mundo. Cassirer reconoce este basamento como el sistema simbólico a partir del cual se forja lo que también llama «ideografías» o la estructura de

15. Cfr. DE ASÍS ROIG, Rafael. *Democracia, Constitución y Derechos*, en *Jornadas «Democracia a debate»*. Seminario de Estudios sobre Democracia de la Universidad de Jaén del proyecto Democracia, derechos y nacionalismo (BJU2000-0261-C03-02), Jaén, 2002.

16. PAREJO, Luciano. *Constitución y valores del ordenamiento*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.

17. Cfr. LAPIERRE, Jean-William. *L'Analyse des Systemes Politiques*, PUF, París, 1973. Ver el capítulo 1: «Quest-ce qu'un modèle théorique».

18. *Ibid.*

19. FOUCAULT, Michel. *El Orden del Discurso*. Trad. A. González, Tusquets Editores, Buenos Aires, 1992.

significados, creencias y sus relaciones recíprocas en el seno de una concepción del mundo²⁰.

Para poder conocer una realidad social, política y jurídica de la seguridad, es importante acercarnos a una *definición normativa de la cultura*²¹. El primer piso para acercarnos a un proceso de modelo teórico de la Seguridad Humana consiste en la observación del ensamble de valores comunes para todos los miembros de la comunidad en torno a la seguridad: identificar los valores comunes y los problemas comunes²². Esta definición normativa, a la que se refieren Badie y Hermet, puede consistir en una idea heterodoxa dentro del *statu quo* del poder institucional y las minorías dominantes²³.

Pero frente a estos elementos culturales están los elementos institucionales y políticos, que determinan las posibilidades de acción, de libertad y de transformación en cada sociedad. En este trabajo se hace una crítica severa a las tendencias atadas de modelos de pensamiento, de los atavismos en la concepción y construcción de nuestros entornos institucionales, y la construcción de paradigmas indiscutidos sobre la seguridad. Hemos visto tendencias y prácticas integristas en torno al significado y práctica de la seguridad que

20. El sistema simbólico se construye a partir de condiciones básicas de unidad, enlace y explicación del mundo y representación, que vincula los elementos de un «mundo de la vida» en sistemas de creencias, mitos y ritos de integración. Cfr. CASSIRER, Ernst. *Filosofía de las formas simbólicas*. Trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica., Cd. de México, 1972 (1964), pp. 42-46.

21. Las comunidades humanas se articulan en respuesta a sus necesidades biológicas y sociales en ciertos entornos. Sus estilos de vida y sistemas de valores cambian lentamente a través de la historia, la identidad, el lenguaje, la dieta, la estructura familiar, la religión y memoria colectiva. Estos elementos se encuentran fuertemente asociados. Una norma cultural emerge o se hace vigente después de que una idea se repite, se reconoce, se hace anáfora e isotopía en el sistema social. Cfr. WHITE, Anne. *Past and Future Culture*. Booksurge, Charleston, 2010, p. 186.

22. BADIE, Bertrand y HERMET, Guy. *Politique compare*. The-mis-Presses Universitaires de France, París, 1990, p. 46.

23. *Ibíd.*

inducen a lo que Di'Maggio y Powell denominan «Isomorfismo Institucional». Es decir, la inducción de valores estandarizados para las instituciones conforme a criterios externos, que corresponden a teorías de cambio previamente establecidas, que no admiten visiones alternativas²⁴. Así podemos leer constituciones, leyes, políticas, criterios y discursos académicos que sostienen una mirada sesgada y metódicamente intolerante sobre la seguridad²⁵.

La Seguridad Humana ha de construirse desde una posición de poder constituyente hacia el poder constituido y forjar así los bastiones de sentido que construyan el significado de la seguridad conforme a la ponderación de valores superiores, derechos fundamentales y prioridades para que una sociedad se permita construir su propio entorno²⁶.

Se demanda un trabajo profundo y reiterado de crítica a las instituciones de nuestro tiempo, de los sistemas simbólicos dominantes y los agentes que los mantienen en funcionamiento. Pero, principalmente, se exige la penetración del problema mediante la formulación constante de preguntas y respuestas: ¿podemos construir una seguridad sin el uso de la «violencia legítima»? ¿podemos identificar, reconocer y forjar una idea de seguridad sobre aquellas situaciones de violencia que lastiman a las personas y las comunidades más vulnerables? ¿podemos encontrar y trabajar las causas de la violencia, en lugar de usar el Derecho Penal para

24. Di'MAGGIO, P.J. y POWELL, W. «“The iron cage revisited” institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», en *American Sociological Review*, 48 (1983), pp. 147-160.

25. Esta figuración del isomorfismo institucional la explica Claudio Radelli: «El proceso desde el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un contexto político, es usado en el desarrollo de políticas, arreglos institucionales e instituciones en otro contexto político». En RADELLI, Claudio, «Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, Nº 1, enero 2000.

26. BOCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Trad. R. de Agapito, Trotta, Madrid, 2003, pp. 167-176.

contenerlas?, ¿podemos acudir a las mismas normas e instituciones para responder a estas preguntas?

2. TRANSICIONES INACABADAS, ESTADOS FALLIDOS, DEMOCRACIAS INESTABLES

La *Revolución Liberal*²⁷, la *3ra Ola Democrática*²⁸ o las *Transiciones desde un Régimen Autoritario*²⁹, o aquellas grandes transiciones de régimen político que tuvieron su cenit en los años 90 del siglo pasado con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, ahora no tienen vigencia filosófica, ni política, ni jurídica ni cultural. La verdad histórica de nuestros días es que no hemos creado los Estados Liberales que se calcularon entonces y, en cambio, asistimos a una inestabilidad superlativa que detalla el papel de Estados *Fallidos*³⁰, *Inestables*³¹ o de *Emergencia*³², incapaces de garantizar derechos a las sociedades que representan y

27. ACKERMAN, Bruce. *The Future of Liberal Revolution*. Yale University Press, Yale, 1991.

28. HUNGTINTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993.

29. O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

30. Término acuñado y desarrollado por el Fund For Peace y que despliega en reportes anuales. El Índice de Estados Fallidos es un espacio vinculado estrechamente con las doctrinas denominadas Responsibility to Protect y de sendas intervenciones militares «humanitarias». Ver el índice de Estados Fallidos en la página oficial del Fund For Peace Institute, en <http://www.fundforpeace.org>

31. EUROPEAN COMMISSION. «Adopting the Thematic Strategy Paper 2012-2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability» of 19.3.2012, C (2012) 1649 final; US Agency for International Development. *Fragile States Strategy*. USAID, Washington, D.C., 2005; STEPPUTAT, F. y ENGBERG-PEDERSON, L. «Fragile States: Definitions, Measurements and Processes», en ENGBERG-PEDERSON, L., ANDERSON, L., STEPPUTAT, F. y JUNG, D. (eds.), *Fragile Situations: Background Papers*, DIIS, Copenhagen, 2008.

32. ACKERMAN, Bruce. «The Emergency Constitution», en *Yale Law Journal*, Vol. 113, Yale, 2004.

que forman parte del problema de la violencia desproporcionada y la violación de los derechos humanos³³.

Concluida la Guerra Fría, las democracias globales han experimentado registros de inestabilidad institucional profunda, de Estados de Emergencia, o de nuevas guerras, de manera que resulta indispensable un planteamiento nuevo ante la seguridad de las sociedades y situaciones en el contexto de entornos complejos de violencia que la democracia moderna no puede resolver con su instrumental político.

Estos idílicos paisajes de un Estado de Derecho, basados en elecciones regulares, economía de mercado y libertades públicas, se enfrentan a una nueva era histórica que demuestra la flagrante ideologización del poder después de la Guerra Fría, y una profunda incapacidad para detener o confinar los estallidos de inestabilidad internos. La transnacionalización del crimen organizado en todas sus vertientes (tráfico de armas, drogas, personas) y su imparable penetración en las esferas de gobierno; el terrorismo, los desastres y catástrofes derivadas del cambio climático, así como la evolución de formas dispersas y multilaterales de la violencia, no están a prueba de las instituciones clásicas³⁴.

Frente a estos escenarios de inestabilidad, nos enfrentamos a los dilemas clásicos que ofreciera Robert Dahl en su «Análisis Político Moderno». La baza para comprender la salud de un Estado democrático está en el costo del uso de la violencia como mecanismo para tomar decisiones. Suponemos que en una democracia, donde

33. Existe un amplio debate sobre las terminologías. Los Estados de Emergencia son definidos desde el debate del Constitucionalismo, destacando en este rubro el trabajo de Bruce Ackerman, «The Emergency Constitution». Desde el debate de las Relaciones Internacionales y desde una visión ciertamente ideologizada, aparece el término «Estado Fallido», especialmente el Fund for Peace, vinculado a la publicación *Foreign Affairs*. El término de «Estado Inestable» se ha desarrollado especialmente en el Derecho Humanitario Internacional y en algunas perspectivas de la Cooperación Internacional, como en el caso de Europa.

34. WÆVER, Ole. «Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante»... *op. cit.*

las decisiones políticas se conducen por la representación y la delegación, el uso de la violencia se volvería inversamente proporcional al objetivo político³⁵. Ese cálculo fue bien recibido en el siglo XX, en medio de propuestas de guerrilla y de revolución política como forma de acceso al poder. Ahora, los tipos de violencia no provienen de partidos políticos, ni de grupos políticos o guerrilleros. La violencia actual no proviene de actores que pretendan el poder del gobierno o el cambio ideológico del Estado y sus políticas, sino más bien de grupos y corporaciones del crimen organizado, de cacicazgos territoriales y oligarquías que se conforman indistintamente entre el crimen, el sector privado y la clase política. La violencia política se origina en actores que no están dispuestos a negociar sus privilegios frente a las reglas de una democracia y un Estado de Derecho; y cuando se ven amenazados sus poderes, son capaces de destruir la institucionalidad. Por estas razones, es indispensable analizar la polarización y crispación política como un elemento de la violencia política.

La violencia política y la corrupción nos inducen a la idea de las «nuevas guerras» que detallan Mary Kaldor y Emersson Forigua. Se ha producido una transformación en los objetivos de la guerra, sus modos de financiación y sus métodos de lucha. Se ha transitado de la lucha por el territorio y el poder político a la lucha por los recursos y el comercio (lícito e ilícito) de bienes, productos y servicios (legales e ilegales). De los ejércitos formales transitamos hacia ejércitos privados, grupos de mercenarios, grupos de autodefensa, y el Estado como un agente más, relativizado en el contexto de la violencia.

En las guerras actuales no hay una distinción clara entre lo político y lo económico; no hay distinciones entre fronteras nacionales e internacionales; no hay diferencias entre lo público (y sus bienes de protección) y lo privado (las esferas de la intimidad); de paso, no hay nociones que hagan diferencia entre el orden militar y el orden

35. DAHL, Robert. *Análisis Político Moderno*. Fontanella, Barcelona, 1976.

civil; y en la perpetración de la violencia de las nuevas guerras no hay acuerdo que permita separar al combatiente del criminal, ni a la población civil de los actores en conflicto armado³⁶.

Las «nuevas guerras» inducen violentamente a la transformación del Estado moderno en función de la seguridad. Afecta y menoscaba el supuesto del monopolio de la fuerza en las fuerzas militares y policíacas. La internacionalización del crimen se ha convertido en un gran reto afuera de los Estados y propicia la «subnacionalización de la seguridad» como respuesta. Los actores no-estatales han desempeñado un papel prominente y controlan el monopolio del uso de la fuerza en subregiones mediante ejércitos privados, mercenarios y grupos de autodefensa comunitarios³⁷. La transnacionalización creciente del crimen organizado fortalece los cárteles de la droga, el tráfico de personas y armas, genera economías ilegales que permean en líderes y caciques locales, en policías y la clase política³⁸.

En el contexto de la crisis de seguridad que sucede actualmente en diversos Estados Fallidos o Estados de Emergencia, emergen nuevas formas de participación de las Fuerzas Armadas para intervenir en contextos de violencia. En algunos contextos se ha denominado «Guerra contra el Narcotráfico» y se ha levantado desde entonces la polémica en torno a la presencia del Ejército fuera de sus cuarteles, ocupando y actuando sobre territorios³⁹. Frente a esta situación, podemos interpretar el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, donde se establece que los Estados pueden autorizar de manera unilateral el empleo de la fuerza para defenderse en caso de agresión extranjera, pero conforme al capítulo VII de la Carta, todos los demás casos de empleo de la fuerza militar, incluida la

36. FORIGUA, Emersson. «Las nuevas guerras. Un enfoque desde las estructuras organizacionales», en *Papeles Políticos*, Vol. 11, N° 1, Bogotá, enero-junio 2006, pp. 305-352.

37. WÆVER, Ole. «Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante»... *op. cit.*

38. *Ibíd.*

39. Cfr. CORTÉZ, Edgar. «La Violencia en México», en *Miradas Latinoamericanas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Cd. de México, 2012.

intervención humanitaria, solo puede ser autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU⁴⁰.

En el siglo XXI, y especialmente después del atentado terrorista a las torres gemelas en Nueva York, el sentido de seguridad que nos ofrecen el ejército, la policía y los tribunales, o el Código Penal, no parecen ni son suficientes. Frente a este desamparo, se han justificado o dejado pasar crímenes oficiales y vejaciones contra los derechos humanos y la dignidad de los pueblos. En el ámbito internacional, se han justificado intervenciones militares en nombre de la seguridad y los derechos humanos, usando el concepto de la Seguridad Nacional de algunos países desarrollados que generan «ataques preventivos» por sentirse amenazados; y la comunidad internacional, incluyendo organismos de la sociedad civil, que de alguna manera u otra justifican ataques militares e intervenciones para defender los derechos humanos, la democracia o las libertades⁴¹.

Tal como lo señala Mary Kaldor, actualmente «son las guerras nacionales las que se están tornando ilegítimas. El interés nacional puede considerarse una suerte de interés privado, en oposición al interés público global. Hoy en día debe distinguirse el empleo de la fuerza para fines humanitarios y su utilización para fines nacionales (...) si el interés es de carácter humanitario, cabe alegar que no puede ser autorizado unilateralmente por un gobierno que representa a un grupo particular de ciudadanos; exige una autoridad multilateral»⁴².

Sucede en países como México, Colombia, Honduras, el Salvador o Guatemala, donde las expresiones de «guerra», «daños colaterales» o «enemigos» se convierten en páramos de justificación para ejercer políticas de control social dentro de situaciones que

40. Ver Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, artículos 39 a 51. Disponible en página oficial <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>

41. NESIAH, Vasuki. «From Berlin to Bohn to Bagdad: A space for infinite justice», en *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004.

42. KALDOR, Mary. *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad. A. Álvarez, Tusquets, México, 2011, p. 254.

no se regulan desde las condiciones de una guerra, como se establece desde el *Ius ad Bellum*, o «Derecho de la Haya», relativas a la reglamentación de los medios y métodos de guerra *Ius in Bello*, o «Derecho de Ginebra», sobre los preceptos tendientes a proteger a las víctimas de los combates. Pero estas acciones perpetradas por militares, cuerpos policiacos u organismos para-estatales, que ejercen una suerte de «violencia legítima» en el contexto de conflicto, tampoco son calificadas ni sancionadas por el Derecho Constitucional ni el Derecho Penal vigente en el ordenamiento jurídico interno. En estas situaciones, el Derecho Internacional Humanitario (*Ius in Bello*) y el Derecho de Guerra (*Ius ad Bello*), se encuentran en condiciones precarias de cumplimiento, debido a que los Estados que participan en los contextos de violencia desproporcionada rechazan la aplicabilidad de las situaciones de hecho y de derecho que se configuran en el uso de la fuerza.

El principal problema, a escala regional y global, consiste en encontrar los puntos de reconocimiento de la violencia, de sus actores y perpetradores, y de aquellos elementos que se deben proteger cuando el crimen, la violencia y la represión inducen a un colapso societal⁴³. Hacia la segunda década del siglo XXI, carecemos de instrumentos para entender el momento en que un Estado se hunde en situaciones fallidas o de emergencia, y nuestros supuestos «Estados Constitucionales» responden con flagrantes violaciones a sus normas y principios mediante usos irregulares de la fuerza y de espirales demenciales de justicia sumaria validadas por la *acclamatio* de los medios de comunicación⁴⁴. Frente a las «Guerras contra el Crimen» o las «Guerras contra el Narco» no hay una frontera que defina la cordura y el quiebre de la Constitución

43. El «colapso societal» se puede entender en la disminución y la disfunción en las relaciones económicas, técnicas, normativas y comunicativas entre los miembros de una comunidad. Cfr. TAINTER, Joseph. *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

44. Cfr. AGAMBEN, G. *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora, Argentina, 2003.

en las situaciones de violencia; menos aún existen respuestas racionales⁴⁵. El paradigma soberanista de Westfalia y la Guerra Fría dan privilegio a los Estados sobre las personas. Cuando ese protoplasma de integración social se ve severamente dañado con la violencia, y cuando el Estado forma parte del problema de una desintegración de la sociedad, nos encontramos en una situación que carece de respuesta en las normas e instituciones nacionales e internacionales⁴⁶. Es momento de zanjar los caminos para la intervención adecuada en estos contextos.

En la segunda década del siglo XXI, aún carecemos de una conciencia histórica sobre cuál es nuestro tránsito civilizatorio; o, al menos, la certidumbre política, comunitaria e institucional que heredamos del siglo XX, ha presentado ya sus fechas de caducidad⁴⁷. Sartre definió esta clase de momentos históricos en una «esclerosis teórica» o incapacidad sistémica de imaginar las respuestas que nos den certidumbre⁴⁸. Así como las personas, comunidades e instituciones de la «Edad Media» europea ignoraban dicha apelación sobre su propio mundo, en el mismo tenor, nuestro mundo social, político e institucional contemporáneo ha perdido fundamentos básicos para entenderse y construir su propia certidumbre. En la actualidad y en nuestra región, no existe certidumbre conceptual, teórica ni práctica sobre lo que significa la seguridad en nuestros sistemas sociales; y las teorías tradicionales, los modelos teóricos de los países llamados «desarrollados», y las políticas públicas diseñadas en sus contextos sociales e institucionales, nos deben servir para identificar la necesidad de generar pensamiento nuevo, inédito, conforme a los problemas de nuestro tiempo.

45. CAMARGO, Jesús María. *La dictadura constitucional y la suspensión de los Derechos Humanos*. Fondo Rotario de la Universidad de la Gran Colombia, Textos N° 5, Bogotá, 1975.

46. TEITEL, Ruti. *Transitional Justice Genealogy*. Oxford University Press, Nueva York, 2000.

47. BERGER, LUCKMAN. *Modernidad y Crisis de Sentido. La orientación del hombre moderno*. Paidós, Barcelona, 1997.

48. SARTRE, Jean Paul. *Search for a Method*. Estudio introductorio de Hazel Barnes. Vintage Books, Nueva York, 1968.

3. SEGURIDAD HUMANA. PRIMERA APROXIMACIÓN

El concepto de seguridad humana tiene su origen a partir de su inclusión en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este se pone de manifiesto la necesidad de configurar un nuevo paradigma de la seguridad que deje de considerar al Estado como el centro de la misma y coloque en este lugar a la persona⁴⁹.

Simboliza la preocupación de toda persona por las circunstancias de su vida cotidiana: su trabajo, su desarrollo integral, el acceso a bienes básicos como la educación y la vivienda, el cumplimiento de los derechos humanos por parte de sus gobernantes, o el respeto al medio ambiente. Estos y otros elementos configurarían entonces una seguridad humana entendida como: *primero*, seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad o la represión; y *segundo*, protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana⁵⁰.

El concepto surge a partir de la tradición de las intervenciones humanitarias sobre sociedades en conflicto armado. Su punto de inflexión comienza con la Resolución 688 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde impone una zona de seguridad para los kurdos durante el conflicto de Irak en 1991. Considera el PNUD que, finalizada la Guerra Fría y remota la posibilidad de un enfrentamiento nuclear a escala planetaria, la seguridad simboliza ahora la preocupación de toda persona por las circunstancias de su vida cotidiana que he mencionado⁵¹. Cuando se analiza desde la perspectiva de la seguridad en la Seguridad Humana, lo importante es el proceso y el resultado de la «disminución de riesgos» tales como conflictos, guerras, fluctuaciones económicas, desastres naturales, empobrecimiento extremo, contaminación del medio ambiente, mala salud y otras amenazas.

49. ESCUDERO ALDAY, Rafael. «La Seguridad Humana: una propuesta conceptual», en *El tiempo de los Derechos*, Huri Age, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2009.

50. *Ibid.*

51. Cfr. KALDOR, Mary. *El Poder y la Fuerza... op. cit.*

La noción de Seguridad Humana se forja a partir de dos direcciones principales. La primera es en torno al concepto de Desarrollo Humano, con su eje en el PNUD; y la otra tendencia proviene del Derecho Internacional Humanitario, con su eje en el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio de las Naciones Unidas. Desde esta perspectiva humanitaria surgen elementos de fuerza para el concepto, pues se desarrollan agendas y líneas de acción orientadas a las operaciones de paz, mantenimiento de la paz y la reconstrucción de conflictos, donde los factores de violencia son altos, y las amenazas a la seguridad se encuentran tangibles en el medio ambiente⁵².

Los principios fundamentales de la Seguridad Humana son descritos por Kaldor y por Escudero de la siguiente manera: (a) La primacía de los derechos humanos, como criterio para reconocer las amenazas derivadas de la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión; (b) La autoridad política legítima, como un elemento de cercanía de las instituciones de gobierno frente a las demandas de seguridad de la población, y donde se reconoce explícitamente las limitaciones en el uso de la fuerza militar o policial bajo los principios de la Seguridad Nacional en contra de los civiles; (c) El multilateralismo como principio de coordinación entre los actores de gobierno según orientaciones, reglas e indicadores de todos los niveles de gobierno nacionales, y en consonancia con las normas, instituciones y acciones del orden internacional; y (d) La aproximación «de abajo arriba», como una noción de cooperación entre actores sociales, privados y gubernamentales, desde una perspectiva de «apropiación» y «participación», como un lugar clave para la construcción política de la Seguridad⁵³.

El Informe de Seguridad Humana elaborado por el PNUD enumeró siete «componentes» o siete valores específicos de la seguridad humana que debían ser protegidos: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.

52. Cfr. *Ibíd.*

53. Cfr. *Ibíd.*

El PNUD elabora un listado de elementos que compondrían esa seguridad humana, dando respuesta a las necesidades que plantea cada una de las dos dimensiones arriba mencionadas. Téngase en cuenta que, dado el carácter interdependiente de los componentes de la seguridad humana, la satisfacción de esta requiere una respuesta integral a todas ellas⁵⁴.

POSIBLES TIPOS DE AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA⁵⁵

TIPO DE SEGURIDAD	EJEMPLOS DE PRINCIPALES AMENAZAS
Seguridad económica	Pobreza, desempleo, deserción escolar, marginación.
Seguridad alimentaria	Obesidad, desnutrición, salud.
Seguridad sanitaria	Enfermedades no atendidas, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, prácticas nocivas de alimentación, acceso a los sistemas básicos de salud. Gasto de bolsillo en salud.
Seguridad medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación, seguridades básicas de asentamientos humanos.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, violencia doméstica, violencia de género.
Seguridad comunitaria	Tensiones causadas por la inseguridad y la falta de confianza entre los vecinos. Topofobia.
Seguridad política	Representación de los órganos vecinales, gremiales y sociales. Participación y rendición de cuentas.

El concepto de Seguridad Humana, aplicado en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, significa la «protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas». En el contexto de una ciudad, los riesgos y amenazas se exponencian con la densidad poblacional,

54. Human security. Sixty fourth session Agenda items 48 and 114. United Nations. Report of the Secretary General A /64/701.

55. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y The United Nations Trust Fund for Human Security.

la pobreza, la desigualdad y las necesidades básicas de infraestructura, bienes y servicios, agua, elementos medioambientales y accesibilidad de la población a los servicios de movilidad, trabajo, recreación y equipamientos sociales. El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal entiende como Seguridad Humana «la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas»⁵⁶.

La operacionalización de la Seguridad Humana es un tema abierto, cuya textura se va tejiendo a lo largo de las experiencias singulares y regionales. Así como la medición de la Seguridad Humana recibe influencia del Índice de Estados Fallidos o del Índice de Libertad y Desarrollo, así también se cierne con instrumentos de medición relacionados con los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario o los instrumentos de la denominada Seguridad Urbana.

Las raíces de la violencia y sus impactos, hoy en día, requieren de un análisis integral y multidimensional, no solamente desde la perspectiva tradicional de seguridad, sino enriquecida y reconceptualizada con los enfoques de desarrollo y los derechos humanos. De esta manera, la ampliación en el conocimiento y estudio de los espacios donde se origina-genera la violencia, predispone la efectividad en la estrategia de prevención de esta.

Conforme al documento «Teoría y Práctica de la Seguridad Humana», emitido por Naciones Unidas, se busca la [...] protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear siste-

56. Cfr. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2010.

mas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad⁵⁷.

Es decir, la Seguridad Humana pretende fundamentalmente proteger a las personas de las amenazas que perjudiquen su vida, coexistencia pacífica y dignidad⁵⁸, para así facilitar el ejercicio de sus libertades que las lleven al desarrollo óptimo de sus capacidades⁵⁹. Sobre estos fundamentos, el acta de constitución del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas define la protección como «estrategias, establecidas por los Estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, [para] proteger a las personas de las amenazas». Se refiere a las normas, las instituciones y los procesos necesarios para proteger a las personas de amenazas críticas y extendidas⁶⁰.

El énfasis puesto en la Seguridad Humana para ser utilizada como una herramienta básica de medición, se debe a que esta reconoce la relación directa que existe entre una amenaza y otra, y su vínculo causal con la política pública. Es decir, identifica circunstancias, características y agentes que, en la concepción general de violencia, pudieran parecer aisladas. Asimismo, esta relación es resaltada por la respuesta dada frente a cada amenaza, la que se ve materializada en estrategias de prevención de la violencia, con responsabilidad directa de los gobiernos involucrados⁶¹.

Finalmente, se puede acotar la Seguridad Humana como «la libertad de los individuos en relación a unas inseguridades básicas

57. Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

58. Programa Conjunto de Seguridad Humana. Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2006.

59. ESCUDERO ALDAY, Rafael. «La Seguridad Humana: una propuesta conceptual»... *op. cit.*

60. KIS, Alexandru. «The Operationalization of the Human Security Concept», en *Revista Română de Geografie Politică*, Año XII, Nº 2, noviembre 2010, pp. 254-266.

61. Teoría y Práctica de la Seguridad Humana... *op. cit.*

provocadas por importantes violaciones a los derechos humanos» y, consecuentemente, proponer las líneas estratégicas en una política integral de seguridad⁶². Cuando se discute la Seguridad Humana en el contexto de la seguridad internacional o nacional, se yuxtapone con paradigmas de seguridad centrados en el Estado, y en cambio, se propone una respuesta centrada en las personas a las preguntas de ¿seguridad de quién? (de las personas además de los Estados), ¿seguridad de qué?⁶³.

4. LA SEGURIDAD HUMANA VISTA DESDE INSTRUMENTOS MULTILATERALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Es importante, primero, considerar los tres grandes enfoques de la prevención de la violencia, vistos desde instrumentos internacionales y para la política pública nacional: (a) El primer enfoque está relacionado con la idea de seguridad como orden público. Se focaliza en el control que se ejerce a través de las leyes y las fuerzas de orden público. Las normas reglamentan las conductas y la policía las hace respetar; (b) El segundo centra sus esfuerzos en el tema de la prevención del crimen en términos sociales. Aspira a reducir las condiciones de desventaja y privación que frecuentemente representan los factores criminógenos o que favorecen las conductas antisociales: paro, desmembración de las relaciones familiares, problemas de salud mental, exclusión; y (c) El tercer enfoque está relacionado con la prevención ambiental y está orientado a «evitar que un hecho criminal se realice». Se concentra la atención en áreas específicas del territorio y la población, y se amplía a la ciudad en su conjunto, en intervención de sitios como los espacios o los transportes públicos, que representan puntos básicos para la vida de una ciudad.

62. Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (12562/2011–2012/2050(INI)).

63. UN-Habitat. *Enhancing urban safety and security global report on human settlements 2007. Enhancing Urban Safety and Security*. United Nations Human Settlements Programme, London/Sterling, VA., 2007.

Los gobiernos deben abordar la cuestión de los factores de riesgo de la delincuencia y la victimización: (a) Promoviendo factores de protección mediante programas amplios de desarrollo social y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los programas de salud, educación, vivienda y empleo; (b) Promoviendo actividades que eliminen la marginación y la exclusión; (c) Promoviendo la solución positiva de conflictos; y (d) Utilizando estrategias de educación y sensibilización de la población para promover una cultura del imperio de la ley y la tolerancia.

Las dimensiones espacial, económica, de protección civil, cambio climático y derecho humanitario ofrecen respuestas a la Seguridad Humana. La cohesión social, la integración comunitaria, el capital social, la infraestructura básica de los asentamientos humanos, reconstrucción institucional, movilidad, participación política y la calidad de vida, fungen como valores transversales en diversos instrumentos de cooperación internacional. En estos casos se encuentran coincidencias nodales: concuerdan en determinar las posibilidades de mejorar o promover el bienestar de las personas que habitan un espacio determinado.

La interpretación de estos instrumentos y proyectos internacionales permite la conducción de la investigación de la Seguridad Humana en otros espacios de oportunidad para su desarrollo. Permite asumir sus principios rectores, métodos y proyección de resultados. En este sentido, en el siguiente cuadro se exponen los cruces en cuanto a los componentes y dimensiones que proponen estos programas y organizaciones internacionales.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES RELACIONADOS DIRECTA O PROPORCIONALMENTE CON LA SEGURIDAD HUMANA						
<i>DIMENSIONES</i>	Componentes Seguridad Humana (PNUD)	Principales componentes de la cohesión social (URBAL)	Consolidación de la Paz Post-Conflict Needs Assessment (PCNA)	Componentes para ciudades sustentables (ONU-Habitat)	Calidad de vida (Jalisco Cómo Vamos)	Núcleo de Seguridad Humana. Programa de Derechos Humanos del D.F.
<i>ECONÓMICA/ LABORAL</i>	Seguridad económica	Igualdad Inclusión	Recursos Naturales	Productividad Infraestructura	Entorno Urbano	Derechos: Medio Ambiente Agua Vivienda Educación Trabajo
<i>POLÍTICA</i>	Seguridad política	Legitimidad Participación	Reconstrucción Institucional	Gobernanza Capacidades Institucionales	Contexto Institucional	Interpretación y aplicación de derechos.
<i>SOCIOCULTURAL</i>	Seguridades: alimentaria, personal, comunitaria.	Reconocimiento Pertenencia.	Divisiones étnico-religiosas.	Equidad e inclusión social. Calidad de vida.	Capacidades individuales.	Cultura del bienestar.
Sostenibilidad medioambiental, cohesión social y capacidades como determinantes transversales						

Elaboración propia con base en: Documento Base URBALIII, Godínez; Jalisco Cómo Vamos-2011; Monitoring Peace Consolidation-UN-FAFO-NOREF. 2010; Núcleo de Derechos Humanos, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Post Conflict Needs Assessment, The Practical Guide for Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations.

El Derecho Humanitario Internacional es una rama del Derecho Internacional, como evolución del *ius ad bellum*, o derecho a librar una guerra desde causas justificadas, el *ius in bello*, o la manera correcta de librar una guerra, y la evolución de un denominado «Derecho a la paz», o la «paz justa», que regula los problemas humanitarios derivados directamente de los conflictos armados (internacionales y no-internacionales) y la debida protección de los civiles en el entorno de la violencia.

En su ensayo «Construyendo normas para la intervención humanitaria», Martha Finnemore examina las normas del Derecho Humanitario sobre los patrones de intervención militar humanitaria en los últimos 150 años. Los cambios de patrón de comportamiento militar se reflejan en cambios normativos y estándares de las naciones interventoras para justificar el uso de la fuerza. Específicamente, los principios normativos que suponen el mérito militar para la protección de los civiles presentan una cronología de criterios nuevos y de la caducidad de criterios viejos.

Otra de las grandes dimensiones está en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El reto consiste en interpretar las situaciones de transgresión grave a la Seguridad Humana de poblaciones, ciudades o países, e interpretarlos a la luz de los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional penal y sus mecanismos de sanción. Los contextos de violencia desproporcionada, en que constantemente se sumergen nuestras sociedades, pueden ser entendidos en un contexto de «acciones que atentan contra la humanidad» (*crimina iuris Gentium*), que suponen la aplicación de las normas de *ius cogens* del derecho internacional.

¿Cómo fijar una posición de seguridad hacia nuestros sistemas sociales, que sea consonante con la protección constitucional de los derechos humanos? ¿Cómo invocar un proceso de desarme, de corredores humanitarios, de consolidación de la paz o de protección inmediata a la integridad física de poblaciones y ciudades asediadas por las nuevas guerras?

El desafío es entender aquellas violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos en poblaciones, entender la noción

de un conflicto armado, de una tensión; entender una crisis humanitaria derivada de la violencia y sus alcances para el Derecho Humanitario Internacional o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

5. DECONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD

El reto es construir una nueva seguridad a partir de las circunstancias de nuestro tiempo y de los principios rectores de la Seguridad Humana. Esto implica la deconstrucción de aquellos conceptos y concepciones de la seguridad, para descartar aquellos elementos retrógrados y suponer aquellos aspectos que nos pueden ayudar a construir sistemas lógicos concurrentes en torno a un sistema simbólico de la Seguridad Humana.

5.1. Seguridad Nacional

El término de Seguridad Nacional comenzó a utilizarse de manera extendida durante el periodo de la Guerra Fría y se notó por primera vez en el *National Security Act* de EUA en 1947. Sus prioridades se centran en la supervivencia del Régimen Político o el Estado como bien supremo. Así, el papel de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales se centra en cuatro elementos: (a) La protección de la población y el territorio como fundamentos físicos de la seguridad; (b) La protección de las instituciones del gobierno como elementos de control y estabilidad social; (c) La soberanía, vista como un sentido de autogobierno; y (d) La legitimidad de la soberanía, las instituciones del gobierno, su población y territorio.

En el contexto de la crisis de seguridad y las «nuevas guerras» que suceden sistémicamente en los países de la región, se acude normalmente con la participación de las Fuerzas Armadas en labores de combate al crimen organizado en retóricas como «Guerra contra el Narcotráfico». En las apelaciones a la Seguridad Nacional, es indispensable analizar las condiciones del Estado de Excepción que transgreden la constitucionalidad de la fuerza pública y del control democrático de las Fuerzas Armadas en contextos en que

existen violaciones flagrantes a la seguridad y los derechos humanos de los civiles.

Sobre la Seguridad Nacional, se pueden interpretar favorablemente los protocolos e instrumentos del Derecho Humanitario, los mecanismos de desarme y desmovilización de grupos armados, o aquellos instrumentos del Derecho Internacional que forjan la consolidación de la paz. La clave está en situar la soberanía y la seguridad en las personas, y no en la personalidad del Estado.

5.2. Seguridad Pública

La Seguridad Pública tiene una mayor relación con las instituciones de procuración y administración de justicia. Los enfoques principales son el sistema de justicia, los sistemas de seguridad en las policías, las políticas criminológicas y el sistema penitenciario. Según Wael Hikal, mientras que en otros países han implementado modelos de prevención del delito mediante políticas contra la marginación, la planeación urbana y transformación del espacio, el fortalecimiento de los recursos humanos o la rigurosa demostración de evidencias de violencia, en nuestra región se ha centrado la Seguridad Pública en la represión de los delincuentes y la investigación pericial, pero principalmente se ha enfocado en acrecentar el equipo, presupuesto y número de policías, de patrullas, armas, operativos, oficinas y equipamientos de alto coste como helicópteros, aviones, avionetas y radares.

Esta visión de la Seguridad Pública se acerca mucho a los paradigmas de Seguridad Nacional, donde prevalece una visión de protección del territorio, la soberanía y las instituciones del gobierno como bien jurídico prioritario. Dentro de la Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, se puede destacar que la prevención del delito puede ser una política de Seguridad Pública al servicio de la Seguridad Humana.

Se desarrolla en los siguientes ejes: (a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la so-

ciudad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social (prevención social del delito); (b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad); (c) Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito); y (d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

5.3. Seguridad Ciudadana

Suele relacionarse con esta definición la tesis, según la cual, las amenazas a la seguridad ciudadana provienen de la delincuencia, dado que es esta la actividad que, al atacar contra los bienes y derechos de las personas, genera importantes márgenes de incertidumbre que afectan su día a día.

El objetivo de la Seguridad Ciudadana se centraría en las víctimas del delito, en lugar del «interés del Estado», y en el modelo de policías centradas en la comunidad (*Community Centred Police*), así como la transparencia y la rendición de cuentas en torno a los resultados obtenidos. Esta perspectiva también se desarrolla ampliamente en varias ciudades y países del mundo, mediante instrumentos de control y medición de las funciones policiales, que se les denomina como modelos de apertura de los aparatos policiales (*Oversight Models*).

5.4. Seguridad Urbana / Securitización del espacio

La concepción ambiental de la seguridad se cierne sobre lo que Brauch expone como «contextualización espacial y las implicaciones de la reconceptualización de la seguridad en los principales objetos referenciales y en sus componentes espaciales»; en concreto, las preguntas: ¿seguridad ante quién(es)? (proveedores de seguridad en espacios delimitados o des-territorializados); ¿seguridad para quién(es)? (receptores de los servicios de seguridad); ¿seguridad contra qué?

En este sentido, es pertinente hacernos suposiciones acerca del coste económico, político e institucional de situaciones como las siguientes: (a) Que un hombre adulto, después de llegar del trabajo, en la noche, salga de su casa con una pelota de fútbol o baloncesto para jugar con sus amigos y vecinos, o lleve de paseo a su perro, por un cuadrante de diez calles a la redonda; (b) Que una mujer adulta, madre de niños pequeños, lleve a sus hijos a pasar la tarde en una biblioteca, un centro cultural o deportivo; (c) Que una mujer vaya al encuentro de sus amigas y vecinas para asistir al bachillerato, a un taller comunitario o simplemente de visita a casa de alguna de sus vecinas; (d) Que un joven o una joven salga de su casa por las tardes y se tome un café con su pareja, o salga al encuentro de sus colegas o a convivir en los espacios públicos; (e) Que un niño o niña concurra en espacios públicos con personas de su edad para jugar, para aprender otro idioma, practicar un deporte, danza o actividad cultural.

En algunas ciudades y poblaciones, la posibilidad de tomar esas decisiones es verosímil dentro de su propio entorno urbano. En otras ciudades y poblaciones, esas decisiones se encuentran materialmente proscritas de su hábitat. Siguiendo las pautas del economista Douglas North, se podría decir que detrás de estas posibilidades, aparentemente triviales, se encuentra la dimensión, importancia y costo de un entorno institucional favorable. La imposibilidad de construir estos entornos, espacios y territorios, vulnera los fundamentos mismos de la significación de la vida humana. Rompe la posibilidad de construir planes de vida libres

de violencia, e induce a la espiral de la fuerza como mecanismo de sobrevivencia y poder. Contra esto, hay formas de conocer el fenómeno para revertirlo.

El primer estudio sobre la relación existente entre el ambiente urbano y la seguridad fue escrito por la antropóloga Jane Jacobs, en su famoso libro *Vida y muerte de las grandes ciudades* (*Life and death of the large cities*), publicado en 1961. La obra de Jacobs puede resumirse en dos ideas clave: (a) Tener un ojo en la calle (la presencia de actividad, de movimiento, edificios con acceso a la calle, ventanas que «miran» a la calle) es el principal elemento de seguridad; y (b) La seguridad urbana depende de la identidad del territorio: una persona protege y respeta el lugar que siente como propio.

Años después Oscar Newman, profesor de arquitectura en la Columbia University, se propuso traducir las ideas de Jacobs al terreno de la planeación urbana y el ordenamiento territorial. En 1972 publicó *Defensible space, crime prevention through urban design* (Espacio defendible, la prevención del crimen a través del diseño urbano). Este nuevo concepto de la prevención de la criminalidad, que toma el nombre de CPTED (*Crime prevention through environmental design*), está avalado en los Estados Unidos por acreditadas instituciones como el Ministerio de Justicia y el Departamento de vivienda y urbanismo, y produjo en los años 80 y 90 una serie de interesantes experimentos en todo el país.

El conjunto de estas propuestas nos puede conducir a mecanismos y estrategias de securitización del espacio. Los agentes interventores serían aquellos capaces de construir centros urbanos donde la reproducción social y económica propicie planes de vida dignos, y un centro de gravedad hacia la cohesión social.

6. CONCLUSIÓN INCIPIENTE. LA FORJA DE UN NUEVO DERECHO A LA SEGURIDAD HUMANA

Cuando se habla de régimen, tratamos una manera de concebir al Estado o poder político, y un modo de construir la autoridad pública desde la sociedad. Scokpol se refiere al cambio del sistema de valores de una sociedad como primera explicación para transitar a un cambio radical del régimen que, en ocasiones, se da en una revolución social. La fuerza empleada para que los cambios de valores trasciendan en las instituciones y en el sistema de poder político, es una cuestión de fuerzas de renovación frente a las fuerzas de conservación.

El problema al que nos enfrentamos en materia de seguridad, es que las tendencias de cambio dominantes son moral y jurídicamente insostenibles con la dignidad humana y con la convivencia en un Estado de Derecho. El punto de inflexión de la Seguridad Humana está en comprender las claves sociales, normativas y políticas que permitan el cambio en las estructuras de la sociedad, que en un momento dado nos conduzcan a la confrontación con el poder establecido y las fuerzas dominantes, generalmente ancladas en el poder político por medio de la corrupción política y el dominio de oligarquías ilegítimas, que nos tienen atados a un paradigma caduco de la seguridad, frente a una realidad dramática que no permite más apelaciones a la tradición cultural, jurídica y política del siglo xx.

Para Samuel Hungtinton, en su obra *El orden político en las sociedades de cambio*, los Estados que se sujetan a un rápido cambio social y a una rápida movilización política, podrían generar una legitimidad política de suficiente tamaño para transformar el orden político y legal. No obstante, si este rápido cambio social y movilidad política se cocinan en un lento desarrollo de las instituciones políticas, entonces la legitimidad se estanca en la ineficacia, en la inestabilidad del poder y en un galimatías de explosiones sociales y colapsos del sistema político.

El desafío de la Seguridad Humana radica en la forja de nuevas instituciones políticas que atiendan la tragedia humanitaria que

nos azota. La Seguridad debe erigirse como un derecho fundamental, denunciando todas las deficiencias del sistema político, revitalizando los valores de la solidaridad y la dignidad humana como páramo de interpretación del poder, y en tanto, como núcleo de la seguridad de las poblaciones, las ciudades y las personas.

La seguridad debe abrirse paso en las entrañas mismas del Estado, que ahora se comporta como un autómatas de las fuerzas dominantes: se descompone en situaciones que regresan a la guerra primitiva que dio origen al Leviatán de Hobbes. Y Hobbes no sitúa simplemente esta guerra de todos contra todos en el nacimiento del Estado —en la mañana real y ficticia del Leviatán—, sino que la sigue, la ve amenazar y brotar, tras la constitución misma del Estado, en sus intersticios, en los límites y las fronteras del Estado. El Estado del siglo xxi lucha con armadura y espada en una guerra que se cierne en el interior de su cuerpo, como una infección viral. En su enfermedad y demencia, confunde el sentido de la guerra, ignora la pérdida de su otrora «monopolio de la fuerza» y su intervención solo produce más daño. Sus bienes más preciados, la paz y la seguridad, se deterioran irremediablemente, y la solución está en construir otra forma de soberanía que, a lo mejor, abandone el cuerpo del Leviatán.

Esto es lo que abre las puertas del orden de la soberanía y un régimen jurídico: la voluntad de preferir la vida a la muerte; esto va a fundar la soberanía, una soberanía que es tan jurídica y legítima como la constituida según el modelo de la institución y el acuerdo mutuo. La seguridad, la paz, el orden social y los fundamentos básicos de significación de la vida humana, se deben construir de nuevo para sobrevivir; y este ejercicio conlleva una nueva definición de la comunidad, de la sociedad y del Estado.

II

CRIMINOLOGÍA CULTURAL Y EL TRABAJO CON GRUPOS JUVENILES VIOLENTOS COMO ACTORES SOCIALES DEL CAMBIO

Martín Appiolaza

INTRODUCCIÓN

En la sociedad posindustrial, en el mundo globalizado huérfano de proyectos de sociedad totales, organizadores del tiempo y las acciones, donde el Estado ya no tiene el monopolio de la fuerza ni el control del flujo de divisas, personas o productos, están emergiendo las parcialidades culturales con fuerte arraigo local. Nuevos tiempos, nuevos problemas: se necesitan nuevas respuestas.

Son noticia todos los días: crimen organizado, grupos criminales que dominan las fronteras, tráfico de drogas y personas a cargo de paramilitares, pandillas cooptadas por el crimen, más leyes, más penas, más represión policial, cárceles abarrotadas, motines, grupos criminales que reclutan dentro de las prisiones y manejan los negocios ilegales en las ciudades vecinas, colusión entre política, grupos económicos, fuerzas de seguridad y crimen. Lo transmite la televisión, lo leemos en internet, sabemos lo que pasa simultáneamente en todos lados. Lo que sucede en nuestros barrios tiene conexión con la dinámica global.

Dijimos: los abordajes clásicos a la cuestión política criminal resultan inefficientes. No alcanza con sancionar leyes que controlen y disuadan porque la institucionalidad estatal resulta inefficiente a la hora de aplicarlas. Los patrones delictivos de otros tiempos son menos precisos en épocas de fortalecimiento de las identidades

y autonomización de los sujetos. En consecuencia, las políticas tradicionales prescriben tratamientos correctivos que apelan a un control que se revela ineficiente. Por eso atendimos a la evolución de las teorías criminológicas y la atención a las políticas sociales. El reconocimiento del sujeto emancipado, que alcanza la expansión de sus oportunidades, necesita una política criminal que entienda los nuevos tiempos y atienda los conflictos desde un reconocimiento de las personas condicionadas por sus entornos.

La criminología cultural se pregunta sobre los sujetos transgresores, sobre los grupos transgresores. El nuevo enfoque interpela la definición de pandilla. Llegamos a la pregunta, ahora con un nuevo enfoque teórico, para tratar de definir nuestro objeto de estudio. ¿Qué son las pandillas?

En este capítulo nos ocuparemos de describir la perspectiva teórica de la criminología cultural, su metodología de trabajo y los principales aportes que ha brindado al entendimiento de qué son, cómo funcionan y por qué proliferan las pandillas. Tomaremos dos perspectivas de análisis de los grupos juveniles violentos inscriptas dentro de la nueva criminología, que abrevan en las teorías sobre movimientos sociales y la construcción de ciudadanía en la sociedad de la modernidad tardía. Pensaremos las pandillas como organizaciones y la posibilidad de convertirse en transformadoras de sus condiciones sociales.

1. UNA NUEVA PROPUESTA METODOLÓGICA

La criminología cultural se coloca en las antípodas de la criminalización de los grupos sociales que participan en subculturas urbanas. Desafía la tradición penal conservadora norteamericana, hegemónica en los últimos 30 años de la mano de la nueva derecha, según explican los tres principales teóricos de la criminología cultural Jeff Ferrell, Keith Hayward y Jock Young¹. Se inscribe en la tradición de la criminología crítica.

1. FERRELL, J., HAYWARD, K. y YOUNG, J. *Cultural Criminology. An Invitation*. Sage, Londres, 2008.

Hablar de cultura, subcultura y poder, evoca la rica tradición de la teorización subcultural en la criminología. Ciertamente la criminología cultural evoca las investigaciones subculturales, desde los primeros trabajos de la Escuela de Chicago a los estudios clásicos de la Escuela de Birmingham. Así, está muy influenciada por la tradición interaccionista en la criminología y la sociología de la desviación, como impregnada de la teoría del etiquetamiento tomada en los '60 por la London School of Economics².

En esta perspectiva sobresale una visión sobre la relación entre capitalismo y cultura. En los '80, John Lea y Jock Young³ sostuvieron que el crimen es un problema endémico del capitalismo. Ahora, Ferrell, Hayward, y nuevamente Jock Young, agregan: «el capitalismo tardío continúa contaminando una comunidad después de otra, configurando la vida social en una serie de encuentros predatorios y saturando cada día la existencia con criminógenas expectativas de conveniencia material»⁴.

En este contexto lanzaron el desafío de explorar las conexiones entre crimen, cultura y resistencia. «La criminología cultural intenta conceptualizar las dinámicas de clases, crimen, y control social en la fluidez cultural del capitalismo contemporáneo; intenta también entender las conexiones entre crimen, activismo y resistencia política bajo esas circunstancias»⁵. Los grafitis son un ejemplo de formas de resistencia, considerados delitos frecuentemente criminalizados en entornos urbanos utilizados para el consumo privado y marcados por la gentrificación. Se argumenta que los grafitis afectan las actividades económicas y por eso son perseguidos. Sin embargo, los grafiteros se organizan para resistir y dar respuestas políticas. Un buen ejemplo son los pixao propios de la ciudad de San Pablo.

2. *Ibíd.*, p. 5.

3. LEA, J. y YOUNG, J. *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Editores del Puerto, Buenos Aires, 2000.

4. FERRELL, J., HAYWARD, K. y YOUNG, J. *Cultural Criminology...* *op. cit.*, p. 14.

5. *Ibíd.*, p. 15.

Ante estos fenómenos, la criminología cultural intenta entender los actos delictivos y la criminalización en el contexto de la modernidad tardía, como un componente de resistencia ante los procesos de ordenamiento social. «Los criminólogos culturales entienden que el sentido simbólico y la comunicación estilizada están animando corrientes de la vida humana, y entonces examinan cómo esas corrientes culturales fluyen a través del crimen y el control»⁶. Por eso, los métodos deben estar en sintonía con los fenómenos emergentes en lo local, que circulan en redes globales, en empatía con las identidades contemporáneas y de los malestares. En otras palabras: los métodos de la criminología cultural deben ir al ritmo del crimen y de sus nuevas formas.

Surgen así algunas consignas metodológicas para entender el delito desde una perspectiva alternativa: (a) Mezclar lo instantáneo con el largo plazo; (b) Estar en sintonía con la imagen, abandonando los métodos de las ciencias sociales que privilegiaban el contenido sobre la forma. En la investigación del crimen hay que privilegiar la imagen sobre la palabra (atender lo simbólico, lo gestual, otorgando menos peso al análisis discursivo de los transgresores); (c) Conexión con métodos de producción de imagen y métodos de producción más literarios o artísticos que científicos.

Es que se necesitan nuevas formas en la investigación y análisis en una sociedad híper comunicada. Revisaremos tres aspectos metodológicos de la criminología cultural, para aproximarnos a los aportes que hace para entender la violencia y el delito desde una nueva perspectiva. La criminología cultural es a menudo equiparada con la etnografía. Lo cierto es que tienen mucho en común, pero la novedad es el entendimiento de que la modernidad tardía es un tiempo de liquidez⁷.

(a) *La inmersión*. La etnografía estudia a personas y grupos a partir de la observación participante y entrevistas durante un

6. *Ibíd.*, p. 168.

7. BAUMAN, Z. *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

tiempo de trabajo de campo para tratar de entender cómo se comportan, los significados de sus acciones y las interacciones que configuran la realidad del grupo. Y la criminología cultural también se propone investigar desde la inmersión en la vida de los criminales, de las víctimas, de los policías. Ser parte del proceso de significación.

- (b) *Subjetividad*. La criminología cultural no busca la objetividad de la etnografía positivista. Ni grabaciones ni estadísticas son determinantes. Tiene agenda propia y una mirada crítica de los métodos de definir lo criminal de la criminología ortodoxa. En esta perspectiva subyace una subversión en la lógica: se trata de entender a los grupos (en nuestro caso los grupos juveniles) y sus acciones, saber si producen crimen, resistencia, victimización o injusticia.
- (c) *Sentido momentáneo*. Las investigaciones etnográficas sobre el crimen y subculturas han sido largas. La investigación etnográfica es más existencial que temporal. Hay tiempos muertos. Para evitarlos, el progreso de los estudios de la criminología cultural no será medido en acumulación de datos sino por el abandono de la eficiencia profesional en función de los ritmos del mundo temporal de los otros. Pero los criminólogos culturales sostienen que en la inestabilidad líquida, propia de la modernidad tardía, incluso el sentido del crimen puede variar de un instante a otro. Ya no sirven las inmersiones largas en el campo. Intentan una etnografía de la construcción de sentido momentáneo. Se trata de trabajar en el límite, en situación de riesgo.
- (d) *Dinámicas de los significados*. Se propone observar las dinámicas de sentido, de representaciones e identidad intentando sintonizar con las dinámicas de desestabilización y la transitoriedad de las comunidades. «Es una etnografía inmersa en el interjuego de imágenes. Una etnografía confortable con el cambio de fronteras entre investigación, sujetos de investigación y activismo cultural. Para los criminólogos culturales, esta metodología de sensibilidad ante la ambigüedad y la incertidumbre ofrece

además beneficios: la posibilidad de entablar comunicación con comunidades ilícitas en sus propios términos, y entonces explorar las transgresiones como un recurso de peligroso conocimiento y posibilidad progresiva»⁸.

- (e) *Criminología visual*. Hay una tensión en estos registros entre la atención visual y un análisis crítico de la carga política. Los criminólogos culturales juegan en la tensión de participar en un primer plano para análisis contextualizado de las imágenes y las cuestiones de la justicia y la injusticia. Es un intento por explicar el significado, la situación y representación, y confrontar los daños de la injusticia y la desigualdad.

Un ejemplo del cambio de perspectivas y las posibilidades que ofrece esta «etnografía líquida» es la metodología de trabajo de David Brotherton y Luis Barrios con las pandillas de la Almighty Latin King and Queen Nation en Nueva York. Los investigadores desarrollaron un abordaje desde la dimensión cultural, insertándose en las prácticas políticas y culturales de las organizaciones callejeras para registrar de qué modo los grupos dejaron de delinquir nutriéndose de las capacidades acumuladas en resistencias políticas y haciendo pie en las identidades colectivas.

Así surgió que esas identidades están globalizadas. Las pandillas y sus miembros encarnan la liquidez de la inmigración y de la comunicación mediática. Se trata de sensibilidades polimorfos a través de alianzas globales que las propias pandillas construyeron⁹. Para los miembros de las pandillas, están relacionados los operativos de la justicia criminal y los etnógrafos, la imagen y la autoimagen de la pandilla, en su camino de constitución crítica.

En el trabajo de registro, mientras Brotherton y Barrios criticaban las imágenes existentes y la producción de sus registros

8. FERRELL, J., HAYWARD, K. y YOUNG, J. *Cultural Criminology...* op. cit., p. 183.

9. BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement», en HAGEDORN, J. (ed.). *Gangs in the global city. Alternatives to Traditional Criminology*. Illinois University, Chicago, 2007.

fotográficos, comprendieron que la política de la imagen debe ser investigada. Es que «la representación de la vida de la pandilla por los miembros de la pandilla, la policía o etnógrafos, nunca es una práctica inocente», explican Ferrell, Hayward y Young¹⁰. El análisis de lo visual es fundamental. La cotidianeidad está saturada de imágenes de crímenes. Películas, noticias, publicaciones, *reality shows*, todos ofrecen un cargamento visual que necesita un análisis criminológico para entender las formas del crimen en nuevos tiempos.

Pero también internet tiene una carga de información visual sobre el crimen que clama por atención y análisis. Otras tecnologías digitales aportan más insumos: teléfonos celulares, juegos virtuales, redes sociales. Los registros amateur de peleas callejeras subidas a la red social de videos YouTube escapan de las explicaciones más tradicionales sobre el delito. Imágenes de transgresiones, de victimización y de la justicia. Hay delitos cometidos solo para ser filmados, registros de transgresiones y protestas disponibles en imágenes. También las fuerzas de seguridad son grandes productores de imágenes sobre el delito.

En síntesis: la propuesta metodológica de la criminología cultural es enriquecer el entendimiento de los delitos con una observación participante, comprometida, inmersa en todas las formas de producción de significados cotidianos que refieren a las transgresiones y al delito. La inmediatez, la difusa trama de identidades y relaciones simbólicas y lo visual como características de una criminología para los tiempos líquidos de la modernidad tardía. Esto permite entender los delitos no como actos desviados, sino como significantes que abren el espectro hacia una comprensión mayor.

En palabras de Ferrell, Hayward y Young¹¹:

El método de análisis de contenido etnográfico es un enfoque que sitúa el análisis textual en la comunicación de sentido y conceptualiza el análisis como un proceso continuo de intercambio

10. FERRELL, J., HAYWARD, K. y YOUNG, J. *Cultural Criminology...* op. cit., p. 183.

11. *Ibíd.*, p. 189.

intelectual. Al rechazar el mito de análisis de contenido textual como algo objetivo, reconoce la importancia de la participación de profundidad con el texto, de manera que el investigador pueda desarrollar un registro densamente descriptivo del texto en todas sus complejidades, del intercambio de información, del formato, del ritmo, y del estilo. En lugar de considerar el texto como una entidad unitaria que debe analizarse, también se entiende el texto y su significado como un proceso cultural, por lo que abarca los investigadores y texto. (...) Una sensibilidad hacia las sutilezas del significado, una apertura a las orientaciones de los demás, incluso si esos otros son textuales en la naturaleza.

Específicamente, la criminología cultural aporta una perspectiva alternativa de los grupos juveniles afectados por la violencia, entendiéndolos como organizaciones más que como comportamientos individuales. La perspectiva criminológica tradicional sobre las pandillas está basada en el modelo ecológico que reconoce sus antecedentes en la Escuela de Chicago y que no permite ver que las pandillas pueden existir más allá de ese medio ambiente al que atribuyen el origen.

El enfoque complejo, maleable y de carácter global que permite una aproximación con los instrumentos metodológicos que propone la criminología cultural, arroja datos que requieren de un análisis orientado hacia las posibilidades y contradicciones de los grupos y sus actores. Como sostiene Jock Young, el análisis debe ser escrito «contra» el positivismo criminológico caduco que pregonaba un cientificismo empirista y conductista sin contexto histórico y carente de sensibilidad hacia las expresiones subculturales¹².

David Brotherton puntualiza que «en la criminología cultural nos encontramos precisamente con el tipo de correctivos inspirados sociológicamente que esta clase de datos demandan, al interesarse por enfatizar en las múltiples formas de enfrentar y trans-

12. YOUNG, J. «Globalization and Social Exclusion: The Sociology of Vindictiveness and the Criminology of Transgression», en HAGEDORN, J. (ed.), *Gangs in the global city... op. cit.*

gredir las normas, mitos y ficciones del orden social dominante, y en la relación reflexiva entre el investigador y el investigado»¹³. Este sendero es el que elegimos para aproximarnos al fenómeno de pandillas, intentando encontrar cualidades diferentes.

2. EN BUSCA DE LAS PANDILLAS PERDIDAS

A la luz del marco metodológico de la criminología cultural se necesita una revisión de las definiciones. Ya propusimos una primera revisión de conceptos y definiciones de pandillas o bandas juveniles violentas. Visitamos las perspectivas más clásicas a partir de los cambios en el campo de la criminología. Ahora volvemos sobre ese punto con una perspectiva distinta: en décadas de trabajo de investigación ha ganado terreno la comprensión del fenómeno como respuesta a procesos sociales externos.

Hagamos brevemente el recorrido. Podemos rastrear la noción de pandillas en distintos rumbos. En España, por ejemplo, a fines del siglo XIX se usaba en los pequeños pueblos rurales para referirse a grupos de amigos¹⁴. En México tenía un uso similar.

Pandilla es sinónimo de ganga, que son los desechos en la minería: el material inútil que se elimina. En francés se dice «gangué», que tiene su origen en el alemán «gang» que se utiliza para un filón de minerales en sentido figurado. En inglés, «gang» se utiliza indistintamente para las bandas juveniles que son las pandillas y para las bandas de adultos casi mafiosas. Como adaptación del español de la palabra ganga, o bien como adaptación del inglés antiguo de «gan» que significa «ir», o la voz «gangr» que es un grupo de personas, es posible encontrar muchos puntos en común en el término y sus ideas asociadas: desecho, camino, filón, grupo.

13. BROTHERTON, D. «La globalización de los Latin Kings: criminología cultural y la banda transnacional», en CERBINO, M. y BARRIOS, L. (ed.). *Otras naciones: jóvenes, transnacionalismo y exclusión*, FLACSO Ecuador/Ministerio de Cultura de Ecuador, Quito, 2008, p. 31.

14. LAHOSA, J. «Pandillas juveniles en España: la aproximación de Barcelona», en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Nº 4, FLACSO Ecuador, Quito, mayo 2008, pp.47-58.

Como vimos, en el ámbito académico los primeros trabajos sobre «gang» son los estudios de la Escuela de Chicago. Investigaron los grupos de jóvenes violentos en las esquinas de la ciudad afectada por la migración. Pero las pandillas no son un producto original de Estados Unidos, como pensaban en los años '20 en Chicago. Ya Charles Dickens habla de las pandillas en Dublín en la era victoriana. No es el único. Ha habido y existen grupos juveniles violentos en todo el mundo. Hay muchos antecedentes.

El proyecto Eurogang con alcance europeo, a partir de una larga investigación y comparaciones, basándose en las definiciones de Maxon y Maxon¹⁵ definió: «una pandilla callejera es durable, integrada por grupos de jóvenes orientados en la calle cuya identidad incluye involucrarse en actividades ilegales»¹⁶. La particularidad que las define es la actividad delictiva y el riesgo de que se consideren criminales algunos comportamientos de los grupos juveniles para abordarlos desde la justicia penal (es el caso de la persecución a quienes usan tatuajes, por ejemplo, en los planes de Mano Dura o Escoba en América Central).

Malcolm Klein es uno de los principales investigadores del fenómeno de pandillas y aporta más elementos a la comprensión del fenómeno: «son grupos informales»¹⁷. Como tales, muchos de ellos no tienen lista de miembros, estatutos ni bases constitutivas, ni decretos específicos, ni textos para definir la participación o los comportamientos aceptables... Es entonces difícil distinguir un miembro de una pandilla de uno que no lo es». Respecto a las actividades de los pandilleros, agrega: «la vida es muy insípida. La mayor parte del tiempo hacen pocas cosas, duermen, se levantan

15. MAXSON, C. y KLEIN, M. «Investigating gang structures», en *Journal of Gang Research*, N° 3, 1995, pp. 33-40.

16. KLEIN, M., KERNER, H., MAXSON, C. y WEITEKAMP, E. (eds.), *The Eurogang paradox: Street gangs and youth groups in the U.S. and Europe*. Kluwer, Amsterdam, 2001.

17. KLEIN, M. «Street Gangs», en TONRY, M. (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*. Oxford University Press, Nueva York, 1998.

tarde, pasean sin rumbo, hacen alardes, comen, toman, es una vida aburrida»¹⁸.

Con un esfuerzo político por consensuar definiciones (algunas apuntando hacia el control y otras hacia el enfoque de derechos) la Organización de Estados Americanos, a partir de una serie de estudios nacionales, también construyó una. Se basa principalmente en la definición de Thrasher de 1927. Dice:

Las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de niños, niñas y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad (fundamentalmente urbano) que sea adecuado a sus necesidades y en el cual puedan ejercer los derechos que la familia, el Estado y la comunidad les han vulnerado. Emergiendo como grupos de la pobreza extrema, la exclusión y la falta de oportunidades, las pandillas buscan satisfacer sus derechos a la supervivencia, protección y participación, organizándose sin supervisión y desarrollando sus propias normas y criterios de membresía, afianzando una territorialidad y una simbología que otorgue sentido a la pertenencia grupal. Paradojalmente, esta búsqueda de ejercer ciudadanía es, en muchos casos, violatoria de los derechos propios y ajenos, generando violencia y crimen en un círculo que retroalimenta y perpetúa la exclusión de la que provienen. Por ello, las pandillas no pueden revertir la situación que les dio origen. Siendo un fenómeno predominantemente masculino, las mujeres que se integran a las pandillas sufren con mayor intensidad las brechas de género y las inequidades propias de la cultura dominante¹⁹.

En este intento de definición ecléctica aparecen conceptos de derechos vulnerados, ciudadanía y jóvenes activos buscando mejores condiciones de vida. Son temas que hemos visto en relación con el vínculo entre políticas sociales y política criminal, y que son

18. KLEIN, M. *The American Street Gang*. Oxford University Press, Nueva York, 1995.

19. Organización de Estados Americanos. *Definición y categorización de pandillas*. Departamento de Seguridad Pública, Washington, 2007.

centrales en los abordajes sociológicos del delito. Pero como dice el mismo trabajo de la OEA, intenta «transformar la visión del niño, niña y adolescente pandillero como aquel victimario que hay que perseguir y encarcelar, para restaurarle su condición de ciudadano/a sujeto de derechos que la misma sociedad ha marginado y ha desprotegido, violando el principio de universalidad e inalienabilidad de tales derechos»²⁰.

Reincidimos con la pregunta: ¿qué es una pandilla? Desde la época de Thrasher las describen como grupos no supervisados armados, grupos que están en conflicto con otros grupos o con el Estado. Pero no colocan al delito como una condición necesaria.

2.1. Buscando nuevos aires

Repasemos. La Escuela de Chicago entiende pandillas como fenómeno local producto de la desorganización social resultante del proceso acelerado de crecimiento urbano. Cree en las bondades de la modernidad y su capacidad de organizar la sociedad a través de la producción: la comunidad local juega un papel decisivo y tiene los instrumentos para superar las causas que generan pandillas e integrarlas socialmente. Es una perspectiva que se corresponde con la media modernidad y la sociedad industrial, donde los grupos juveniles transgresores representaban la informalidad.

Pero aquella sociedad industrial de principios del siglo xx ya no existe. La modernidad tardía se caracteriza por la economía global, el crimen internacionalizado y los estados debilitados (como proyecto incumplido de bienestar general y como institucionalidad anémica consecuencia de las políticas neoliberales). Las pandillas de fin de siglo xx y principios del xxi tienen otras características: proliferan en grandes ciudades de todo el mundo, los miembros acceden a mercados ilícitos buscando procurarse recursos en contextos de grandes desigualdades y segregación. En algunos lugares se involucran en la violencia armada organizada, por ejemplo las maras centroamericanas, los grupos vendedores de drogas en

20. *Ibíd.*, p. 45.

Brasil, las bandas colombianas. Esas pandillas son bandas que se han institucionalizado en su entorno²¹.

Las definiciones de pandillas del tiempo de Thrasher atribuidas a la urbanización, la inmigración acelerada y la desorganización social deben ser revisadas hoy en el contexto de la globalización como de sus consecuencias económicas y sociales. Carles Feixa sostiene que la definición de pandillas «se empezó a utilizar hace un siglo aproximadamente en ciencias sociales, para referirnos a un tipo de agrupación local vinculada a un barrio, a una calle, a una esquina, y seguimos utilizándola para referirnos a realidades muy distintas. Hoy la mayoría de las pandillas con las que estamos trabajando ya no son grupos locales, de calle, de barrio o incluso de ciudad, sino que son en efecto agrupaciones que van más allá del territorio»²².

Nuevos tiempos, nuevos modos de producción, nuevas formas de circulación de material y simbólica, inciden en las lógicas de los grupos, en el uso del tiempo y del espacio. Perea Restrepo, desde un análisis cultural de las pandillas como producto y reacción a las dinámicas sociales, propone un criterio amplio: «el título de pandilla se adquiere mediante la asunción del tiempo paralelo. En su universalidad. No obstante cada país, según las formas de expresión y tramitación de sus conflictos, le imprime una singularidad a sus pandillas»²³. El tiempo paralelo es el propio tiempo: el pandillero no participa de los circuitos que arman la vida corriente y tiene un tiempo propio, lejos del convenido socialmente. Es un tiempo sin urgencias, fuera de los horarios, donde rige el día a día en contra de la previsión.

Mauro Cerbino ha trabajado con pandillas globalizadas como los Latin King en distintos contextos nacionales. Las llama pandillas

21. HAGEDORN, J. *A world of gangs. Armed Young Men and Gangsta Culture*. University of Minnesota Press, Chicago, 2008.

22. SANTILLAN, A. «Pandillas transnacionales: redes, flujos, memorias, identidades. Diálogo con Carles Feixa», en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Nº 4... *op. cit.*, p. 144.

23. PEREA RESTREPO, C. *Con el Diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*. Siglo XXI Editores, México, 2007.

globalizadas. Desde esta perspectiva, entiende las pandillas, barras o grupos juveniles callejeros como comunidades emocionales que ofrecen contención, apoyo, protección y un sentido a la vida de los miembros, justamente faltas que han tenido en sus entornos familiares en situaciones de extrema exclusión y donde los jóvenes no han podido llegar a sentirse plenos²⁴.

Muchas investigaciones han pensado las pandillas en relación con la desindustrialización. Un ejemplo es el texto «People and Folks» de John Hagedorn²⁵. Pero, como el propio Hagedorn sostiene 20 años después en «Gangs in the late modernity», las pandillas deben ser entendidas en un contexto mayor a la pérdida de las industrias, tomando distancia de la fe ciega de la Escuela de Chicago en el desarrollo de la producción capitalista. El nuevo contexto es el de la globalización²⁶. Hay algunas pistas en los trabajos sobre las aglomeraciones de Klein²⁷, la informalidad en Castells²⁸ y la exclusión geográfica²⁹.

Tanto Hagedorn, Cerbino, Brotherton, e incluso Perea, incorporan una nueva perspectiva: la mirada de la criminología cultural sobre las pandillas como actores políticos en los barrios empobrecidos propios de la modernidad tardía, es un análisis integrador de estas nuevas perspectivas.

En esta lectura de las pandillas y la política, la banda se ve como un actor de bajo nivel político y económico, capaz de dar protec-

24. CERBINO, M. *Jóvenes en la calle: Cultura y conflicto*. Editorial Anthropos, Barcelona, 2006.

25. HAGEDORN, J. *People and Folks: crime and the Unders class in Rustbelt City*. Lakeview Press, Chicago, 1988.

26. HAGEDORN, J. «Gangs in Late Modernity», en HAGEDORN, J. (ed.), *Gangs in the global city... op. cit.*

27. KLEIN, M., KERNER, H., MAXSON C. y WEITEKAMP E. (eds.), *The Eurogang paradox... op. cit.*

28. CASTELLS, M. *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura*. Vol. 2, *El poder de la identidad*. Siglo XXI Editores, México, 1999.

29. WACQUANT, L. *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires, 2000; YOUNG, J. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. Sage, Londres, 1999.

ción a una comunidad ante el abuso del Estado, mediar en las controversias de justicia callejera, y dispensar algunos servicios en ausencia del Estado o de cualquier forma legítima de acumulación de capital económico³⁰.

Brotherton cita a Touraine³¹, cuando dice que lo importante es preguntarse cómo aquellos grupos de personas que no son considerados hacedores de la historia, en la época posindustrial, se vuelven movimientos sociales. Aunque sostiene que algunas pandillas no pueden jugar un rol de liderazgo político de vanguardia, porque no pueden trascender sus normas pro statu quo.

Consideraremos dos perspectivas a partir de dos autores que miran a las pandillas en el nuevo contexto social. En ambos casos encuentran en la criminología cultural las respuestas para un mejor entendimiento de las pandillas como organizaciones callejeras (Brotherton) o como un nuevo espacio de institucionalización en sociedades duales y de alta exclusión (Hagedorn).

2.2. Pandillas en sociedades posindustriales: actores sociales

Desde una perspectiva de la seguridad en el abordaje de la violencia juvenil, el tema principal son los delitos. Ya hemos visto que hay enfoques sobre los grupos de jóvenes en situación de violencia que se concentran en el delito como característica de las pandillas. Pero el delito tipificado en los códigos penales no es una creación divina. Alguien se vuelve delincuente porque transgrede una ley escrita por representantes políticos con la función de legislar en función de un determinado orden social. Definir qué es delito y qué no lo es, en definitiva, es una decisión política que hace al ordenamiento social personalizando y persiguiendo algunos comportamientos.

Los delitos dependen entonces de los proyectos de sociedad vigentes, de las relaciones de fuerzas políticas, de la voluntad de

30. BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement», en HAGEDORN, J. (ed.), *Gangs in the global city... op. cit.*

31. TOURAINE, A. *El retorno del actor*. EUDEBA, Buenos Aires, 1987.

las autoridades de hacer cumplir esas leyes, y sobre quiénes caerá el castigo si no las cumplen. Definir una pandilla desde el delito es relativo y se corresponde con esa correlación de fuerzas para imponer un orden social. En algún momento serán pandillas por delinquir y en otro caso no. Hay que contemplar otras miradas que se preocupan de cómo se organizan los grupos y cómo se articulan con lo social. Incluyendo las actividades ilícitas.

Por eso seguiremos las perspectivas que se nutren de la criminología crítica para entender las pandillas como productos de época. Nos concentraremos en dos perspectivas complementarias.

Brotherton y Barrios (2003) hablan de las pandillas como «organizaciones de la calle»³². Las definen como grupos integrados por jóvenes de clases populares, que sufren la exclusión y que construyen con la organización una identidad de resistencia en términos de Castells³³, que alcanza a sus miembros y les ayuda a tener poder (en lo personal y también como grupo), encontrar una referencia, alivio espiritual y constituirse en una voz para cambiar la situación de marginalidad y pobreza en que viven.

John Hagedorn³⁴ define las pandillas como «organizaciones de los excluidos socialmente y de grupos de adolescentes, institucionalizados en las calles o con la asistencia de grupos armados ya institucionalizados». Delinquir participando en la economía subterránea y la venta de protección, son condiciones para la supervivencia.

¿Qué tienen en común las dos perspectivas? Coinciden en que las pandillas son organizaciones definidas en el ámbito urbano que aportan a sus miembros posibilidades de sobreponerse a las consecuencias de la socialización homogeneizante en la sociedad capitalista en su más reciente estadio, donde el Estado aparece debilitado. Hagedorn se ocupa de las organizaciones institucionalizadas, aquellas insertas en mercados ilegales donde la resistencia

32. BROTHERTON, D. y BARRIOS, L. *The Almighty Latin King and Queen Nation: Street Politics and the Transformation of a New York City Gang*. Columbia University Press, Nueva York, 2003.

33. CASTELLS, M. *La era de la información... op. cit.*

34. HAGEDORN, J. «The global impact of the gangs», en *Journal of Contemporary Criminal Justice*. Vol. 21, mayo 2005, p. 156.

es violenta. Brotherton enfatiza en las posibilidades de las «organizaciones callejeras» para dar alivio personal, pero al mismo tiempo canalizar la resistencia en cambios. Los dos se apartan de la mera criminalización para concebirlas como actores sociales del cambio. Profundicemos.

2.2.1. Pandillas: organizaciones callejeras

Partimos de la idea de que las pandillas puedan «reformarse» políticamente, aportar al cambio del statu quo donde residen las causas de la violencia que las afecta. Es una perspectiva que ha comenzado a ser estudiada. Aunque la tradición académica sostiene que las pandillas y grupos marginales no ayudan a formar actores sociales con conciencia política.

Seguiremos a Brotherton³⁵, que teoriza pensando los rebeldes primitivos de Eric Hobsbawm³⁶ en los hiperguetos donde las pandillas pueden ser un recurso para el desarrollo comunitario.

Haciendo historia, ha predominado en los estudios académicos la concepción de los jóvenes en pandillas como desviados, aunque en complicidad y servicios mutuos con la comunidad. Sin embargo, las pandillas norteamericanas tuvieron un cambio importante en los años '70: incorporaron un repertorio de demandas sociales y raciales. Las pandillas se politizaron hasta convertirse en un actor político relevante en varias ciudades. Este antecedente guía la perspectiva de Brotherton.

Hagamos historia sobre la evolución del fenómeno de las pandillas en el contexto de Estados Unidos. Durante los años '30, los pandilleros se vincularon a la política trabajando como matones de los partidos, moviéndose en la zona gris entre crimen y política (se trataba de «mano de obra» barata en actividades ilegales, como aún hoy es posible ver). Por ejemplo, las pandillas de irlandeses fueron reclutadas políticamente en Nueva York como las «bandas

35. BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement»... *op. cit.*

36. HOBSBAWN, E. *Rebeldes primitivos*. Ariel, Barcelona, 1983 (1959).

de voto» que intimidaban con la violencia para conseguir sufragios. Durante los mismos años, las pandillas blancas en Chicago fueron parte de los clubes sociales y deportivos que cumplían la función de estabilizar los vecindarios cercanos al cinturón negro (gueto) de manera de asegurar la división racial. Tuvieron mucho que ver con las políticas de segregación. Estos favores políticos muchas veces fueron recompensados con cargos para trabajar como policías, consiguiendo la inserción laboral formal, pero en un marco doctrinario de las instituciones policiales donde se buscaba regular el delito.

Cuatro décadas después se radicalizaron políticamente. Corrían tiempos de conmociones sociales, políticas y represión estatal. Algunos estudios relatan la aparición de las súper pandillas (supergangs) en las cárceles con un discurso nacionalista, acorde con la contracultura de la época. Allí convivían encerrados los jóvenes de los guetos junto con líderes sociales también encarcelados. La respuesta penal contra las pandillas y grupos sociales demandantes facilitó la transferencia de conocimientos y la construcción de causas comunes. Para los grupos juveniles fue un paso de las márgenes hacia el centro de lo social. Sin embargo, quedaron limitados a la retórica de la reivindicación, sin poder articular liderazgos y visiones que los llevaran a proponer una alternativa social.

En este contexto conservador, de mayor polarización económica y fragmentación social, la explicación sobre el involucramiento de jóvenes en pandillas fue asociarlas con las clases bajas y pobres, predominantemente negros y latinos, profundizando el componente racial en las políticas de seguridad. De este modo también, negar la condición transformadora que los grupos juveniles habían mostrado en los años '70, y justificar su persecución penal, según repasa Brotherton³⁷.

37. BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement»... *op. cit.*

Tabla 1
COMPARATIVO ENTRE LAS APROXIMACIONES
A LAS SUBCULTURAS JUVENILES

	MODELO NORTEAMERICANO (CHICAGO)	MODELO BRITÁNICO (SUBCULTURAS, CRIMINOLOGÍA CRÍTICA)	MODELO DE ORGANIZACIONES CALLEJERAS
METODOLOGÍA	Naturalista; modelos de Chicago, sociología del modo de vida supera al positivismo, medición, causalidades, acción racional, empirismo.	Fuerte énfasis en la crítica cultural, interpretación neomarxista, heurística, poco estudio de campo	Muchos métodos, se basa en el naturalismo de Chicago, el culturalismo británico neomarxista y la criminología cultural.
CLASES	Clase baja, proletaria y subproletaria.	Historia de la clase trabajadora y de las subculturas de clase media.	La clase trabajadora y subproletaria impregnada de experiencias específicas racial y étnica.
ACCIÓN	Acción racional para compensar la falta de estatus, la tensión de clases, y hacer bien en las estructuras de oportunidades.	Muy simbólico, estético y estilístico. Vinculados con soluciones mágicas y las diferentes formas de ocio en una sociedad capitalista clasi-sista. Socialmente se reproduce a la clase obrera.	Performativo, tanto racional como irracional, política e ideológica en una sociedad capitalista global. Vinculados a la construcción de la identidad, la creación de espacio, y los diferentes modos de construcción de clase.
MIRADA HISTÓRICA	Mayormente trans-histórica o ahistórica, sin embargo, hay excepciones (Hagedorn).	Arraigado en determinadas condiciones históricas.	Histórico, muy formado por resistencias discretas desde abajo y el control social sobre los grupos.
FORMAS DE REPRESENTACIÓN	Socialmente organizada, un poco de atención al traje y al lenguaje corporal y verbal.	Amplia gama de simbolismos que incluyen la música, la vestimenta e idioma.	Amplia gama de la performatividad y el simbolismo de la participación, lenguaje de la música, el grafiti, física y verbal, vestimenta y textos escritos.

Fuente: Brotherton³⁸.

38. BROTHERTON, D. «Street Organizations», en KONTONS, L. y BROHTERTON, D. (eds.), *Encyclopedia of Gangs*. Greenwood Press, Londres, 2008, p. 235.

Las llamadas «súper pandillas» terminaron nuevamente aisladas, borrando cualquier posibilidad de convertirse en referentes de algún cambio. Mantuvieron un discurso contestatario que no alcanzó para erigirse en representantes de sus comunidades. Por el contrario, fueron vistas como organizaciones de derechas, infiltradas, reproductoras de las condiciones de sometimiento racial y de clases.

Hubo un nuevo cambio de época.

Con el fin del milenio se aproxima una escena post industrial, la era de la información, otro punto de vista cobró impulso: las pandillas como actores políticos en los barrios urbanos social y económicamente postergados por un desarrollo desigual. En esta lectura de las pandillas y la política, la banda se ve como un actor de bajo nivel político y económico, capaz de dar protección a una comunidad del abuso del Estado, mediar en las controversias de justicia callejera y ofrecer algunos servicios en ausencia del Estado o de cualquier forma de legítima de acumulación de capital³⁹.

Los tiempos cambiaron, los grupos cambiaron y la perspectiva teórica también debe cambiar.

2.2.2. Resistencia y movimiento social

Brotherton sostiene la concepción de las pandillas como posibles organizaciones de resistencia sobre tres pilares: estudios de movimientos sociales, la identidad de resistencia y la sociedad de la comunicación como un nuevo momento global. Lo hace valiéndose fundamentalmente de los aportes teóricos de Alain Touraine (la lucha por imponer un sentido a la historia) y Manuel Castells (identidades de resistencia).

Alain Touraine entiende que en cada movimiento hay actores que pelean por el control de la historicidad: definir las grandes orientaciones de la sociedad y sus relaciones. Por lo tanto, los movimientos

39. *Ibíd.*

sociales no solo buscan el cambio social sino que intentan sacar a la luz esas orientaciones de la sociedad subyacentes expresadas en las instituciones con las que el movimiento está en conflicto. Se trata de imponer una cultura que genere las acciones transformadoras⁴⁰.

Siguiendo a Touraine, Castells⁴¹ aplica su teoría de los movimientos sociales a la era de la información. Analiza la importancia de la identidad como una construcción de las comunidades excluidas en la modernidad tardía. A partir de un marco teórico ecléctico, explica la emergencia de los movimientos de resistencia que a veces no persiguen el cambio estructural, pero pueden definir sus espacios culturales.

Para Castells, la identidad es el proceso de construcción de significados tanto por individuos como por colectivos, por el que ciertos recursos de sentido son priorizados sobre otros y eventualmente internalizados. E identifica tres tipos diferentes de identidad que son factores importantes en el desarrollo de los movimientos sociales: legitimidad, resistencia e identidad de proyecto. En los movimientos sociales interactúan estas identidades, aportando a su complejidad. Pero son la identidad de resistencia y la identidad de proyecto las que se relacionan con los movimientos de oposición a un orden social determinado. Pero en tiempos posmodernos tiene más relevancia la identidad de proyecto, porque es consecuencia del proceso en que los miembros y sus respectivas afiliaciones crean sus autorrepresentaciones y actúan en consecuencia.

A partir de estos aportes, Brotherton se propone repensar las pandillas como organizaciones callejeras. Si la literatura previa ya revisada nos da argumentos para entender las pandillas en su dimensión política, entonces hay que repensar esos estudios y ampliarlos. Plantea como un primer desafío cambiar el concepto de pandillas por «organización de la calle», contrastando distintos momentos de los grupos en el ámbito local de estudio (Nueva York), pero que intenta generalizarlo como fenómeno de época.

40. TOURAINE, A. *El retorno del actor... op. cit.*

41. CASTELLS, M. *La era de la información... op. cit.*

Tabla 2
CAMBIO DE PANDILLAS EN NUEVA YORK (1985-1999)

COMPARACIÓN	ORGANIZACIONES CALLEJERAS (STREET ORGANIZATIONS)	PANDILLAS (GANGS)
PERIODO	1996-1999	1985-1995
ESTRUCTURA	Vertical con creciente nivel de descentralización.	Vertical con limitado nivel de autonomía local.
TERRITORIO	Extraterritorial	Situado territorialmente
IDEOLOGÍA	Comunitaria/utopía/espiritual	Supervivencia callejera/empresarial/sectaria.
EDUCACIÓN	Pro escuela en la retórica y en la práctica.	Antiescuela en la práctica, pero retóricamente pro escuela.
DELINCUENCIA	Aunque algunas personas se dediquen a la delincuencia, esto no es sancionado por el grupo.	Retórica antidelincuencia, pero alta tolerancia en la práctica
GESTIÓN DE CONFLICTOS	Mayormente negociación y mediación en los conflictos inter e intragrupo con soluciones físicas como último recurso.	Negociación y mediación, pero confrontación y soluciones retributivas entre grupos; la solución al conflicto es común intragrupos y al interior de los grupos.
ATUENDO	Collares y colores a menudo mostrados en sus lugares.	Colores y objetos de consumo mostrados universalmente.
INTEGRACIÓN	Alta solidaridad, mantenida a través de la presión moral y política.	Lealtad mantenida a través de amenazas físicas y presión del grupo.
DURACIÓN	Permanencia a largo plazo; entrada y salida del grupo a través de un acuerdo de consentimiento mutuo.	Permanencia a largo plazo; entrada a través de mutuo consentimiento, salida más difícil e incluye penalidades físicas.
COMUNICACIÓN	Reuniones locales y generales, boletines, reuniones cara a cara.	Locales y generales, y reuniones cara a cara, pero muchas decisiones tomadas a través de misivas secretas.

Fuente: Traducido de BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement», en HAGEDORN, J. (ed.), *Gangs in the global city. Alternatives to Traditional Criminology*. Illinois University, Chicago, 2007.

El segundo desafío es construir un marco teórico que permita un análisis más profundo de las pandillas en su dimensión política. Las respuestas las da Touraine con los tres principios que identifica en la construcción del movimiento social posindustrial: identidad, oposición y totalidad.

¿Cómo se configura esa identidad de resistencia? Carles Feixa lo explica en el contexto de las pandillas españolas formadas principalmente por inmigrantes latinos, valiéndose de elementos de las teorías del interaccionismo simbólico: «Para cualquier grupo alejado del poder, la única manera de recuperar cierta autoestima personal y colectiva es reforzar lo que otros consideran negativo de la propia imagen. En ese sentido, el hecho que alguien hable muy mal de algo provoca la reacción contraria». Pero, cómo opera el discurso mediático señalador de las pandillas en el refuerzo de estas identidades:

Lo nuevo en el caso de las pandillas, su exotización, su manipulación mediática, supone que los imaginarios que antes se transmitían vía oral o cara a cara, ahora se transmiten de múltiples maneras y no siempre de forma unidireccional. Los jóvenes utilizan los símbolos que encuentran en Internet, porque Internet se convierte cada vez más en el medio, en el territorio donde toda la retórica, la simbología de los chicos de la calle están presentes. Y al final ni los investigadores, pero tampoco los propios miembros saben qué hay de auténtico (entre comillas) y qué hay, digamos, de recuperación mágica en los símbolos, discursos, retóricas, incluso en la historia de estos grupos⁴².

Sintetizando, ¿qué es una organización callejera?

Es un grupo formado mayormente por jóvenes y adultos de una clase social marginada que intenta proveer a su membresía una identidad de resistencia, una oportunidad de ganar poder individual y colectivo, una voz para responder y cuestionar la cultura dominante, un refugio del estrés y presiones de la vida del barrio o gueto y una comunidad espiritual dentro de la cual los propios rituales sagrados pueden ser creados y practicados⁴³.

42. SANTILLAN, A. «Pandillas transnacionales: redes, flujos, memorias, identidades. Diálogo con Carles Feixa»... *op. cit.*, p. 143.

43. BROTHERTON, D. y BARRIOS, L. *The Almighty Latin King and Queen Nation...* *op. cit.*

2.2.3. Pandillas como institucionalización alternativa

La segunda perspectiva, con muchos puntos de contacto con la anterior para repensar el fenómeno, son las «pandillas institucionalizadas». Es decir, aquellas que formalizan sus estructuras e incluso llegan a redactar sus constituciones. En muchas, «sus miembros se refieren a sí mismos como integrantes de una organización». Se trata entonces de pensarlas como organizadoras de las personas, sus tiempos, sus lugares y acciones en esos espacios en que el Estado está ausente. Los guetos y villas son parte del cuarto mundo de la miseria del que habla Manuel Castells, y allí las pandillas ocupan un lugar cada vez más importante en la producción de lógicas sociales. «Cada pandilla es principalmente un producto del gueto y proporciona a sus miembros y comunidades un amplio rango de funciones sociales, económicas y simbólicas»⁴⁴.

Tomemos como ejemplos cuatro casos emblemáticos de institucionalización de pandillas: las súper pandillas de Chicago, las facciones de la droga en Río de Janeiro, las bandas de «color» como las bandas «numbers» de Ciudad del Cabo, y los Aztecas en las ciudades fronterizas entre Estados Unidos y México (especialmente Ciudad Juárez). En los cuatro casos nacieron en contextos de alta discriminación racial, se estructuraron dentro de prisiones y lideradas por referentes políticos encarcelados por las prácticas de represión. Inequidad, represión social, política y cárceles, cocaína y la defensa del espacio como mercado, racismo e identidad son los tres ejes que sostiene Hagedorn⁴⁵ como los factores para la institucionalización de las pandillas.

Hay que tener en cuenta: (a) El impacto sobre las pandillas de los procesos de aglomeración, gentrificación y la pacificación de las fronteras urbanas; (b) La relación entre la institucionalización de

44. HAGEDORN, J. «Introduction: Globalization, Gangs, and Traditional Criminology», en HAGEDORN, J. (ed.). *Gangs in the global city... op. cit.*, p. 301.

45. HAGEDORN, J. *A world of gangs. Armed Young Men and Gangsta Culture*. University of Minnesota Press, Chicago, 2008.

las pandillas contemporáneas y la informalización de la economía; (c) La convergencia del gueto y la prisión en el clima revanchista que se organiza en el ámbito carcelario.

El fenómeno de los grupos violentos puede entenderse como «nuevas guerras», según Mary Kaldor⁴⁶. En las últimas décadas predominan sobre los conflictos entre estados, los conflictos entre jóvenes de grupos armados. Se trata de grupos violentos y redes que incluyen sectas radicales de fundamentalistas islámicos, milicias de católicos y protestantes en Irlanda del Norte, pandillas hindúes y musulmanes en la India, grupos seculares revolucionarios como los zapatistas y otras guerrillas, células terroristas como Al Qaeda, los Warlords en los Balcanes y Somalia, tribus rivales en Rwanda y Burundi, sindicatos del crimen en Colombia, Nigeria, Rusia, entre otros⁴⁷.

Como ya hemos visto, los estudios de la Escuela de Chicago son un ejemplo de las teorías de la modernidad. Su desafío, que también alcanza a sus trabajos sobre pandillas, fue cómo asimilar a los inmigrantes y las culturas tradicionales a la nueva sociedad industrial. Modernizar y movilizar a las comunidades era la solución a la desorganización social y a la lucha de clases. Reformar e incluir al que se adaptara a un modelo predefinido. Creían en una racionalidad de parte del Estado y una capacidad de la sociedad civil para incluir evitando la discriminación, reduciendo la pobreza y la desorganización social.

Pero la perspectiva de la Escuela de Chicago, centrada en el desorden urbano y el efecto contagio, expresada en su paradigma ecológico, borró de sus estudios los aspectos vinculados a la segregación racial. Los tiempos han cambiado y hay un fortalecimiento de las perspectivas de grupos, religiones y localismo⁴⁸.

46. KALDOR, M. *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Tusquets Editores, Barcelona, 2001.

47. HAGEDORN, J. «Gangs in Late Modernity»... *op. cit.*, p. 297.

48. CASTELLS, M. *La era de la información...* *op. cit.*

Tabla 3
COMPARACIÓN DE PERSPECTIVAS

CRIMINOLOGÍA TRADICIONAL (ESCUELA DE CHICAGO)	NUEVAS PERSPECTIVAS ⁴⁹ (PANDILLAS COMO ORGANIZACIONES CALLEJERAS / INSTITUCIONALIZADORAS)
Las pandillas son grupos desviados y salidas temporales para los adolescentes en el camino progresivo de la modernización.	Mientras más pandillas hay de grupos de adolescentes pobres no supervisados, muchos otros son institucionalizados en guetos, barrios y favelas alrededor del mundo.
Las pandillas son una forma paradigmática de Estados Unidos, producidas por la industrialización y la urbanización.	Las pandillas se pueden encontrar en todo el mundo y responden a menudo a los cambios espaciales y a la globalización de las ciudades.
Las pandillas son principalmente jóvenes, producto de la desorganización social y no son primariamente organizaciones raciales o étnicas.	Las pandillas son actores sociales cuyas identidades son formadas por opresión étnica, racial y/o religiosa; a través de la participación en la economía informal; y a través de la construcción de género.

Fuente: Hagedorn⁵⁰.

Siguiendo a Hagedorn⁵¹, hay otro aspecto que también cambió: la idea de que la economía informal va a estar bajo el control de los estados nacionales, resulta inexacta. Por eso la relación estrecha que se puede observar en distintas partes del mundo entre pandillas y economías informales no es una excepción sino que se ha vuelto una regla. Y al mismo tiempo se han fortalecido los mercados y debilitado los estados nación. Se han privatizado muchas funciones que tenían los estados y han surgido redes criminales mundiales ante la incapacidad de control estatal sobre aspectos de sus gobiernos y sus sociedades. Los grupos criminales más sofisticados se han convertido en la vanguardia del capitalismo, con mayor capacidad de adaptación y de aprovechamiento de las oportunidades económicas que ofrece el debilitamiento de los estados nación.

49. Con aportes de la criminología cultural.

50. HAGEDORN, J. «Introduction: Globalization, Gangs, and Traditional Criminology»... *op. cit.*, p. 2.

51. HAGEDORN, J. «Gangs in Late Modernity»... *op. cit.*

En las últimas dos décadas, muchas pandillas en todo el mundo encontraron en la venta de drogas prohibidas una fuente de ingresos muy importante. Esto se entiende en la persistencia de la economía informal en la era actual y sus reglas de funcionamiento globales. «La organización del tráfico de drogas se ha convertido en un principio organizador central de las pandillas institucionalizadas (...) Las pandillas ahora no sólo proveen hermandad para los jóvenes sino también una iniciación al trabajo y una fugaz, pero atractiva promesa de fabulosas riquezas», describe Hagedorn⁵². Pero también estas organizaciones están involucradas en actos de extorsión, sicariato y cobro por protección para circular por territorios que controlan.

No hay que sorprenderse. La supervivencia en la economía informal ha sido una de las principales funciones de las pandillas organizadas. Hay que recordar que la prohibición de la venta de alcohol alentó la unificación de las pandillas de barrios en la mafia italiana de Al Capone y la formación de un *staff* permanente de matones y traficantes que permitía un nivel de ingresos para los jóvenes con perfiles violentos. Las Triads chinas controlan el mercado de drogas y personas desde hace décadas en el sur de Asia. Y en los últimos años, las bandas de todo el mundo aparecen vinculadas al negocio de drogas. También hay grupos armados con objetivos políticos que sobreviven por el tráfico o la protección a traficantes: Sendero Luminoso en Perú, los paramilitares y la guerrilla de las FARC en Colombia, Al Qaeda en Oriente Medio. Las fronteras entre organizaciones criminales, grupos nacionalistas, grupos integristas, organizaciones políticas, terroristas y pandillas, son borrosas.

Otro de los factores de la institucionalización de pandillas es el racial. La identidad racial ha sido ignorada en la mayoría de los estudios que hemos visto. «La segregación y la opresión racial han reforzado una identidad racial de gente oprimida», advierte Hagedorn⁵³. También apela a Castells para explicar que las identidades de resistencia son la base de movimientos sociales de todo tipo. La identidad de resistencia al racismo, siguiendo a Hagedorn, se

52. *Ibid.*, p. 303.

53. *Ibid.*, p. 298.

puede escuchar en el gangsta rap que relata aflicción, rabia, hiper masculinidad y una reacción individual ante la exclusión colectiva. Y observa que esta cultura muestra la realidad en cárceles y venta de drogas como un taller de la economía criminal y pandillas basadas en la organización social⁵⁴.

Pero las pandillas son más que rabia y masculinidad. Hay una coexistencia de pandillas surgidas por exclusión racial, política o religiosa que responde a las identidades de resistencia respecto a los procesos de la modernidad tardía. Es que la espiritualidad está relacionada con estas organizaciones, con sus identidades de resistencia y también suele estar atada a la violencia. Malcolm X es un ejemplo de activismo racial y religioso. Es que «en la modernidad tardía, racializar las identidades de resistencia es una posición clave de poder para los oprimidos, incluyendo pandillas»⁵⁵.

Teniendo en cuenta todo esto, podemos definir a las pandillas como «organizaciones de personas socialmente excluidas. Si bien las pandillas comienzan como grupos de adolescentes sin supervisión de pares y la mayoría sigue así, algunos se institucionalizan en barrios, favelas, guetos y prisiones. A menudo, estas pandillas institucionalizadas se convierten en empresas comerciales en la economía informal y unas pocas tienen algunos puntos de contacto con los cárteles internacionales. La mayoría comparte una identidad racial o étnica y una cultura de oposición que los medios de comunicación difunden. Las pandillas tienen vínculos variables con las instituciones convencionales y, en algunas situaciones, asumen roles sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos o militares»⁵⁶.

¿Dónde está el aporte de la criminología cultural? Esta definición de pandillas es diferente a las de diversas subculturas de Cloward y Ohlin⁵⁷, categorías organizacionales de Klein⁵⁸ o de ti-

54. CASTELLS, M. *La era de la información... op. cit.*

55. HAGEDORN, J. «Gangs in Late Modernity».... *op. cit.*, p. 301.

56. *Ibid.*, p. 309.

57. CLOWARD, R. y OHLIN, L. *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*. The Free Press, Nueva York, 1960.

58. KLEIN, M., KERNER, H., MAXSON, C. y WEITEKAMP, E. (eds.), *The Eurogang paradox... op. cit.*

pos evolutivos. La diferencia clave es el interés en la etnicidad y la institucionalización, características de la modernidad tardía. Esta perspectiva lleva a pensar el tema lejos de la justicia criminal. Y, como agrega Hagedorn: «El reconocimiento de las pandillas como actores sociales es una condición necesaria para la democracia en los Estados Unidos. Deben ser vistos como socialmente excluidos del proyecto moderno y no como la hez de la tierra». Y no solo en Estados Unidos.

En síntesis, estos grupos pueden ser pensados como actores sociales reaccionando contra la homogeneización movilizadora por el racismo, la segregación y la exclusión, en tiempos en que se fortalecen las referencias locales y los credos. Parece ser un proceso acelerado por las dinámicas económicas y de crecimientos poblacional globales. Resumamos:

- a) Hay urbanización fuera de la planificación y control estatal por una economía informal de los bienes, que genera condiciones para el crecimiento de pandillas. Sucede especialmente en América Latina, Asia y África.
- b) Los estados se han retractado mientras crecen el flujo financiero, las políticas monetarias neoliberales y se enfatiza en políticas punitivas hacia las comunidades marginalizadas. Las pandillas y otros grupos de jóvenes armados se despliegan en los vacíos que dejó el Estado de bienestar.
- c) Se fortalecieron las identidades culturales. Es el método principal de resistencia a la marginalización. El fundamentalismo religioso y el nacionalismo han sido adoptados por muchos miembros de pandillas; la cultura hip hop y la variante del gangsta rap también proveen poderosas identidades de resistencia e influencias.
- d) La globalización ha permitido el florecimiento en algunas áreas de la economía informal como forma de supervivencia y rentabilidad, conectada internacionalmente por pandillas, cárteles y otros grupos similares.

- e) Hay una nueva división del espacio en las ciudades a través del mundo, como consecuencia de la economía global⁵⁹. Desarrollo económico, hacer ciudades seguras y limpiezas étnicas, son las razones esgrimidas por los grupos dominantes y las mayorías religiosas para sacar a los otros de los espacios urbanos. Estos cambios espaciales han influenciado la naturaleza y la actividad de las pandillas.
- f) Algunas pandillas institucionalizadas comienzan a ser actores permanentes en comunidades y ciudades. Estas pandillas, a menudo, reemplazan o rivalizan con los grupos políticos desmoralizados y juegan roles importantes, aunque destructivos, en lo social, económico y político⁶⁰.

Hasta aquí revisamos dos líneas de estudio complementarias: pandillas como actores sociales (organizaciones sociales y pandillas como formas de institucionalización alternativa). La primera mirada observa los cambios en las organizaciones en el ámbito urbano y el proceso para mejorar sus condiciones de subsistencia. La otra perspectiva analiza el rol social de los grupos violentos en el ámbito de las economías ilícitas, construyendo identidades que se incluyen en la marginalidad y permiten la subsistencia.

Desde una perspectiva clásica, estos fenómenos hubieran sido reducidos a expresiones de criminalidad organizada. Nos interesa llegar más allá. El enfoque de la criminología cultural busca internarse en la dinámica de los grupos, sus acciones, sus construcciones de sentidos para alcanzar otra dimensión en la comprensión de la violencia y el delito.

3. ORGANIZACIONES JUVENILES COMO CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

A partir del repaso de estas líneas de investigación y los aportes de las nuevas miradas criminológicas, nos vamos aproximando a

59. CASTELLS, M. *La ciudad informacional*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.

60. HAGEDORN, J. «The global impact of the gangs»... *op. cit.*, p. 153-169.

otro entendimiento de las pandillas como actores sociales en el contexto de ciudades posindustriales y globalizadas. ¿Cuáles son los principales aportes de la criminología cultural para repensar el fenómeno del delito y también aplicarlo a las pandillas?

- a) Busca un tratamiento integral del crimen en sus aspectos de experiencia sensitiva y psicológica.
- b) Incorpora la experiencia dentro de la metodología, apartándose de cierto objetivismo.
- c) Describe la relación entre los factores ocultos y visibles del crimen como acción.
- d) Atiende a la producción de una estética propia de lo criminal, en términos de lo anormal y subversivo.
- e) Establece un repertorio de respuestas a las formas de control social.

Estas perspectivas son claramente aplicables al trabajo con pandillas. Digamos ahora que los aportes de la criminología cultural se puede advertir en los conceptos que presenta Feixa⁶¹. Habla de transnacionalismo desde arriba diferente del transaccionalismo desde abajo, «que es la suma de operaciones contrahegemónicas de las no elites que rechazan la asimilación hacia cualquier nación-estado incluyendo las prácticas cotidianas de la gente corriente». En el contexto de Barcelona, advierte que se presentan nuevas formas de socialibilidad sin fronteras geográficas ni de tiempo, pero que permiten reconstruir identidades globales. «Se trata de identidades híbridas que corresponden a las culturas juveniles de la era global».

Dentro de los grupos de adolescentes y jóvenes violentos, más o menos divagantes, más o menos organizados, hay capital social que es posible comprender y abordar desde su reconocimiento como

61. FEIXA, C. «Nuevos espacios de negociación intercultural», en VV. AA. *La política de lo diverso. ¿Producción, reconocimiento o apropiación de lo intercultural?* Ponencias presentadas en el I Training Seminar del Foro de Jóvenes Investigadores en Dinámicas interculturales. CIDOB, Barcelona, 29 y 30 de octubre de 2007.

grupos con derechos vulnerados. La única forma de gestionar esos conflictos es poner oreja y decodificarlos. Entonces, las medidas de control violento quedan relegadas a una última instancia.

En esta línea, sostienen Pérez y Luz:

La pertenencia a un grupo o colectivo organizado de jóvenes es un elemento positivo. Estas agrupaciones ofrecen unos lazos de solidaridad, identidad e institucionalidad que el Estado no tiene la capacidad de ofrecer. Son grupos que han adquirido sus propias tradiciones culturales. Dichas culturas están más parcialmente integradas a la cultura hegemónica que opuestas a ella. Lo que sí es condenable es el comportamiento violento (...) Estos grupos poseen estructuras institucionales particulares de identidad, autoridad, lealtad y sentimiento de pertenencia a un grupo, además de un conjunto de códigos y normas propias⁶².

Desde esta perspectiva, se requiere un cambio radical de rumbo de las políticas destinadas a estos grupos, con una agenda política que contemple los siguientes enfoques: políticas integrales, específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas, como desde hace casi un siglo propuso la Escuela de Chicago⁶³.

Un paso adelante es trabajar con los grupos de modo que puedan ser agentes sociales del cambio. La conciencia y el compromiso social para transformar las comunidades de parte de niños, niñas y jóvenes con historias marcadas por la violencia, tiene muchos antecedentes en nuestras sociedades latinoamericanas.

La prevención social a través del compromiso social que trasciende el presente eterno, el tiempo paralelo, y que en cambio estimula identidades y compromisos, también fuera del grupo, da respuesta a las nuevas formas de exclusión en la modernidad tardía. Aporta relatos integradores, identidades colectivas y seguridad en

62. PÉREZ, R. y LUZ, D. «El fenómeno de la violencia armada organizada», en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 4, FLACSO Ecuador, Quito, mayo 2008, pp. 75-76.

63. *Ibíd.*

contextos de inmediatez absoluta, fragmentación de la vida, de los espacios urbanos, de las historias y las experiencias. Concluyendo: es necesario valorar las oportunidades de prevención que ofrecen el reconocimiento y la participación de niños, niñas y jóvenes en transformar a través del compromiso social y el involucramiento político las condiciones, tanto estructurales como culturales, que generan violencia⁶⁴.

En el próximo acápite revisaremos algunos programas que entienden los grupos juveniles afectados por la violencia como organizaciones, valiéndose de preceptos comunes con la criminología cultural como organizaciones, como actores políticos capaces de generar cambios.

4. GRUPOS JUVENILES AFECTADOS

POR LA VIOLENCIA COMO ACTORES SOCIALES DEL CAMBIO

La criminología cultural es una elaboración conceptual de algunos de los teóricos de la criminología crítica, que encuentran en los estudios culturales una mirada sobre la producción discursiva contrahegemónica para entender las formas de violencia como reacciones a los procesos de una sociedad excluyente a partir de formas bulímicas.

Este enfoque teórico aporta un marco conceptual para pensar las pandillas y grupos de jóvenes en situación de violencia como actores en la construcción de un nuevo orden en el espacio marginal, que participan en las disputas por poder y las prácticas violentas con una cara visible de este comportamiento. No se trata de justificar la violencia, sino de entender las dinámicas que operan detrás de esta, evitando la clasificación de los comportamientos que fundamentan la supresión violenta de los conflictos que proponen en beneficio de un orden que no los incluye. El desafío es

64. APPIOLAZA, M. «Participación, respeto y compromiso social: condiciones para prevenir la violencia con niños, niñas y jóvenes», en *Desafíos para el planeamiento estratégico de la seguridad ciudadana*. Ministerio de Seguridad e Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Buenos Aires, 2012.

entender a los grupos y sus miembros como sujetos de derecho, más allá de sus comportamientos, entender los conflictos que proponen apelando a veces a la violencia, para prevenirla a través de una gestión asertiva.

En este capítulo analizaremos brevemente cuatro proyectos que se basan metodológicamente en la criminología cultural, que abordaron pandillas como grupos en distintos contextos, mostrando que para una buena comprensión y abordaje es necesario trabajar con los grupos y entregarles herramientas para que expresen los conflictos hacia el orden social de manera no violenta. Esto implica transformaciones en los grupos, pero también en el entorno. En estos primeros casos analizados, las universidades y el propio gobierno fueron los que tomaron la iniciativa de reconocerlos como actores sociales.

Luego revisaremos otros ejemplos donde el trabajo con grupos incluyó, además de abandonar comportamientos violentos, la concientización y acción política de los grupos para incidir en cambios de su entorno. Se trata de modificar las causas estructurales de la violencia que sufrieron y reprodujeron. Sobre este aspecto ensayaremos algunas reflexiones para finalizar el capítulo.

4.1. De organizaciones de la calle a actores sociales

La criminología cultural propone el tratamiento integral para la violencia, trabajar desde una perspectiva vivencial entendiendo la relación entre factores visibles y ocultos, y concibiéndolo como un repertorio alternativo a las prácticas más tradicionales del control social. Aplicado a pandillas y grupos de jóvenes afectados por la violencia, Brotherton identifica cuatro ejes a partir del trabajo con Latin Kings en Nueva York⁶⁵.

- a) Hay interés en el aspecto emocional. Hay una apuesta emocional en el acto transgresor. Por ejemplo, los pandilleros Latin Kings

65. BROTHERTON, D. «La globalización de los Latin Kings: criminología cultural y la banda transnacional»... *op. cit.*, pp. 32-38.

le dan mucha importancia al aspecto emocional, los rituales, representación, al juego, y a otras formas de trabajo expresivo y trascendente. La pertenencia no es un acto racional, sino que hay un posicionamiento físico y emocional, de compromiso con sus pares como ámbito intermedio; es un acto de clase que está determinado por historias de juego de poder.

- b) Lo *underground*. Busca los aspectos ocultos de la ciudad, lo que está debajo de la superficie con la etnografía, en lugar de usar encuestas. Los Latin Kings asumen la ciudad como un todo, y se diferencian de otras organizaciones juveniles callejeras por el rechazo a la idea de territorio. Brotherton los describe como vagabundos urbanos. De este modo permiten a otros identificarse y rescatar su identidad en otras partes del mundo. Lo que la Escuela de Chicago vería como algo patológico, puede ser leído como fortalezas de la comunidad, capacidad de adaptación y resistencia.
- c) Resistencia social. Pone atención sobre actos conscientes e inconscientes de desafío y transgresión. Esos actos muestran y extienden las relaciones de opresión vividas, la añoranza de la libertad y autonomía. Estos aspectos de infrapolítica aparecen en acciones de los grupos: participación en protestas políticas; en difusión de conceptos e ideas que critican las desigualdades de poder en las sociedades; tienen capacidad de autorganización, de producir contra-memoria y reacción a un orden impuesto por el mercado laboral y el consumo; interactúan con otros grupos cuestionadores del sistema, convirtiéndolo en autorreflexión e intentos de transformación.
- d) Relativismo. No se ocupa de juzgar normalidades sociales, ni códigos de pandillas, sino que respeta los conocimientos de los excluidos, analizados a través de distintas formas de producción de mensajes. Crear un conocimiento cuestionador del orden es también un desafío de los investigadores que, al sumergirse en las dinámicas del grupo, deben revisar sus prácticas y distancias.

Visitemos casos donde las tecnologías, las artes urbanas y las propias dinámicas de poder por el control territorial son abordadas reconociendo la dimensión subjetiva, revisando las múltiples dimensiones de los grupos, entendiendo sus prácticas como una respuesta que aporta insumos para un trabajo integral de prevención de la violencia en función de la cohesión social.

4.1.1. Nueva York: organizaciones de la calle

El Proyecto Organizaciones de la Calle lo desarrolló la Universidad de la Ciudad de Nueva York-John Jay College, bajo la dirección del psicólogo Luis Barrios y el sociólogo David Brotherton, de quienes hemos analizado sus aportes teóricos. La iniciativa tenía entre sus metas y objetivos acompañar, concientizar, organizar, movilizar y documentar críticamente las subculturas juveniles en las calles de la ciudad de Nueva York. Los guiaba una metodología de investigación, acción y participación. La experiencia dio insumos para romper con los rudimentos de la psicología y la sociología tradicional sobre el tema de pandillas. La experiencia buscó empoderar a la comunidad y a los jóvenes envueltos en estos grupos, y articular sus voces a través de publicaciones y presentaciones académicas y comunitarias. El resultado final fue la consolidación de los grupos como actores sociales incidiendo en políticas públicas. Conozcamos un poco más.

El trabajo con pandillas se inició en 1996, promediando el mandato del alcalde conservador Rudolf Giuliani, el «líder más populista y autoritario de Nueva York en el último siglo», según el propio Brotherton. Esa gestión tuvo como principal consigna reducir la tasa de criminalidad, reducir la inversión en servicios sociales calificados como excesivos, y preservar la ciudad como un ámbito para vivir y hacer negocios.

La dinámica política colocó a los Latin King como el paradigma del enemigo público para el orden y la seguridad de Nueva York. Fueron etiquetados como parte de un círculo vicioso que afectaba a dominicanos y puertorriqueños de clases populares. Un juicio

al jefe de la pandilla terminó de montar una escena maniquea del bien contra el mal.

En las comunidades donde se originaban las pandillas, las condiciones sociales de vida eran de deterioro urbano y social. La mitad era pobre, sin educación secundaria completa, dos de cada tres familias eran monoparentales y en la misma proporción no tenían seguro de salud. Estos grupos latinos estaban en peores condiciones de vida que los blancos y afroamericanos.

La vinculación con la pandilla la realizó el reverendo Luis Barrios, con unos 600 o 700 miembros varones y entre 50 y 100 mujeres. La propuesta fue ayudar a documentar el proceso de transformación que la pandilla vivió en la ciudad. La investigación etnográfica de tres años incluyó observación participativa y no participativa, entrevistas a pandilleros en ámbitos escolares, laborales, judiciales y penitenciarios, así como entrevistas a decenas de pandilleros para construir sus historias de vida⁶⁶.

A la hora de describir el grupo, sostienen que estaba compuesto principalmente por puertorriqueños y dominicanos de primera y segunda generación, que venían de familias proletarias o subproletarias. En el periodo de análisis, donde también influyó la interacción con los investigadores, el grupo se comprometió socialmente a buscar un cambio en las políticas de exclusión y violencia inspirado por «una combinación de temas de justicia social y catolicismo, pentecostalismo y demás religiones sincréticas del nuevo mundo. La variación politizada del grupo se fue definiendo como “organización de la calle”, un colectivo de la calle híbrido que tenía las características de ambos: movimiento social y banda»⁶⁷.

La pandilla tiene hoy una dimensión internacional, con referentes en distintos países. La investigación, aproximación, experiencia de trabajo y consolidación de demandas en Nueva York sirvió como apoyo a otras experiencias con los Latin Kings and Queens Nation en el mundo.

66. BROTHERTON, D. «Toward the gangs as a social movement»... *op. cit.*, p. 262.

67. BROTHERTON, D. «La globalización de los Latin Kings: criminología cultural y la banda transnacional»... *op. cit.*, p. 30.

4.1.2. Barcelona: legalización de los grupos latinos

La muerte en Barcelona de un joven en 2003, aparente víctima de un enfrentamiento entre dos pandillas latinas, generó pánico moral. Las pandillas latinas se instalaron como tema de agenda. Lo que no reflejaban las noticias era la presencia de «miles de muchachos y muchachas, llegados desde fines de los años noventa (gracias fundamentalmente a diversos procesos de reagrupación familiar), (des)terrados de sus lugares y redes sociales de origen en uno de los momentos más críticos de sus vidas (la siempre difícil transición a la vida adulta), y enfrentados en su lugar de destino a adultos (a) terrados frente a su liminaridad jurídica e institucional»⁶⁸.

Los jóvenes eran de la clase trabajadora, con elementos culturales e ideológicos y estilos de distintas tradiciones: latinoamericanos (pandillas o naciones), transnacionalizados como las tribus urbanas y otras formas difundidas de manera virtual. Un fenómeno de subculturas superpuestas conviviendo en el ámbito urbano de Barcelona y estableciendo diversas disputas simbólicas y territoriales.

Un tiempo después del crimen y mientras el tema de las pandillas latinas seguía en la agenda mediática, los Latin Kings comenzaron un proceso de transformación. Fue el resultado de discusiones internas impulsadas por el gobierno de la ciudad en las que decidieron que debían buscar reconocimiento y apartarse de los parques, espacios donde hasta ese momento venían reuniéndose y enfrentándose. Era una decisión por apartarse de prácticas violentas.

Al mismo tiempo, venía desarrollándose un estudio sobre el fenómeno de pandillas en la ciudad, propuesto por el Consejo de la Juventud. Los investigadores estaban en contacto con los Latin Kings gracias a una carta de presentación que hizo Luis Barrios (vinculado a la pandilla a través del trabajo en Nueva York). Es importante destacar aquí el carácter de globalización del grupo y cómo los vínculos establecidos en una ciudad resultaron válidos

68. FEIXA, C. «Nuevos espacios de negociación intercultural»... *op. cit.*

para los pandilleros en otro continente. Como consecuencia, se facilitó el proceso de trabajo y luego el acercamiento que hicieron los investigadores entre los pandilleros y funcionarios municipales.

La presentación de esta investigación sobre el fenómeno de las pandillas dio otra visibilidad a los Kings y sus adversarios, los Ñetas. Fue el paso previo a un proceso complejo pero interesante en el que los King empezaron a desarrollar su proyecto para ser reconocidos como una asociación civil y salir de la clandestinidad con el asesoramiento del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. Se necesitaron varios meses de reuniones entre los miembros de base de los grupos y de asambleas para discutir el borrador de los estatutos de la asociación. El acta fue aprobada y se mantuvo fiel a sus principios, pero también acorde a la legislación catalana, según cuentan Carles Feixa y Luis Barrios⁶⁹.

El Departamento de Justicia de Cataluña aprobó los estatutos y quedó constituida la Asociación Reyes y Reinas de Catalunya. «Nuestra aproximación se asentó en las siguientes líneas: conocimiento de la realidad, anticipación y prevención; plantear, ante problemas de dimensión social, soluciones sociales, diálogo y participación comunitaria, y legalidad y Estado de Derecho (...) Cualquier intervención preventiva que persiga la recuperación social del conflicto y no sólo la simple desaparición del problema, debe contemplar junto a la intervención social, el aporte de alternativas, la movilización de la comunidad y, en el caso que nos ocupa, la oportunidad del cambio en las organizaciones (...) El trabajo transversal de las diferentes agencias y operadores públicos, junto al compromiso de diversas organizaciones cívicas de inmigrantes y de derechos humanos, nos permitió abordar un proceso, aun bajo la hipótesis de transformación de una realidad con un alto riesgo potencial de fractura social», explica Josep Lahosa, responsable político del proceso como Secretario de Prevención de Barcelona⁷⁰.

69. FEIXA, C. y BARRIOS, L. «De “banda” a asociación juvenil», en *Revista Mundo Hispano*, febrero 2007.

70. LAHOSA, J. «Pandillas juveniles en España: la aproximación de Barcelona»... *op. cit.*, p. 55.

El proceso de reconocimiento fue seguido por una serie de acciones comunitarias que contribuyeron a fortalecer la asociación de los Reyes y Reinas, pero también a insertarlos en la dinámica social: (a) Constitución de dos entidades jurídicas: la Organización Cultural de Reyes y Reinas Latinos en Catalunya y la Asociación Sociocultural Deportiva y Musical de Ñetas. (b) Fedelatina inició un proyecto que, bajo la denominación «talleres de Comunicación para Jóvenes», desarrolló intervenciones para fomentar la creatividad para la resolución de problemáticas que los afectan. (c) Programa de sexualidad responsable con la Agencia de Salud Pública de Barcelona. (d) Con el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, se impulsó la «Misión Fotográfica Barcelona 2007», en la que un grupo de la Asociación de Reyes y Reinas Latinos de Catalunya trabaja con un fotógrafo reconocido, con el fin de captar sus relaciones con el medio urbano. (e) Talleres de radio, televisión y prensa escrita, así como la constitución de una productora musical. (f) Con Nou Barris Acull se desarrolló Unidos por el Flow, una iniciativa de trabajo con culturas urbanas como forma de expresión artística y generación de condiciones laborales.

De acuerdo con Lahosa,

los resultados demuestran que estas políticas han sido positivas. Los jóvenes han aprendido a relacionarse con la administración pública, también conocen mejor los resortes comunitarios, en definitiva, son socialmente más autónomos. Sin embargo, sabemos que hay tensiones, que hay individuos en los grupos, o incluso nuevos grupos que pueden surgir y preferir situarse en los límites de legalidad. En todo caso, la ciudad y el sector público están en mejores condiciones para responder⁷¹.

Como en el trabajo con Latin Kings en Nueva York, es posible advertir que existieron elementos de abordaje surgidos desde una perspectiva de la criminología cultural. En primer lugar, una investigación que permitiera un entendimiento integral de los grupos y

71. *Ibíd.*, p. 57.

sus culturas, desentrañando factores ocultos y visibles, de modo de proponer un abordaje integral. Ese abordaje no se basó en la perspectiva de la persecución penal, sino en proponer una alternativa en la que investigadores, funcionarios y juventudes participaran en una experiencia personal, valorando la dimensión subjetiva y construyendo propuestas que los sacaran del rol de sujetos a controlar para posicionarlos en un rol de actores sociales del cambio. A partir de ahí, reforzaron el proceso de transformación y pacificación del grupo.

4.1.3. Ecuador: reconocimiento, formación y comunicación con Latin Kings

El trabajo con Latin Kings en Barcelona fue el antecedente del proyecto de trabajo en Quito, Ecuador. El vínculo con los referentes españoles abrió la puerta a los investigadores en Ecuador encabezados por Mauro Cerbino, para una aproximación hacia el grupo local. Pero no fue un proceso sencillo y rápido. Los jóvenes dudaban sobre las intenciones que movían a los investigadores que intentaban aproximarse al grupo, en un contexto de alto hostigamiento de parte del discurso mediático y de las prácticas policiales.

Explica Cerbino que, rompiendo metodologías tradicionales, se aproximaron al grupo atendiendo demandas de jóvenes Latin Kings que excedían un rol académico pasivo: querían lograr que la policía no los persiguiera y que mejoraran las condiciones de vida de los miembros del grupo. El rol del investigador, en sintonía con las propuestas de la criminología cultural, iba más allá de lo académico, asumiendo papel activo y de vínculo entre jóvenes e instituciones para que cambiaran su percepción social⁷².

Las primeras actividades implicaron generar lazos de confianza con los medios de comunicación, aportando información para distinguir quiénes cometían delitos y no eran parte de la pandilla.

72. CERBINO, M. *El Lugar de la violencia: perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. Taurus/FLACSO Ecuador, Quito, 2012.

El vínculo con el Estado fue a través del Municipio Metropolitano de Quito en el proceso para que obtuvieran personería jurídica y se convirtieran en una corporación. El presidente Rafael Correa se las entregó en agosto de 2007: se convirtieron legalmente en la Corporación de Reyes y Reinas Latinas de Ecuador. Este reconocimiento trajo aparejadas responsabilidades y la necesidad de generar habilidades para relacionarse. Así surgió el proyecto Centros Tecnológicos de Organizaciones Juveniles (CETOJ), en una cooperación entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Municipio de Quito.

La finalidad del CETOJ era:

crear un espacio de interlocución ciudadano para que los jóvenes interactúen entre sí, con la comunidad y el gobierno local desde sus propios intereses, expectativas y propuestas en base al uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pero el punto de partida del proyecto, según explica Cerbino, fue comprender, observar y escuchar a los y las jóvenes en sus formas de actuar y significar el mundo. Esto implica también reconocer sus valores, sus maneras, ya que buscan ser visibles en una sociedad excluyente. En fin, el CETOJ buscaba conocer las condiciones estructurales donde surgen las violencias, carencias y vulneraciones de derechos en los ámbitos donde viven los jóvenes.

El CETOJ ofreció formación en etnografía y métodos de autoinvestigación, uso de equipo y herramientas informáticas, gestión de emprendimientos de economía solidaria, educación en construcción de ciudadanía y fortalecimiento de derechos, y formación de nuevos formadores para ampliar los alcances del proyecto. Esto implicó una metodología de formación y capacitación particular, que incluyó: conocer el vocabulario, construir al interlocutor como sujeto, y formar en prácticas contrahegemónicas para la transformación y el ejercicio de ciudadanía como práctica cotidiana.

La pedagogía participativa del proyecto logró su momento de máxima visibilidad con la muestra «Demo LK». Es importante des-

tacar que los ejes de gestión que ha identificado el CETOJ para que los Latin Kings completen su proceso son: (a) Político: participación en la constituyente, mesas de trabajo con movimientos sociales, definir posiciones respecto al gobierno y a las políticas públicas. (b) Cultural: gestión de espacios de conciertos, producciones audiovisuales y musicales. (c) Social: reconstruir tejido social desde la organización con nuevos emprendimientos de financiamiento mixto.

Prácticamente no hubo participación en actos ilegales de los miembros del proyecto que funcionó en base al reconocimiento, la participación y articulación de demandas para la transformación de las condiciones sociales.

4.1.4. Santo Domingo: poder juvenil en la imagen

El cuarto caso que tomamos de trabajo con pandillas desde una perspectiva de la criminología cultural, se desarrolló en República Dominicana. Allí participaron líderes y miembros de las «naciones» (pandillas juveniles), con edades que oscilaban entre los 12 y 24 años, formando la Red de Jóvenes Unidos. Provenían de barrios populares de Santo Domingo y trabajaron con una metodología de investigación-acción-participación sobre el problema del Sida.

Para documentar esta experiencia, nos basamos en un reporte parcial correspondiente al periodo de dos años a partir de 2004 (Antonio de Moya, 2008), donde se indica que el contexto dominicano es de alto nivel de exclusión económico, racial y con una mayor carga represiva sobre la juventud. El proyecto se desarrolló con el apoyo técnico y financiero del gobierno de República Dominicana, a través del Consejo Presidencial del Sida, y tenía como principal objetivo crear una estrategia experimental para la prevención de la enfermedad.

Según explican los participantes, las herramientas sobre las que se montó el proyecto son la participación y movilización para el cambio social, a través de técnicas de concienciación y comunicación comunitaria alternativas expresadas en artes populares como los grafitis, música y teatro.

En una primera etapa, jóvenes varones y mujeres de 20 naciones u organizaciones callejeras de barrios marginados de Santo Domingo (Guachupita y Cristo Rey) fueron formados por estudiantes de Medicina sobre la prevención del contagio del Sida, informando sobre los riesgos y alentando el uso del condón. Los pandilleros se comprometían a pintar grafitis, después de una discusión de grupo donde se decidían los mensajes e ilustraciones.

Sin entrar en detalles sobre el desarrollo del proyecto, digamos que las actividades e investigación en el periodo analizado permitieron alcanzar algunas conclusiones que refuerzan la perspectiva de análisis que venimos abordando: (a) La conflictividad de los jóvenes de las pandillas por el territorio es el resultado de la construcción de una idea de lo masculino basada en la cultura tradicional, que resulta opresora para los jóvenes y que finalmente sirve al exterminio de una forma de cultura callejera. (b) La empatía y el respeto a estas culturas juveniles genera respuestas movilizadoras. (c) Los miembros de las pandillas juveniles tienen un capital cultural y social, digno de ser valorado. Es posible ponerlo en juego a través de los líderes. (d) Aquellos temas que son entendidos como amenazas a la comunidad, en este caso el Sida, son de interés común y generan cambios profundos en las actitudes. (e) Se pueden definir políticas públicas para cambiar radicalmente la situación de la juventud, más allá de la generación de empleos (percibida como parte de una lógica de mantener un statu quo). La oferta de diversos empleos es una experiencia valiosa con resultados interesantes; sin embargo, en ámbitos de marginalidad avanzada, pueden ser causa de mayores conflictos⁷³.

Es posible establecer vínculos con las experiencias de Nueva York y Barcelona.

En Santo Domingo también vemos aspectos del modelo de organización de la calle de la ciudad de Nueva York, pero hay cualidades

73. WACQUANT, L. *Los condenados de la ciudad. Ghetto, periferia y Estado*. Manantial, Buenos Aires, 2007.

específicas que reflejan la condición colonizada dominicana. Por ejemplo, mientras que los miembros son en su mayoría chicos locales de las clases bajas del barrio, hay también un número creciente de miembros que han sido educados y socializados en los Estados Unidos y conocidos como los «Dominican-Yorks». Muchos de ellos son deportados y por lo mismo doblemente estigmatizados como miembros de bandas y como ex delincuentes de los Estados Unidos. Es más, el grupo existe dentro de una economía política constituida sustancialmente por la economía lícita y la ilícita informal del Caribe y Sudamérica. Por ello, es natural que los miembros que han crecido en los barrios más pobres, donde el desempleo y el subempleo son la norma, sean atraídos por la estructura de oportunidades que brinda la economía informal, la cual en gran parte está conectada con el tráfico de drogas. Como consecuencia, el grupo tiene más elementos en común con sus orígenes en Chicago, al estar envuelto en negocios callejeros y disputas territoriales. Al mismo tiempo, también son parte de una red social urbana de «naciones» jóvenes que trabajan proactivamente en la solución de los problemas de la comunidad local, tales como la violencia interna en los grupos, el VIH-Sida, y la propagación de la enfermedad del dengue⁷⁴.

En coincidencia, los dominicanos responsables de la iniciativa y la investigación sostienen que las pandillas o naciones no proponen conflictos violentos desde una lógica revolucionaria. Pero sí tienen un componente transformador desde donde se sostuvo la iniciativa: «Tal vez las verdaderas transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales y espirituales sólo podrán ocurrir desde ahora bajo el signo de la paz con justicia»⁷⁵. Nuevamente, un

74. BROTHERTON, D. «La globalización de los Latin Kings: criminología cultural y la banda transnacional»... *op. cit.*, p. 31.

75. ANTONIO DE MOYA, E., BARRIOS, L., CASTRO, Lino, PEÑA, V. y JIMENEZ, L. (2008). «En mi barrio hay vida: VIH/Sida. Graffiti y poder juvenil en Santo Domingo», en CERBINO, M. y BARRIOS, L. (eds.), *Otras naciones...* *op. cit.*

abordaje integral, reconociendo las diversas juventudes, poniendo en primer lugar la experiencia del investigador y de los jóvenes, de modo de construir un aprendizaje de las dinámicas grupales, de las expectativas individuales y de los condicionantes sociales. Entonces, surgió una propuesta de trabajo alternativa al control criminalizante del grupo —pese a ser definido como grupo de riesgo ante la violencia— para abordar el problema desde una perspectiva integral, gestionando los conflictos y reconociendo a los jóvenes como actores sociales relevantes para el cambio.

4.2. Participación e involucramiento como opción

Hasta aquí surge un elemento común, rescatable desde una metodología de criminología cultural que presta atención a la dimensión vivencial de los grupos y su capacidad para proponer un repertorio alternativo al control social. Ese aspecto en común es que los niños, niñas y jóvenes afectados por la violencia pueden ser actores sociales relevantes en el cambio de las condiciones del entorno social donde surgen. Sus actos pueden ser también actos de resistencia (en una dimensión de micropolítica y no estructurados como movimientos sociales). Esta forma de participación se transforma entonces en un elemento para la prevención social de la violencia y el delito a partir de la participación efectiva, elemento estructurante de los derechos humanos. Veamos qué sucede en dos casos paradigmáticos.

En los barrios de Ciudad Juárez (México) más afectados por pandillas, muchas veces involucradas en el crimen organizado, se desarrolla el proyecto Casa de Promoción Juvenil. Se basa en metodologías participativas que reconocen y respetan como sujetos de derechos a los y las jóvenes expuestos a situaciones de mucha violencia (en el hogar, en el barrio y en una sociedad que niega todo tipo de derechos). Educan en espacios de diálogo, negociación y participación para que se reconozcan como personas, al tiempo que se constituyen primero en parte de grupos, luego en ciudadanos con compromisos y con responsabilidades sobre sus

proyectos particulares, como son los de toda la comunidad. En otras palabras, es un proceso de subjetivación y de construcción de ciudadanía emancipada que plantea sus conflictos en torno al ámbito comunitario como una forma de conquista de derechos y de transformación de las condiciones estructurales que facilitaron la condición de violencia en la que se encuentran.

El proyecto Luta pela paz (Lucha por la paz) nació como una academia de boxeo en la favela La Maré, en Río de Janeiro, dirigida por Luke Dodwney, antropólogo y exboxeador amateur. Es una comunidad tomada por facciones del crimen organizado. El desarrollo del proyecto, que se inició como una pequeña iniciativa de la organización Viva Rio, significó un espacio de recreo y formación en un entorno hacinado, violento. Algunos de los adolescentes y jóvenes que participan eran utilizados por el narcotráfico como soldados, sometidos a situaciones de mucha violencia. Se pudo implementar porque hubo tolerancia de parte de los jefes criminales que controlaban la favela. Una aceptación tácita, quizás porque se entiende que es algo bueno para la comunidad y que los niños involucrados en el tráfico no son buenos para nadie.

Los aportes del proyecto para prevenir la violencia fueron el aprendizaje de un deporte donde el esfuerzo a lo largo del tiempo produce resultados (dejar de vivir al día), respeto del entorno y seguridad personal ante un contexto de agresión permanente. El boxeo aportó la disciplina y las rutinas de las prácticas. También hubo prohibición de consumos nocivos dentro de la academia. Quienes querían participar en el proceso de trabajo debían tener buenas calificaciones escolares y asistir a talleres de formación en distintas disciplinas. También se involucraron en el gobierno del proyecto, y más tarde en procesos políticos de incidencia por los derechos de los niños y de los jóvenes. Aportó gratificaciones simbólicas y algunos participantes asumieron compromisos de incidencia política y social para mejorar las condiciones de vida en sus comunidades.

Casa de Promoción Juvenil y Lucha por la Paz, son dos proyectos que tienen un enfoque de conciencia y compromiso social para

transformar las comunidades de parte de niños, niñas y jóvenes con historias marcadas por la violencia, y tienen muchos antecedentes en nuestras sociedades latinoamericanas. Lo vimos asociado con el boxeo, con el arte urbano y también en los proyectos de Ciudad Juárez. Lo podemos rastrear, además, en las juventudes sindicales de principios del siglo pasado o en la militancia social de base —religiosa y política— que genera inclusión con apoyo a la formación escolar, reflexión social, solidaridad, identidades colectivas, protección y respeto.

5. PUNTOS EN COMÚN Y LECCIONES APRENDIDAS

Hay una variedad muy amplia de proyectos orientados a la prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes. Cuando esa violencia es agravada por la presencia de armas de fuego y la participación en grupos violentos, generalmente involucrados en mercados ilícitos, la variedad se acota.

La investigación «Ni guerra, ni paz», trabajo referencial a la hora de presentar el fenómeno de niñez y juventudes involucradas en violencia armada organizada (COAV), sugiere una serie de lecciones aprendidas y acciones para abordar el fenómeno⁷⁶. Las principales recomendaciones son:

- a) Reconocer la especificidad del problema de niños, niñas y jóvenes sometidos a situaciones de violencia y participando en grupos armados. Distinguirlo del crimen común, pero también de niños soldados.
- b) Diseñar políticas específicas en el ámbito de gobiernos locales, basadas en un análisis del fenómeno, de los factores de riesgo e influencias que llevan al involucramiento para plantear entonces prácticas preventivas.

76. DOWDNEY, L. *Ni guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Viveiros de Castro Editora, Río de Janeiro, 2005. También véase Íd. *Niños en el tráfico de drogas. Un estudio de caso sobre los niños involucrados en la violencia armada organizada en Río de Janeiro*. ISER/Viva Río, Río de Janeiro, 2003.

- c) Establecer políticas específicas que reduzcan los riesgos (educación, pobreza, justicia, control de armas, policías de proximidad). También construir resiliencia a través de redes comunitarias de prevención y rehabilitación.
- d) Estudio, monitoreo e investigación permanente de la evolución del fenómeno de violencia armada.
- e) Reformas en las prácticas policiales, en la Justicia.
- f) Políticas de desmovilización y reintegración.

Sistematizando aún más el abordaje y planteándolo en términos de violencia de pandillas, Rebeca Pérez lo resume en movilización, desarme e integración (MDI)⁷⁷. En un primer momento se propone establecer una estrategia de movilización y contactos con los grupos, para lo que será necesario también un marco legal y actores capaces de establecer vínculos con los grupos de niños, niñas y jóvenes en pandillas. Luego establecer prácticas de desarme que no sean en sí mismas un despojo del arma, sino también acuerdos que conduzcan al tercer momento, el de integración social y económica, facilitando el acceso a educación, salud, servicios, recreación y también convivencia pacífica.

Otra de las visiones de abordaje de infancia y juventudes afectadas por la violencia va más lejos del enfoque de riesgo, enfatizando en que deben ser sujetos activos de las transformaciones, capaces de liderar con sus grupos el cambio de sus realidades. Como sostiene en su hipótesis la investigación *Maras y pandillas en Centroamérica*, es más fácil movilizar el capital social que los cambios estructurales socioeconómicos (factores estructurales) para prevenir y reducir la violencia. Por eso apuesta a la movilización del capital social positivo⁷⁸.

77. PÉREZ, R. y LUZ, D. «El fenómeno de la violencia armada organizada»... *op. cit.*, pp. 72-80.

78. CRUZ, J. M., CARRANZA, M. y SANTACRUZ, M. «Teoría y método: capital social y pandillas en Centroamérica», en ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*, Vol. II, Universidad Centroamericana Simeón Cañas Editores, San Salvador, 2004.

En los casos presentados hemos visto no solo el capital social en el entorno comunitario como causa de la aparición de pandillas, sino también que lo suplanta un capital social dentro de los propios grupos: vínculos negociados, liderazgos y dinámicas de los grupos pueden ser la herramienta movilizadora⁷⁹.

Un relevamiento de los programas de abordaje exitosos de pandillas en América Central y Estados Unidos, realizado por Washington Office on Latin America, también coincide en algunos de estos aspectos⁸⁰. Sostiene que esos programas incluyen: (a) Protagonismo comunitario, participativo, involucrando a instituciones educativas, de salud, religiosas, policía y principalmente el gobierno local, en los que el gobierno aporte asistencia técnica y financiamiento. (b) Evaluación de condiciones de violencia y diseño de proyectos en el ámbito local, con la participación y el reconocimiento de niños, niñas y jóvenes, respetando su identidad y pertenencia en relación con las pandillas. Quienes han sido parte de pandillas y programas suelen ser los mejores articuladores. (c) Deben tener relaciones con la mayor cantidad posible de organizaciones comunitarias locales que ya desarrollan programas, así como relaciones constructivas con la policía local.

Pasando en limpio: los programas de prevención y abordaje de la violencia en adolescentes y jóvenes deben tener una perspectiva de derechos, reconocer a todos los actores, garantizar su participación efectiva, valorar los capitales sociales dentro de las propias organizaciones y negociar pautas que permitan el desarrollo de las iniciativas en el ámbito local, sin descuidar la transformación de las políticas generales. Ahora el desafío es metodológico: de qué modo garantizar todas estas condiciones. En los programas arriba analizados pudimos ver cómo los deportes, las tecnologías y las artes urbanas son un buen espacio para el abordaje.

79. BROTHERTON, D. y BARRIOS, L. «The Almighty Latin King and Queen Nation: Street Politics and the Transformation of a New York City Gang»... *op. cit.*; CERBINO, M. *Jóvenes en la calle... op. cit.*

80. Washington Office on Latin America. *Atreviéndose a querer*. WOLA, Washington, D.C., 2009.

Vanderschueren agrega también la formación espiritual como forma de prevención de la violencia y como camino de salida de la actividad pandilleril. Es posible recoger en la región muchas historias de gente que optó salir de las pandillas a partir de un compromiso espiritual⁸¹. Agreguemos uno más: la participación política⁸². Históricamente, los sindicatos y las organizaciones políticas comunitarias han aportado identidad, contención y pertenencia a los niños, niñas y jóvenes. Incluso, han transmitido un sentido de transcendencia superador de la supervivencia cotidiana, el tiempo fuera del tiempo con que describe Perea la vida de las pandillas. Ya hemos mencionado ejemplos en que la búsqueda de respeto, reconocimiento y el fortalecimiento de una identidad se fortalece en la acción colectiva. Pero, además, desde una perspectiva de derechos, nada mejor que los miembros del grupo involucrados en la incidencia para transformar sus comunidades y prevenir la violencia⁸³.

Construyamos una conclusión parcial a partir de las observaciones de Josep Lahosa, que ha contribuido con su experiencia trabajando con las pandillas en Barcelona. En diálogo con el autor, revisando los ejes de este trabajo y algunas experiencias, se desprenden tres conceptos centrales en torno a los enfoques teóricos y las posibilidades de replicabilidad.

- a) *Heterogeneidad cultural*. La situación de pandillas en grandes ciudades es de gran heterogeneidad. Hay que tomar distancia del enfoque de la Escuela de Chicago, donde la estratificación por razones antropológicas es central. Es difícil aislar tan claramente grupos por razones étnicas y culturales. El espacio urbano es

81. VANDERSCHUEREN, F. *Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. UN-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, Nairobi, 2010.

82. APPIOLAZA, M. «Participación, respeto y compromiso social: condiciones para prevenir la violencia con niños, niñas y jóvenes», en *Desafíos para el planeamiento estratégico de la seguridad ciudadana*. Ministerio de Seguridad e Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Buenos Aires, 2012.

83. *Ibíd.*

un espacio de hibridaciones y mezclas. Por ejemplo, los Latin Kings en Barcelona, reúnen a gentes de distintas etnias donde los latinos son solo uno de los grupos. Hay filipinos, magrebíes, chinos y por supuesto españoles. El líder de los Latin Kings en Barcelona es un catalán casado con la hermana del líder en Quito. Por un lado existe heterogeneidad, pero por otro capacidad federativa de las pandillas.

- b) *Organizaciones de calle.* Las pandillas o grupos juveniles de calle son heterogéneas y no tienen como función principal el delito. Son un espacio de apoyo y complementación de pares, donde se ponen en evidencia los lazos perdidos y las necesidades. Entonces, es importante distinguir en la categorización. Su objetivo principal no es delinquir. El enfoque no debe ser criminal. Lahosa distingue: «las políticas sociales deben abordar a los grupos como grupos y la Justicia como individuos». Entonces, no es aceptable la figura de asociación ilícita en estos grupos ni tampoco heterogeneidad propuesta por el enfoque punitivo. En el caso de Barcelona no disputan el dominio territorial y mantienen relaciones con el Estado a partir de una experiencia de quiebre colectiva —según coinciden Carles Feixas y Mauro Cervino— o como consecuencia de las experiencias individuales en relación con el Estado de bienestar (en la hipótesis defendida por Lahosa). Las experiencias como grupo, cualquiera sea la hipótesis, les permite otra institucionalización y consolidación como grupos. Es decir, el cambio en las prácticas es posible a través de una experiencia colectiva.
- c) *No hay una praxis de la resistencia.* Si bien es frecuente encontrar discursos respecto a la resistencia a la exclusión de parte de los miembros de algunas de estas organizaciones de calle, es difícil que sean sostenibles en el tiempo y que se plasmen en acciones de resistencia política, en los términos tradicionales de acciones políticas. En este punto, la perspectiva de Lahosa —marcada por su rol estatal—, desconfía de la posibilidad de la formación automática de un nuevo grupo subalterno dispuesto al cambio. A diferencia de la mirada de Barrios, Brotherton, y

también Cerbino, se sitúa en una perspectiva de movimientos sociales diferente a la que eligen otros autores de la mano de Touraine. En este punto, nos inclinamos a pensar que la relación con el Estado puede marcar una puerta de entrada para una institucionalización (distinta a la institucionalización en las márgenes y mercados ilegales que describe Hagedorn). Y también que el proceso para constituirse en actores sociales con capacidad de incidencia política necesita de instancias de reconocimiento, formación y participación efectiva.

Pasando en limpio, los casos en que los grupos se muestran con mucha heterogeneidad, fragmentación, dinamismo y prácticas delictivas permanentes, la propuesta es lograr un abordaje individual sobre el delito porque es imposible la prevención en un clima de impunidad, y el abordaje del grupo desde una perspectiva de derechos.

III

MINORÍAS VIOLENTAS, OLIGARQUÍAS DEPRAVADAS. LOS ORÍGENES DE LA VIOLENCIA EN HONDURAS

Marvin Barahona

INTRODUCCIÓN

Cuando se trata de temas como la violencia, la pobreza o la corrupción, lo más fácil es seguir el camino trillado de evaluar el comportamiento estadístico para medir sus consecuencias sociales, olvidando muchas veces el origen histórico y el lugar preciso que estas ocupan en el orden social. A pesar de su historicidad, estos temas son recurrentes en la historia hondureña desde el siglo XIX y, en conjunto, han contribuido a estigmatizar la identidad nacional. Cabe, por tanto, preguntar: ¿qué factores han determinado la existencia de estos fenómenos sociales y su perpetuación durante tanto tiempo? ¿Qué papel juegan y qué lugar ocupan en el orden social?

Esta contribución, focalizada en la violencia, sus causas y orígenes en Honduras, asume que, a pesar de las consecuencias devastadoras que fenómenos como la violencia puedan tener en la configuración histórica y social de un país, no son la causa social de sí mismos, puesto que carecen de la capacidad intrínseca de autogeneración que se le atribuye a organismos biológicos y otras estructuras que se hallan en la naturaleza. Desde esa perspectiva, se conciben las causas y el origen de la violencia como fenómenos generados más allá de sí mismos, considerándolos por tanto un hecho social y un mecanismo que intermedia la manifestación de otros fenómenos sociales y políticos subyacentes en la sociedad hondureña.

Esta perspectiva es clave para desvirtuar que la violencia es una «cultura» que nació y se desarrolló con plena autonomía, para ser asimilada por la población como mecanismo de relación social basado en la aniquilación del «otro», al margen de los factores que real y objetivamente determinan su entorno social y político. Por eso se asume que, cuando la violencia se asocia con la etiqueta «cultura», se corre el riesgo de aumentar su peso como estigma social de la población receptora y —con más facilidad de la que pudiera pensarse— arribar a conclusiones que asocian criterios descalificadores sobre el origen histórico-cultural de un pueblo y la aparición, en determinados tiempos y contextos, de conductas antisociales como la violencia.

Asumiendo una perspectiva contrapuesta al reduccionismo con el que suele tratarse en Honduras la violencia y sus orígenes, este ensayo se propone articular una serie de fenómenos políticos y sociales (descomposición de la institucionalidad estatal, crisis de identidad nacional, cambios socioeconómicos en proceso) en torno a la explicación sobre los orígenes de la violencia, buscando identificar lo que se oculta detrás de esta, hasta llegar a su trasfondo real.

Tal propósito presenta diversas exigencias; entre otras, la de interrogar a la historia sobre el papel que determinadas minorías han jugado en la construcción del Estado nacional, indispensable para sustentar la hipótesis de que el principal foco de violencia en la historia pasada y presente de Honduras han sido el Estado y las minorías que lo han conducido desde su constitución como nación independiente.

El título que da nombre a este ensayo no solo intenta aproximarse a las conclusiones obtenidas de las reflexiones que se presentan a continuación, sino también entroncar con temas sensibles para la opinión pública hondureña que, desde el golpe de Estado de 2009, percibe con mayor claridad la existencia de un vínculo estrecho entre el autoritarismo estatal, la presencia de minorías violentas y de conductas ilícitas en el comportamiento de los grupos oligárquicos que conducen la gestión estatal. A ello ha contribuido, además, el hecho de que en los últimos años el Estado hondureño ha venido

siendo calificado, nacional e internacionalmente, como un «Estado corrupto» o como «el país de los golpes de Estado», que hacen coincidir el autoritarismo y la corrupción en torno de valoraciones sobre el Estado y el comportamiento de las elites que lo conducen.

Las preguntas obligadas surgen espontáneamente: ¿si el Estado es corrupto, quiénes lo corrompieron? ¿Si el país es violento, quiénes lo han gobernado por casi dos siglos y lo condujeron hasta la espiral de violencia más elevada de su historia? En este contexto, «Minorías violentas, oligarquías depravadas» no es un título gratuito, ni una postura ideológica; es solo un reflejo de la realidad.

La violencia y sus consecuencias compiten estadísticamente con otros flagelos que aquejan a Honduras, especialmente la corrupción pública. Según el diccionario de la RAE, depravar es pervertir, además de viciar y adulterar; y, depravado, es «demasiado viciado en las costumbres». Otras palabras del mismo género, cargadas de intención, como depravadamente, significan «malvadamente, con malicia suma».

La «intención malvada» y la «malicia suma» convergen en Honduras con el cinismo político, con mayor agudeza desde el golpe de Estado de 2009, sin olvidar que en el pasado lejano y reciente la desvergüenza y la obscenidad, implícitas en el significado de cinismo, han sido una conducta reiterada de la clase política y los grupos de poder; y, por lo mismo, violencia, depravación y cinismo se presentan juntos en un contexto político y social que sufre de una brutal degradación ética y moral.

Un solo ejemplo de esta convergencia más que semántica. Tras la cuestionada elección de los fiscales generales de la República en el Congreso Nacional, las denuncias de corrupción no se hicieron esperar. El propio expresidente del gobierno de facto en 2009, Roberto Micheletti Baín, denunció que diputados amigos suyos le informaron que personajes vinculados al poder, utilizando a diputados del Partido Liberal, ofrecieron sobornos desde 400 mil hasta dos millones de lempiras (unos cien mil dólares) a los diputados que vendieran sus votos para elegir a los nuevos fiscales, según los designios de los grupos de poder, lo cual lograron. En este caso,

la denuncia de Micheletti Baín, señalado por sus críticos como el líder de la minoría violenta que condujo el golpe de Estado en 2009, puso al descubierto que la depravación oligárquica, del Estado y sus instituciones, es algo más que un tema de interés histórico.

Para los fines de este ensayo, historicidad y contemporaneidad son dos componentes fundamentales del hilo conductor que se sigue para explicar los orígenes de la violencia y sus estrechos vínculos con la política, sin soslayar que, en Honduras, la política ha sido la continuidad de la violencia por otros medios.

1. RAÍCES HISTÓRICAS DE LA VIOLENCIA EN HONDURAS: UNA APROXIMACIÓN INDISPENSABLE

¿Qué sabemos, realmente, de los orígenes y consecuencias de la violencia en Honduras? Sabemos, por los resultados de investigaciones relevantes, que desde 1824 hasta los últimos años del siglo XIX ocurrieron 98 cambios de gobierno, cuyo promedio de vida fue de apenas ocho meses. Entre 1827 y 1900 se registraron 213 acciones de guerra civil. En el siglo XX, a pesar de que el número de cambios de gobierno entre el inicio del siglo y el ascenso a la presidencia del general Tiburcio Carías Andino (1933) se redujo a 14 deposiciones, el número de acciones de guerra civil siguió siendo considerable: 159.

Estas acciones —transformadas en revueltas y asonadas que expulsaban al gobierno de turno—, establecían una relación estrecha entre violencia y política, que tenía como protagonistas principales a las minorías que usufructuaban el poder o pretendían hacerlo, y a los partidos políticos que les servían como instrumentos para promoverlas. Respecto del papel de estas minorías y de su responsabilidad en la generación de violencia e inestabilidad política no existe duda: durante los periodos mencionados, ningún gobierno fue depuesto por una insurrección popular impulsada por las clases populares —constituídas en esa época por mestizos e indígenas pobres—, excluidas de toda participación ciudadana por no ser propietarios o letrados, según lo ordenado por la mayoría de las constituciones políticas decretadas en ese tiempo.

Es ineludible destacar que las «guerras civiles», la inestabilidad política y el caos que predominaron en la época, tuvieron como telón de fondo una aguda crisis de identidad por la indefinición de un proyecto de nación que marcara las pautas respecto de lo que Honduras pretendía ser como república independiente. Los antecedentes de tal crisis se remontan a la dislocación del orden social colonial desde 1821 y los conflictos políticos que caracterizaron el ensayo federativo del periodo 1824-1838. No obstante, hasta la reforma liberal de 1876, la violencia siguió siendo un signo característico de la falta de consenso político para erigir un Estado nacional.

Ubicar la violencia del siglo XIX en un contexto general de crisis de identidad nacional no es gratuito; el cambio político acelerado en esos años creó una bipolaridad entre el centro de dirección política ubicado en la antigua capital provincial, y un número abundante de poblaciones mestizas e indígenas dispersas en el interior, que abría un escenario de lucha entre los propósitos hegemónicos del centro y la resistencia de la periferia local contra la voluntad centralizadora del nuevo Estado.

El centro y la periferia representaban fragmentos distintos y claramente diferenciados de la antigua identidad colonial, en proceso de cambio y, en algunos casos, como el de muchas comunidades indígenas, en proceso de disolución total. ¿Quién representaba la identidad nacional? Ninguno y todos a la vez. El problema estribaba en la brusca transformación de las antiguas fidelidades políticas, antes subsumidas por la Corona española y después por la pretensión de los criollos republicanos, liberales y conservadores, que por esa época se disputaban la dirección del joven Estado nacional. En tal caso, si el sentido de pertenencia estaba en cuestión, el sentido y el significado de la identidad nacional se difuminaba o se retraía a las poblaciones más resistentes al cambio; o, a las localidades y grupos sociales que impulsaban los cambios con mayor decisión. Esta ambigüedad aplazó por mucho tiempo el surgimiento de una identidad nacional compartida por todos y constituyó una de las fuentes de las debilidades del sentimiento nacional hondureño, uno de los más frágiles de Centroamérica. Las fuentes del cambio político y social de ese tiempo fueron la

introducción del liberalismo para sustentar ideológicamente el republicanismo instituido como forma de gobierno, y la ya mencionada desviación de las lealtades locales hacia nuevas lealtades políticas (el Estado y los partidos liberal y conservador), confrontadas en torno a la lucha por el poder.

Construir el Estado republicano, y no una nación de ciudadanos, era la prioridad de la época; y en el proceso se reveló la segregación social y política prevaleciente en la antigua provincia colonial hondureña, carente de unidad nacional y de una identidad colectiva homogénea. La violencia se convirtió, entonces, en intermediaria de la construcción de la nueva identidad nacional, ya fuese para fortalecer el Estado centralizado o para oponerse a su hegemonía; mientras que la unidad de la nación, y la construcción de la nación misma, fueron relegadas a un tiempo nunca señalado, puesto que la prioridad era crear el Estado y, a través de este, imponer a la población obediencia y sumisión ante el nuevo poder republicano.

En síntesis, en Honduras, el Estado surgió antes que la nación; pero el nuevo Estado no hizo ningún esfuerzo por unificar todos los fragmentos en que la «nación» estaba dividida —poblaciones mestizas, indígenas y negras segregadas social y políticamente— porque, para ello, hubiese sido necesaria una atribución igualitaria de derechos y el reconocimiento de todos como ciudadanos y ciudadanas en igualdad de condiciones. Pero, otorgar tal reconocimiento a las clases y los grupos sociales que en la Colonia se ubicaban en los escalones más bajos de la escala social, era demasiado pedir a los criollos regentes del nuevo Estado nacional.

En el contexto de la prioridad hegemónica, la violencia se convirtió en un activo instrumento para acelerar la construcción del Estado, a costa de la destrucción de la nación. Los logros más destacados de la época, como la reconfiguración del territorio nacional (departamentos, municipios, caseríos y aldeas en lugar de partidos, reducciones y pueblos de indios), la apropiación de la tierra por parte de la elite criolla, la legislación decretada y el surgimiento de una minoría dirigente en torno a la administración pública, consolidaron la hegemonía del Estado sobre la nación. Y esto fue posible porque la violencia —utilizada a la vez como medio de coacción y

de resistencia—, estuvo presente durante todo el periodo, como lo demuestran las «pacificaciones» efectuadas antes de la reforma liberal, e incluso en los primeros años de esta (1862-1879).

Las disputas por el poder remiten a factores que explican la violencia más allá de sí misma; en este caso, a la voluntad de imponer la centralidad del Estado y a las resistencias locales para salvaguardar la autonomía comunitaria, que nos hacen comprender que lo que estaba en juego era la construcción de un nuevo orden social, con muchos a favor y muchos en contra. Así, el vacío de poder fue llenado por la violencia, pero a un costo enorme para el tejido social y para el siempre aplazado nacimiento de la nación. Esto convirtió a la voluntad hegemónica del Estado centralizado en el principal foco generador de violencia, una de cuyas consecuencias fue hacer que el asalto al poder constituido apareciera como el mecanismo más expedito para que las minorías violentas y las oligarquías locales de ese tiempo participaran activamente en la reconstrucción del orden social.

En suma, durante medio siglo no se conoció ninguna revuelta indígena, campesina o de los artesanos —que constituían las capas populares del campo y la periferia «urbana»—, que haya empleado la violencia como recurso para derrocar al gobierno central e imponer cambios políticos y sociales a su favor. Esto explica la ausencia, entre las capas populares hondureñas, de una tradición insurreccional para asaltar el poder, mientras se fortalecía entre ellas una tradición de desacato a la ley que cuestionaba la legitimidad del nuevo Estado y resistía con sus acciones a la hegemonía centralizada por este.

Estos hechos permiten concluir que la violencia tiende a reproducirse y establecerse, con mayor firmeza, en coyunturas en que los tejidos sociales e institucionales atraviesan por crisis de identidad o se encuentran debilitados por la falta de consenso social y político respecto de la legitimidad del Estado o de todo el orden social. El vínculo entre violencia y política estuvo presente durante el proceso de construcción del Estado nacional, pero asumiendo unas características que hacen que resulte difícil afirmar si la violencia era la continuación de la política por otros medios o, inversamente, si la política era la continuación de la violencia por otros medios.

2. EL ESTADO OLIGÁRQUICO

La sociedad heterogénea nacida en la era colonial no fue acompañada en el siglo de la independencia por un Estado plural y democrático, sino por un modelo de Estado nación que se basó en una matriz oligárquica, asumida como instrumento de dominación por los criollos que pactaron la Independencia con España. Este modelo implicó, principalmente, la exclusión política de la diversidad humana, regional, cultural, económica y social heredada del régimen colonial. Y tal modelo no podía sostenerse sin recurrir a la violencia.

En un contexto histórico de más larga duración, las enormes desigualdades e inequidades que prevalecen en Honduras, como las violencias que las sustentan, surgieron de esa matriz oligárquica que, además de generar violencia, también producía inestabilidad política y social. No obstante, encontró un sustento firme en la alianza con viejos poderes, como la Iglesia católica, y los nuevos poderes locales transformados en representación municipal, girando en torno de la elite criolla.

La defensa del Estado oligárquico y de la propiedad privada, así como de la tradición religiosa —una fuente de identidad compartida por los criollos con la mayoría de la población—, se transformó en el bastión del nuevo poder que encabezó la construcción del Estado nacional. Según José del Valle (1777-1834), prócer ilustrado de la Independencia, «El primero que dijo “La propiedad es sagrada”, fue un dios digno de la adoración de los pueblos». Y a continuación explica detalladamente el origen histórico del derecho de propiedad en Centroamérica al informar que:

Fuimos los primeros en proclamar los derechos de libertad y propiedad el año de 1810, cuando se dieron instrucciones a nuestros representantes en Cortes, los repetimos en 1821, cuando nos pronunciamos independientes de España, los reiteramos en 1824, cuando se decretó la Constitución Política, los ratificamos en 1825 cuando se sancionó la ley. (...) Si la propiedad era sagrada entonces,

debe serlo ahora y en lo futuro, la razón no es de éste o de aquel año exclusivamente. Es de todos los años y días.

El poder criollo garantizó que los nuevos propietarios no fuesen perturbados por amenazas internas o externas, al atribuirle a su propia clase social derechos inalienables sobre el poder político y proclamar la legitimidad de un gobierno oligárquico sobre el que los criollos debían también ejercer su derecho de propiedad. Del Valle escribió que «El signo más cierto de haberse consolidado el sistema constitucional es la unidad de oposición; con una sola máxima. (...) Esta máxima es atender y cumplir la voluntad de la masa culta de la nación»; es decir, de los criollos.

Esta aseveración, que asociaba el derecho de propiedad con una supuesta legitimidad en el ejercicio exclusivo del poder político, es la que mejor explica no solo el nacimiento de una oligarquía criolla, sino también el nulo esfuerzo de los criollos para crear en su siglo las condiciones propicias para integrar social y políticamente la sociedad heredada de la Colonia; crear ciudadanos con igualdad de derechos e idéntico reconocimiento, no estaba en su agenda política.

Así se asentaron los fundamentos de una dominación política de clase que todavía prevalece, sustentada en una concepción ideológica que proclamaba la existencia de minorías ilustradas con derecho a gobernar la masa dispersa en la diversidad étnica y racial originada en la Colonia; y, de una clase social que, durante el proceso histórico de construcción del Estado nacional, se convirtió en una minoría violenta para seguir ejerciendo una dominación política basada en la violencia y el despojo. Este es uno de los componentes principales de su herencia política a la contemporaneidad hondureña, que actualmente ha encontrado eco en otras minorías que pretenden sustentar su poder en la imposición, el abuso y la arbitrariedad, a través de un ejercicio continuo de la violencia.

El liberalismo ideológico sustentó esta visión de gobierno oligárquico que, en el fondo, trataba de instaurar un Estado-clase, como llamaba Harold J. Laski a la estrecha asociación de inte-

reses económicos e ideológicos en torno de un proyecto político; en este caso, de la construcción del nuevo Estado nacional. El liberalismo triunfó porque en aquel momento era la ideología del cambio, la biblia de los propietarios y el credo de los ilustrados, hasta convertirse en el principal argumento de los criollos para poner en marcha su proyecto de Estado nación, acompañados por los conservadores que gobernaron alternativamente hasta la reforma liberal positivista de 1876.

Los fundamentos del nuevo Estado nacional estuvieron, además, vinculados indisolublemente con otros dos grandes temas y preocupaciones del pasado y el presente: el orden y el Estado de derecho. El orden, entendido durante la mayor parte de los siglos XIX y XX como «tranquilidad en la atmósfera pública», ausencia de rebeldía o de desacato a la autoridad, fue un ideal perseguido por liberales, conservadores y positivistas desde la Independencia. Sin embargo, fue hasta la reforma de 1876 cuando se comenzó a tener mayor conciencia de la necesidad de construir un Estado de derecho como fundamento del orden y del progreso, más allá de la defensa irrestricta del derecho de propiedad proclamada por los liberales y avalada por los conservadores.

El aporte de los reformadores de 1876 en esta materia derivó de la voluntad política empeñada en vincular el orden, el cumplimiento obligatorio y universal de la ley y la legitimidad política del Poder. Todo ello se concretaba en la apelación de Ramón Rosa (1848-1893), ideólogo de la reforma liberal, a la imparcialidad de la ley y en su insistencia en despolitizar la impartición de justicia, revelando así la ausencia de un Estado de derecho en el medio siglo de historia nacional que antecedió a dicha reforma. La apelación de Rosa establecía, además, vínculos precisos entre los privilegios oligárquicos, los partidos políticos y la impunidad del delito que, al ser amparados por la institucionalidad del Estado, despojaban de legitimidad al régimen político y desvirtuaban la existencia efectiva de un Estado de derecho.

3. VIOLENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

La estrecha relación entre violencia y política se mantuvo vigente durante la mayor parte de los siglos XIX y XX como violencia institucionalizada y, por tanto, ejercida por el Estado. Los partidos Liberal y Nacional, portadores de la tradición política hondureña, fueron y siguen siendo los principales factores de inestabilidad y debilitamiento de la institucionalidad estatal y soportes principales de la matriz oligárquica del Estado.

La ausencia de consenso político entre ambos para administrar el Estado no les ha impedido sostener una sólida y duradera alianza para mantener el statu quo, mientras que su negativa a institucionalizar espacios de resolución de conflictos —garantizando la legitimidad del Estado de derecho y su marco jurídico—, ha sido un foco permanente de violencia y distorsión de la vida institucional del Estado.

Paradójicamente, la institucionalización del bipartidismo como columna vertebral del régimen político actual nació de la guerra civil de 1924, cuyas devastadoras consecuencias obligaron a legitimar la alternabilidad pacífica en el gobierno entre ambos partidos. Pero este consenso mínimo no solo excluyó a otras fuerzas políticas, sino que además se convirtió en un mandato permanente que, aún en la década de 1980, se empecinaba en excluir del régimen político a cualquier otra formación política no identificada con el bipartidismo.

El bipartidismo histórico, ubicado en el efímero periodo 1924-1936, representó una salida pragmática para asegurar a los grupos de poder, herederos de la oligarquía criolla del siglo XIX, un firme control social a través de la estabilidad política. Sin embargo, la tendencia histórica más acendrada en el bipartidismo y los grupos oligárquicos hondureños es su terca oposición a todo consenso social y político que, en 1936, condujo a la dictadura de Tiburcio Carías y a una ruptura temporal del bipartidismo.

La dictadura, que encontró justificación «legal» en la reforma periódica de la Constitución para garantizar su continuidad, aportó

al régimen político una nueva característica: la búsqueda del «continuidismo» en el poder por parte del partido gobernante, a costa de la legitimidad del régimen político. El resultado más importante fue el «continuidismo» del bipartidismo como modelo de una gobernabilidad basada en la ilegitimidad y la manipulación permanente de la institucionalidad del Estado, hasta establecer la dictadura política y social que gobierna actualmente en Honduras a través de los partidos históricos. En la continuidad histórica, el bipartidismo resumió la pulsión dominante entre las figuras más prominentes de ambos partidos respecto del Poder, y se convirtió en el puente que unió lo más rancio de la tradición del gobierno oligárquico, con las formas contemporáneas de dominación, legitimando así la persistencia de la pareja oligarquía-bipartidismo.

Este modelo concentra el poder en manos de un caudillo y un partido que monopolizan el ejercicio de la violencia a través del control del Estado, utilizándola como disuasivo de la rebeldía y la disidencia política que puedan emerger de las clases populares, hasta llegar a los golpes de Estado en caso de necesidad. Una vez transformado en representante plenipotenciario del Estado, el bipartidismo utiliza el autoritarismo y el poder de la violencia como garantías de gobernabilidad, lo que casi siempre se traduce en decisiones políticas que promueven la militarización social.

La militarización de la sociedad hondureña ha sido renovada tras el golpe de Estado de 2009, como se observa en diversas leyes promulgadas por el gobierno actual; entre estas destacan las que asignan fuerzas militares a labores relacionadas con la seguridad ciudadana que, esencialmente, solo fortalecen el poderío militar y renuevan el peso de las Fuerzas Armadas en la conducción del Estado.

El vínculo entre el bipartidismo y las Fuerzas Armadas, tantas veces oculto cuando la atención se focaliza únicamente en el esquema de la institucionalidad formal —el bipartidismo representa los poderes del Estado y los militares son obedientes y no deliberantes—, merece mayor atención desde la perspectiva de la institucionalidad del poder real. El bipartidismo, oculto tras la majestad de los pode-

res del Estado, transfiere a las Fuerzas Armadas responsabilidades en la salvaguarda del régimen político, incluso en la custodia de las elecciones. Pero, lo más importante en este vínculo es su alto poder disuasivo en la sociedad, que no desconoce la alianza existente entre el bipartidismo y los militares. De hecho, la legitimidad institucional de las Fuerzas Armadas fue sancionada por el bipartidismo que condujo el pacto político por el que se decretó la Constitución de 1957, que convirtió a los militares en fieles de la balanza política, convirtiéndolos además en alternativa a todo disenso en torno a la dirección del Estado.

El vínculo filial, con altos y bajos, se consolidó en el último medio siglo a través de una lucrativa retroalimentación, tan funcional que cuando los gobiernos militares se agotaron en los últimos años de la década de 1970, el poder formal volvió al bipartidismo, a cambio de una enorme cuota de poder para los militares en los primeros gobiernos civiles de la transición política iniciada en 1982.

Tras el golpe de Estado de 2009, que unió a los sectores más conservadores del bipartidismo y las Fuerzas Armadas contra el presidente Zelaya Rosales, los militares fueron el blanco predilecto de las reacciones adversas al golpe de Estado, por lo que ahora se sospecha que cada nueva cuota de poder que se le concede a las Fuerzas Armadas —por ejemplo el Batallón Tigres y la Policía Militar—, son un reconocimiento a su participación decisiva en el golpe de Estado de 2009. Nuevamente, la política se presenta como continuación de la violencia por los medios de siempre.

El mayor efecto de la connivencia político-militar no estriba únicamente en la continuación efectiva y cotidiana de la militarización de la sociedad, sino en el convencimiento, ampliamente extendido en la sociedad, de que la dictadura bipartidista o la dictadura militar forman parte de su destino. Esta alianza consolida, además, el vínculo entre política y violencia, que sigue intermediando las relaciones sociales y políticas. En este contexto, todo esfuerzo por institucionalizar una democracia política y social, o para crear un Estado de derecho efectivo, naufraga ante el cerco político y militar que impide todo avance sustancial en estas materias.

4. LA GLOBALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

La transición política iniciada en 1982, que formalmente traspasó el poder de los militares a los civiles, determinó las tendencias predominantes en los nuevos contextos de violencia que se presentaron en las tres últimas décadas, por la agudización de los conflictos políticos a escala centroamericana durante el decenio 1979-1989. El contexto global fue la «guerra fría» entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que, además, coincidió con un incremento de la producción, consumo y tráfico de drogas que involucraba a América del Sur, Estados Unidos y Centroamérica.

No obstante, las preocupaciones fundamentales fueron la contrainsurgencia y el anticomunismo, que pronto condujeron a la represión y persecución de las organizaciones populares contestatarias. La violencia institucionalizada creó un clima de intimidación y temor generalizados, que predominó hasta las postrimerías del decenio de 1980. Los brotes de organización guerrillera en Honduras, inspirados por la revolución nicaragüense y la insurrección salvadoreña, no prosperaron; pero sirvieron como excusa para organizar los escuadrones de la muerte que los combatieron y erradicaron.

Una de las tantas secuelas del conflicto regional en Honduras fue la profusa circulación de armas de todo calibre en las décadas de 1980 y 1990, promovida por actores internos y externos. El lucrativo negocio originó negocios complementarios que cobraron auge en los años siguientes; entre otros, las empresas de seguridad privada. Estas multiplicaron el número de sus efectivos a finales de la década de 1990, hasta superar numéricamente el contingente del ejército nacional.

Paradójicamente, el crecimiento de la oferta de seguridad privada, la creación del Ministerio Público (1994) y la nueva Policía Nacional (1996), no lograron contener el avance sostenido de la delincuencia común y de otros actores que se fueron posicionando en el nuevo mercado en que se convirtió la violencia. En consecuencia, la década cerró con un balance negativo para la seguridad ciudadana, como lo aseveraba un estudio en 1999:

En diversas comunidades de los distintos municipios la gente ve limitado su accionar y la libre movilización por la situación de violencia y delincuencia que afecta directamente su vida cotidiana, tanto en el ámbito público como en el privado. Las calles han dejado de ser espacios para moverse libremente.

Los contextos de violencia, la libre circulación de armas, la crisis económica, la ausencia de políticas sociales y la transnacionalización de estos y otros fenómenos desde la década de 1990, prepararon el escenario en que surgieron las «maras» o pandillas juveniles, de gran impacto social y mediático, incluso en la actualidad. El crecimiento numérico de las maras y la rápida expansión de sus acciones, sumadas a la violencia generada por otros focos, llevó a la conclusión de que el nuevo contexto de violencia no tenía una sola explicación y mucho menos una sola causa.

El modo en que el Estado encaró las pandillas juveniles en su etapa inicial pasó del desdén a la perplejidad, y de esta al endurecimiento de la ley y aumento de la represión y la criminalización de miles de jóvenes marginalizados. Se estigmatizó a muchos jóvenes por su origen social y sus supuestos vínculos con las maras, ocultando la responsabilidad del Estado, que nunca impulsó políticas públicas para promover empleo y educación entre los jóvenes marginalizados en la ciudad y el campo.

Los «asentamientos humanos» marginales se multiplicaron desde la década de 1970, sin ser sometidos a regulaciones efectivas ni ser receptores de asistencia social. Las «invasiones» crecieron ante la displicencia oficial, que despertó la sospecha sobre una probable colusión entre los «invasores» y el bipartidismo, siempre ávido de clientela política y de espacios sociales prometedores para la demagogia. Así se reforzaron mutuamente la pobreza y la violencia, provocando políticas represivas en lugar de políticas sociales para enfrentar problemas con profundos orígenes estructurales.

Las políticas represivas para combatir las maras fueron un rotundo fracaso, tanto que en 2013 fueron las maras quienes ofrecieron una tregua al gobierno, para demostrar buena voluntad y dejar en claro que no son las únicas responsables por la crimina-

lidad predominante en Honduras. El trasfondo de este fracaso fue la adopción, por parte del Estado, de un enfoque errado, policiaco y militarista para enfrentar el desafío de la delincuencia juvenil, hasta que el problema se volvió inmanejable por las articulaciones establecidas durante el proceso entre las pandillas y la corrupción enquistada en instituciones clave del aparato estatal.

El resultado fue el surgimiento de una flagrante contradicción, que afectó —y sigue afectando— al Estado de derecho y sus instituciones: mientras se endurecía la legislación que criminalizaba a las maras, se ablandaba la institucionalidad de entes como la Policía Nacional. En determinado momento surgió un vínculo entre las maras y un sector corrupto de la Policía que, al acrecentar su poder y ampliar sus relaciones sociales, provocó la crisis que la Policía Nacional vive actualmente y que se pretende enfrentar por medio de su depuración, con escasos resultados hasta la fecha.

Según el estudio regional Demoskopia (2007), el 88% de los expandilleros encuestados en Honduras informó que la Policía recibe sobornos de las pandillas; y el 50% afirmó que los policías deciden los «impuestos» que las pandillas cobran a las comunidades. El estudio también reveló que el 66% de los vecinos y comerciantes de las comunidades más afectadas por la violencia afirmó que los mareros reciben armas de parte de policías. El estudio concluyó que:

De esto no se puede generalizar que la institución policial como un todo forme parte del crimen organizado, pero tanto este hecho como la errada política del Estado basada en la represión, indican que el principal desafío respecto al fenómeno de las maras o pandillas no es el fenómeno juvenil en sí, sino los problemas propios de la institucionalidad y de la respuesta estatal y social.

Ante su virtual privatización, la violencia pasó del control institucional y de un vínculo directo con la política, a manos de focos dispersos y al margen del control estatal. El círculo se cerró con el vertiginoso ascenso de la corrupción pública de cuello blanco, que también se amparó en la institucionalidad estatal para garantizar la impunidad de sus delitos, utilizando para ello el férreo control

que el bipartidismo ejerce sobre las instituciones de justicia y seguridad.

La impunidad fue el premio otorgado a los delincuentes de cuello blanco, al crimen organizado y el narcotráfico, consolidando así la persistencia y el crecimiento de la violencia a través de múltiples focos generadores. En consecuencia, la institucionalidad más afectada por el reforzamiento del vínculo entre política y violencia fue la relacionada con la impartición de justicia que, además de su legitimidad, perdió la escasa confianza que la ciudadanía depositaba en ella.

Esta conclusión encuentra mayor respaldo aún en el marco de la campaña electoral iniciada en 2012, cuando el Designado Presidencial Víctor Hugo Barnica, quien además cumplía elevadas funciones oficiales relacionadas con el combate al narcotráfico, informó a la prensa que todas las facciones de su partido, el gobernante Partido Nacional, son financiadas por el narcotráfico. Esta información fue precedida por la denuncia formulada por el padre Fausto Milla, de la Diócesis de Copán, según la cual candidatos a cargos de elección popular por el partido Libertad y Refundación (LIBRE) en el departamento de Copán, están vinculados al narcotráfico y reciben su apoyo financiero.

Estas afirmaciones, declaraciones o denuncias ya no sorprenden a nadie en la actualidad, por cuanto tuvieron en la década anterior referentes con nombres propios que participaban directamente en este tipo de ilícitos desde su condición de funcionarios electos en cargos de elección popular. Como lo reafirmó el exdiputado y exmiembro de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP), Matías Funes,

Ya un precandidato liberal, Mauricio Villeda Bermúdez, señaló que existen “narcoalcaldes” y “narcodiputados”, lo que generó la reacción contra ese político, cuando lo que ameritaba hacerse era una investigación. Lo peor que le podría pasar a Honduras, sin duda alguna, es caer en la condición de narco Estado. Por eso es importante atender el reclamo ciudadano en torno a auscultar el

origen del financiamiento de las campañas políticas, que en el caso de Honduras son altamente onerosas.

La incidencia de estos poderes ilícitos en las instituciones estatales —a través de funcionarios o de facciones políticas de los partidos decisivos en la política nacional—, reafirma que la política y la violencia no han cortado el cordón umbilical que las vinculó desde el pasado más lejano y les permitió incidir directamente en la construcción del modelo de Estado vigente. En consecuencia, tanto en el pasado como en el presente, la asociación de la política con la violencia ha contribuido de manera decisiva a reforzar la matriz oligárquica sobre la que se construyó el Estado nacional, especialmente al crear un clima adverso al establecimiento de un auténtico Estado de derecho, al aplazar sin fecha el nacimiento de una ciudadanía activa, y al sabotear casi sin pausa la paz y la estabilidad política y social necesarias para la vigencia de dicho Estado.

5. CONTEXTOS DE VIOLENCIA Y CRISIS DE IDENTIDAD NACIONAL

En Honduras, las crisis de identidad se presentan en momentos de transición asociados con la política y la economía, simultáneamente con fenómenos como la violencia y una frágil institucionalidad. En las primeras décadas del siglo xx, la transición de la economía minera y ganadera a la industria bananera provocó protestas contra la voracidad de las empresas bananeras estadounidenses asentadas en la Costa Norte, cuyo peso económico se tradujo en una injerencia política tan grande, que Honduras asumió la degradante etiqueta de «república bananera».

El periodo coincidió con un incremento de la violencia que culminó en la guerra civil de 1924 y el establecimiento de un destacamento de «marines» de Estados Unidos en Tegucigalpa, hasta que el conflicto político se dirimió en un barco de guerra estadounidense. Del pacto suscrito se instauró el bipartidismo. La identidad nacional sufrió una profunda herida al asumirse internacionalmente que «república bananera» significaba, primordialmente, caos y corrupción

política; ausencia de ley y de orden; y, la existencia de un Estado tan débil que, con facilidad, se vendía al mejor postor.

En la década de 1980 surgieron otros factores de desequilibrio: el vacío de poder que dejaron los gobiernos militares y la amenaza de insurrección popular que emanaba del contexto centroamericano. La violencia y la militarización, atizadas por la doctrina de seguridad nacional, así como la renuncia oficiosa a la soberanía nacional, le endosaron a Honduras nuevas etiquetas para descalificar su identidad nacional: «USS Honduras» y «república alquilada», que connotaban la obediencia servil de Honduras ante la política contrainsurgente de los Estados Unidos en Centroamérica. Simultáneamente, en menos de una década, se produjo la transición de la economía bananera, que históricamente simbolizó la participación hondureña en el mercado mundial, a una economía maquiladora y palmera.

Es así que en las décadas de 1920 y 1980 coincidieron el predominio alcanzado por la violencia asociada a la política y el descrédito debilitante de la identidad nacional, con transiciones económicas de profundo impacto social, signos visibles del agotamiento de antiguos ciclos económicos y del inicio de nuevas formas de relación con la economía internacional. No obstante, el tránsito a la modernización de la economía y la violencia, presente en ambos casos, no fue la causa principal de crisis en la identidad nacional; solo fue el catalizador que reveló la existencia de una sociedad débilmente integrada, afectada por profundas rupturas internas y una regulación normativa que poco o nada aportaban a su cohesión social.

Los mismos signos de crisis y ruptura se presentaron desde el establecimiento de la industria maquiladora en la Costa Norte (1985) y la aceleración del proceso migratorio emprendido por miles de hondureños a los Estados Unidos desde los últimos años de la década de 1990. Estas transformaciones solo incidieron en la crisis de identidad nacional en la medida que dejaron al descubierto que, promover el desarrollo económico por medio de concesiones excesivas al capital extranjero, implica renunciar a la soberanía nacional, fundamento de todo proyecto de identidad nacional. Desde esta perspectiva se puede afirmar que tanto el «sueño americano»

de los migrantes, como el sueño de los grupos de poder de «americanizar» a Honduras, ejercen una poderosa presión sobre las bases constitutivas de la identidad nacional: población, territorio y gobernabilidad.

La inevitable migración a los Estados Unidos, por ejemplo, provoca una creciente expansión de las comunidades hondureñas establecidas en aquel país, que trasladan consigo —además de su fuerza de trabajo—, su cultura y modo particular de ser, para reconstituirse como comunidad expatriada. A la vez, su expatriación deshila los tejidos comunitarios locales al reconfigurar de un modo sui géneris la parentela del migrante y la estructura social comunal, que se transforman en receptoras de remesas económicas y culturales.

La industria maquiladora y los tratados de libre comercio representan otro cambio que genera considerables repercusiones económicas y sociales; entre otras, la transformación del signo de género de la fuerza laboral introducido por la industria maquiladora, que reemplaza al antiguo proletariado agrícola, de signo masculino, por un proletariado manufacturero femenino, un contraste visible en áreas de la Costa Norte donde antes predominó la industria bananera.

Los nuevos procesos económicos y los nuevos actores sociales generan en su interacción cambios que, entre otros muchos ámbitos, repercuten en la estructura y las formas de reproducción de la familia, lo que provoca un impacto social masivo cuando se considera que el número de emigrados a los Estados Unidos supera el millón, y que hay más de cien mil mujeres jóvenes empleadas en la industria maquiladora.

En este contexto, la construcción de nuevas identidades se ha forjado en una interacción específica con procesos económicos globalizados, que localmente son representados por nuevos actores sociales como el migrante, la mujer maquiladora, el joven marero o el narcotraficante, insertos en áreas residuales de los procesos económicos globales. La consecuencia es una ruptura, en el imaginario social, con el concepto tradicional de identidad nacional, antiguamente fundamentado en la integración de componentes

como el territorio, la población, la historia, la cultura y sus interacciones.

Estos factores críticos en la identidad nacional, sumados a la crisis institucional del Estado, han ido popularizando la percepción de que Honduras es un «Estado fallido», lo que puede considerarse como el momento más agudo de crisis en la identidad nacional contemporánea. El colapso del Estado y sus instituciones representa una sentencia de muerte para la identidad nacional, ratificada por la estampida de su población hacia otras naciones y una creciente insatisfacción con el orden político, económico y social que prevalece en Honduras. La violencia se inserta en todas estas crisis y las profundiza, como lo demostró el intenso antagonismo político y social que afloró desde el golpe de Estado de 2009. La nueva etiqueta descalificadora de la identidad nacional, «Honduras, el país de los golpes de Estado», expresa claramente la recíproca influencia que existe entre la política, la violencia y la identidad nacional en contextos específicos.

CONCLUSIONES

1. El Estado nacional hondureño se construyó en torno de una matriz oligárquica establecida por la elite criolla al asumir la conducción del Estado independiente, en un contexto cargado de antagonismo y violencia provocados por la ausencia de consenso político en la elite criolla y los bandos liberales y conservadores que la representaban política e ideológicamente. El fundamento de la matriz oligárquica del Estado criollo fue la exclusión política de la diversidad social y cultural heredada del periodo colonial (1524-1821), que fue impuesta por medios autoritarios que aseguraron a la elite criolla el monopolio del poder político. Esta vía autoritaria de ejercicio del poder impuso limitaciones esenciales al surgimiento de una ciudadanía que sustentara socialmente al naciente Estado republicano. Aun hoy, la ausencia de ciudadanía y de un fuerte espíritu de nacionalidad sigue siendo una característica definitoria del Estado y de la sociedad actual.

2. El análisis retrospectivo y actual de la realidad hondureña revela la persistencia de un estrecho vínculo entre política y violencia, que contribuyó en gran medida a generar una concepción desde la que se percibe al Estado como un botín, convirtiéndose así en un foco generador de violencia, inestabilidad política y desacato a la ley. El dinamismo de este vínculo provoca nuevos contextos de violencia y facilita la manipulación permanente de la legalidad y del Estado de derecho. Las consecuencias de este vínculo —más allá del debilitamiento de la institucionalidad estatal—, erosionan permanentemente la cohesión social y obstaculizan la emergencia de una ciudadanía que contribuya a consolidar un proyecto común de nación.
3. La violencia del pasado y la contemporánea comparten rasgos comunes, a pesar de su separación en el tiempo. El principal es que, esencialmente, la violencia fue siempre un instrumento indispensable para obtener dos productos escasos y sobrevalorados: el poder político y la riqueza material. La persecución de estos lleva implícita una voluntad de dominación política y social, sin la cual la violencia estaría despojada del propósito, sentido y significado que esta les da. Esta perspectiva permite identificar otros rasgos comunes a la violencia del pasado y del presente, entre otras que: a) en Honduras la violencia ha sido un instrumento utilizado por intereses privados para poner la institucionalidad del Estado a su servicio que, al estar bajo su control, se disfraza de violencia institucional; b) la violencia sigue siendo un fenómeno de interés público, que afecta la vida cotidiana de la sociedad, al margen de sus motivaciones privadas; c) históricamente, las clases populares no han sido focos generadores de violencia y tampoco han sido portadoras, por «naturaleza», de una «cultura de violencia» que haya originado la violencia en el pasado o en el presente; d) la violencia que ha conducido a la obtención de riquezas también ha producido procesos ilegítimos de acumulación de capital, que deslegitiman el carácter de la propiedad adquirida, y generan procesos de corrupción institucional al vincularse y hasta fundirse con el poder

político; e) la violencia ha puesto a la sociedad hondureña ante dilemas éticos casi irresolubles, puesto que pretender erradicarla imponiendo la dictadura o militarizando la sociedad, induce a una reproducción voluntaria de los mecanismos y conductas que sustentan este fenómeno, sin considerar las consecuencias de tal decisión; f) la violencia constituye un factor de disolución social que ha sometido a su arbitrio a otras formas de la existencia social como el trabajo, la educación, los principios de la convivencia, la desmotivación de todo compromiso político y social de la ciudadanía y, sobre todo, ha despojado a la política de su condición de intermediaria en la representación de los intereses generales de la comunidad; h) la violencia revela una ausencia, casi total, de consenso social y político para erradicarla de las relaciones sociales, cerrándole espacios al diálogo y promoviendo la intolerancia, hasta convertirse en un conflicto que sustituye el cumplimiento de la ley por el desacato de esta.

4. La violencia, como la corrupción pública, es uno de los pocos fenómenos sociales capaces de inducir la creación de un Estado dentro de otro Estado, al apoderarse del aparato estatal y crear poderes paralelos, desvirtuando así la función pública del Estado y sus instituciones.
5. La transnacionalización de la violencia, a través de las maras, el narcotráfico y el crimen organizado, es un tema siempre evadido en Honduras; la debilidad de su nacionalismo político, ideológico y cultural, como sustento del Estado nacional, es un factor clave para comprender la fácil inserción en el contexto cotidiano de fenómenos como el crimen organizado y la narcocultura, la cultura de masas y el culto por la riqueza mal habida. Los débiles vínculos entre comunidad y solidaridad, que hoy se observan en el contexto de la espiral de violencia, manifiestan tanto la escasa cohesión social como la fragilidad de la conciencia nacional en torno a la defensa de su territorio y el rechazo a la violencia como instrumento intimidatorio y altamente destructivo de las relaciones sociales y de la nacionalidad.

6. Los aspectos vinculados con la nacionalidad expresan el modo particular en que se construyó la identidad nacional hondureña, dependiente del interés prioritario de los criollos en construir el Estado antes que articular una nación unida en torno de una condición de ciudadanía compartida, que generara una conciencia de pertenencia nacional derivada de un proyecto político común en su finalidad y destino.
7. La reflexión crítica acerca de la globalización y sus efectos sobre el surgimiento de una identidad nacional expatriada y la finalidad de la función histórica del Estado, es indispensable para repensar a Honduras, pero lo es también para combatir la violencia y limitar sus secuelas. Debatir estos temas implica evaluar los costos sociales, políticos, económicos y culturales que derivaron de la aplicación de un modelo de Estado cuya finalidad principal ha sido garantizar la exclusión de la mayoría de la población, para lo cual se recurrió a la violencia como instrumento. Esta evaluación no debe limitarse a los aspectos políticos y sociales más devastados, sino que también debe incluir las secuelas que puedan preverse, aprendiendo así la lección de lo que no se hizo tras la crisis regional centroamericana del periodo 1979-1989, cuyas consecuencias sobreviven hoy en los altos índices de violencia y muerte, en las soluciones de fuerza aplicadas a toda crisis política y a todo fenómeno social que requiera de políticas sociales, apertura al diálogo, tolerancia y una distribución justa de la riqueza. El reto que puede surgir de dicha evaluación es el de definir cómo construir la paz y cómo reorganizar la justicia para revertir las tendencias que condujeron a la ola de violencia predominante hoy. Hasta la fecha, Honduras no ha revertido ninguna de las tendencias que condicionan sus indicadores negativos fundamentales: violencia e inseguridad, corrupción e impunidad, pobreza y migración; y este es un obstáculo adicional al reto implícito en la necesidad de organizar la paz y reorganizar la justicia. Sin embargo, lograr avances significativos en la reversión de tales tendencias, es el único medio para evitar que la ola de violencia continúe y que se concreten los presagios sobre la condición de «Estado fallido».

BIBLIOGRAFÍA

- CAPRA, Fritjof. *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Anagrama, Barcelona, 2006.
- DEL VALLE, José. *Antología*. Introducción, selección y notas de Ramón Oquelí. Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1981.
- Programa Poljuve Honduras. *De la prevención local a la nacional. Propuestas para prevenir la violencia que afecta a la juventud en Honduras*. Interpeace, JHA-JA, CIPRODEH, Fundación Unidos por la Vida, agosto 2011, s/l.
- FUNES VALLADARES, Matías. «La inseguridad en Honduras y las necesarias respuestas a ese fenómeno», en Revista *Envío-Honduras*, N° 35, julio-septiembre, Tegucigalpa, 2012.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2012.
- Índice de Seguridad Pública y Ciudadana de América Latina, El Salvador, Guatemala y Honduras*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Sección correspondiente a Honduras.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano Honduras 1999. El impacto humano de un huracán*. PNUD, noviembre de 1999.
- LUHMAN, Niklas. *¿Cómo es posible el orden social?* Herder/Universidad Iberoamericana, México, 2010.
- LUNA GUTIÉRREZ, Manuel de Jesús. *Funcionamiento de las empresas de seguridad privada en Honduras*. IUDPAS/PNUD, Tegucigalpa, 2005.
- MEJÍA, Thelma. *Honduras: la violencia en la información*. IUDPAS/PNUD, Tegucigalpa, 2004.
- ORELLANA MERCADO, Edmundo. *Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública*. IUDPAS/PNUD, Tegucigalpa, 2004.
- POSAS, Mario y CID, Rafael del. *La construcción del sector público y del Estado nacional en Honduras 1876-1979*. EDUCA, San José, 1983.

IV

DIÁLOGOS SOBRE DERECHOS, JUSTICIA Y SEGURIDAD

Daniela Ramírez Camacho

INTRODUCCIÓN

En 2013 conocí el caso de una mujer llamada Nereida Santiago Robles, proveniente de una comunidad rural indígena en un municipio catalogado como de muy alta marginación en México, quien perdió —si no toda—, gran parte de su vida a los 26 años, tras ser víctima de una cesárea mal practicada en el servicio público de salud. La conocí primero por medio de un expediente judicial que narraba lo sucedido, 13 años después. Ningún sentido de justicia se asomaba por los varios legajos que demostraban que aquella mujer continuaba con vida, o con algo de vida, y que tras el delito que habían descrito los operadores de justicia —como lesiones graves con agravante de responsabilidad profesional—, el caso tendría que cerrarse sin poder perseguir o sancionar penalmente a nadie pues, después de tanto tiempo, el delito habría prescrito. El magistrado que en ese entonces revisaba el caso en segunda instancia, decidió sobreseer la causa pero dejar a salvo los derechos de reparación de la sobreviviente. Hasta la fecha, sin embargo, la reparación integral no se ha materializado, y al ser parte del equipo que ofrece representación legal a ella y a sus familiares, me inundan las preguntas y ambivalencias sobre el sentido y la finalidad de nuestro papel y trabajo.

Empleamos el discurso de derechos humanos y este orienta nuestro quehacer; sabemos que ha habido múltiples violaciones a los derechos humanos de esta persona, cuyos daños van desde

lo individual, lo familiar y lo comunitario; también sabemos que hasta la fecha, quienes han velado por su seguridad y protección son sus familiares insertos en un fuerte tejido comunitario y en una economía campesina. Mis preguntas emergen de mi confianza languidecida en el discurso de derechos, no en sus principios, sino en las capacidades y la voluntad real del Estado para garantizarlos, y el sentido de seguridad que este ofrece vis a vis otras fuentes de orden y autoridad, por ejemplo la comunitaria.

En este ensayo quisiera ordenar y comunicar dichas preguntas, y exponer cómo se vuelve frágil, y hasta riesgoso, mantener como única vía de seguridad la expectativa de que el Estado resolverá la violación de derechos y generará las condiciones para su garantía. Sostenerse en el discurso de derechos humanos en el contexto de un sistema capitalista neoliberal pareciera como el acto de sostenerse de una tabla en medio de un mar crispado, pudiendo salvarse alguna que otra persona o colectividad que encuentren cómo asirse a ella, mas no pareciera el recurso con el cual se pudiera construir las condiciones de sobrevivencia y seguridad para la gran mayoría, entendidas como la libertad frente a miedos y amenazas, y la posibilidad de una vida digna.

1. REVISANDO LA (IN) SEGURIDAD DESDE EL SUR

En la actualidad resulta muy difícil pensar la seguridad de las personas dentro del sistema económico político y social imperante. La seguridad que el Estado puede proveer y proveerse ha estado bastante alejada de la necesidad de seguridad de la gran mayoría de las personas, al menos de aquellas que habitan los vastos márgenes de la sociedad moderna. El Estado, como eje de ordenación territorial, disciplinamiento, regulación y acumulación, se va construyendo en función de un muy reducido grupo de personas con características particulares. Los ciudadanos, con quienes el Estado moderno crea su compromiso de otorgar seguridad, son sujetos individualizados, hombres blancos o blanqueados, ilustrados, propietarios, heterosexuales y sin discapacidad. Ha sido la lucha y conquista de diversos grupos, la ampliación de quienes son reconocidos como sujetos de ciudadanía y el sentido de la misma.

Vale la pena señalar que el lugar desde donde observo y reviso la (in)seguridad es el de una persona que disfrutó los frutos, al menos en la infancia y juventud, de derechos ciudadanos ampliados y también en vías de extinción. Varias personas de mi familia se colocaron en puestos dentro de la empresa paraestatal petrolera mexicana y conocieron todavía la protección de un sistema de seguridad social corporativo; creyeron y todavía creen en la posibilidad de un desarrollo nacionalista consolidado en un Estado de derecho y en una economía que trasciende el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se convierte en algo indefinido, pero diferente, a la actual economía neoliberal regalada al sistema de mercado. No logro compartir esas ilusiones tal vez porque nací en otra época, porque me volví consciente de la economía durante la crisis del 94, me tocó ser sorprendida a través de los noticieros por el levantamiento zapatista, porque me tocó conocer los muchos movimientos de trabajadores y trabajadoras, estudiantes que se movilizaban ante un Estado que se retraía de sus obligaciones sociales; también me tocó observar la descomposición del país en torrentes de violencias producidas por fórmulas variadas de tres componentes Estado-mercado y crimen organizado.

Tal vez solo fue en el imaginario social que el Norte aparecía como sitio de seguridad, fantasía alimentada por las elites del propio Norte y las del Sur, la cual ha sido cada vez más difícil de sostener, generando la actual crisis del paradigma de seguridad. Jorge Nef argumenta que las sociedades del Norte, que en apariencia eran más seguras, son más vulnerables frente a las sociedades «subdesarrolladas» del Sur, de tal manera que las teorías de desarrollo y de relaciones internacionales no han podido explicar por qué, dentro de un sistema de interconexión progresiva, no hay espacios de invulnerabilidad ni exentos de regresión en términos de desarrollo¹. Las amenazas no se manifiestan como la latente

1. NEF, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability. An Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. International Development Research Centre, Ottawa, Canadá, 1997, p. 13.

posibilidad de una guerra nuclear o la invasión entre Estados como fue durante la Guerra Fría, aunque dicha amenaza no ha desaparecido; sin embargo, parafraseándolo: pervive el «multifacético eco sistémico de una garantizada destrucción mutua» semejante a la vivida durante la era de la amenaza nuclear; vivimos en un tiempo de mutua vulnerabilidad.

También es provocador el concepto de sociedad del riesgo que propone Ulrich Beck, aduciendo a dos características principales. La primera, una sociedad que no teme a los riesgos externos de un destino impredecible e incontrolable, sino a una serie de riesgos internos producidos por las decisiones y opciones de otros, la ciencia, la política y la industria que se hacen patentes en la cotidianidad de las personas. La segunda, una sociedad tendiente al fin de la tradición, o a la progresiva individuación donde, a partir de la iniciativa propia de los individuos, se recrean los vínculos sociales. Sobre todo, llama la atención cómo Beck entrelaza conflictos estructurales que «estallan en lo cotidiano». Es decir, la sociedad del riesgo no se visualiza únicamente a través de indicadores macro, como economías que no crecen o quedan estancadas durante años, sino que enfrentan a los individuos en sus decisiones y opciones más cotidianas: la decisión de comer carne o no comerla, consumir o no cultivos genéticamente modificados.

Yo añadiría, entre esas disyuntivas, el asistir al médico para que asista tu parto o no, acudir o no al hospital público, acercarte o no al juzgado, exigir o no al Estado tus derechos vulnerados. Frente a las diferentes violencias actuales, ¿podemos esperar que el Estado nos proteja? Cuando el Estado mismo adopta comportamientos criminales, ¿podemos esperar que la ley se respete o se haga respetar y que la ciencia nos salve? ¿Puede hacerse cargo el Estado de la seguridad de Nereida? ¿Puede hacerse cargo de los millares de Nereidas que existen en el país? ¿Puede garantizar el derecho a la salud y parar el desfinanciamiento y desmoronamiento del sector público de salud? ¿Puede la ley reconocer y proteger la vida y decisiones de las mujeres? ¿Puede la economía neoliberal respetar los espacios comunitarios donde se cuida y reproduce la vida?

Evidentemente, las mujeres en el Norte y las del Sur no viven los mismos tipos de inseguridades. La reflexión y debate entre las corrientes de feminismos han podido echar luz sobre las particularidades de la dominación y violencia sentidas por mujeres localizadas en contextos geográficos específicos —los márgenes del Sur, o bien, los márgenes del Norte—, donde históricamente han tenido que resistir y sobrevivir diversos tipos de colonización y usurpación. En lo que respecta a mujeres indígenas, «el entronque» de dominaciones colonizadoras y patriarcales ha marcado sus vidas y las de sus pueblos, con la amenaza continua sobre sus territorios, autonomía, bienes comunes; violencias que se traducen en la amenaza directa sobre los cuerpos y vidas de las mujeres. Las disyuntivas cotidianas tienen otro cariz: ¿defendemos nuestro territorio, nuestra agua, viento, maíz? ¿Entramos y de qué forma al mercado laboral remunerado? ¿Mantengo viva mi lengua y mi cosmovisión?

June Zeitlin y Doris Mpoumou han sostenido que «No hay seguridad humana sin igualdad de género», argumentando la necesidad de incorporar a tal perspectiva temas específicos de género, como la violencia contra las mujeres, las desigualdades en la toma de decisiones, la desigualdad en el control y el acceso de los recursos, los derechos humanos de las mujeres y el activismo propio. En sus palabras, «estas cuestiones no deben considerarse agregados o suplementos de las discusiones principales, sino que deben integrarse a la comprensión misma de lo que implica el enfoque de la seguridad humana»².

Aquí intento abarcar más allá de lo planteado por Zeitlin y Mpoumou, e introducir en la reflexión sobre la seguridad humana el papel de las mujeres como individuos y como parte de colectivos o sujetos comunitarios que han resistido la dominación histórica capitalista, colonizadora y patriarcal. ¿Tiene otros asideros y efectos pensar la seguridad humana desde el sujeto comunitario? No pretendo idealizar esta salida, ni presentarla como contrapropuesta

2. ZEITLIN, June y MPOUMOU, Doris. *No hay seguridad humana sin igualdad de género*. Women's Environment and Development Organization, 2004, p. 5.

a la seguridad estatal, siendo que las mismas comunidades están insertas en el sistema económico y político que las subordina y que están penetradas por múltiples formas de estatalidad y violencias; por tanto, no representan necesariamente islas de seguridad para las mujeres, ni para otros grupos diferenciables internamente. La propuesta que aquí hago es validar el sujeto comunitario como sujeto histórico que ha desarrollado múltiples recursos para resistir la dominación capitalista, la estatalidad moderna, y que contiene formas de vida alternativa que aportan a la reflexión sobre nuevos órdenes emergentes de seguridad.

Finalmente, para que la seguridad humana pueda situarse como un concepto desafiante de las estructuras actuales de poder que desatan y reproducen violencias continuas entre grupos sexuados, racializados y jerarquizados en una estructura económica, habría que fomentar un diálogo intercultural sobre cuáles son los riesgos que se ven más próximos, qué amenazas deprimen la vida individual y colectiva, qué significado tiene la justicia y la vida digna.

2. REVISANDO LA SEGURIDAD HUMANA

La seguridad humana, como la «libertad para vivir sin temor» y la «libertad para vivir sin miseria», se presenta como un discurso de emergencia ante una crisis monumental del sistema capitalista globalizado, que había estado soportado sobre la expectativa expandida globalmente de prosperidad y libertad, que son disueltas en el torrente de violencias que la gran mayoría de la población mundial enfrenta cotidianamente.

Las anomalías o anomias de la vida social, política, económica y cultural son observadas por varios actores. En el informe de Seguridad Humana de las Naciones Unidas se identifica la yuxtaposición de violencias y la situación de vulnerabilidad compartida:

[...] las antiguas y las nuevas amenazas —desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de las personas, las pandemias y las crisis económicas y

financieras— revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales³.

Diana Margarita Magaña Hernández recapitula el cambio de las fuentes de inseguridad, haciendo referencia a la noción de nuevas guerras:

...conflictos violentos donde el escenario de acción es el propio territorio nacional; su característica principal es la violencia dentro del Estado y no contra otros Estados; los protagonistas son diversos sectores sociales como grupos paramilitares, grupos étnicos o grupos religiosos; los motivos, entre otros, son ideologías extremistas por identidades culturales; las víctimas pertenecen mayormente a la sociedad civil. En segundo lugar, se amplía la percepción de las amenazas a la seguridad frente a la globalidad y la interdependencia que definen el mundo actual: el terrorismo, el deterioro del medio ambiente, las epidemias mundiales, la pobreza extrema, las crisis financieras internacionales, las redes transnacionales de delincuencia organizada y narcotráfico, etcétera⁴.

Desde las voces feministas, en este caso la de Silvia Federici, es desde donde se exclama el daño que representan todas estas crisis y las personas más violentadas.

...en todas sus formas capitalistas —ajustes estructurales, liberalización del comercio, guerra de baja intensidad— es, en esencia, una guerra contra las mujeres, una guerra especialmente devastadora para las mujeres del “tercer mundo”, que socava al mismo tiempo la subsistencia y autonomía de las mujeres proletarias en

3. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano... op. cit.*, p. 3.

4. MAGAÑA HERNÁNDEZ, Diana Margarita. «El otro paradigma de la seguridad», en *Alegatos*, N° 72, México, mayo/agosto 2009, p. 146.

todas las regiones del mundo, incluso en las naciones capitalistas «avanzadas»⁵.

Federici enfatiza que en la etapa de capitalismo neoliberal se desata una nueva serie de cercamientos a las relaciones sociales, a los medios de subsistencia, y la mercantilización desenfrenada de la reproducción social, que ataca principalmente a las mujeres situadas en las márgenes del sur, aunque la vulnerabilidad sea generalizada, incluso para comunidades y sociedades enteras.

La reproducción social es entendida, en los términos que Federici plantea, como una serie de relaciones complejas de trabajo donde,

A diferencia de otras formas de producción, la producción de seres humanos es irreductible —en la mayor parte de su extensión— a la mecanización, ya que requiere un alto grado de interacción humana y la satisfacción de necesidades complejas, en las que elementos físicos y afectivos están inextricablemente combinados. El hecho de que el trabajo reproductivo es un proceso de trabajo intensivo, es más evidente en el cuidado de las criaturas y de los ancianos, el cual abarca —incluso en sus partes más propiamente físicas—, la provisión de una sensación de seguridad, consuelo y la anticipación de posibles temores y deseos⁶.

Todas las relaciones, actividades y trabajo destinados a la reproducción social han sido pasados por alto, o al menos no priorizados, en las discusiones sobre seguridad, y en específico de seguridad humana. Aunque resulte paradójico, la reflexión sobre la seguridad de las personas no ha dedicado suficiente atención al tema de quiénes han sido las principales protagonistas de la labor de reproducción social y de cuidado de la vida, no desde una condición naturalizada, sino desde una visión crítica que identifique cómo el sistema económico actual se beneficia de ellas.

5. FEDERICI, Silvia. *La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*. Taller Editorial Escuela Calpulli, México, 2013, p. 24.

6. *Ibíd.*

Por su parte, gran parte de la literatura académica sobre seguridad humana toma de referente los conceptos usados en el Sistema de Naciones Unidas que, desde 1994, aparecen en el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas y son desarrollados en el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana, luego en la Red de Seguridad Humana y más tarde por la Comisión de Seguridad Humana y sus sucesivos informes. «La seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención»⁷.

La seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos⁸. En breve, se busca establecer conexiones más estrechas en los temas de desarrollo y derechos con la intención de generar condiciones para la paz y la seguridad.

Previo a la consolidación por parte de las Naciones Unidas de este andamiaje de seguridad humana, ya se anticipaba la necesidad de redefinir lo que constituye la seguridad y sus amenazas. No obstante, hay interrogantes que fueron puestas sobre la mesa y cuya reflexión y respuesta no han tenido suficiente atención: «más importante es, sin embargo, la pregunta ¿la seguridad de quién y cuáles intereses están en juego?»⁹. También cabe preguntar, ¿qué tan a fondo podemos identificar las causas del conflicto y de qué tamaño o dimensión es la apuesta para la transformación de las condiciones actuales de inseguridad?

7. Dependencia de Seguridad Humana. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Nueva York, 2012, p. 3.

8. *Ibíd.*, p. 5.

9. NEF, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability... op. cit.*, p. 12.

Por ello, en este artículo, la reflexión da especial atención al lugar desde dónde pensar salidas o, al menos, formas de resistencia a estas formas de inseguridad. Nef es certero en señalar que los fenómenos de desequilibrio ambiental, económico, político y social exponen una crisis de los paradigmas usados hasta entonces para dar sentido, explicar y orientar posibles acciones; en su argumentación señala que las teorías de desarrollo, desde la escuela de la dependencia en un extremo, o la de modernización en el otro, fallan en observar únicamente que el desarrollo o el subdesarrollo fluyen de Norte a Sur¹⁰.

En lo siguiente esbozaré el argumento de que para resistir a la serie acumulada de inseguridades que atacan con mayor vigor la integridad de las mujeres en las márgenes del mundo, es necesario poner en el centro de la discusión aquello que constantemente está invisibilizado, el estatus sociojurídico de las mujeres, y el ámbito más desvalorizado, y más aprovechado por el sistema capitalista: la reproducción social. Si el discurso de la seguridad humana logra desentrañar lo que está en juego en la subordinación sociojurídica de las mujeres, así como en la desvalorización de la reproducción social, no posibilitará la construcción prefigurativa de un nuevo paradigma.

3. LA INSEGURIDAD DE LAS MUJERES EN EL SISTEMA CAPITALISTA

Existen dos líneas que busco plantear como primordiales en lo que concierne a la (in)seguridad de las mujeres en el sistema capitalista, ambas interrelacionadas e imbricadas: la desigualdad sociojurídica de las mujeres y la desvalorización y despolitización de la reproducción social, ámbito al que hemos sido relegadas.

La primera, la desigualdad sociojurídica de las mujeres ha sido parte del cuerpo central de reflexión-elaboración del feminismo académico, o lo que podría denominarse *mainstream*. Las luchas

10. *Ibíd.*, p. 79.

feministas han sido persistentes en señalar la posición de poder desigual y subordinada que ocupan las mujeres en relación con los hombres. Como señala Alda Facio,

todas las corrientes del feminismo [han buscado] algún grado de transformación del status jurídico y social de las mujeres, y por ende, necesariamente pretenden transformar las relaciones de poder entre los géneros, lo que a su vez transformaría radicalmente las relaciones entre las clases, razas, pueblos, etc. y la estructura misma de las sociedades y del pensamiento¹¹.

La segunda, la desvalorización y despolitización de la reproducción social, forma parte del legado de feministas marxistas y anticapitalistas como Isabel Larguía, Judith Bautista Pérez y Silvia Federici, quienes señalan que la desigualdad sociojurídica es funcional y, por ende, motivada por el sistema capitalista.

Ciertas ramas del feminismo se han abocado a la crítica del carácter parcial de las leyes que no observan o no consideran como problemas aquellos que son sentidos especialmente por grupos específicos, como la ausencia de mujeres en las instancias de justicia, y los sesgos androcéntricos que persisten en las actitudes y en el desempeño de las y los juzgadores¹².

Esta problemática así expuesta ha dado pauta a la identificación de acciones para nivelar el estatus sociojurídico de las mujeres, observando en primera instancia los cambios políticos e institucionales que darían pie a la equiparación de oportunidades entre mujeres y hombres. En esta línea, numerosos esfuerzos de las luchas feministas se han abocado a lograr que las diferentes violencias, que toman forma de acuerdo al contexto y a los sujetos sexuados, sean reconocidas por el Estado, se incorporen en los códigos penales —violencia contra mujeres, feminicidios, acoso, esterilización forzada, entre otras—, sensibilicen a los aparatos de

11. FACIO, Alda. «Hacia otra teoría crítica del derecho»... *op. cit.*, p. 16.

12. *Ibíd.*

procuración y administración de justicia para que logren palpar el conflicto expresado en el crimen y delito, y así puedan investigar, sancionar y reparar correspondientemente.

Otros feminismos recalcan los principios androcéntricos del Derecho y en los derechos fundamentales, cuestionando así los principios de igualdad, universalidad, objetividad y racionalidad subyacentes en la teoría liberal del derecho¹³. Los nuevos feminismos —no occidentales, no hegemónicos, generados en los movimientos de mujeres negras, lésbicas, indígenas, comunitarios— han identificado la relevancia de los contextos históricos, geográficos y racializados que estructuran las jerarquías de poder objetivas y materiales, así como las simbólicas e imaginarias, creando intersecciones en las desigualdades y subordinaciones vividas por mujeres y hombres. Para el tema de la seguridad humana, esto se torna relevante al vivirse la inseguridad de manera diferenciada e intensificada de acuerdo a los múltiples y jerarquizados espacios y relaciones de poder. Esta jerarquización de las relaciones sociales, políticas y económicas, produce espacios de seguridad o inseguridad no compartidos, sino más bien limitados, competidos y alcanzados por personas y grupos ya sea mediante su poder adquisitivo, y en negociación con el acceso a privilegios culturales, sexuados y racializados.

4. LOS ORÍGENES DE LAS DESIGUALDADES Y SU ENCUBRIMIENTO

La desvalorización y despolitización de la reproducción social en América Latina tiene como origen el momento de conquista y colonización, en medio del choque de las culturas prehispánicas y las de los colonizadores. Para las mujeres latinoamericanas, según Rita Laura Segato, la reproducción social pierde todo su valor político en el momento en que se dividen los espacios privado y público durante la etapa de la colonización. Segato analiza agudamente el

13. *Ibíd.*, p. 28.

fenómeno, al que llama «el totalitarismo de la esfera pública»¹⁴, proceso a través del cual el espacio público se vuelve privilegiado y preponderante, si no casi único, para la toma de decisiones de lo colectivo.

Es en este proceso en el cual las mujeres pierden gran parte de su poder político, pues representa

el secuestro de toda política [...] de toda deliberación sobre el bien común [...] y la consecuente privatización del espacio doméstico, su otrificación, marginalización y expropiación de todo lo que en ella era quehacer político. Los vínculos exclusivos entre las mujeres, que orientaban la reciprocidad y a la colaboración solidaria tanto ritual como en las faenas productivas y reproductivas, se ven dilacerados en el proceso del encapsulamiento de la domesticidad como «vida privada». Esto significa para el espacio doméstico y quienes lo habitan [...] el desmoronamiento de su valor y su munición política, es decir su capacidad de participación en las decisiones que afectan a toda la colectividad¹⁵.

El mundo del poder se convierte entonces en aquel donde toman lugar las relaciones con el mundo colonial, donde los hombres, convertidos en voceros y representantes de los pueblos, tienen que negociar su autonomía con las autoridades coloniales. Este proceso permanece en el tiempo hasta la actualidad, aunque cambian quienes ejercen la autoridad estatal y la de las comunidades.

El origen de la desigualdad jurídica lo podemos rastrear más tarde, en medio de la consolidación del liberalismo europeo en la Revolución francesa, que es importado por las elites latinoamericanas. Sin embargo, frente al cientificismo de la desigualdad racial, las

14. SEGATO, Rita Laura. «Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial», en BIDASECA, Karina y VÁSQUEZ LABA, Vanesa (comps.), *Feminismos y Poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina*. Ediciones Godot, Buenos Aires, 2011, p. 34.

15. *Ibíd.*, p. 38.

elites latinoamericanas se empeñarán en encontrar planteamientos propios —igualmente elitistas y racistas— para propiciar la consolidación de los Estados-Nación latinoamericanos. De acuerdo a estos modelos de ciudadanía y desarrollo, las oportunidades de movilidad social, prosperidad y libertad se ampliarían al comportarse o adquirir características culturales del sujeto nacional ciudadano moderno. Para el caso mexicano, este sujeto fue el mestizo hombre, que encierra consideraciones de superioridad por el mundo de «los blancos», y europeo, por sobre el mundo de «los indios» y no blanco. Con base en este sujeto se elaborarán leyes y las instituciones estatales, generando una desigualdad jurídica entre hombres y mujeres que reafirmará la desigualdad social.

Durante cierto tiempo los procesos de industrialización —desiguales— en los países de América Latina, el crecimiento económico de las economías nacionales, y la creación de políticas y sistemas de seguridad social, permitieron cierta movilidad social ascendente de personas. Frente al colapso del sistema de industrialización por sustitución de importaciones y el desmantelamiento del estado como eje de la economía nacional, el mercado globalizado ha tenido ancha entrada a la explotación del trabajo, y de los recursos naturales y territorios de América Latina.

Las mujeres han vivido estos cambios de manera particular, desde la apertura de formas de explotación dentro de trabajos malamente remunerados en las cadenas de producción industrial ahora globalizadas, en la precariedad de un sector informal de trabajo, en los servicios de reproducción social de otras familias más remuneradas en las ciudades, sin protecciones sociales y con doble o triple jornadas de trabajo, al continuar realizando las actividades de reproducción social propias. En la actualidad son también las mujeres de comunidades rurales e indígenas quienes resienten directamente la embestida de las políticas neoliberales, al estar su espacio doméstico imbricado con las tareas y medios de subsistencia amenazados por el acaparamiento del mercado, por el estrangulamiento de las economías de autoconsumo, la explotación expansiva de recursos naturales y del territorio, así como por el empuje continuo hacia el trabajo remunerado.

CONCLUSIÓN

La desigualdad sociojurídica de la mujer y la desvalorización del trabajo de reproducción social en la sociedad occidental y capitalista moderna no es un error marginal del sistema, sino una pieza fundamental para su funcionamiento. Al mantener la reproducción social subvalorizada, el capitalismo ha logrado reducir los costos del trabajo asalariado, y servirse de mano de obra barata en momentos y espacios donde la ocupación asalariada de mujeres reduce los costos de la producción¹⁶. En síntesis, las mujeres nos vemos sometidas a una condición y posición subordinada de poder a través de la desigualdad sociojurídica, como por la desvalorización del ámbito de la reproducción social, al cual hemos sido confinadas históricamente.

Reconceptualizar la seguridad para la humanidad entera implica, necesariamente, poner en el centro de la reflexión cómo el sistema capitalista ha funcionado mediante la subordinación sociojurídica de las mujeres y de los ámbitos de trabajo que hemos ocupado. La seguridad humana, como es planteada desde el Sistema de Naciones Unidas, continúa anclada al paradigma de desarrollo, igualdad y derechos, por lo que queda corta de miras frente a la crisis actual y la necesidad de transformación.

Poner en el centro del debate sobre seguridad el tema de la reproducción social y las condiciones de cómo se ejerce dicho trabajo, puede ser una entrada prometedora para dilucidar las piezas prefigurativas de un paradigma de pensamiento y acción. Observar los esfuerzos de reflexión y organización que en este tema se han realizado en el Sur augura nuevas posibilidades de cambio, antes que el resarcimiento de las fracturas de los paradigmas que actualmente están en crisis.

16. FEDERICI, Silvia. *La revolución feminista inacabada... op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- Dependencia de Seguridad Humana. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Nueva York, 2012.
- FACIO, Alda. «Hacia otra teoría crítica del derecho», en FRIES, Lorena y FACIO, Alda. *Género y Derecho*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 1999.
- FEDERICI, Silvia. *La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*. Taller Editorial Escuela Calpulli, México, 2013.
- LARGUIA, Isabel y DUMOULIN, John. «La mujer visible. Marxismo y nuevo feminismo», en seminario realizado en Buenos Aires, 1988.
- MAGAÑA HERNÁNDEZ, Diana Margarita. «El otro paradigma de la seguridad», en *Alegatos*, N° 72, México, mayo/agosto 2009, pp. 127-150.
- NEF, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability. An Exploration into the Global Political Economy of Development and Under development*. International Development Research Centre, Ottawa, 1997.
- PAREDES, Julieta. *Hilando fino desde el feminismo comunitario. Comunidad Mujeres Creando Comunidad*. CEDEC, La Paz, Bolivia, 2008.
- SEGATO, Rita Laura. «Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial», en BIDASECA, Karina y VÁSQUEZ LABA, Vanesa (comps.), *Feminismos y Poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina*. Ediciones Godot, Buenos Aires, 2011, pp. 17-48.
- ZEITLIN, June y MPOUMOU, Doris. *No hay seguridad humana sin igualdad de género*. Women's Environment and Development Organization, 2004.

V

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO HONDUREÑO

Mario Roberto Chinchilla Mejía

INTRODUCCIÓN

La tendencia histórica hacia el aumento sostenido de la tasa de homicidios en Honduras, como indicador de la violencia, colocaría al Estado como sujeto activo de una violación sistemática al derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad de sus habitantes, entre otros derechos. Ello, debido a la falta de cumplimiento del deber general del Estado de respetar y garantizar estos derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ y en otros instrumentos internacionales sobre la materia.

Las causas de la criminalidad son multifacéticas e incluso con características de extraterritorialidad, como el crimen transnacional, que no dependen del esfuerzo unilateral del Estado. A este escenario habrá que agregar la debilidad institucional, la carencia de recursos, etc. Entonces, ¿es justo responsabilizar al Estado por hechos sobre los que se diría que no es posible tener control material?

Si se considera justo responsabilizar al Estado, ¿dónde estaría el nexo causal para adjudicar dicha responsabilidad? ¿En

1. Cfr. Arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

las políticas públicas o modelo de seguridad adoptado? y, finalmente, ¿estas políticas públicas o modelo de seguridad, tendrían alguna relación con el sistema penitenciario? Para responder a ello, el presente artículo se estructura en dos partes; la primera es un abordaje general sobre el modelo de seguridad adoptado por Honduras y sus características y, la segunda, tratará de extraer de esas características el impacto y los efectos de tales políticas en el sistema penitenciario concretamente, y responde a la cuestión de la responsabilidad del Estado en la adopción de dichas medidas. En las conclusiones se proponen algunos aspectos que el Estado debería tener en cuenta para el abordaje y diseño de políticas públicas en materia penitenciaria.

1. ELEMENTOS RELEVANTES DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN HONDURAS Y LA RESPUESTA DEL ESTADO

Noventa homicidios por cada 100 mil habitantes es la tasa registrada en Honduras por el *Estudio Mundial sobre el Homicidio* en su edición del año 2013, que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)². Aunque el último boletín del Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), indica que la tasa de homicidios en 2013 fue de 79 por cada 100 mil habitantes³, una diferencia de 11 puntos porcentuales que quizá se deba al periodo referencial usado en la edición del estudio de Naciones Unidas.

Como quiera que sea, estas instituciones destacan algunos elementos para comprender la alta tasa de homicidios (ausente en otros Estados de la región y del mundo), que coloca a Honduras

2. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*. UNODC, United Nations Publication, Viena, marzo 2014, pp. 24, 126.

3. UNAH-IUDPAS. *Observatorio de la Violencia*. Edición N° 32, febrero 2014, p. 2. Disponible en <http://iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd32EneDic2013.pdf>, consultado el 14/04/14.

como el país más violento del orbe sin conflictos armados. Sin ser una lista exhaustiva⁴, podrían enumerarse los más relevantes: a) Presencia de la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas. El desplazamiento de los cárteles de la droga colombianos y la estrategia de México en su lucha contra el narcotráfico, ha permitido nuevos corredores para su transporte hacia Estados Unidos. Centroamérica y especialmente Honduras, por su posición territorial, son estratégicos para ese cometido. b) Frágil institucionalidad democrática. Además de la posición territorial estratégica, la delincuencia transnacional aprovecha la débil democracia de los gobiernos para controlar una red de actividades ilícitas mucho más amplia. c) Las guerras internas de los grupos locales (maras) que pelean una cuota de poder por controlar esas actividades ilícitas ejecutadas en «sus territorios». d) La posibilidad del uso de las armas sin control efectivo. La UNODC encontró en su estudio que, en 36 países de América, el 66% de los homicidios ha sido producido por armas de fuego⁵. Mientras que en Honduras, ese porcentaje se incrementó de 79% en 2008 a 84% en 2011⁶; y esa tasa se mantiene en 2013, según el Observatorio de la Violencia, con un porcentaje de 83.3%⁷.

Las altas tasas de homicidios son prioridad en las agendas políticas del Estado, sobre todo cuando desbordan las fronteras nacionales y se convierten en un problema de seguridad regional. De ahí que los Estados tienen respuestas nacionales al problema de la inseguridad, pero con características regionales. Es decir, se ha adoptado una serie de mecanismos y esfuerzos de índole regional que se han instalado en las agendas nacionales y viceversa. Las respuestas nacionales se retroalimentan de las estrategias regionales y estas se traducen en esfuerzos nacionales.

4. No se pretende aquí enumerar las causas generadoras de la violencia en Honduras, como podrían ser causas estructurales más profundas, sino enumerar algunos factores que inciden en el aumento de la tasa de homicidios, específicamente.

5. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013... op. cit.*, p. 16.

6. *Ibíd.*, p.141.

7. UNAH-IUDPAS. *Observatorio de la Violencia*. Edición N° 32... *op. cit.*

En este sentido, la respuesta del Estado al fenómeno de la violencia criminal ha sufrido constantemente la influencia de modelos regionales de seguridad y diversos enfoques, según sean los actores internacionales determinantes o no para el modelo adoptado en una época y condiciones históricas específicas.

En Honduras, la construcción de una solución de seguridad no se ha llevado a cabo desde la perspectiva de las víctimas, sino principalmente desde dos vertientes muy visibles: a) desde el Estado mismo; y, b) desde la cooperación internacional. Esto no quiere decir necesariamente que se haya excluido del todo el sentido de participación ciudadana, sino que la construcción de una solución de seguridad ciudadana no proviene de la comunidad que es víctima de la criminalidad, sino que esta se encuentra pasivamente expectante a que agentes externos produzcan esa solución. En otras palabras: el escaso sentido de construcción de ciudadanía ha permitido una índole de enfoques y modelos de seguridad ciudadana que responden, desde la periferia, a las necesidades de la población.

Este elemento explicará la adopción de los enfoques de seguridad que se describen a continuación. Honduras no ha adoptado un solo enfoque (teóricamente hablando) en su lucha contra la criminalidad. Más bien ha seguido la tendencia de adoptar (al menos oficialmente) aquel enfoque que podría considerar determinante según las condiciones políticas que se desarrollen en el momento. Como consecuencia, han sido diversas tendencias, acciones de corto plazo, mecanismos descoordinados y fraccionados los que se han obtenido en la lucha contra la criminalidad y la violencia.

2. DOS ENFOQUES DE SEGURIDAD

Sin embargo, puede observarse que ha orientado sus políticas, básicamente, hacia dos enfoques en materia de seguridad ciudadana: a) seguridad pública, y b) seguridad integral. Cada uno de estos enfoques tiene características propias que desembocan en acciones e impactos diferentes. Lo cierto es que Honduras ha debido adscribirse a estos modelos por razones de índole económica. Hay 78

intervenciones de la cooperación internacional en el tema de seguridad ciudadana, desde 2001 a 2013, con un monto total de más de US\$ 272,245,392.81 (equivalentes a más de L 5,500,000,000), de los cuales más del 80% ha recibido el gobierno⁸.

La pregunta que salta a la vista es: ¿por qué Honduras sigue ocupando los primeros lugares por sus altas tasas de homicidios, si ha hecho tanta inversión en la materia? Por supuesto, la respuesta no es unívoca; pero se puede asegurar que ha recibido de la cooperación internacional un fuerte respaldo sostenido en el tiempo, alrededor de 13 años, no solo en asistencia técnica, sino también económica, como podemos apreciar a simple vista. Entonces, no puede argumentarse que una década no ha sido suficiente, al menos, para contener semejante situación de violencia. ¿Podría encontrarse una respuesta en el modelo de seguridad que Honduras ha aplicado para afrontar el fenómeno?

2.1. El enfoque de seguridad pública

Se ha hablado hasta aquí de que el Estado hondureño ha adoptado —al menos oficialmente— dos enfoques o modelos de seguridad ciudadana por razones económicas. Uno de ellos es el modelo basado en la seguridad pública. Su descripción⁹ permitirá responder si el Estado lo ha adoptado de manera preferencial al modelo de seguridad integral, que se describirá más adelante.

Bajo el modelo de seguridad pública se define el conjunto de políticas públicas, programas, estrategias y acciones, tanto nacionales como internacionales, que tiene como característica el combate del delito y la violencia, mediante la promoción de la confrontación armada, de choque y represión. Este modelo es el tradicional y su origen se encuentra en el entendimiento que se tiene del delito y el

8. WOLA, BID y BCIE. *Mapeo de intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica*. Disponible en: <http://igarafe.data4.mx>, consultada el 17/04/14.

9. La descripción que se hace no es teórica, sino más bien basada en la observación empírica.

crimen, de raigambre policial y militar. Desde luego, este modelo no niega el uso de las estrategias de prevención para frenar el delito, de hecho las valora, pero su quintaesencia está en el uso de la fuerza.

Se entenderá aquí el delito, el crimen organizado y cualquier opositor, como enemigo público que atenta contra la seguridad pública, entendiéndose esta como seguridad del Estado. Se buscará bajo todos los medios la protección de la institucionalidad del Estado como principio rector de este modelo. Llevándose esta doctrina al extremo, se hablará de guerra preventiva, asumiéndose el término «preventivo» como estrategia de contención ante posibles futuras amenazas a la seguridad del Estado.

Extrayendo algunos elementos de este concepto, se diría que este enfoque o modelo de seguridad ciudadana tendría las siguientes características: a) La seguridad se centra en la protección del Estado como institución (el homicidio solo se convierte en un problema de seguridad nacional si no se tiene control del fenómeno, pues amenazaría con la ingobernabilidad); b) los mecanismos y dinámicas que se priorizan son el uso de la fuerza; c) es enemigo potencial todo aquel o aquello que se oponga a esta cosmovisión del problema; y d) la utilización del concepto de guerra preventiva podría ser aplicada como estrategia local y regional.

2.2. El enfoque de seguridad integral

Frente al modelo de seguridad pública nacional se encuentra un modelo que la doctrina ha venido desarrollando paulatinamente, apoyada por una parte de la cooperación y organismos internacionales. Es el modelo de seguridad integral. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), haciendo eco de este modelo, ha conceptualizado la seguridad ciudadana como:

...aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las

mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales¹⁰.

De este concepto se pueden recoger las características más relevantes de este modelo de seguridad. Se enumeran así: a) Centrada en la persona humana. Lo que importa a este modelo es el respeto de los derechos humanos, ante todo. Las altas tasas de homicidio tienen causas más profundas y arraigadas en la misma estructura social. El homicidio es manifestación de una sociedad enferma; b) los mecanismos, estrategias y políticas públicas priorizarán la prevención antes que la represión, y esta última solo será utilizada bajo estrictas normas y garantías que imposibiliten la violación a derechos humanos; c) quien infrinja el orden público deberá ser sancionado dentro de un debido proceso, cuyo fin no es el castigo o la venganza desde lo público, sino la rehabilitación de la conducta o comportamiento sancionado; no se convierte en un enemigo público quien se debe castigar, sino en un ser humano al que se le debe reformar; d) integral, pues no niega la necesidad de reprimir el delito, pero su prioridad es la prevención.

El esbozo aquí planteado de las características de ambos modelos nos permite resumirlos en una palabra: el modelo de seguridad del Estado tiende a ser *represivo* por naturaleza, mientras que el modelo integral tiende a ser *preventivo*. Ya se advirtió que Honduras ha admitido oficialmente ambos modelos, y que lo ha hecho principalmente por razones económicas. No obstante, ¿cuál es el modelo que opera con prioridad? ¿Cuál es tomado como complemento del otro, en la práctica? ¿Cuál es el que tiene preferencia entre las autoridades locales?

10. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos...* op. cit.

3. EL MODELO DE SEGURIDAD APLICADO POR HONDURAS

Hace más de treinta años, Honduras retomó la construcción de la institucionalidad democrática tras la sanción de la Constitución de la República aún vigente. Sin embargo, la sociedad hondureña no logra construir ciudadanía, sino que el proceso constituyente es más bien formal y no logra resistir la pervivencia de los modelos autoritarios del ejercicio del poder heredados de los militares. La sociedad lleva como signo de su cultura el autoritarismo como modelo de orden y bienestar común. Esta identidad pervive en la actualidad.

De ahí que el imaginario colectivo se encuentre más o menos convencido —sin mucha información, por cierto— de que el orden público debe ser ejercido con mano dura. Un ejemplo histórico que aún pervive en ese imaginario colectivo es la tristemente célebre figura del general y dictador Tiburcio Carías Andino. Entre sus «logros» se enumeran: (a) haber puesto «orden» en el país al terminar con los continuos golpes de Estado, utilizando como mecanismo político el continuismo; (b) reinstaurar la pena de muerte; (c) prohibir el voto a las mujeres; (d) declarar ilegal al partido comunista y exiliar a sus miembros. Pero, sobre todo, es recordado por haber fortalecido las comandancias de armas y la policía, que utilizó como herramientas para sofocar las rebeliones de la oposición. La historia política del país está repleta de ejemplos como este, y en todos existe un común denominador: la figura del militarismo ha sido peligrosamente asociada a los valores de orden, paz y justicia, convirtiéndose en parte de la cultura hondureña.

No es extraño entonces que el modelo de seguridad que se aplique en Honduras sea uno basado en la preservación del orden público como equivalente del orden político. Si el ciudadano quiere seguridad no debe oponerse al régimen instalado, pues perturba la «paz y la convivencia pacíficas», como ocurría antes de la época de Carías con las guerras fratricidas entre simpatizantes de los partidos Liberal y Nacional. Parece que la sociedad aún lleva las heridas de esos innumerables golpes de Estado en los que se eliminaba a los opositores políticos. Y se encuentra convencida, a fuerza del temor

a las armas, de que el uso de la fuerza es el único mecanismo válido para imponer la autoridad. Este modelo de seguridad, constatable en la historia política de Honduras, basado en el autoritarismo y en el uso de la fuerza policial y militar, es el que aún se aplica en el país.

Basta referirse al último golpe de Estado producido en el país el 28 de junio de 2009. Durante y después del golpe, el modelo de seguridad implementado quedó completamente al descubierto, revelando la esencia de que está compuesto: la represión. La comunidad internacional condenó enérgicamente los hechos, aunque después suavizara sus posturas con el gobierno golpista.

En su informe especial sobre el golpe de Estado, la CIDH documentó las graves violaciones a derechos humanos cometidas por el régimen de facto, bajo el pretexto de proteger la seguridad interior del Estado¹¹. El Informe permite comprobar que este modelo de seguridad es el usado en Honduras en la actualidad. Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que permiten identificar ese modelo de seguridad que se afirma que se practica actualmente?

Tomando como base el Informe de la CIDH, de los hechos se puede extraer esos elementos característicos del modelo de seguridad *represivo*, que se enumeran a continuación:

- a) Uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía y militares. En el golpe de Estado se produjo al menos la muerte de siete personas en distintos momentos.
- b) Las detenciones ilegales y arbitrarias, como mecanismo de persecución. En el golpe de Estado se produjeron miles de detenciones arbitrarias, pues «no contaron con órdenes de autoridad competente. Los detenidos no fueron puestos a disposición de un juez que pudiera revisar la legalidad de la detención, no se les informaron a los detenidos los motivos de la detención, no se les leyeron sus derechos y, además, muchos de ellos permanecieron incomunicados. La mayoría de los detenidos fueron

11. CIDH. *Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55., 30 de diciembre de 2009.

liberados en un plazo menor a 24 horas, sin que las detenciones fueran registradas, circunstancia que en muchos casos dificultó la ejecución de los recursos de habeas corpus y facilitó violaciones a la integridad física, psíquica y moral de los detenidos, especialmente los abusos sexuales contra las mujeres»¹².

- c) El uso de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, como mecanismo de disuasión. La tortura es un instrumento de larga data en Honduras, conocido, practicado y perfeccionado por comandos especiales del ejército¹³. Durante el golpe de Estado, la CIDH reveló que: «...las agresiones tuvieron un impacto diferenciado en las mujeres, quienes en muchos casos fueron objeto de violencia sexual. Asimismo, otros grupos minoritarios, como los garífunas, los miembros de la comunidad gay y los extranjeros fueron objeto de prácticas discriminatorias»¹⁴.
- d) La utilización indiscriminada de los estados de excepción y suspensión de garantías, para justificar detenciones ilegales y el uso de la fuerza con fines políticos. Durante el golpe de Estado se emitieron decretos ejecutivos¹⁵ que suspendieron todas las garantías constitucionales, justificando la seguridad interior del Estado, como reza uno de ellos en un considerando: «producto de la sucesión constitucional del Poder Ejecutivo, grupos disidentes e ideológicamente comprometidos y alentados por gobiernos que no comparten nuestro sistema democrático, están fomentando la insurrección de dichos ciudadanos, provocando enfrentamientos con la ciudadanía en general, las Fuerzas de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas que se encuentran en apoyo, poniendo en peligro la vida, la

12. *Ibíd.*, párr. 553.

13. Sobre esta materia ya existen diversos reportes de órganos especializados. Véase el último en, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HND&Lang=EN

14. *Ibíd.*

15. Decretos Ejecutivos 011-2009 de 30 de junio de 2009 y 016-2009 de 26 de septiembre de 2009.

propiedad, la paz social y el imperio de la Constitución»¹⁶. El golpe de Estado evidenció esta vieja práctica, utilizada por los regímenes autoritarios castrenses del pasado. De manera que no fue sorpresa su uso indiscriminado; sin embargo, sí lo fue para las nuevas generaciones que nunca habían presenciado las atrocidades que se cometieron durante el mismo. La CIDH, al respecto, indicó que: «Las consecuencias que en los derechos de las personas tuvieron los estados de excepción instaurados por quienes asumieron ilegítimamente el poder, se vieron agravadas por las graves deficiencias que afectan al sistema de administración de justicia desde hace décadas en Honduras. La Comisión ha subrayado la importancia fundacional que, en una sociedad democrática, reviste el control judicial de los actos del poder público. No obstante, las autoridades *de facto* niegan la existencia del estado de excepción y de violaciones a los derechos humanos y en consecuencia, se abstienen de implementar medidas para su promoción y protección»¹⁷.

- e) Mecanismos de censura a la libertad de expresión, que van desde las campañas de desprestigio de personajes de oposición, pasando por la clausura de los establecimientos de los medios de comunicación opositores al régimen, hasta el asesinato de disidentes políticos. Tras el golpe de Estado, «la CIDH constató la prohibición de las expresiones disidentes o críticas y la autorización para que las fuerzas de seguridad allanen y decomisen equipos de transmisión cuando a juicio de las autoridades administrativas los medios incurran en las prohibiciones establecidas por las normas vigentes. Estas medidas restringen de manera muy grave y en contravención del derecho internacional, en forma arbitraria, innecesaria y desproporcionada, el derecho que asiste a todos los hondureños a expresarse en libertad y a recibir información plural y diversa. La CIDH

16. Decreto Ejecutivo PCM-M-016-2009, considerando quinto.

17. CIDH. *Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado... op. cit.*, párr. 227.

reitera que cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión, incluso al amparo de un estado de excepción, debe ser adoptada por un gobierno legítimo y resultar proporcionada y estrictamente necesaria para proteger la vigencia del régimen democrático»¹⁸.

- f) Sistema de justicia ineficaz en el cumplimiento de su cometido. El sistema de justicia, como se sabe, está compuesto por todos los procesos, normativas y actores que tienen la función de investigar, juzgar y sancionar a los responsables. Es decir, el ministerio público, la policía, los juzgados y tribunales y los centros penitenciarios. El modelo de seguridad *represivo* en Honduras, además, adolece de la incapacidad para procesar e investigar debidamente a los responsables de un hecho delictivo. Esta condición, de por sí, ya es una grave afrenta a los derechos humanos de las víctimas de un delito, pero es aún más grave cuando el propio sistema de persecución penal y el sistema de justicia son utilizados por las fuerzas políticas (y grupos fácticos), contra personas y grupos de resistencia, como ocurrió en el golpe de Estado. En torno a este punto, la CIDH concluyó que: «Las violaciones a los derechos a la vida, integridad personal, asociación, libertad personal, garantías judiciales, libertad de expresión, a los derechos políticos, a los derechos de las mujeres y grupos minoritarios se vieron exacerbadas por *la falta de una institucionalidad* que permita canalizar las denuncias, investigar los hechos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Los sectores de la sociedad hondureña que condenan el golpe de Estado manifestaron a la CIDH su temor a sufrir represalias por parte de los agentes de seguridad y su desconfianza en el actuar de las instituciones que no han condenado enérgicamente la ruptura de la institucionalidad democrática y se han mostrado inactivas frente a las denuncias de conocimiento público»¹⁹.

18. *Ibíd.*, párr. 557.

19. *Ibíd.*, párr. 558. Las cursivas son nuestras.

Estas seis características pueden darnos una idea del modelo de seguridad represivo que ha sido utilizado durante décadas en Honduras por diversas fuerzas. Se podría objetar que estos patrones de violaciones a derechos humanos²⁰ estuvieron contextualizados en el golpe de Estado, y que habrían desaparecido en virtud de los esfuerzos de nacionales e internacionales por «retornar al orden democrático». Pero un argumento como este desatendería los hechos más relevantes de la actualidad.

4. EL MODELO DE SEGURIDAD REPRESIVO APLICADO EN LA ACTUALIDAD

Quizás hay acuerdo en que en el pasado lejano (dictaduras militares) y en el pasado cercano (golpe de Estado de 2009) este modelo de seguridad represivo pudo haberse aplicado. Pero, ¿por qué afirmar que se sigue implementando en la actualidad? Un breve recorrido por los hechos podrá responder a esta pregunta.

Pese a que tras el golpe de Estado la comunidad internacional ha intervenido para «encarrilar» al país en la formalidad democrática, las manifestaciones del modelo de seguridad represivo siguen imperando, aunque no con la misma crudeza experimentada durante el golpe de Estado. La administración de Porfirio Lobo Sosa se dedicó a «ordenar» la formalidad democrática, interrumpida tras el rompimiento del orden constitucional²¹. No obstante, la tendencia en el aumento de homicidios por la delincuencia común y organizada continuó su trayectoria después del golpe de Estado, aprovechando la evidente fragilidad de la institucionalidad heredada del mismo. ¿Cuál ha sido la respuesta de los poderes públicos, desde la administración de Porfirio Lobo Sosa, en materia de seguridad?

20. Como los ha llamado la Comisión de Verdad; véase al respecto, Comisión de Verdad. *Informe de la Comisión de Verdad. La Voz Más Autorizada es la de las Víctimas*, octubre de 2012.

21. Llamado el «Gobierno de la Unidad Nacional», aludiendo al acuerdo político de «reconciliar a las partes confrontadas» e incorporar a la oposición (o movimiento de resistencia) a la vida política del país.

- a) Remilitarización de la sociedad y de las instituciones públicas. Tres crímenes en 2011²², con implicaciones de agentes policiales, fueron el prelude para que el gobierno de Lobo Sosa impulsara una supuesta depuración y reforma del sistema de seguridad y justicia. Sin embargo, hasta la fecha, el proceso de depuración de la Policía Nacional no rindió los frutos esperados; en lugar de ello, el Congreso Nacional impulsó la creación de nuevas instancias con funciones en materia de seguridad: el grupo élite de la Tropa de Inteligencia y Grupo de Respuesta Especial en Seguridad (TIGRES) y la Policía Militar de Orden Público (PMOP)²³. Asimismo, instituciones públicas retornaron al control militar: Hondutel, Migración y Extranjería, Aeronáutica Civil, por ejemplo. Lo cual implica un severo retroceso en los esfuerzos que, desde los años 90, se lograron en materia de desmilitarización social.
- b) Confusión de las funciones de inteligencia militar con las funciones de investigación criminal. Se ha creado la Dirección Nacional de Investigación y Defensa, órgano desconcentrado del Consejo de Seguridad y Defensa²⁴, «con el fin de proteger al Estado de las amenazas a la seguridad y la defensa nacional»²⁵. Entre sus atribuciones destacan: «Identificar y contrarrestar en el ámbito nacional e internacional las capacidades y actividades de personas y organizaciones que puedan representar una amenaza para la seguridad y el desarrollo nacional» y «Contrarrestar actos que atenten gravemente contra la gobernabilidad, la administración pública y proteger a las instituciones del Estado de la influencia del crimen organizado»²⁶. El peligro

22. El de los jóvenes universitarios Rafael Alejandro Vargas y Carlos Pineda en octubre de 2011, y el del experto antidrogas Alfredo Landaverde, en diciembre del mismo año.

23. Decreto legislativo 168-2013.

24. Creado por el art. 287 constitucional.

25. Decreto Legislativo 211-2012, artículo 5. Ley de Inteligencia Nacional.

26. Decreto Legislativo 2110-2012, artículo 9, numeral 1, incisos a) y d). Ley de Inteligencia Nacional.

de otorgar estas atribuciones es que pueden ser utilizadas con fines políticos para contrarrestar la oposición al gobierno. Sobre este aspecto, la CIDH «ha constatado que grupos privados, paramilitares o parapoliciales, que actúan al margen de la ley o con aquiescencia del Estado, continúan identificando en algunos países a defensoras, defensores u organizaciones como “enemigos” u objetivos militares»²⁷. Y «...en algunas ocasiones, se habría utilizado la inteligencia militar o policial para facilitar las ejecuciones de defensoras y defensores de derechos»²⁸.

- c) Seguridad centrada en la defensa de Estado, no de sus habitantes. Esta afirmación se puede comprobar en la tendencia del Estado de continuar invirtiendo en las instituciones que conforman el ramo de seguridad, en lugar de hacerlo en educación, por ejemplo, pese a sus pobrísimo resultados. El presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad aumentó en 657 millones de lempiras, aproximadamente, entre 2012 y 2013; por el contrario, a la Secretaría de Educación se le disminuyó en más de 1,629 millones²⁹. El Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS, por sus siglas en inglés) informó que Honduras incrementó su gasto militar para «la creación de nuevas fuerzas de seguridad, adquisición de equipos más sofisticados, mejora de sistemas de vigilancia costera y construcción de nuevas bases para combatir el narcotráfico y el crimen organizado». Víctor Meza, exmiembro de la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública, asegura que desde 2011 ha iniciado un proceso en ascenso del gasto militar, desde la compra de fusiles de fabricación israelí, pasando por el alquiler de lanchas en territorio holandés, hasta la compra de aviones Tucano desarrollados en Brasil. Para el Observatorio de la Violencia de la UNAH, el gasto que se hace en los militares no

27. CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. 2011, párr. 55.

28. *Ibíd.*, párr. 70.

29. Cfr. Decreto Legislativo 255-2011, art. 2 y Decreto Legislativo 223-2012, art. 4.

ayuda a depurar y crear una buena Policía Nacional, que es lo que necesita Honduras; al contrario, la relegan, y eso preocupa. «Si Honduras tiene altas tasas de homicidios y lo que se hace es propiciar que haya más control y menos prevención, con excesivos gastos militares (que ahora asumen funciones de seguridad preventiva) hay un problema, y es que no solo se está dando más recursos sino que se está debilitando a la Policía Nacional, y eso a la ciudadanía le causa muchos problemas, porque lo que está pasando es que están fortaleciendo esta Policía Militar de Orden Público, cuando la ciudadanía ha establecido que la seguridad es un asunto únicamente de la policía y de la población, no de los militares»³⁰.

- d) Patrones de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores de derechos humanos. En el citado informe de 2011 sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos, la CIDH identificó cinco patrones de violaciones a derechos humanos contra este grupo poblacional:

(d.1.) ejecuciones, asesinatos y desapariciones forzadas. Basta un reciente hecho mientras se redacta este documento. El 11 de abril de 2014, el defensor de derechos humanos y empleado de Radio Progreso, Carlos Hilario Mejía Orellana, fue asesinado de varias puñaladas mientras se encontraba en su casa de habitación. La policía de Investigación detuvo a un sospechoso, quien fue puesto en libertad, supuestamente, por no encontrarse indicios que lo relacionaran con la muerte del defensor de derechos humanos, pero aducen que se seguirá investigando. Curiosamente, según la policía, el detenido era una persona homosexual quien, además, alegó ser pareja del occiso³¹. Esta información tiene un significado tendencioso y peyorativo, pues la sociedad hondureña no solo estigmatiza esta opción sexual sino que, además, justi-

30. En: <http://radioprogreso.hn.net/index.php/comunicaciones/noticias/item/856-gasto-militar-empeorará-crisis-y-no-reduce-violencia>

31. En: <http://www.laprensa.hn/inicio/641591-96/dejan-libre-al-detenido-por-la-muerte-de-empleado-de-radio-progreso>, accesible el 21/04/14.

ficaría el asesinato, «por ser un crimen pasional entre gays». Naturalmente, los responsables del crimen planificaron la acción de esta manera, a fin de que la posible investigación de los hechos sea desestimada o pierda importancia, por ser la víctima de «dudosa moralidad», y así lograr la impunidad del caso. Esto no es de extrañar, puesto que ha sido un patrón de conducta criminal que quienes perpetran estos hechos, también inician campañas de desprestigio de sus víctimas. Esto ha sido también señalado por la CIDH en el informe aludido: «la CIDH ha visto con preocupación un incremento de las agresiones, hostigamientos, amenazas, y campañas de desprestigio, tanto de actores estatales como no estatales en contra de defensores y defensoras de los derechos de las personas LGBTI»³². Independientemente de su preferencia u orientación sexual, los asesinatos de comunicadores sociales y/o defensores de derechos humanos deben ser investigados, tomando como primera hipótesis de investigación que el hecho es producto de sus actividades como comunicadores sociales o defensores de derechos humanos³³. Carlos Mejía gozaba de medidas cautelares otorgadas por la CIDH, debido a amenazas que había recibido en 2009, 2010 y 2011³⁴. Tanto Radio Progreso como el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), y su personal comprometido en la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, se opusieron al golpe de Estado.

(d.2.) Agresiones y amenazas. Luego del golpe de Estado, entre enero de 2010 y enero de 2011, solo el Comité de Familia-

32. CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. 2011, párrs. 328 y 337.

33. ONU. Consejo de Derechos Humanos. Frank La Rue. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*. Adición Misión a Honduras. A/HRC/23/40/Add.1, 22 de marzo de 2013.

34. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa R 39/14.

res de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH) registró 138 amenazas a muerte contra defensoras y defensores de derechos humanos³⁵. «La CIDH ha observado que los atentados y agresiones a defensoras y defensores persisten y suelen variar en la intensidad de la violencia utilizada y frecuentemente, son llevados a cabo por sicarios»³⁶.

- (d.3.) Actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas. El artículo 11 de la Convención incluye la protección estatal contra actos de intervención de correspondencia y de comunicaciones telefónicas y electrónicas, y actividades de inteligencia ilegales. En Honduras fue aprobado el Decreto Legislativo 243-2011 que contiene la Ley Especial de Intervención en las Comunicaciones Privadas, la que facultaría a los órganos de inteligencia del Estado para acceder a información privada, siempre y cuando se trate de la investigación penal y medie autorización judicial. No obstante, algunas organizaciones de derechos humanos desconfían de este mecanismo pues, según ellas, aunque esté respaldado por una ley especial, podría utilizarse para otros fines que no son los establecidos por la ley, ya que hay funcionarios de seguridad que carecen de ética y moral y, además, porque el sistema de seguridad depende de políticas impuestas por países extranjeros³⁷. Y esta desconfianza es comprensible, ya que históricamente, en Honduras, se ha utilizado el espionaje militar como parte de un mecanismo de represión política³⁸. A manera de ejemplo, entre 2011 y 2012, solo en contra de una ONG, se registró un total de 58 episodios que fueron desde amenazas a muerte, ataques

35. Véase: <https://cejil.org/categoria/pais/honduras?page=4>

36. CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras... op. cit.*, párr. 53.

37. Véanse al respecto las declaraciones de los representantes del CPTRT y CODEH, en <http://www.tiempo.hn/portada/noticias/con-«ley-de-escuchas»-sospechan-espionaje>

38. Véase: <http://nuevarepublica.hn/?p=4054>

físicos, actos de intimidación, espionaje, estigmatización, retenciones, requisas y registros abusivos, hasta la descalificación de su trabajo³⁹. Y durante los años de la Guerra Fría, el espionaje militar fue la moneda de curso legal que dinamizó la desaparición de cientos de personas⁴⁰.

(d.4.) Criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos. Honduras ha vuelto a ser incluido —junto a Cuba y Venezuela— en el capítulo IV (lista siniestra) del informe anual de la CIDH 2013, porque hay una serie de condiciones estructurales que afectan gravemente la situación de derechos humanos heredada del golpe de Estado, en especial en relación con la libertad de expresión y la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos⁴¹. En el aludido informe se consignan varias denuncias recibidas por la CIDH, en las que se observan prácticas de criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, particularmente líderes de movimientos indígenas, campesinos y ambientalistas, por su oposición a proyectos privados para la explotación de recursos hídricos⁴².

e) Sistema de Justicia al servicio del modelo de seguridad represivo. Es ampliamente conocido que un sistema de justicia eficiente es indispensable para que exista una sólida seguridad ciudadana. En este sentido, la independencia judicial es un principio esencial para contar con un sistema de justicia

39. Véase: http://defensoresenlinea.com/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=1982%3Acofاده-expone-a-embajador-de-alemania-ataques-sistematicos-por-defender-ddhh&Itemid=166

40. Sobre las actividades de espionaje militar y las desapariciones forzadas, consultar: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. *Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*, 2ª ed., Editorial Guaymurás, Tegucigalpa, 2002.

41. El examen sobre Honduras se encuentra en el capítulo 4 del Informe Anual 2013 de la CIDH. Accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Honduras.pdf>

42. *Ibíd.*, párrs. 372-374.

democrático. Según los estándares internacionales sobre independencia judicial, existen tres condiciones para lograrla: (e.1.) el establecimiento de un proceso adecuado para el nombramiento y destitución de jueces y magistrados; (e.2.) la inamovilidad en el cargo durante el período establecido para su desempeño y (e.3.) la garantía contra presiones externas. En Honduras no se ha logrado ninguna de estas tres condiciones. La CIDH ha constatado que el poder judicial continúa siendo utilizado para fines políticos, pese a la creación de un Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno para separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas. No obstante, quien lo preside, es también presidente del órgano que ejerce la función jurisdiccional (Corte Suprema de Justicia). Organizaciones de defensa de derechos humanos han denunciado ante la CIDH que el proceso de selección de los miembros del Consejo de la Judicatura fue deliberadamente politizado, y que dos meses después de comenzar sus funciones, nombró magistrados y jueces sin seguir los procedimientos indicados en la ley, con el objeto de apoyar los operativos militares y la aplicación arbitraria y selectiva de sanciones disciplinarias, sin existir en la ley o reglamento un catálogo de las mismas⁴³. Ciertamente, una de las características más visibles de este poder del Estado ha sido la concentración del poder. Por otro lado, existe una clara cooptación del poder judicial, que quedó evidenciada la madrugada del 12 de diciembre de 2012, cuando el Congreso Nacional (por iniciativa de su presidente Juan Orlando Hernández), destituyó a 4 de los 5 magistrados que integraban la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, exceptuando al único que no se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad de varios decretos legislativos, entre estos el número 89-2012, contentivo de la ley de depuración policial⁴⁴. Entre las motivaciones para la destitución de

43. *Ibíd.*, párrs. 286-288.

44. Entre otros aspectos contemplaba el uso del polígrafo, considerado como una violación a los derechos fundamentales.

los magistrados, la comisión investigadora nombrada por el Congreso Nacional estableció que: «DUODÉCIMO. La resolución emitida por la Sala de lo Constitucional, salvo mejor criterio, *no es congruente con la política de seguridad implementada por los poderes Legislativo y Ejecutivo* y conlleva graves perjuicios para el Estado porque significa un retroceso en los avances obtenidos en la lucha contra la delincuencia y expone la seguridad de las personas y sus bienes, dejando abierta la posibilidad de que el Estado sea objeto de demandas millonarias por los miembros de la Policía Nacional que han sido separados en aplicación al citado decreto»⁴⁵. Finalmente, el asesinato de operadores de justicia es una realidad alarmante. Desde 2010 a marzo de 2014, se contabilizan 75 asesinatos de profesionales del derecho, incluidos jueces, juezas, fiscales y defensores públicos y privados⁴⁶. La CIDH indicó que:

es obligación del Estado de Honduras investigar los anteriores hechos y abrir líneas de investigación que tengan en cuenta si los asesinatos fueron cometidos en razón de las labores jurisdiccionales realizadas por los jueces asesinados. La Comisión reitera que la inefectividad de la respuesta estatal puede propiciar la repetición crónica de los hechos, amedrentando la labor de juezas y jueces y repercutiendo severamente en los derechos de quienes habiendo sido violentados en sus derechos acuden a los tribunales hondureños en búsqueda de justicia⁴⁷.

Como ha podido apreciarse en este esquemático repaso, el modelo de seguridad represivo hondureño es de naturaleza castrense, con un enfoque centrado en la guerra, en la seguridad del Estado-administración pública como institución, no en la persona huma-

45. CIDH. *Informe Anual 2013... op. cit.*, párrs. 289-298. El énfasis es nuestro.

46. Véase: <http://www.laprensa.hn/inicio/574324-96/honduras-asesinan-a-un-juez-y-a-un-abogado-en-el-norte>

47. CIDH. *Informe Anual 2013... op. cit.*, párr. 303.

na como fin supremo de la sociedad y del Estado⁴⁸; esto ha dado como resultado una guerra en contra de los propios ciudadanos, proyectada en una política sistemática de violaciones a derechos humanos, que ha sido amparada por los tres poderes del Estado, en especial el poder judicial.

5. EL IMPACTO Y LOS EFECTOS DEL MODELO DE SEGURIDAD REPRESIVO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Como se sabe, en toda sociedad democrática el sistema penitenciario forma parte del sistema de justicia y sirve como indicador del tratamiento del delito. Por ello, en esta segunda parte, se analizan los efectos e impacto que este conjunto de políticas públicas o modelo de seguridad represivo ha tenido sobre el sistema penitenciario hondureño. Para este cometido se ha tomado como base el informe de la CIDH sobre personas privadas de libertad que, sobre Honduras, presentó en 2013 ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos⁴⁹.

Dado que el modelo de seguridad adoptado en la práctica es el represivo, las medidas legislativas y administrativas también heredan esa característica. Un modelo de seguridad integral y realmente democrático, apostaría por un sistema penitenciario resocializador y rehabilitador, pero esto no interesa en un modelo represivo. En la presentación del aludido informe, el Relator Especial para las Personas Privadas de Libertad describe en tres palabras el sistema penitenciario hondureño: «...deshumanizado, paupérrimo y corrupto»⁵⁰.

48. Ver artículo 59 de la Constitución de la República de Honduras.

49. CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*. OEA/Ser. L/V/II.147 Doc. 6, 18 de marzo 2013. La CIDH ha prestado especial atención a la temática y ha dado seguimiento a las múltiples violaciones de los derechos de estas personas en riesgo, desde hace más 15 años, por lo que este informe constituye una síntesis muy completa, a juicio de este autor.

50. CIDH. Comunicado de prensa No. 58/13, accesible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/058.asp>.

El endurecimiento de las penas, la creación de nuevos entes de seguridad y nuevos centros penales⁵¹, como política pública, forman parte de ese modelo de seguridad represivo y ha producido numerosos efectos negativos directos sobre los privados de libertad, que se podrían englobar en los siguientes:

- a) *Inseguridad y ausencia de control de las autoridades en los centros penitenciarios.* Quizás éste sea una de los efectos más graves del modelo de seguridad represivo. Según la lógica de este modelo, el delincuente es un enemigo público, un objetivo de guerra a quien hay que eliminar. Consecuentemente, las cárceles son lugares de «castigo», «tortura» y «tortura», pues al enemigo hay que «darle su merecido»; no para que rectifique, pues ya no se trata de su rehabilitación, sino para, con su «castigo», mostrar a los demás enemigos en quién reside el poder y la fuerza. Esta perversa ideología —ya no tan oculta y que ha cobrado fuerza tras el golpe de Estado—, subyace en el abandono e indiferencia de que adolece el sistema penitenciario. En un entorno así, resulta natural que los privados de libertad mueran masivamente⁵² ante la indiferencia absoluta del Estado, y que el gobierno deje las cárceles en manos de los propios internos. ¿Por qué se afirma que el gobierno de los penales está en manos de los reclusos? ¿cuáles han sido las prerrogativas de los internos? Según la CIDH, los reclusos son: (a.1.) los encargados de aplicar la disciplina; (a.2.) fijar y cobrar precios ilegítimos que los internos deben pagar por los espacios de las celdas y las camas; (a.3.) cobrar cuotas a aquellos que tienen negocios informales dentro la cárcel; (a.4.) resolver conflictos de convivencia que se suscitan entre internos; (a.5.) distribuir y fijar los precios de los alimentos; y en definitiva, (a.6.) decidir una serie de aspectos relativos a la

51. Véase: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Vienen-reformas-a-12-leyes-penales-en-Honduras>.

52. 469 personas han muerto en los incendios de los penales de San Pedro Sula y Comayagua.

administración cotidiana de las cárceles⁵³. Este autogobierno es justificado sistemáticamente por las autoridades «*bajo el argumento de que este modelo es un “mal necesario” ante la permanente falta de recursos y de personal*»⁵⁴.

- b) *Enclaves del delito*⁵⁵. Obviamente, este autogobierno o «gobierno compartido» ha traído como consecuencias negativas: la corrupción (porque de los beneficios de este gobierno de los reclusos también participan las autoridades penitenciarias) y el establecimiento de enclaves del delito, que se traducen en un sistema organizado de comisión de delitos desde el interior de los penales. Uno de los mecanismos utilizados para la comisión de delitos ha sido el uso de teléfonos móviles. El propio presidente de la República afirmó en conferencia de prensa que solo un «marero» había ordenado el asesinato de 100 personas⁵⁶. Entre los delitos que se cometen con mayor frecuencia desde el interior de los penales se encuentran el sicariato, la extorsión y el secuestro. Como medida para evitar la utilización de telefonía móvil, en febrero de 2014 se aprobó la Ley de Limitación de Servicios de Telefonía Móvil Celular y Comunicaciones Personales (PCS) en Centros Penales a Nivel Nacional. Tras la medida, la Fuerza Nacional Antiextorsión informó que este delito había disminuido en un 75% durante el mes de febrero⁵⁷. Sin embargo, habrá que seguir observando si estas estadísticas se sostienen en el tiempo. Por otro lado, la posesión y el tráfico de armas dentro de los penales, que han

53. CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras... op. cit.*, párr. 31.

54. *Ibíd.*, párr. 34. El énfasis es nuestro.

55. Véase el considerando tercero del decreto 255-2013 Ley de Limitación de Servicios de Telefonía Móvil Celular y Comunicaciones Personales (PCS) en Centros Penales a Nivel Nacional, donde se admite lo dicho en este acápite.

56. Ver: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/466756-96/juan-orlando-marero-ordeno-100-crimenes-desde-presidio>

57. Ver: <http://infosurhoy.com/es/articles/saii/features/main/2014/03/31/feature-02?source=recent>

causado la muerte de reclusos, es otro aspecto que no ignora el Estado; no obstante, no existe un efectivo control para evitar esta situación⁵⁸.

- c) *Sobrepoblación y hacinamiento*. De acuerdo con la información recibida por la CIDH de parte del Estado de Honduras, «la capacidad total de alojamiento de los 24 centros penitenciarios de Honduras es de 8,120 cupos para 11,727 reclusos/as, por lo que a nivel nacional existe un déficit de aproximadamente 3,600 plazas; esta cantidad equivale al 44% del total de cupos existentes»⁵⁹. La CIDH señala que el hacinamiento es producto de cuatro factores que son completamente previsibles, es decir, puede impedirse su comisión, adoptando las medidas administrativas y/o legislativas necesarias. Estos factores son: (c.1.) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria; (c.2.) la implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana; (c.3.) el uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal; y (c.4) «la falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo, en la tramitación de las peticiones de libertad condicional)»⁶⁰.
- d) *Tratos crueles, inhumanos y degradantes*. Tradicionalmente se ha relacionado los tratos crueles, inhumanos y degradantes con la tortura o con violaciones a la integridad física; no obstante, estos también pueden afectar otros derechos de las personas privadas de libertad. Por ejemplo, el Estado ha in-

58. Véase a manera de ejemplo: http://www.nacion.com/mundo/centro-america/Militares-policias-control-carceles-Honduras_0_1358264189.html

59. CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras... op. cit.*, párr. 58.

60. *Ibíd.*, párr. 65.

currido en una forma de trato cruel, inhumano y degradante al asignar como presupuesto para la alimentación de los privados de libertad la cantidad de US\$ 0.65 diarios⁶¹. El salario mínimo más bajo que podría ganar un empleado en el sector formal de la economía en Honduras, rondaría los US\$ 6.50 diarios⁶². El Estado alega falta de presupuesto y recursos; no obstante, del 100% del presupuesto asignado durante 2012, el 85% fue utilizado en pago de salarios, mientras que apenas el 15% fue destinado a la alimentación. De ahí que no es la falta de presupuesto, sino la ideología subyacente en el modelo de seguridad adoptado, el que genera un comportamiento excluyente y discriminatorio hacia los privados de libertad, especialmente de aquellos considerados enemigos públicos. De acuerdo a la CIDH,

un Estado no puede invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano. Este principio se aplica independientemente del nivel de desarrollo del Estado Parte de la Convención⁶³.

Se afirma pues, que existe una clara relación causa-efecto, entre el modelo de seguridad represivo y el sistema penitenciario, cuyo mayor impacto es el colapso del mismo. La CIDH lo resumiría acertadamente:

...las políticas de seguridad se han caracterizado por la aplicación de una política criminal de “mano dura”, basada en un enfoque eminentemente represivo caracterizado *inter alia* por la tipificación de nuevos delitos; el aumento de las penas; el uso abusivo de la detención preventiva; y la ausencia de mecanismos alternativos

61. *Ibíd.*, párr. 71.

62. Acuerdo Ejecutivo STSS 599-2013 vigente para el año 2014.

63. CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras... op. cit.*, párr. 74.

a la privación de la libertad. Todo lo cual repercute de manera directa en la saturación del sistema penitenciario. En razón de esta lógica, no resulta rentable políticamente destinar recursos a la gestión y mejoramiento de los establecimientos penitenciarios⁶⁴.

CONCLUSIONES. ASPECTOS PARA EL DISEÑO DE UN MODELO INTEGRAL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA

Se ha probado hasta aquí que el Estado de Honduras ha sido consciente de la existencia de los dos modelos de seguridad descritos en este artículo (el represivo y el integral), al punto de recibir cuantiosos fondos de la cooperación internacional destinados a esta materia. Sin embargo, en la práctica, su elección ha sido la adopción deliberada y consciente del modelo de seguridad represivo, que ha traído como impacto y efectos, entre otros, el aumento sostenido de la tasa de homicidios, el incremento de hechos delictivos y el colapso del sistema penitenciario, pues no ha atacado las causas estructurales del problema. De manera que el Estado es responsable por los efectos producidos. La CIDH lo reitera de esta manera:

Este enfoque represivo que al estar acompañado del abandono de las cárceles por parte del Estado, genera que en la práctica no se alcancen los fines perseguidos, sino que por el contrario se aumenten los niveles de inseguridad. La seguridad ciudadana involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. Por lo tanto, su realización no puede reducirse de forma simplista y falaz a discursos de mano dura o tolerancia cero que pregonan el encarcelamiento masivo de personas como única respuesta a esta compleja realidad⁶⁵.

64. *Ibíd.*, párr. 158.

65. *Ibíd.*, párr. 159.

No obstante, aún es posible revertir esta tendencia, para lo cual sería necesario adoptar el modelo de seguridad integral, democrático y preventivo⁶⁶ aquí descrito, y considerar los siguientes aspectos en el diseño de políticas públicas relacionadas con el sistema penitenciario:

(a) *continuidad*: es decir, que sean asumidas como un asunto de Estado y que su ejecución no se vea afectada continuamente por los sucesivos cambios de gobierno y de autoridades penitenciarias; (b) *marco jurídico adecuado*: es preciso que exista un marco legal apropiado, que cuente a su vez con una reglamentación que lo instrumentalice; (c) *presupuesto suficiente*: la asignación presupuestaria es el medidor real de la voluntad política del gobierno, sin una asignación presupuestaria suficiente, relevante, se limita extremadamente la capacidad de implementación de estas políticas y en gran medida la efectividad de muchos de los mecanismos establecidos en la ley; y (d) *integración institucional*: la adopción de políticas penitenciarias debe constituir un compromiso que vincule a todas las ramas del poder público, en esta visión integral de las políticas penitenciarias deben considerarse también las consecuencias o el impacto que las reformas penales y la práctica judicial generan en el propio sistema penitenciario⁶⁷.

66. *Ibíd.*, párr. 160.

67. *Ibíd.*, párr. 156.

VI

REFORMA POLICIAL MUNICIPAL EN MÉXICO. EL CASO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA

Azul A. Aguiar-Aguilar

INTRODUCCIÓN

La reforma policial en México, como en América Latina, se inserta en el proceso de democratización en que se embarca el país a finales de los años noventa y, con mayor énfasis, desde el año 2000. Muchos estudiosos son los que reclaman que, para tener una democracia de calidad, es necesario contar con un Estado de derecho efectivo y estable¹.

Las instituciones de justicia del viejo régimen, como los tribunales, ministerios públicos, centros penitenciarios o policías necesitaban ser reformados para contar con un Estado de derecho que funcionara como un pilar fuerte de la democracia, pues tal y como venían funcionando, resultaban incompatibles con el proyecto democrático y con valores intrínsecos a éste, como lo son los derechos humanos. Asimismo, como se evidencia en este libro, para lograr esto también había que repensar el entendimiento tradicional del rol de las instituciones del sector justicia en la sociedad, para incluir

1. BINDER, Alberto. «La Justicia Penal en la Transición a la Democracia en América Latina» (1994b). *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. Alicante, 2005, en <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=14381&portal=157>, acceso en enero 2010. UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder Lynne Rienner, Nueva York, 2002.

su participación en el diseño y puesta en marcha de proyectos de seguridad que tengan como centro la protección de la persona (ver Ballesteros).

Las reformas formales al sector justicia (tribunales, ministerios públicos, defensorías, policías, sistema penitenciario) en México comienzan en 1994 con los cambios introducidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se profundizan, sobre todo, con las reformas al sistema penal en 2008, que introducen un sistema penal de corte acusatorio. Por su parte, la reforma de las policías (federal, estatal, local) ha sido un tema en la agenda del gobierno desde el sexenio de Ernesto Zedillo (2000-2006). Además de ser considerada un paso para fortalecer el Estado de derecho y la democracia, la reforma de las instituciones policiales era un paso necesario para combatir con mayor efectividad la delincuencia común y las actividades del crimen organizado, un objetivo que aparece como constante en el Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo, Vicente Fox (2000-2006), y Felipe Calderón (2006-2012).

Durante el gobierno de Fox se reformó el SNSP fundado durante el sexenio de Zedillo y se creó una nueva institución encargada de gestionar el trabajo policial: la Secretaría de Seguridad Pública. Los cambios del foxismo en materia policial se concentraron en el ámbito federal, mientras que el estatal y municipal permaneció sin cambios relevantes. La reforma de las instituciones policiales durante la administración de Calderón fue un elemento crucial para alcanzar el éxito del eje más importante de su gobierno: lucha contra narcotráfico. No se podía combatir la delincuencia organizada y la violencia que genera con corporaciones policiales no profesionales, o peor aún, infiltradas por el crimen organizado. La transformación policial proyectada en este sexenio incluyó políticas públicas definidas desde la federación para alcanzar también a las policías municipales. Así, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en 2009, se puso en marcha el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), un proyecto que buscó profesionalizar, equipar y cambiar el modelo

tradicional con el que operan las fuerzas de seguridad pública en algunos municipios del país y contribuir de esta manera a mejorar la seguridad y el Estado de derecho en México. De entre las apuestas más importantes del SUBSEMUN estuvieron el establecimiento de un sistema profesional de carrera policial, así como aumentar la colaboración entre sociedad y policía para prevenir, desde una perspectiva integral, la comisión de delitos².

Ante este escenario, ¿en qué medida se ha transformado el perfil profesional de las policías municipales y su relación con la sociedad? ¿Cuáles son los retos que enfrenta en materia de reforma policial el municipio? Este trabajo ofrece un panorama respecto a la reforma policial a la luz del municipio de Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco. Este capítulo se organiza como sigue. La siguiente sección aborda, desde una perspectiva teórica, la reforma policial y sus implicaciones en dos ámbitos particulares: a) la profesionalización policial; y b) la interacción entre sociedad y policía mediante la implementación de la policía comunitaria. En la tercera sección se presenta la evidencia en materia de reforma policial en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga: se ilustra con datos cualitativos el avance de la reforma en materia de policía comunitaria y profesionalización policial, así como los retos pendientes. Finalmente, cierra con una sección de conclusiones.

1. LA REFORMA POLICIAL Y SUS IMPLICACIONES

El cambio de régimen político de autoritarismo a uno que busca acentuar características democráticas, exige la transformación de su policía. Cambiar las reglas del juego implica contar con un equipo que las promueva, sostenga y las imponga de ser necesario. La policía en el ámbito nacional y local puede realizar esta

2. Secretaría de Gobernación. *Libro Blanco. Subsidio para la seguridad pública municipal*. Gobierno de la República. México, 2012, en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf, acceso en enero de 2014.

función frente a las amenazas de grupos que socavan el pacto político, legal y social de una democracia. En los países latinoamericanos, la reforma policial implicaba transformar una institución administrada por militares, usada por el gobierno para reprimir a la oposición y alcanzar objetivos políticos, o bien, de mano dura y que no era responsable ante nadie. En el caso de México, las instituciones policiales, en particular las municipales, fungieron como el brazo represivo de caciques locales durante los gobiernos autoritarios. Actualmente, están infiltradas por el crimen organizado, o bien no tienen condiciones materiales y humanas para enfrentarlo³.

La reforma policial en la región latinoamericana surge de la necesidad de enfrentar cuatro aspectos en materia de seguridad para las nuevas democracias: a) la creciente presencia de criminalidad; b) la desconfianza ciudadana hacia las policías; c) la prevalencia de prácticas corruptas; y d) el uso excesivo de la fuerza⁴. La combinación de mayores niveles de delincuencia, menor confianza ciudadana en la policía, mayor corrupción y uso ilegal de la fuerza (tortura y ejecuciones) hicieron irrenunciable una reforma a las instituciones policiales. Pero, ¿qué reformar? ¿Qué áreas transformar para hacer más efectivo el funcionamiento de las instituciones policiales? La literatura en reforma policial documenta diversas estrategias para la transformación policial focalizadas por áreas. Generalmente, alguna de estas áreas o campos estratégicos prevaleció frente a otros en los países donde se han llevado a cabo reformas policiales. En el siguiente cuadro se clasifican los esfuerzos de reforma policial en distintos *campos estratégicos*:

3. El caso de los municipios de Michoacán es revelador. Desde 2013 se conformó un grupo de ciudadanos para defender a las comunidades del robo y la violencia desplegados por el crimen organizado. Los denominados Grupos de Autodefensa se levantaron en armas para desempeñar el rol que la policía, por complicidad o miedo, no estaba cumpliendo: proteger a la sociedad de la violencia criminal. Para más información consultar MALDONADO, Salvador. «Michoacán y las Autodefensas. ¿Cómo llegamos aquí?», en *Revista Nexos*, accesible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6011>.

4. Dammert, Lucía. «Reforma policial en América Latina», en *Quorom*, núm. 12, 2005, p. 56.

Cuadro 1
CAMPOS ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA POLICIAL

CAMPO ESTRATÉGICO	DESCRIPCIÓN
INDEPENDENCIA	En este campo la reforma tiene como objetivo cortar la dependencia o relación de las policías con el ejército para hacer compatible la lucha contra el crimen y la protección de derechos humanos al realizar tal actividad.
OPERATIVO-TÁCTICO	La reforma focalizada en este rubro busca mejorar las condiciones materiales y de equipamiento de las instituciones policiales, así como las habilidades de los policías para desplegar más efectivamente sus servicios.
INFRAESTRUCTURA E INTELIGENCIA	Una reforma en este rubro tiene el objetivo de dotar de espacios modernos y tecnologías informáticas a las policías para mejorar el trabajo y agilizar la comunicación, la disponibilidad, generación, procesamiento y análisis de la información.
CARRERA POLICIAL	El foco de esta reforma es la profesionalización de las fuerzas policiales, mediante la puesta en marcha de mecanismos que controlen y verifiquen los perfiles requeridos por los miembros de la institución policial en una democracia.
RENDICIÓN DE CUENTAS	La reforma tiene el objetivo de establecer criterios para monitorear, controlar y/o premiar/castigar el comportamiento policial.
INTERACCIÓN POLICÍA-SOCIEDAD	En este rubro la reforma se concentra en crear mecanismos para mejorar la relación entre policía y comunidad, crear vínculos de confianza que hagan posible la prevención y/o combate del delito.

Elaboración propia con base en Bayley, 2001; Cordner, 2005; Gabaldón, 2005; Frühling, 2007; López Portillo, 2008; Greene, 2012; Secretaría de Gobernación, 2012.

Los campos estratégicos que se presentan en el cuadro 1 se han impulsado con énfasis diferentes en los países que han llevado a cabo reformas a las instituciones policiales en América Latina. Generalmente, las reformas en dichos campos estratégicos tuvieron los enfoques que se describen a continuación.

La independencia policial ha sido entendida particularmente como terminar con el control que el Ejército tenía sobre la institución policial en países como El Salvador y Honduras⁵. Para

5. DAMMERT, Lucía y BAILEY, John. «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005, pp. 133-152.

estos países centroamericanos, una clara división entre militares y policía era la base para construir una policía confiable, al servicio de la ciudadanía y comenzar a dar pasos para dejar el pasado autoritario.

La reforma en materia operativa incluye la satisfacción de demanda en cuanto a patrullas, motocicletas, bicicletas, uniformes, armamento y demás material y equipo necesario para el funcionamiento de las policías. Muy ligado a este rubro, se encuentran los esfuerzos dirigidos a mejorar los espacios laborales de la policía, mediante la construcción o reconstrucción de instalaciones modernas y el establecimiento de plataformas digitales para el manejo de datos e información⁶.

En materia de rendición de cuentas, las reformas consideran instaurar mecanismos de transparencia e información, así como vigilancia de la actividad policial, incentivos y posibles sanciones por incumplimiento. Entre dichos mecanismos se encuentran los reportes sobre servicios policiales durante la jornada laboral; la evaluación periódica en materia disciplinaria, comportamiento y desempeño de los miembros de la institución; así como comités ciudadanos de vigilancia y audiencias periódicas y públicas para informar a la ciudadanía el ejercicio de las funciones y el uso de los recursos de la institución⁷.

En el análisis empírico de este capítulo me concentraré en el estudio de dos campos estratégicos de reforma: los campos en materia de interacción policía-sociedad y carrera policial. Por ello, en los siguientes dos apartados se describen con más detalle.

6. Secretaría de Gobernación... *op. cit.*

7. BEATO, Claudio. *Ação e estratégia das organizações policiais*. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing», en *Police Practice and Research*, año 2007, Vol. 8, N° 2, pp. 125-144. GABALDÓN, Luis Gerardo. «Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana. Propositiones para un nuevo modelo policial», en *Secretaría Nacional de Seguridad Pública*. México, 2005, en http://www.secretariadodejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/images/Rendicion_de_cuentas.pdf, acceso en enero 2014.

1.1. Interacción policía-sociedad: la policía de proximidad

La policía de proximidad o comunitaria es uno de los modelos que estructuran el funcionamiento de las policías. De acuerdo con Jack Greene existen cuatro modelos policiales: a) la policía tradicional; b) la policía de proximidad; c) la policía orientada a la solución de problemas; d) la policía de tolerancia cero⁸. El modelo de policía tradicional es de tipo reactivo, centrado en la persecución de los delitos y la aplicación de la ley⁹. En este, el policía está alejado y no tiene contacto cercano con la sociedad, tampoco existe mucha transparencia en la forma que desarrolla sus actividades, lo que muchas veces ha empujado a la desconfianza ciudadana en las corporaciones policiales.

El modelo de policía orientada a la solución de problemas es una mezcla entre el modelo tradicional y el modelo de policía de proximidad; esto es, la policía busca resolver el problema y mejorar los métodos de intervención: «el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la ley penal»¹⁰.

La policía de tolerancia cero tiene como objetivo combatir los problemas del orden mediante el uso de estrategias agresivas frente al combate a la delincuencia y reducir la criminalidad mediante la intimidación y el miedo. En el siguiente escalón de este modelo policial encontramos el de «Mano dura»¹¹, usado ampliamente en los países latinoamericanos en distintas épocas y en el que la estrategia es combatir la delincuencia mediante el uso de la fuerza y la represión.

8. GREENE, Jack. «La policía de proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía», en *Justicia Penal Siglo XXI*, en https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf, acceso en marzo 2012.

9. *Ibid.*, pp. 389-362.

10. ECK, J.E. «Alternative futures for policing. Police innovation and the control of the police», en WEISBURD, D. y UCHIDA, C. *Police Innovation and Control of the Police*. Nueva York, Springer-Verlag, 1993, p. 63.

11. UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America...* op. cit., p. 95.

Finalmente, la policía de proximidad es un modelo que busca superar el modelo de policía tradicional de carácter eminentemente reactivo. La policía de proximidad o comunidad no solo tiene el objetivo de generar una nueva forma de actuación policial, sino también avanzar en la construcción de un vínculo entre policía y ciudadanía para la prevención de los delitos, así como contribuir a disminuir la percepción de inseguridad ciudadana y su desconfianza en la policía. Hugo Frühling, siguiendo a Bayley¹², señala que el contacto de la policía con la comunidad busca

cumplir tres funciones primarias: 1) permitir que la policía aprenda las necesidades e intereses locales; 2) dar a la policía la oportunidad de educar a la ciudadanía respecto a las conductas que pueden prevenir los delitos; y 3) abrir un espacio para que los ciudadanos expresen sus quejas así como que provean un mecanismo público para la evaluación inmediata de las actividades policiales¹³.

Dado el nivel de variación que existe en las diferentes policías de proximidad, es difícil llegar a una definición única. Por ello, Gary Cordero propone analizar la policía de proximidad desde cuatro dimensiones que en su conjunto definen, con mayor claridad, lo que implica una policía de proximidad: a) Dimensión filosófica; b) Dimensión estratégica; c) Dimensión táctica; y d) Dimensión organizacional¹⁴.

La primera dimensión hace referencia al espíritu y paradigma de la policía de proximidad, la cual está integrada por funciones subyacentes como: a) *la aportación de la ciudadanía*, esto es, instaurar mecanismos para conocer la opinión de los ciudadanos

12. BAYLEY, David. *Police for the future*. Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp. 105-120.

13. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing»... *op. cit.*, p. 130.

14. CORDERO, Gary. «Community Policing. Elements and Effects», en DUNHAM, Roger y GEOFFREY, Alpert. *Critical Issues in Policing*. Waveland Press, Illinois, 2005, p. 402.

en materia de seguridad y desempeño policial (realización de encuestas, foros, encuentros, programas de radio- tv); b) *funciones policiales amplias*, es decir, no enfocarse únicamente a la vigilancia del respeto de la ley, sino incluir funciones como el bienestar social, prevención de accidentes o asistencia a víctimas; y c) *el servicio personalizado*, o bien, tomar en consideración las diferentes necesidades que tienen los habitantes de distintos sectores para brindar un servicio con un enfoque más adecuado, dado que no todos los sectores enfrentan los mismos problemas de seguridad o violencia.

La dimensión estratégica está relacionada con los programas y prácticas que se deben poner en marcha para hacer funcionar el modelo. Así, por ejemplo, la reorientación de las operaciones de la policía es fundamental: disminuir el patrullaje y aumentar la relación cara a cara con el ciudadano; crear módulos de proximidad (para recibir denuncias) que estén atendidos por algún policía, civil o voluntario que tome los reportes y provea asistencia personal.

La dimensión táctica contempla la interacción positiva, esto es, que la interacción con los ciudadanos no sea únicamente para realizar arrestos, llamados de atención, etc., sino también hablar con las personas en negocios, escuelas, parques. Otra táctica importante está orientada a la resolución de problemas, esto es, tomar en consideración el análisis de las causas que provocaron el problema para trabajar en las áreas identificadas. Finalmente, la dimensión organizacional es determinante para el éxito de la implementación del modelo de policía de proximidad y, en este sentido, se tiene que crear una corporación más flexible, descentralizada y profesional¹⁵.

Los criterios anteriores dan una fotografía más completa de lo que es la policía de proximidad y cuáles son sus funciones; es decir, no es únicamente un programa a implementar de manera vertical (de la autoridad a la sociedad), sino también una filosofía que implica conocer qué piensa y qué necesidades tiene la sociedad para sentirse más tranquila y segura, así como un conjunto de tácticas y estrategias para alcanzar los objetivos que tiene planteados.

15. *Ibíd.*, pp. 403-414.

1.2. Profesionalización policial

Otro eje para mejorar la función policial es la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales. El buen desempeño de una institución «depende en gran medida de la calidad de sus trabajadores»¹⁶; por ello es imprescindible que los miembros de la policía cuenten con las calificaciones profesionales para desarrollar efectivamente las responsabilidades englobadas en la prevención del delito y en la seguridad pública. Una manera de avanzar en esta tarea es mediante la introducción del Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP), dado que ello implica el establecimiento de parámetros claros para la selección, evaluación, promoción, remoción, así como condiciones salariales (por escalafón) y de retiro de los miembros de una institución¹⁷. El mérito es el principio guía del sistema profesional de carrera: los miembros de una institución deben demostrar con regularidad que tienen capacidades suficientes para desempeñar el cargo que ocupan; de no ser así, deben ser removidos.

El objetivo principal del servicio profesional de carrera es asegurar «los máximos beneficios mediante un servicio de calidad»¹⁸; entonces, reclutar personal calificado es únicamente el primer paso. A ello le sigue el entrenamiento y la capacitación constante de los policías seleccionados, esto es, ofrecerles formación profesional a través de la cual alcancen no solo mandos más altos dentro de la institución, sino también su propio desarrollo como profesionales y como personas.

La profesionalización policial se ha vuelto una prioridad en regímenes de reciente democratización. Es necesario contar con una policía que actúe en el marco y respete valores pilares de la

16. HAYS, Steven y SOWA, Jessica. «Staffing the Bureaucracy. Employee Recruitment and Selection», en CONDREY, Stephen (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*. Josey Bass, California, 2005, p. 97.

17. RUSSELL FISH, Carl. *The Civil Service and the Patronage*. Russell & Russell INC., Nueva York, 1963, pp. 210-212.

18. WILSON, O. «Toward a Better Merit System», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 291, 1954, p. 88.

democracia (libertad individual, igualdad frente a la ley, derechos humanos) y que contribuya a consolidarla en el largo periodo. En ese sentido, Ernesto López Portillo apunta algunas características que debe tener la policía en democracia: a) aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas; b) fortalecimiento permanente de valores y habilidades; y c) evaluación de la formación¹⁹. Lo anterior ayudará a pavimentar el camino para cambiar la percepción negativa (ver abajo) que tiene la sociedad de su policía: un policía profesional no inspirará miedo o desprecio, sino confianza y respeto.

Las ideas presentadas en los siguientes apartados ofrecen un marco adecuado para ubicar los avances y retos que tiene frente a sí el municipio de Tlajomulco en materia de policía de proximidad y profesionalización policial y contribuir, de esta forma, a contar con una policía más eficiente en la cual la ciudadanía pueda confiar.

2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA PREVENTIVA EN EL MUNICIPIO TLAJOMULCO²⁰

Tlajomulco de Zúñiga se ubica en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), en el Estado de Jalisco. Se ha convertido en uno de los municipios importantes en el desarrollo de la metrópoli, dada su función como dormitorio de la ZMG. En la última década, su población se ha incrementado exponencialmente, pasando de 123,619 en el censo de 2000, a 416,626 en el de 2010²¹, un crecimiento del 237%. Este aumento implica repensar la organización y distribución de los servicios públicos que provee el municipio,

19. LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. «Educación y entrenamiento policial para la democracia», en ALVARADO, Arturo. *La reforma de la justicia en México*. El Colegio de México, México D.F., 2008, pp. 698-699.

20. Agradezco a Víctor Hugo Ornelas, periodista del Semanario *La Verdad de Tlajomulco* y del *Grupo Milenio*, el apoyo y el tiempo dedicado para la recolección de datos empíricos, especialmente por el contacto con los entrevistados y los recorridos por los distintos sectores de Tlajomulco.

21. INEGI. «México en cifras. Tlajomulco de Zúñiga», 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=14>, acceso en julio 2012.

entre ellos el de seguridad pública, para sortear de manera efectiva los retos que se enfrentan en materia de delincuencia común, organizada, y confianza ciudadana en la policía, entre otros.

El municipio de Tlajomulco ha implementado una serie de reformas importantes en el ámbito policial; entre otras, las dirigidas a mejorar el campo operativo-táctico, el de infraestructura e inteligencia policial, así como la puesta en marcha de la policía de proximidad y el servicio de carrera policial. Por cuestiones de espacio, aquí me concentro en las dos últimas. Empero, antes de abordarlas, conviene señalar brevemente cuáles son las funciones básicas de la policía municipal en Tlajomulco.

En México, la policía municipal es la institución más cercana al ciudadano común, encargada de velar por la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos. Cada municipio se encarga de estipular las funciones de su policía municipal. De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de la Policía Preventiva del Municipio de Tlajomulco (RPPT) «la Dirección General de Seguridad Pública (...) es la responsable de organizar, establecer y ejecutar las medidas de Seguridad Pública, que garanticen el bienestar de la población del Municipio»²². Le compete:

- 1) mantener el orden público y la tranquilidad en el Municipio;
- 2) prevenir y evitar actos que constituyan delitos o infracciones a los reglamentos y ordenamientos;
- 3) proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes;
- 4) auxiliar a la población civil en los casos de alto riesgo, siniestros o desastres²³.

De acuerdo con el Reglamento, el mando de policía municipal se integra por un comisario, un suboficial con perfil de dirección,

22. Reglamento de la Policía Preventiva del Municipio de Tlajomulco. Art. 7, en: <http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/reglamentodelapoliciapreventivamunicipal.pdf>, acceso en abril 2014.

23. *Ibíd.*, art. 17.

suboficiales con perfil de supervisión, policías primero, policías segundo, policías tercero y policías de línea²⁴. El titular de la Dirección General de Seguridad Pública es el comisario. Dentro de las áreas administrativas más importantes de la Dirección General de Seguridad Pública está la Dirección Operativa, que realiza funciones de reacción e investigación. Asimismo, coordina las comandancias de sector, la policía de proximidad, la unidad de reacción, la ciclo policía y a la policía motorizada.

Las comandancias de sector «son instalaciones operativas de la Dirección General, establecidas y desplegadas en puntos estratégicos del territorio municipal, para garantizar la Seguridad Pública»²⁵. Los objetivos de estas comandancias son «mantener el orden público y la tranquilidad en el Municipio; prevenir y evitar actos que constituyan delitos o infracciones a los reglamentos y ordenamientos; proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes»²⁶. Actualmente, Tlajomulco se encuentra dividido en cinco comandancias de sector. Cada sector tiene asignado un determinado número de policías para las distintas tareas que les toca realizar.

En Tlajomulco, los policías tienen asignadas diversas tareas. Las principales son las operativas (patrullaje, asistencia en robos) en cada uno de los cinco sectores²⁷. Existen otras actividades como

las volantas (esto es) labores de convenio con el gobierno del Estado o con el gobierno Federal, que son el patrullaje en las carreteras principales como la de Colima y la Chapala. Otro tipo de labores que realiza la policía municipal son los servicios fijos. No tenemos servicio bancario, pero sí tenemos servicios fijos como son los módulos, como es la presidencia municipal, como son edificios públicos²⁸.

24. *Ibíd.*, art. 78.

25. *Ibíd.*, art. 31.

26. *Ibíd.*, art. 17.

27. Entrevista 2, 07/2012.

28. *Id.*

El siguiente cuadro muestra las actividades a las cuales están asignados los miembros de la policía de Tlajomulco:

Cuadro 2
ACTIVIDADES DE LA POLICÍA DE TLAJOMULCO

ACTIVIDAD POLICIAL	DESCRIPCIÓN
Patrullaje	Vigilancia de calles, escuelas, negocios.
Módulos de proximidad	Vigilancia, prevención del delito.
DARE (Drugs Abuse Resistance Education)	Prevención del uso de drogas en escuelas primarias.
Unidad de análisis	Revisión de información para plataforma México-inteligencia policial.
Unidad de captura	Redacción de informe policial homologado.
Centro de detención	Custodia del centro de detención.
Servicios establecidos	Custodia en Presidencia municipal, DIF y otras áreas de la administración pública del municipio.
Escolta	Vigilancia de miembros de la administración pública de Tlajomulco.

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General de Seguridad Pública, Tlajomulco.

3. POLICÍA DE PROXIMIDAD

En términos formales, la policía de proximidad es la encargada de estar en contacto con la ciudadanía para garantizar la seguridad pública. Mientras que la policía de reacción es la que se encarga de hacer frente a actos violentos de delincuencia. La ciclo-policía y la policía motorizada, al igual que la policía de proximidad, es la encargada de tener contacto permanente con la ciudadanía.

En 2012 la policía preventiva de Tlajomulco cambió su nombre por policía de proximidad pues, con la reforma policial auspiciada por SUBSEMUN, ahora está obligada a adoptar esta modalidad. De acuerdo con personal de la Dirección General de Seguridad Pública, ahora «todos los policías son de proximidad». Cabe señalar, sin embargo, que el reglamento no ha cambiado (es todavía Reglamento de la *Policía Preventiva*) y el organigrama de la Dirección no ha sido

actualizado, además de que, como se verá, la policía de proximidad difícilmente opera en la práctica.

La policía de proximidad fue un modelo que se puso en marcha en 2011 asignando 180 oficiales a esta tarea (de un total aproximado de 550), así como 15 módulos distribuidos en distintas zonas del municipio²⁹. De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Seguridad Pública, actualmente son 23 módulos. El objetivo era acercar la policía a la sociedad y dar vida a un nuevo esquema para prevenir la delincuencia y combatir los altos niveles de desconfianza de la sociedad en la policía. De hecho, de acuerdo con la encuesta «¿Cómo nos vemos los tapatíos?», el 50% de los encuestados en el municipio de Tlajomulco dijo tener «nada» de confianza en la policía municipal, mientras que el 29% tiene «poca»; el 17% dijo tener «algo» de confianza en la policía y solo el 3% «mucha» confianza. Por otro lado, si consideramos la satisfacción de la ciudadanía encuestada con los servicios que provee la policía en Tlajomulco, los datos tampoco son muy halagadores. El 41.82% está insatisfecho con los servicios de la policía, el 34.25% está satisfecho y el 23.67% no está ni insatisfecho ni satisfecho.

Crear un vínculo entre policía y sociedad era necesario y parecía muy prometedor para combatir lo que las estadísticas venían arrojando. Sin embargo, el modelo de policía de proximidad, señala un policía entrevistado, no ha funcionado y los policías siguen trabajando con el esquema tradicional, reactivo: patrullando y acudiendo a donde se presenten los delitos. El problema principal del modelo de proximidad, señala un miembro de la corporación, es la dispersión: los módulos de proximidad están dispersos y «no hay suficiente fuerza operativa para cubrir los módulos»³⁰. Como se mencionó, el municipio de Tlajomulco contaba con 416.626 habitantes. Sin embargo, en septiembre de 2012, el personal ads-

29. EL INFORMADOR. «Concluye instalación de módulos de la Policía de Proximidad en Tlajomulco», en <http://www.informador.com.mx/jalis-co/2011/267212/6/concluye-instalacion-de-modulos-de-la-policia-de-proximidad-en-tlajomulco.htm>, acceso en mayo 2012; Entrevista 4, 07/2012.

30. Entrevista 1, 07/2012.

crito a la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco era de 602; 553 eran policías con distintos rangos y los restantes (49) personal administrativo y directivo³¹. Así, en Tlajomulco se tiene un aproximado de 110 policías por cada 100,000 habitantes, mientras que el promedio internacional es de 342 policías por cada 100,00 habitantes³².

(...) para implementar un programa de esa magnitud necesitas tener la suficiente cantidad de fuerza operativa, sobre todo en un municipio con nuestras características, para que lo puedas deslindar, lo puedas repartir de esa manera. Estuvo mal aplicado desde un inicio y poco a poco se fueron dando cuenta de que no funcionó. Los módulos se transformaron en situaciones de riesgo para los elementos, por los ataques que hemos recibido últimamente todos los policías en general. Al hecho de dejar un policía establecido y que los otros anduvieran patrullando vía tierra, queda entonces el elemento desprovisto de cualquier seguridad al momento de un ataque.

La dispersión del municipio de Tlajomulco es un elemento que dificulta la provisión de servicios públicos, entre ellos los de seguridad pública, pues la mayoría de las localidades del municipio están conformadas por menos de mil habitantes³³. Del mismo modo, uno

31. GOBIERNO DE TLAJOMULCO. «Plantilla de personal actualizada 2012», en http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/no_minas/32Veplantillapersonal2012.pdf, acceso en julio 2012.

32. ZEPEDA LECUONA, Guillermo. «Seguridad y justicia penal en los Estados. 25 indicadores de nuestra debilidad institucional», en México Evalúa, http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDIX_SJPE-LOW.pdf, acceso en mayo 2014.

33. El municipio de Tlajomulco está dividido en 274 localidades de las cuales solo cinco cuentan con una población mayor a 20 mil habitantes; «la mayoría de las localidades del municipio (es decir 231) están conformadas por menos de mil habitantes cada una (esto es) dichas localidades concentran no más de 5% de la población municipal». Gobierno de Tlajomulco. «Diagnóstico de las condiciones demográficas, de las viviendas y los servicios públicos básicos en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga». 2012, documento sin publicar.

de los argumentos más reiterados entre los entrevistados es que el número de miembros de la corporación con los que cuenta el municipio no es suficiente.

Definitivamente no es suficiente el número de policías y más porque en esta administración hubo (...) depuración de la policía municipal o de los elementos de seguridad pública municipal por los vicios añejos que se tenían (La oficina de) Asuntos Internos metió de un total 600 elementos, a 380 bajo investigación y se dio de baja a 192 (Por ello, actualmente) el número ideal de miembros en la policía sería 1800³⁴.

(...) estamos ampliamente rebasados. Aquí en Tlajomulco se llegó a la situación de que primero pensaron en hacer los desarrollos habitacionales y luego en darles los servicios y hasta el último de los servicios, dejaron a la seguridad pública (Se deberían contratar) al menos el triple de lo que hay³⁵.

(...) hace falta contratar mucho personal. Somos pocos para cubrir un sector tan grande (Entrevista 3, 07/2012).

Desde el inicio de la policía de proximidad, y dado el bajo número de policías en la corporación, solo se manda a un elemento para atender el módulo de proximidad³⁶.

Hay un policía por módulo establecido y hay dos que están patrullando el área. Pero ante la gran cantidad de bajas que nos han generado estas personas [la administración] nos vemos obligados a tener un policía, cuando se tiene elemento se manda al módulo, pero toda la fuerza la dedicamos a patrullaje. A nosotros nos interesa tener más la fuerza vigilando y en patrullaje que un módulo donde el elemento se va a estar durmiendo, no va a estar al tanto, que va estar haciendo tontería y media; que ya recibió a la esposa, que ya recibió a la novia, que la esposa se queda hasta que termi-

34. Entrevista 2, 07/2012.

35. Entrevista 1, 07/2012.

36. *Id.*

na de comer y le ayuda a hacer el aseo. Situaciones que salen de contexto. Por eso se ha optado mejor por dedicarnos netamente a la vigilancia y el patrullaje.

De hecho, de entre las actividades que realiza la mayoría de los policías no están las de proximidad, sino más bien «atender emergencias, recorridos de negocios de 24 horas, vigilancia a los negocios, patrullaje y presencia en módulos»³⁷. En opinión de otro entrevistado,

La policía de proximidad no ha funcionado. Fue un buen proyecto (...) pero se confundió mucho la policía operativa con la policía de proximidad, siendo que deberían tener funciones distintas. El de proximidad es más el policía de barrio, el que se identifica con los vecinos, más social; y el operativo, pues bueno es el policía normal. La verdad es que no ha funcionado la policía de proximidad, porque el policía es policía y no identifica la diferencia entre las dos actividades (Los policías operativos) que se fueron a proximidad no estaban preparados para ser de proximidad, ellos tenían la mentalidad todavía de operativo³⁸.

De esta y otras entrevistas aquí citadas se desprende un hecho evidente: la policía que fue asignada a tareas de proximidad social le faltó capacitación para conocer e involucrarse más en lo que significa ser un policía de proximidad. No se puede asumir simplemente que el cambio de nombres transformara la idea que el policía tiene de sus funciones. La inducción y capacitación es un paso fundamental para que los policías puedan comprender qué es la policía de proximidad, para que puedan operar lo que los directivos y administrativos se imaginaron cuando pusieron en marcha la policía de proximidad.

Así, el modelo también enfrenta serios retos por la falta de voluntad de algunos policías que argumentan que su trabajo es ser

37. Entrevista 3, 07/2012.

38. Entrevista 2, 07/2012.

policías y no trabajadores sociales. La mentalidad del policía no sufrió cambios después de los cursos de capacitación en que los involucró la autoridad municipal. Se sigue pensando que el policía está para imponer el orden y no para, en coordinación con la ciudadanía, crear un ambiente de vida seguro.

(...) no se supo asentar la idea [de policía de proximidad], principalmente en lo que es la policía, el elemento policiaco (...) Es más fácil adaptarte al otro sistema de trabajo de que voy y lo golpeo porque es cholo o voy y lo maltrato porque es borracho. Es más fácil. Mucha gente trae ese concepto de que ser policía no es propiamente ser un servidor público, sino ser el martillo del sistema de seguridad pública³⁹.

Ser «el martillo» del sistema de seguridad pública es una idea arraigada entre los elementos de la policía operativa en Tlajomulco, esto es, a pesar de que una de las áreas administrativas relevantes de la Dirección General de Seguridad Pública es la Jefatura de Prevención del Delito, esta oficina aparece en el imaginario policial como aislada de la seguridad pública en el municipio, dedicada al «servicio social» y no a la «actividad policial». El área de Prevención del Delito se dedica a implementar programas como la promoción de una cultura ciudadana; reconstrucción del tejido social; creación de programas de desarrollo comunitario; fortalecimiento de la solidaridad entre los vecinos; coordinar acciones interinstitucionales con dependencias municipales, estatales y federales en materia de prevención del delito; fomento a las reuniones de comités de vecinos para el intercambio de opiniones y propuesta de soluciones; fomento de una cultura de participación ciudadana, legalidad y denuncia ciudadana, entre otras (art. 26).

Esta área se integra por preventólogos o policías con este perfil encargados de poner en marcha programas y actividades como «aprendiendo a cuidarte», «prevención juvenil», «padres en prevención», «vecinos en alerta», «programa DARE (*Drug Abuse Resis-*

39. Entrevista 1, 07/2012.

tance Education)», «foro de prevención del delito», «conferencia de prevención del delito» y «escuelas abiertas para la equidad», entre otros. Actualmente, está compuesta por 14 policías con diferentes rangos y cuatro empleados administrativos⁴⁰.

Si se sigue la propuesta teórica de la policía de proximidad, el área de prevención del delito puede ser una base sobre la cual partir para ir cambiando la forma tradicional en que se relaciona la policía con la sociedad. De hecho, el titular del área señaló que cuando se lanzó el proyecto de policía de proximidad, varios de los miembros de esta jefatura impartieron cursos a los policías operativos que fueron asignados a las tareas de proximidad⁴¹, un ejercicio que se debería seguir haciendo, dada la situación en que actualmente se encuentra la policía de proximidad: operando como tradicionalmente lo había venido haciendo, «a la antigua»⁴².

4. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA POLICIAL

En 2010 el municipio aprobó el reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP), cuyo objetivo es profesionalizar a los miembros de la policía preventiva, mediante la selección, capacitación, seguimiento de cursos de actualización, certificación y evaluación periódica. Es importante señalar que el Reglamento del SPCP estipula que «ninguna persona podrá ingresar a la corporación si no ha sido debidamente certificado y registrado en el Servicio»; es decir que, para ser parte de la policía preventiva, se tiene que cumplir una serie de requisitos que hará de la policía una institución más profesional y estable para el desempeño de las funciones de previsión y seguridad. El artículo 60 del RSPCP de Tlajomulco enlista los requisitos que deben cumplir los seleccionados. Entre ellos destaca la acreditación de estudios, dependiendo del cargo que se busque. Así, se estipula que

40. Entrevista 4, 07/2012.

41. *Id.*

42. Entrevista 1, Entrevista 2, Entrevista 3; 07/2012.

(...) en el caso de aspirantes a las áreas de investigación (es necesario contar con) enseñanza superior; tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente; y en caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica (...)

De acuerdo con datos proporcionados por la Dirección General de Seguridad Pública, el nivel de estudios de los miembros de la policía municipal de Tlajomulco se distribuye como sigue:

NIVEL	PORCENTAJE DE POLICÍAS
Primaria	7.77
Secundaria	49.90
Bachillerato	37.07
Carrera técnica	0.54
Universidad	3.43
Sin dato	1.26

Elaboración propia con datos de la DGSP Tlajomulco.

El reglamento también señala que el candidato debe aprobar los exámenes de ingreso y cursos de formación, así como evaluaciones de control de confianza. Una vez dentro de la corporación, las evaluaciones se realizan una vez al año⁴³ e incluyen exámenes médicos, psicológicos, toxicológicos, de polígrafo y de conocimientos, entre otros.

El Sistema Profesional de Carrera Policial tiene escasos cuatro años de haber entrado en operación en el municipio y, desde entonces, los policías son sujetos, de forma obligatoria, a las demandas del mismo. Será la piedra angular que determinará el éxito o fracaso de, por ejemplo, la policía de proximidad. De acuerdo con Frühling, «las agencias policiales con mayores niveles de profesionalización tienen más probabilidad de cambiar exitosamente al modelo de policía de comunidad»⁴⁴.

Personal de la Dirección General de Seguridad Pública señala que desde la entrada en vigor del SPCP han sido contratados policías

43. Entrevista 2, 07/2012.

44. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing»... *op. cit.*, p. 130.

bajo la nueva reglamentación; esto es, cumplen con los requisitos estipulados por ley para fungir como miembros de la policía en Tlajomulco.

(...) el personal que se está contratando tiene que cumplir con los requisitos mínimos que es la preparatoria y haber sido egresado de la academia con la intención de inducir a los elementos a que en lugar de ser una ocupación [el trabajo policial] sea una profesión. [Además] los elementos nuevos no los estamos juntando con los viejos para no contaminarlos⁴⁵.

Por otro lado, hasta septiembre de 2012, 192 policías habían sido separados de su cargo⁴⁶ por incumplir con los requisitos que establece la ley (exámenes toxicológicos, examen de control de confianza, exámenes de conocimientos). Ante esta situación, uno de los policías entrevistados señaló que, si bien han dado de baja a muchos policías que no tienen el perfil y que eran un lastre para la corporación, también han separado a muchos que hacían bien su trabajo, pero que no pudieron pasar las evaluaciones de conocimiento:

hay inconformidad de muchos elementos (...) hay aquí un compañero que le está costando un trabajo sacar su primaria pero que es un policía que lo piden, por la calidad, la atención que la da a la ciudadanía (...) Es un policía de línea⁴⁷ que no ha tenido oportunidad de crecer por sus limitantes en cuestiones de educación, pero trabaja mucho mejor que muchos policías segundo y terceros.

Como se puede observar, el SPCP enfrenta retos serios. Funcionarios del ayuntamiento señalan que la implementación exitosa y global (contar con el 100% de los miembros de la policía cumpliendo

45. Entrevista 2, 07/2012.

46. *Id.*

47. Los policías en Tlajomulco se distribuyen en el siguiente escalafón, dependiendo de su grado de estudios y experiencia: 1) oficial; 2) suboficiales; 3) policías primero; 4) policías segundo; 5) policías tercero; y 6) policías de línea.

los requisitos de profesionalización) del SPCP pone a las autoridades municipales frente a problemáticas importantes. La primera es que alrededor del 50% de los elementos activos no cumple y no cumplirá con los requisitos establecidos para permanecer en la corporación (exámenes médicos, psicológicos, toxicológicos, de polígrafo, evaluaciones, formación, estudios socioeconómicos, etc.). Esto conduce a la segunda problemática, pues la reglamentación (desde constitucional hasta secundaria) señala que los miembros de las corporaciones policiales que no cumplan los requisitos de las leyes vigentes deberán ser separados de sus cargos sin la posibilidad de ser reintegrados, pero con la obligación de la autoridad gubernamental de otorgar una indemnización⁴⁸. De acuerdo con datos de la Dirección General de Seguridad Pública, esto se traduce en una erogación del municipio de aproximadamente 50 millones de pesos en indemnizaciones para todos aquellos miembros de la policía que no cumplan con los requisitos para obtener el Certificado Único Policial⁴⁹. De hecho, si se observa las experiencias de otras direcciones de seguridad pública municipales, la indemnización de los policías que no cumplen los requisitos estipulados por la reglamentación ha sido siempre un gran problema para el municipio (ver caso de Tijuana, Saltillo o Huixtla)⁵⁰.

48. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 123, Letra B, Fracción XIII, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, acceso en abril 2014; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 310, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSPpdf>, acceso en abril 2014; Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Tlajomulco, art. 310, en <http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/transp/reglamentosvigentes/reglamentoservicioprofesionalcarrerapolicial.pdf>, acceso en abril 2014.

49. Esto es problemático, sobre todo si se considera que el SUBSEMUN, en 2011, solo aportó 10 millones de pesos para impulsar el cambio en el modelo policial en Tlajomulco.

50. GARCÍA, Lorena. «Costaría indemnizar a policías hasta 50 mdp», en *El Mexicano*, en <http://www.elmexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2012/05/09/572846/costaria-indemnizar-a-policias-hasta-50-mdp.aspx>, acceso en junio 2012; FLORES, Rodrigo. «Gastarán 13 mdp en indemnizar a ex polis», en *Zócalo Saltillo*, 2012, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/gastaran-13-mdp-en-indemnizar-a-ex-polis>, acceso en junio 2012.

Como ha sucedido en otros casos de reforma policial en América Latina y Estados Unidos⁵¹, las autoridades municipales de Tlajomulco también se han enfrentado a la reticencia de los policías frente a la profesionalización, o frente al cambio que exige la introducción del modelo de policía de proximidad:

a algunos policías sólo les interesa que los pongas en el Sector IV que es la carretera a Morelia o en el sector I que es la carretera a Chapala. A ellos no les interesa que los asciendas, que los profesionalices, a ellos les interesan sus parcelas de trabajo (...) en esos sectores es donde pueden “trabajar” [robar] mejor (...) porque como la gente que pasa no son del municipio, los pueden asaltar perfectamente⁵².

Asimismo, algunos miembros de la policía señalan que «sí hay personas que se niegan rotundamente [a profesionalizarse]. Hay personas que dicen “sabes qué, yo por eso soy policía, la escuela nunca se me dio”»⁵³. Entonces, uno de los retos más importantes que enfrenta el éxito de la profesionalización de los policías es cambiar el imaginario policial (que se deriva del colectivo, del de la sociedad en general), esto es, su entendimiento de lo que es un policía, el espíritu de la corporación, sus metas, su misión y su función en un entramado social que aspira a ser democrático. Como bien lo señaló un entrevistado «(...) no tenemos la cultura de ver la policía como profesión, llámese policía federal, estatal, municipal»⁵⁴. El reto también está vinculado con la contratación de policías con vocación, con policías que estén ahí para servir a la sociedad⁵⁵ y no porque no tuvieron otra opción laboral. De acuerdo con un entrevistado,

51. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America»... *op. cit.*, p. 207; GREENE, Jack. «La policía de proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía»... *op. cit.*

52. Entrevista 2, 07/2012.

53. Entrevista 1, 07/2012.

54. Entrevista 2, 07/2012.

55. En la encuesta Justicia barómetro, desarrollada en 2009 en el municipio, solo el 40% de los policías encuestados señaló que se había metido a la policía para servir a la sociedad.

(...) en mi trabajo he conocido buenos policías y malos policías. Generalmente, los buenos policías son los que tienen vocación, los que entienden cuál es su labor (...) sus quejas no son por necesidades personales sino necesidades colectivas: se quejan, por ejemplo, de que no hay patrullas. En cambio el que no tiene vocación se queja de que no le dieron un bono o de que no le llegaron sus vales a tiempo. El que tiene vocación se queja de que no hay un centro de detención al menor, se queja de que no hay una correcta operación del ministerio público. Entonces es básico que quien vaya a desempeñar la labor policial tenga una vocación de proteger a la gente, que le guste su trabajo, que sepa en qué consiste y que esté dispuesto a estar ahí por el sueldo que le están ofreciendo⁵⁶.

De acuerdo con miembros de la Dirección General de Seguridad Pública del municipio, cierto número de policías ha rechazado participar en programas, auspiciados por SUBSEMUN, para mejorar su perfil profesional o nivel educativo y, con esto, incrementar sus posibilidades de obtener el Certificado Único Policial. El argumento que presentan los policías, según personal administrativo de la Dirección General, es que las exigencias de profesionalización de la administración municipal solo durarán tres años, por lo que no habría de qué preocuparse dado que llegará otra administración en el corto periodo. Asimismo, algunos policías no solo no han querido participar en cursos de profesionalización, sino que critican la forma en que los recursos de SUBSEMUN son distribuidos, señalando que se les debería dar un bono (como se hizo en la administración anterior —2009/2010— dadas las presiones de los policías) en lugar de utilizarlo para comprar patrullas o pagar cursos⁵⁷.

Es también relevante la opinión de los policías en el asunto de su profesionalización. En opinión de un miembro de la corporación, la profesionalización es un asunto importante y necesario. Sin embargo, señala que los cursos de profesionalización y en-

56. Entrevista 5, 07/2012.

57. *Id.*

trenamiento «no (son) los adecuados para el tiempo que estamos viviendo. Aquí todavía nos siguen mandando a cursos de manejo básico de armamento y equipo, siendo que en otras corporaciones ya se tienen capacitaciones más adelantadas, más *ad hoc* a lo que está aconteciendo».

Como parte de los cursos de profesionalización está el tema del respeto a los derechos humanos, donde los avances no han sido muy significativos. Los policías de Tlajomulco siguen siendo acusados de violentar los derechos humanos tanto de la ciudadanía en general, como de presuntos delincuentes. Así lo ha documentado, por ejemplo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), mediante diversas recomendaciones en las que sugiere a la autoridad municipal que inicie procedimiento administrativo contra los policías que han abusado de sus funciones y violentado los derechos y la integridad de varios ciudadanos⁵⁸.

CONCLUSIONES

Este artículo muestra que la reforma policial en el municipio de Tlajomulco, en las vertientes de policía de proximidad y carrera policial, enfrenta varios retos importantes que son compatibles con las advertencias que han hecho varios estudiosos de este tema. El primero tiene que ver con la transformación del imaginario policial, esto es, difícilmente podrá operar en la práctica lo escrito en códigos legales si no se trabaja en cambiar «la cultura organizacional» y la idea que el policía tiene del rol que debería desempeñar en una sociedad que ahora busca democratizarse⁵⁹. Se debe trabajar en la implementación de una filosofía policial

58. Ver Recomendaciones 8/2009; 14/2010; 15/2010; 49/2011; y 21/2012, CEDHJ.

59. BAYLEY, David. «Democratizing Police Abroad. What to Do and How to Do It?». National Institute of Justice, 2001, en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>, acceso en enero 2014, p. 21; CORDNER, Gary. «Community Policing. Elements and Effects»... *op. cit.*, pp. 401-418.

compatible con prácticas democráticas, esto es, servir y proteger a la ciudadanía y dejar de ser «el martillo del sistema de seguridad».

Un segundo reto que se deriva de la evidencia aquí presentada tiene que ver con mejorar la capacitación a la que son sometidos los policías. Esto incluye pensar en la profesionalización en serio, mediante la creación de una escuela policial como la de los Carabineros de Chile, o bien la coordinación con universidades locales para desarrollar programas de formación policial.

Finalmente, uno de los retos más importantes es que la autoridad municipal considere empezar a capacitar a sus elementos en el nuevo sistema penal acusatorio (en vigor a nivel federal desde 2008 y esperando aprobación en el Estado de Jalisco); es fundamental que los policías conozcan los componentes de sistema adversarial/acusatorio, pues su rol será diferente: desde 2008, y de acuerdo con el artículo 21 constitucional, todas las policías tendrán, bajo la conducción legal del MP, facultades de investigación en la comisión de los delitos. Más importante aún, con el sistema acusatorio, el debido proceso está en el centro de cualquier acción (detención por ejemplo) de las autoridades de seguridad pública. Capacitar a los elementos policiales en el nuevo sistema penal acusatorio puede fungir como un instrumento para disminuir la violación de los derechos humanos de la que actualmente son acusados.

VII

LA REFORMA AL SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD EN HONDURAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMISIÓN MULTINACIONAL DE LA ALIANZA POR LA PAZ Y LA JUSTICIA

*Comisión Multinacional**

INTRODUCCIÓN

Durante el transcurso del año 2013, la Comisión Multinacional, creada a iniciativa de la Alianza por la Paz y la Justicia (en adelante la Alianza o APJ), realizó tres visitas a Honduras con el objetivo de evaluar *in situ* la evolución de las reformas en el sistema de seguridad y justicia, el contexto sociopolítico que influye en su desempeño, y formular recomendaciones a todos los sectores involucrados. La Comisión Multinacional se integró con expertos en investigación penal, reformas y evaluación institucional de seguridad, incluyendo policía, inteligencia civil, defensa nacional, derechos humanos y transparencia, quienes se reunieron con varios actores y autoridades estatales del sector seguridad y justicia, miembros de la sociedad civil, representaciones diplomáticas y de la cooperación internacional, medios de comunicación y candidatos presidenciales.

Tales encuentros son la base de los informes de la Comisión Multinacional que a continuación presentamos, y estos son el re-

* Integrada por: Edgar Gutiérrez (Guatemala), José Ugaz (Perú), Joaquín A. Mejía Rivera (Honduras-España), Mark Ungar (Estados Unidos), Rick Bandstra (Estados Unidos), Nicholas Seymour (Reino Unido) y Michael May (Escocia, quien solo participó en la primera visita).

sultado del trabajo realizado en las primeras tres visitas durante 2013; aunque algunos datos de la realidad han cambiado desde entonces, nos parece importante compartir estos documentos por la relevancia y actualidad de su contenido. De la lectura de los tres informes se puede extraer los elementos claves para advertir por qué el proceso de reforma al sector justicia y seguridad no ha avanzado como lo demanda la gravedad de la situación, y el fracaso del proceso de depuración policial, especialmente debido a la falta de voluntad política de las altas autoridades estatales, a las limitadas competencias técnicas, la poca diligencia de las autoridades encargadas de impulsar la depuración, y a la escasa coordinación entre las diferentes instancias involucradas en el proceso¹.

Tal como lo señalamos en nuestro más reciente comunicado en el marco de la cuarta visita que realizamos al país en abril-mayo de 2014,

la adopción de medidas inadecuadas en materia de seguridad y justicia tiene un alto costo humano y profundiza los niveles de victimización, que como Estado y sociedad debemos evitar para construir un escenario político y social basado en la convivencia pacífica, la tolerancia, el respeto por la vida y la dignidad humana².

A. PRIMER INFORME

(...) Este primer informe recoge nuestras impresiones y deliberaciones tras la primera visita a Honduras, efectuada del 14 al 18 de enero de 2013. La Comisión agradece la hospitalidad de la Alianza, y la colaboración de las autoridades de gobierno y de los distintos sectores entrevistados.

1. Alianza por la Paz y la Justicia. *Informe de rendimiento de la Seguridad Pública durante la administración del Presidente Porfirio Lobo Sosa*. APJ, Tegucigalpa, 2014, p. 1.

2. Cuarto comunicado de la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia. Sobre la evaluación de la Reforma de Seguridad y Justicia en Honduras. Tegucigalpa, 2 de mayo de 2014.

II. Panorama general

4. A primera vista Honduras, y en particular su capital, Tegucigalpa, parece ser una sociedad relativamente moderna, con múltiples signos de incursión de las franquicias multinacionales. Cabe destacar, sin embargo, que la mayoría de la población no se aventura a caminar por las calles de noche. Esto se debe a que el país sufre la más alta tasa de homicidios en el mundo: 85.5 por 100 mil habitantes, de acuerdo al informe de 2012 del Observatorio de la Violencia. Mientras que la Comisión estaba en el país, seis jóvenes fueron ejecutados a sangre fría por un comando anónimo en una sola noche en una colonia popular de Tegucigalpa.
5. Honduras, por otro lado, tiene altas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Los domicilios están protegidos por rejas, púas y alambre electrificado y los guardias con armas de asalto cuidando los negocios y como custodios que se transportan en lujosos autos, forman parte de un paisaje de miedo e inseguridad. La extorsión, que recibe el sintomático nombre de impuesto de guerra, es un hecho común en todos los niveles sociales, desde los tenderos y taxistas hasta las grandes empresas. Los responsables de las extorsiones son por lo regular los jóvenes que integran las maras, pero muchos de nuestros entrevistados coincidieron en señalar que agentes de la Policía y otros oficiales también participan en las estructuras delictivas.
6. Económicamente parece que el país tiene una tasa de crecimiento que es prácticamente vegetativa, aunque en los últimos años se observa un boom de amplios *malls*, modernas torres de edificios y lujosas mansiones residenciales. Los entrevistados se quejaron de la falta de inversión extranjera, citando como la principal razón los altos costos de seguridad de las empresas: aproximadamente un 5% sobre el total de costos, sin incluir el pago del impuesto de guerra, según los testimonios, aunque más globalmente reportes del Banco Mundial estiman que los costos de la seguridad en Honduras son equivalentes al 10% de su Producto Interno Bruto (PIB).

7. En el último tiempo, al menos tres hechos sacudieron a la opinión pública en Honduras: salió a luz la elevada tasa de homicidios que colocó al país como el más violento del planeta, ocurrieron los asesinatos de los dos jóvenes universitarios y la muerte también violenta de Alfredo Landaverde, ex asesor de la Secretaría de Seguridad Pública y fundador del Partido Demócrata Cristiano. El clamor público que se levantó hizo que el Gobierno prometiera una reforma del sistema de seguridad y justicia.
8. La Comisión de Reforma que creó el Congreso —formada por profesionales íntegros, pero lamentablemente con pocos recursos— entregó en octubre de 2012 al presidente Porfirio Lobo siete propuestas de Ley para reformar la Policía, el Ministerio Público y los tribunales de justicia, enfatizando en los métodos de selección y formación de los operadores de justicia, pero esas leyes siguen sin ser enviadas al poder Legislativo para su debate y promulgación.
9. Muchos de los entrevistados se quejaron de la falta de voluntad del gobierno para hacer frente al problema, y señalaron que entre las instituciones gubernamentales no hay coordinación, compromiso ni liderazgo. A los miembros de la Comisión nos pareció que el problema, antes que escasez de planes para hacer frente a la emergencia de seguridad, es en efecto la falta de coordinación y liderazgo, y la falta de aplicación efectiva de los planes, que parece haber muchos.
10. **Criminalidad.** La principal fuente de amenaza a la seguridad del Estado es la influencia de los traficantes de drogas. Honduras se encuentra en una posición geográficamente estratégica entre proveedores de cocaína en América del Sur y los consumidores en los EEUU. Se estima que cerca del 90% de la cocaína que se consume en aquel país pasa por Honduras. Uno de los entrevistados sugirió que el problema, por lo tanto, debe ser resuelto por los EEUU y no por Honduras. Eso fue dicho en el contexto de la suspensión del escudo aéreo que el gobierno de los EEUU había implementado y que se volvió un escándalo

tras el derribo, por parte de la Fuerza Aérea hondureña, de una narcoavioneta violando convenciones internacionales. El entrevistado simplificó tanto el problema que concentró toda la causalidad de las altas tasas de homicidios en el narcotráfico.

11. Como se ha dicho, Honduras tiene la tasa de homicidios más alta del mundo y las zonas del país donde el crimen campea coincide con la presencia de los narcotraficantes. Se reconoce incluso que los miembros de las maras mejor organizadas y más violentas trabajan para los cárteles, sea transportando la droga en el territorio hacia la frontera con Guatemala o introduciéndola a Belice por mar; sea manejando el narcomenudeo en las calles de Honduras.
12. Hay también un fácil acceso a armas de todo tipo, tanto provenientes del mercado legal como ilegal. Es más, se reportó el robo, aún sin aclarar, de un lote apreciable de armamento oficial que presumiblemente fue vendido a los narcos. Pero aun así existe una criminalidad muy extendida—incluyendo estructuras de extorsiones, de las que son señalados los integrantes de las maras pero también agentes de policía, además de bandas de secuestros, asaltos y robos callejeros— que es independiente de los narcotraficantes, y su proliferación en las principales ciudades se asocia más bien a la baja capacidad de prevención e investigación de la Policía y del Ministerio Público.
13. Los cárteles mexicanos y colombianos tienen presencia en el país. Uno de los cárteles mexicanos más poderosos, el Cártel de Sinaloa, fue mencionado en numerosas ocasiones durante nuestra visita. Algunos entrevistados indican que controlan porciones importantes del territorio hondureño y en áreas estratégicas han cooptado el poder legítimo local (alcaldes y operadores de justicia). Las cantidades de dinero involucradas en el tráfico de drogas son enormes. Especulativamente se mencionaron cifras exorbitantes, pero lo cierto es que la influencia de los cárteles impregna la sociedad. Además de los agentes de policía de todos los niveles, fiscales, jueces y miembros del parlamento, e incluso del gobierno, son vistos en diferentes

sectores como sospechosos de recibir pagos y bajo la influencia de los traficantes de drogas.

14. Los cárteles criminales también contribuyen a una zona gris de la economía al ofrecer empleo legítimo o cuasi-legítimo en las zonas donde el empleo es especialmente precario, sobre todo en el norte rural del país. Con ello, y facilitando a las comunidades otros bienes que el Estado no presta, los narcotraficantes han fortalecido un apoyo tácito a sus actividades criminales por parte de los lugareños.
15. Los asesinatos y secuestros son demasiado frecuentes. Los asesinatos ocurren a una velocidad de aproximadamente 20 al día. Esto le da a Honduras una tasa de homicidios de 30-40 veces mayor que la de Londres, que tiene una población de tamaño similar y de 3-4 veces superior a Irlanda del Norte en su momento más problemático en 1973. En realidad, estas cifras en Honduras son probablemente mayores. Las estadísticas son difíciles de verificar, y como los policías son sospechosos de estar entre los responsables de la tasa de homicidios, es probable que algunos asesinatos no son denunciados o no quedan registrados. Las estadísticas sobre criminalidad son imprecisas. Los datos sobre hechos delictivos son con frecuencia anotados en cuadernos en las estaciones de Policía, y no existe un sistema electrónico de recolección primaria de información. A ello se suma una alta tasa de impunidad que ronda el 98%. Uno de los entrevistados indicó que el 95% de todos los crímenes están sin investigar.
16. **La Policía.** En general, la Policía no goza de confianza entre la población, aunque se reconoce que hay policías buenos, pero están relegados de los cargos importantes. Los agentes de policía están mal pagados (unos 300 dólares al mes), su formación profesional es deficiente (son graduados después de 3-6 meses de capacitación y son admitidos con apenas seis años de escolaridad primaria), y su sistema institucional administrativo es caótico. Por ejemplo, las autoridades no saben con exactitud cuántos agentes de policía hay. Algunos policías complementan

sus pobres salarios empleándose como guardias de seguridad privados en sus horas libres.

17. Por otro lado, la influencia de las Fuerzas Armadas, de la cual fue parte la Policía hasta hace quince años (la antigua FUSEP), es aún visible, sobre todo en sus mandos, formados bajo la disciplina militar. Por eso, algunos críticos nos señalaron que a la Policía en general se le dificulta adoptar el modelo de policía de aproximación o policía comunitaria, pues durante la Guerra Fría a los oficiales se les formó bajo la premisa de que la población es el enemigo interno.
18. Un exoficial de alto rango de la Policía le dijo a la Comisión que ser oficial de Policía honesto es muy difícil. El buen policía no tiene ascensos y su pobre salario le impide una vida digna para su familia, además de que está expuesto a represalias de sus propios colegas que sí están vinculados al delito. Predomina la cultura de la corrupción. El policía corrupto es premiado; por eso, después de 15 o 20 años de carrera, un agente honesto llega a la conclusión de que si quiero tener buena jubilación debo ser un poco corrupto también, nos resumió. Se mencionaron casos de agentes que poseen pujantes negocios, como flotillas de taxis y hoteles, que se transportan en carros lujosos de modelos recientes, pasan sus vacaciones familiares en los EEUU y Europa, y son propietarios de varias casas. La corrupción es tan burda todavía y no se investiga, que los agentes corruptos no toman precauciones para esconder legalmente sus bienes, nos dijo otro funcionario entrevistado.
19. La propia experiencia de un integrante de la Comisión en estas situaciones, es que los oficiales honestos tratan de «encajar» con los funcionarios deshonestos en la mayoría de veces. Ellos aceptan tácitamente las actividades de los agentes corruptos e incluso parecen participar en el acto de corrupción menor, aunque sea contra su voluntad. Esto es así por una combinación de presión de grupos y de miedo. En el caso de los funcionarios hondureños este miedo incluye amenazas a muerte, no solo de los mismos agentes sino de su familia. Los agentes son induci-

dos a actividades corruptas por una combinación de zanahoria y garrote, premios y amenazas.

20. Esta situación solo cambiará cuando la cantidad de funcionarios honestos supere la cantidad de los deshonestos y la cultura predominante sea la de la honestidad y la integridad, con signos claros de reconocimiento social e institucional. Pero esa situación solo cambiará cuando los deshonestos conozcan consecuencias reales de sus actos y no sigan impunes. Dada la magnitud del problema, esto podría tomar algunos años. La idea de despedir a toda la fuerza policial y empezar de cero no fue mencionada como una opción, quizás porque muchos creen que esto probablemente se traduciría en que el Ejército tome la primacía en la seguridad pública, dando lugar a la formación de una fuerza de policía con carácter militar, algo a lo que definitivamente se opone mucha gente a la que entrevistamos, aunque varios admitieron que la opinión pública está dividida, pues algunos favorecen la idea de tener militares en las calles porque su percepción es que infunden miedo y la gente se siente más protegida; además, los soldados tienen fama de brutalidad pero no de corrupción con la gente de la calle.
21. Durante la entrevista de la Comisión con el Ministro de Seguridad y el Jefe de la Policía, se nos garantizó que los requisitos y condiciones del servicio policial estaban en proceso de ser cambiados, a fin de elevar la profesionalización (un año de estudios en la Academia y admisiones con escolaridad preuniversitaria), pero la escala de la reforma y el plazo que llevará, hace ver que un cambio significativo difícilmente pueda lograrse en el corto plazo, especialmente a la luz de la cancelación de la inscripción en la Academia para el periodo 2012/2013.
22. **DIECP.** Un hecho positivo es la formación de un cuerpo de policía casi independiente para llevar a cabo investigaciones sobre policías: la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), que sustituyó a la vieja Unidad de Asuntos Internos, de mala reputación. La DIECP se compone con una mezcla de expolicías, investigadores civiles y abogados,

antes vinculados a la Fiscalía. Su función es llevar a cabo una «depuración» o proceso de purga de la Policía. Aunque las cifras relativas a las investigaciones eran bastante impresionantes, no hubo detalles sobre las sentencias condenatorias penales.

23. La DIECP no tiene fiscales propios y su personal requiere de formación técnica en varias ramas. Los directivos se quejaron de no tener mejores resultados porque el Ministerio Público no sabe dirigir las investigaciones y la inteligencia financiera no facilita los datos que ellos le requieren. Al conversar con el Fiscal General y la Comisionada de Bancos, expresaron lo contrario. En un caso, que las investigaciones son de mala calidad y, en el otro, que se les ha completado la información de cerca de 100 casos bajo investigación. Otra limitación del nuevo cuerpo de investigación interna, es que no tiene previstos mecanismos de supervisión: ¿quién vigila al vigilante? El laxo mecanismo de rendición de cuentas (informes administrativos) abre paso a la conducta discrecional: ¿se investiga los casos más graves o los que conviene a algún grupo de interés?
24. La DIECP ha llevado a cabo una serie de pruebas de drogas y exámenes de polígrafo de los oficiales, pero aunque varios oficiales fueron despedidos, la Corte Suprema de Justicia los reintegró al considerar que sus derechos, garantizados en la Constitución, habían sido violados. Además, el propio Director de la Policía —se nos dijo repetidas veces— está llevando a cabo su propio programa de depuración. Los EEUU han ayudado en el proceso de depuración proporcionando expertos colombianos en el uso de polígrafo.
25. **Fiscales y Jueces.** La Comisión también habló con el Fiscal General y la directora de fiscales. Ellos libremente admitieron que sus recursos eran precarios y que varios fiscales y jueces estaban en la nómina y bajo el control de los «narcos». No había ninguna indicación de que se estaban tomando medidas para hacer frente a este problema, que no sea la redacción de las leyes mencionadas anteriormente en este informe, y un diagnóstico

del Ministerio Público financiado por los EEUU y que está por conocerse.

III. Estado de la reforma y su contexto

La Comisión Multinacional constató durante su primera visita a Honduras que el proceso de reforma del sistema de seguridad se encuentra estancado y la población ha bajado sus expectativas de que mejore en el corto plazo el clima predominante de criminalidad.

27. Los factores determinantes de este estancamiento son principalmente de orden político. El presidente de la República, Porfirio Lobo, no ha respaldado de manera consistente el proceso y la Comisión de Reforma, creada por el Congreso Nacional en abril del 2012; sin financiamiento oportuno y baja gestión, no ha diseñado un plan ni ha estado al centro de la articulación política. En octubre de 2012, sus propuestas de reformas legales fueron recibidas con entusiasmo por el presidente Lobo, pero desde entonces permanecen guardadas.
28. Esa falta de centralidad política ha dejado el campo abierto a decisiones unilaterales y a acciones súbitas y aisladas, que hacen perder coherencia a una reforma integral y, por tanto, legitimidad y sostenibilidad a las políticas. La depuración de la Policía es el caso típico. El director de la Policía realiza su propia depuración de mandos, mientras que la autónoma DIECP lleva sus propios procesos, y diferentes donantes de la comunidad internacional apoyan los diferentes procesos. Y cuatro magistrados del Tribunal Constitucional de la Corte Suprema de Justicia han sido destituidos en diciembre pasado por el Congreso Nacional, argumentando que han bloqueado la depuración (véase arriba párrafo 24).
29. En un escenario tal es típico que las partes se echen las culpas, sin asumir responsabilidades. El Ministerio Público responsabiliza a la Policía de no investigar profesionalmente. La Comisión de Bancos, que posee una unidad de inteligencia financiera, ase-

gura que responde puntualmente a las peticiones de información de la DIECP sobre patrimonio, pero esta sostiene que sus casos no avanzan porque dicha Comisión no colabora. Pero al final, ninguno de los actores judiciales goza de amplia credibilidad.

30. La comunidad internacional, que tiene una influencia notable en los procesos locales no obstante la disrupción tras el golpe de Estado de 2009, forma parte de esa constelación fragmentada. En general sus representantes, aunque aprecian ciertos avances, se quejan de la falta de coordinación de las agencias locales, pero urgidos de cumplir las agendas y metas de sus capitales se adaptan al ambiente caótico. Algunos siguen la estrategia de replegarse a territorios subnacionales y otros emprenden negociaciones bilaterales con cada agencia de gobierno, tal es el caso del préstamo de 60 millones de dólares del BID para la reforma de la Policía.
31. El 2013 es el último año de gobierno del presidente Lobo. Las elecciones generales están programadas para noviembre y la transmisión de mando para enero de 2014. La campaña electoral agregará agitación al clima de la reforma de seguridad y en general las acciones gubernamentales adquieren un carácter provisional por los previsibles relevos de altos funcionarios del poder Ejecutivo. A esos eventos se agrega una condición de bancarrota de las finanzas públicas, que ya a fines de 2012 empujó a los empleados públicos a protestar en las calles por los atrasos salariales y el impago del aguinaldo.
32. Por otro lado, la pérdida de control oficial sobre las actividades criminales acrecienta los riesgos de ingobernabilidad este año. En enero hubo una escalada de violencia, que incluyó la emboscada a un alto jefe policial, su familia y escolta, además de la matanza colectiva de jóvenes en un barrio capitalino. Fuentes calificadas han advertido sobre la confección de una lista de personalidades notables hondureñas —entre ellos periodistas, empresarios y políticos— que podrían ser blanco de secuestros y atentados, con un claro fin desestabilizador. Entre la oposición de izquierda y organizaciones populares prevalece la percepción

de que sufrirán una escalada de represión política para limitar su fuerza electoral.

IV. Propuesta de agenda de trabajo inmediato

33. El estancamiento de la reforma y la falta de liderazgo, colocan a la Alianza ante el desafío de asumir un papel más proactivo. En ese sentido la propuesta es desarrollar acciones en tres niveles: a) APJ, b) Autoridades y c) Cooperación internacional. Queda como tema pendiente desarrollar una línea de tiempo para alcanzar cada uno de los objetivos.
34. **APJ. Nuevos aliados.** Atendiendo al rol que debe cumplir, debe diseñar una estrategia que le permita ampliar su capacidad de acción, identificando a nuevos actores en la sociedad hondureña, sensibilizándolos respecto de la urgencia e importancia del tema y convocándolos a respaldar el impulso al proceso de reforma conforme al «Plan Mínimo» que se menciona líneas abajo. Entre estos nuevos aliados es fundamental considerar a los empresarios, tanto del COHEP como de otras cámaras e independientes, universidades privadas, jóvenes y organizaciones regionales. Un tema sensible de los empresarios y que se puede adoptar, es el de la transparencia del manejo y uso de la tasa de seguridad
35. **Plan mínimo.** APJ podría desarrollar un «Plan Mínimo» en acuerdo con los nuevos aliados (el plan en sí mismo ayudaría a la construcción de las nuevas alianzas estratégicas) a proponer a las autoridades, tanto salientes como entrantes; además, a la cooperación internacional y a la opinión pública, a fin de acelerar el proceso de reforma. La estructura del Plan Mínimo se propone más adelante.
36. **Acuerdo Nacional.** Promover una serie de eventos donde participan los candidatos presidenciales y al Congreso Nacional, en los que vayan definiendo su plataforma de política de seguridad y dentro de esta ciertos temas clave, como la manera en que escogerán a sus principales ministros, cómo trabajarán la preven-

ción en seguridad, etc. Al final, el debate debería de contribuir a estructurar un Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública en Honduras que, idealmente, cree la plataforma Honduras unida contra la violencia y la impunidad. El Acuerdo recogería los términos del Plan Mínimo y cómo abordar sistémicamente el problema en cada uno de sus eslabones institucionales (prevención, persecución del delito, sanción y rehabilitación), además de sensibilizar sobre la niñez y la juventud como población en alto riesgo.

37. El Acuerdo se daría a conocer en el contexto de una campaña pública para comprometer a los candidatos presidenciales a firmarlo y obligarse a cumplirlo, independientemente de quién salga elegido en noviembre. Dicho Acuerdo será una declaración expresa de voluntad política para que el proceso de reforma culmine exitosamente (especificando que ello implica poner recursos, no postergar decisiones, no interferir en los procesos, etc.).
38. Una vez escritos los términos del Acuerdo, y antes de hacerlo público, se contactará a cada candidato presidencial para explicarle el objetivo y contenido, y persuadirlo a firmarlo. Si alguno se niega, siempre queda el recurso de la presión pública a través de la campaña. La firma del Acuerdo podría darse en el contexto de un evento con alta cobertura de prensa donde se debata, por parte de expertos, el tema de la inseguridad en Honduras, al término del cual, se invitaría a los candidatos a firmar.
39. **Cooperantes.** Es necesario convocar a los cooperantes, junto con el gobierno, y persuadirlos de adoptar una agenda común respecto de la cual puedan ejercer la «presión gentil» de la condicionalidad de su financiamiento. Ello no impide que cada agencia o banco siga desarrollando sus propios proyectos (mientras no se opongan a otros obviamente), pero que hagan causa común por los objetivos del «Plan Mínimo», caso contrario, deberían suspender su cooperación porque querría decir que no hay voluntad política. Asumimos que esta no es tarea

fácil, pero hay que encontrar los medios necesarios para que esa persuasión funcione.

40. **Plan Mínimo para las autoridades.** Es obvio que ni el gobierno ni las autoridades involucradas en el proceso de reforma tienen un plan de trabajo coordinado, que priorice acciones y desarrolle una estrategia. Lo grave es que, además, no son conscientes de que han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía.
41. Sin perjuicio de ser indispensable que se desarrolle un Plan que contenga objetivos de corto, mediano y largo plazo —y la estrategia para lograrlos—, lo que resulta bastante ambicioso en la actual coyuntura, es indispensable que para evitar el fracaso del proceso se adopte una serie de medidas urgentes, de muy corto plazo y que permitan presentar a la opinión pública algunos «logros rápidos». Estas medidas serían el «Plan Básico», es decir, el mínimo indispensable para salvar a la reforma del descrédito total. Dicho plan debería consistir en:
42. **Depuración.** El actual proceso de depuración es cuestionado unánimemente por su falta de resultados. No se ha dado de baja a ninguno de los oficiales que se sabe son corruptos o están involucrados con el crimen organizado. Para que la depuración gane credibilidad se sugieren dos acciones:
43. *Depuración Express.* Luego de identificar a fuentes internas entre los policías honestos y con ganas de cambio, pedirles veinte nombres a cada uno de policías que consideran que deben irse sin discusión alguna, porque son altamente corruptos, están involucrados en crimen organizado, o son violadores de los derechos humanos.
44. Lo ideal es que las listas incluyan oficiales de alta denominación, pero si hay policías de instancias inferiores, pero notoriamente delincuenciales, también se les debe incluir, pues ordinariamente estos oficiales de bajo perfil son las piezas clave del crimen organizado por el control que ejercen desde abajo en la Policía. Se puede pedir listas diferenciadas: oficiales y subalternos. Recogidas las listas de las fuentes, se cruzarán y darán un resultado de los que indudablemente se tienen que ir

por consenso (aquellos que se repiten en todas las listas o en la mayoría). Obtenida esa relación de los que no admiten duda, deberá armarse un expediente lo más documentado posible de cada uno y proceder igual que en el caso anterior.

45. **Casos emblemáticos.** Se debe seleccionar los casos más emblemáticos de oficiales corruptos o criminales, armar un expediente lo más documentado posible de cada uno y exigir su destitución inmediata (el argumento de los signos exteriores de riqueza es clave, para lo cual se puede montar una pequeña unidad de investigación con tres o cuatro personas con perfil de investigadores: periodistas, abogados, expolicías aliados como la Comisionada Borjas, para que revisen registros públicos y archivos). También debe revisarse las declaraciones patrimoniales, preferiblemente con la asistencia técnica del BID. Con la información disponible hay que presionar a la DIECP para que los pase a retiro.
46. **Profesionalización.** El tema de la profesionalización comprende acciones de mediano y largo plazo como la formación, la reforma curricular, la carrera policial, los procesos de ingreso y disciplinarios, etc. Tratándose de un Plan Mínimo y de obtener un resultado rápido, lo que se propone es diseñar un Código de Ética del Funcionario Policial, que se entregaría a las autoridades para que sea aprobado y puesto en práctica de inmediato. Se puede implementar un breve proceso de socialización. Todo esto debe desarrollarse en el contexto de una campaña de difusión masiva que comprometa a las autoridades.
47. **Investigación de casos emblemáticos.** Existen miles de crímenes sin resolver en los últimos años. Como no se puede abarcar un universo tan amplio, se debe escoger tres o cuatro crímenes emblemáticos (por las víctimas, la gravedad de delito, la importancia del autor, etc.) y realizar una «investigación mixta». Por investigación mixta se debe entender una en la que participen actores civiles y autoridades del Ministerio Público, inclusive pedir asistencia técnica internacional. El modelo a seguir es el de la investigación del asesinato del hijo de la Dra. Castella-

nos, que se pudo descubrir por el esfuerzo investigativo de la madre de la víctima con apoyo de terceros privados, quienes de alguna manera «empujaron» al Ministerio Público a validar sus hallazgos y apoyarlos con sus recursos, destinando fiscales, laboratorio, etc.

48. Para esto se debe conformar uno o varios equipos de investigadores privados (periodistas de investigación, abogados, analistas, etc.). Se sugiere coordinar con los centros o asociaciones de periodismo de investigación que operan regionalmente desde Colombia, Perú y México para la preparación, o que la asociación destaque periodistas de investigación. Igualmente, con el Equipo de Antropología Forense (argentino, guatemalteco o peruano) con gran experiencia y logros en este tipo de cometidos.
49. **Recreación de Unidades vitales de Policía.** Sin perjuicio de que se reformen a mediano y largo plazo las diversas unidades policiales, se debe proponer proceder a la reforma o recreación de dos unidades básicas: la de Investigación Criminal y la de Inteligencia Policial, sin descuidar la creación de una unidad de Anticorrupción, que idealmente debería funcionar dentro del Ministerio Público. Para ello se puede contar con el apoyo de cuerpos policiales extranjeros exitosos en esta materia (policía española, colombiana, FBI, etc.). En un radio mayor se incluye la estructura de soporte permanente y que permite el desarrollo de la institucionalidad, esto es, recursos humanos, planificación e informática, considerando además el registro riguroso del crimen.
50. **Cooperantes.** Como se dijo, hay que desarrollar una estrategia para persuadir a los cooperantes de que acepten el «Plan Mínimo» como una agenda común de trabajo y, lo más importante, que apliquen todos los mecanismos de presión posibles a partir de la condicionalidad de sus aportes. Una vez desarrollado el Plan Mínimo, se les puede convocar y explicarles la estrategia. El BID puede ser un gran aliado en este esfuerzo, dada su visión de la problemática actual y lo significativo de su financiamiento.

V. Mecanismos de monitoreo y análisis estratégico

51. La volatilidad política de este año y las frecuentes escaladas de violencia obligan a la APJ a mantener un monitoreo constante del contexto de Honduras. La Comisión Multinacional es un recurso de análisis externo contando con la debida información de manera sistemática, y que se puede complementar con visitas periódicas de algunos de sus integrantes (aquellos que geográficamente estén más cerca). La Alianza debe elevar su capacidad de análisis estratégico para prever escenarios y actuar consistente y oportunamente en el rol que la desafiante coyuntura le ofrece.
52. Las reflexiones y propuestas contenidas en este documento deben ser avaladas por la APJ y adjuntarle un cronograma de metas, plazos y recursos, a fin de hacerlo operativo y una guía efectiva del trabajo cotidiano, que minimice las respuestas re-activas, aisladas o de muy corto plazo.

B. SEGUNDO INFORME

(...) 3. **Objetivos de la visita.** El presente informe da cuenta de la segunda visita de la CM, realizada del 20 al 24 de mayo de 2013, en la que se cumplió un programa de entrevistas con altas autoridades de distintas dependencias del Estado hondureño, oficiales de misiones diplomáticas que están llevando a cabo programas de cooperación en seguridad y justicia en el país, líderes políticos y expertos analistas, así como intercambios y reflexiones con integrantes de la junta directiva de la APJ. Este informe sirve, a la vez, para comparar la evolución de los acontecimientos desde enero, afirmar o descartar percepciones e hipótesis de la primera visita y ganar un conocimiento más a fondo del proceso en curso, a fin de proporcionar un análisis, escenarios y recomendaciones más útiles a la APJ y a la sociedad, tanto desde la perspectiva general del país, sus actores e instituciones, como de la APJ misma.

4. **El informe.** Este informe se organiza a partir de una revisión del contexto en Honduras y se divide por áreas y subáreas de interés (seguridad, justicia y controles); además, con los datos acumulados en las dos visitas, la CM está en condiciones de trazar perspectivas y escenarios, así como conclusiones y recomendaciones más precisas, lo cual se aborda en la sección final del documento.
5. Por último, la CM manifiesta su gratitud a los directivos y personal técnico de la APJ por su diligente y eficaz atención, tanto desde la planificación y programación de la visita, como con todos los detalles logísticos que hicieron posible una visita exitosa.

II. Contexto

6. En nuestro primer informe concluimos que la reforma de seguridad pública se encontraba estancada y que tras su impulso inicial en 2012 la expectativa de la población había disminuido. Identificamos la causa de este estancamiento en la falta de voluntad política, un débil liderazgo y una extendida descoordinación institucional. Lo típico era que las autoridades de una institución echaran la culpa a otra institución. Por ejemplo, el jefe de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) responsabilizaba a la Comisión Nacional de Bancos y Seguros por no haber completado los expedientes de evaluación de confianza con los estudios patrimoniales, y el Fiscal General a la Policía por el altísimo porcentaje de delitos graves sin investigar (83 de cada 100). Sin embargo, la DIECP era en aquel momento una promesa —quizás la única— para sustentar una depuración exprés y emblemática.
7. Otro rasgo de aquella coyuntura era el temor manifiesto entre varios sectores de que se desataría una represión contra opositores, incluyendo personas notables de la sociedad hondureña, con el fin de provocar caos y un clima de ingobernabilidad previo a la convocatoria de las elecciones generales a celebrarse en noviembre de este año. También escuchamos previsiones de

una inminente crisis fiscal del Gobierno central que desataría protestas de los empleados públicos por falta de cumplimiento del pago salarial, abonando al clima de ingobernabilidad. Hasta ahora esas previsiones no se cumplieron, pero algunas siguen latentes.

8. Esta vez nuestra visita coincidió con la convocatoria de la autoridad electoral a elecciones generales el próximo 24 de noviembre, y fue precedida por un extenso debate en el Congreso Nacional y entre los líderes políticos sobre el voto electrónico, y acerca del eventual, pero improbable, cambio de las reglas del juego estableciendo una segunda vuelta electoral, dando por sentado que el centenario bipartidismo se ha roto en Honduras. Estos son signos de la dinámica que previsiblemente monopolizará la vida pública durante el próximo semestre.
9. El panorama general en mayo, con relación a enero, cambió relativamente para bien. La APJ fue el actor dinamizador en ese periodo y se creó un nuevo espacio de articulación de organizaciones de derechos humanos, denominado «Coalición contra la Impunidad», que reafirma, complementa y amplía las exigencias en materia de seguridad y justicia. En reuniones con las altas autoridades del Poder Ejecutivo y del Congreso, y también públicamente, sus directivos demandaron un plan de depuración exprés, asesoría internacional para el Ministerio de Seguridad y la Policía Nacional a fin de ganar eficacia, y el debate en el Congreso de al menos tres leyes (Ley de Policía, Ley del Ministerio Público y Ley del Consejo de la Judicatura), entregadas desde octubre de 2012 por la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) al presidente Porfirio Lobo, y que habían permanecido engavetadas hasta entonces.
10. La DIECP anunció que había concluido la investigación patrimonial de cuatro oficiales de alto rango de la Policía, incluyendo a dos comisionados generales, pero el anuncio no tuvo consecuencias, lo cual siguió minando la confianza pública en esa institución, pues casos anteriores, supuestamente investigados, tampoco se tradujeron en procesos administrativos o penales.

11. El 4 de abril la APJ propuso públicamente al Congreso Nacional llamar al fiscal general, al secretario de Seguridad, al director de la DIECP y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a rendir cuentas sobre sus estrategias y resultados para disminuir la agobiante violencia e impunidad. Durante la semana del 8 al 12 de abril se celebraron audiencias públicas en el Congreso y las comparecencias de los funcionarios develaron ante los ojos de la población el fracaso en el cumplimiento de su misión institucional, en particular del jefe del Ministerio Público (MP) y del director de la DIECP. En consecuencia, la APJ recomendó al Congreso y al presidente de la República el relevo de esos funcionarios y la selección transparente de profesionales probos y comprometidos con la misión de rescate de las instituciones.
12. La Comisión de Seguridad del Congreso Nacional estudió las audiencias y las recomendaciones de la APJ y el 15 de abril entregó sus recomendaciones a la directiva del Congreso, y en el caso de los órganos del Poder Ejecutivo, al presidente de la República. El Congreso aprobó una ley especial que crea por 60 días una Comisión Interventora del MP, a la vez que suspende temporalmente de sus funciones (pero no destituye) al fiscal general. La Comisión Interventora la integran cuatro abogados: María Antonia Navarro, ex decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Miriam Guzmán, ex Comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública, Ángela Madrid y Lino Tomás Mendoza. Por otro lado, el presidente Lobo rotó al ministro de Seguridad, trasladándolo a la secretaría de Gobernación, y el director de la DIECP presentó su renuncia.
13. Aunque el director y subdirector de la DIECP presentaron sus renunciaciones y estas fueron aceptadas públicamente por el presidente de la República, hasta el momento de nuestra visita, el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) no había elaborado ni presentado una lista de candidatos para que el presidente nombrara a las nuevas autoridades de la DIECP, con

lo cual se genera un ambiente de incertidumbre y desconfianza en relación con la falta de voluntad política para nombrar personas capaces e independientes que impulsen decididamente una verdadera depuración de la Policía Nacional.

En ese contexto se produjo la segunda visita a Honduras de la CM.

III. Seguridad pública

14. **Ministerio de Seguridad.** El nuevo ministro de Seguridad, el excanciller Arturo Corrales, nos manifestó que sus prioridades, durante el primer mes de gestión, han sido efectuar 150 pruebas de confianza, empezando por los más altos rangos de la Policía y, por otro lado, levantar un censo preliminar de policías —el primero que se realiza en doce años—, que arrojó la cifra de alrededor de 13,840 elementos efectivamente laborando de manera normal, y un número apreciable aún por verificar de policías en nómina y con recursos oficiales bajo su dominio, pero que en realidad no trabajan para la institución policial.
15. Corrales se manifestó reservado sobre los resultados de las pruebas de confianza, en el sentido de no darles publicidad: «no divulgo resultados, pero sí tomo decisiones», nos dijo. Tampoco dio indicaciones sobre que la depuración policial y el procesamiento administrativo o penal sea para él una herramienta de gestión o bien parte de un plan de reforma de la Policía. Teóricamente, el nuevo secretario de Seguridad tendrá apenas nueve meses en el cargo, hasta que finalice sus funciones el actual gobierno, y su convicción es trabajar con los policías actuales y realizar un redespiegue territorial de las fuerzas policiales, pues la actual distribución de fuerzas «obedece a una tradición militar» y no al mapa de criminalidad. Además, repetidas veces se refirió a la dotación de tecnología (uso de GPS, radios y sistemas informáticos) como otra herramienta fundamental de su estrategia.
16. Preocupa que el señor secretario de Seguridad se muestre renuente a hacer transparente el proceso de depuración de

la Policía, pues ello afectará severamente la confianza en los resultados y las decisiones que se adopten en el corto plazo. Resulta necesario conocer las calificaciones del personal que aplica el polígrafo, la ficha técnica de aplicación, el resultado de las pruebas patrimoniales y demás elementos que sustenten las medidas a adoptar.

17. De la reunión sostenida con el señor secretario de Seguridad, se advirtió la ausencia de una visión estratégica de la problemática del sector que permita desarrollar un plan integral que apunte a resolver los problemas estructurales de la seguridad en el país. Entrevistas sostenidas con personal policial de la escala básica evidenciaron graves deficiencias en el reclutamiento, formación, remuneración, disciplina y control del personal de la policía hondureña. La falta de motivación, la casi nula formación en técnica policial y la precariedad económica de los policías quienes, por lo general, dado su nivel social, conviven en los mismos barrios con los delincuentes, evidencian una grave problemática institucional que requiere medidas mucho más profundas y complejas que la simple depuración de personal. Si no se resuelven los problemas estructurales, se repetirán los errores que han llevado a la actual situación.
18. **Policía Nacional.** En nuestra reunión, el secretario de Seguridad destacó la falta de planes y coordinación en el despliegue policial en el territorio nacional. Pero estos no afectan solo el funcionamiento cotidiano policial y las condiciones de trabajo de su personal, sino la protección ciudadana. La rotación de oficiales, la ausencia de mapas, la inestabilidad profesional y los grandes espacios geográficos sin una presencia policial adecuada, debilitan la seguridad de corto y largo plazo.
19. **Policía Comunitaria.** La declaración del secretario de Seguridad y de otros oficiales sobre que «toda la policía es policía comunitaria», oscurece la falta de principios y programas específicos que fortalecen la confianza popular, que adquiere la información criminal y que ayuda a las víctimas. La CM pide que la secretaría de Seguridad convierta en un asunto

central las estrategias de la Policía Comunitaria, como los comités policía-ciudadana y proyectos para grupos vulnerables; y que se recurra a las lecciones de sus propios programas nacionales, como «Comunidad Más Segura», y proyectos locales prometedores, como en Danlí y Choluteca. La Policía Comunitaria es también parte del respeto a la profesionalidad de los agentes policiales, porque les da una oportunidad de aprender más sobre las causas de la delincuencia, desde las faltas menores hasta el crimen organizado. Y esta profesionalización también mejora las condiciones del trabajo policial.

20. **Condiciones laborales de la Policía.** En las precarias condiciones de trabajo en la Policía está la raíz de la ineffectividad del Estado hondureño contra la criminalidad, pues fomentan la corrupción y la falta de profesionalidad, entre otras debilidades. La CM apoya cambios dentro de la Policía, incluyendo más apoyo legal y psicológico para los agentes; un ombudsman interno con independencia para recibir quejas personales; apoyo más amplio para las familias policiales, como educación, mejoramiento en la calidad y cobertura de salud, acceso a vivienda, a una cooperativa de ahorro y crédito, y compra a precio preferencial de artículos de primera necesidad, así como más oportunidades educativas para los oficiales en activo.
21. **Armas.** El Capítulo 3 del proyecto de Ley de Policía Nacional establece principios sobre el uso de la fuerza y de las armas, y otros artículos de la misma describen el control de armas por parte de la DIECP. Pero se necesita estudios no solo sobre su inventario y la seguridad privada, sino sobre el tráfico de armas, las fuentes de armas de alto calibre y el mercado negro. Como en otras áreas de la reforma de seguridad, se puede empezar con una evaluación de las leyes nacionales que han pretendido el control de armas de fuego, como la Ley Especial para el Decomiso de fusiles AK-47, la Ley de Tenencia y Control de Armas, que limita la posesión de armas como los AK-47 y de calibres 45 y 11.5, y la Ley de Portación de Armas, Municiones Explosivas y Otros Similares, que limita el número de armas registradas por persona.

22. Durante nuestra visita, observamos que la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional estaba discutiendo nuevas leyes sobre control de armas; no obstante, consideramos que una nueva normativa no sería útil sin una evaluación de la que se va a reemplazar. A su vez, las inspecciones y regulaciones no son eficaces si existe un mercado activo de tráfico de armas. En ese sentido, respecto a la preocupante adquisición ilegal de armas AK-47, M-16 Y Uzi-22 por parte de empresas privadas de seguridad en complicidad con la Policía, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una herramienta fundamental para investigar y erradicar dicha práctica. En su reunión con la CM, el diputado Mario Pérez, presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso, expresó su frustración por la falta de resultados en la aplicación de las leyes formuladas para combatir la extorsión, la corrupción y la posesión de armas ilegales.
23. **Seguridad privada.** El secretario de Seguridad nos dijo que se va a enfocar en las reformas de la Policía antes de enfrentar la seguridad privada. Pero el sector privado es una parte central de la crisis de seguridad en Honduras, y por eso debe ser parte de una reforma integral. El artículo 91 del proyecto de la nueva Ley de Policía Nacional habla de la administración gubernamental de las empresas privadas, a través de «una base de datos de cada empresa, con la información financiera de cada una y el detalle del cumplimiento de sus obligaciones tributarias con el Estado y con las municipalidades», pero evita tratar la poca credibilidad de la información local al respecto, y el poco control del gobierno.
24. De más de 70,000 guardias privados en Honduras, solo una minoría trabaja para las 709 empresas registradas con el gobierno; la gran mayoría de empresas no está registrada y opera sin control gubernamental. La secretaría de Seguridad debería crear mecanismos para el registro y adquisición de información de dichas empresas, tales como la capacitación de su personal, las fuentes de adquisición de sus armas y sus finanzas (307 de

las empresas registradas son consideradas «organismos sin fines de lucro» y, por tanto, no pagan impuestos). También se necesita una evaluación del control de las empresas privadas por parte de la Dirección General de Servicios Especiales Preventivos (DGSEP), la Unidad de Registro y Control de Empresas Privadas, y la Asociación de las Empresas de Seguridad e Investigación Privada de Honduras (ASEMSIPH).

IV. Justicia

25. **Ministerio Público.** En mayo asumió la Comisión Interventora del MP, creada por el Congreso Nacional con el mandato de, en dos meses, realizar un diagnóstico institucional y elaborar políticas y planes. Nuestra impresión es que, en general, la Comisión está integrada por personas comprometidas con el cambio institucional, tienen experiencia en la gestión pública, aunque no directamente en el MP. Aspiran a crear un nuevo MP y pedirán más tiempo, hasta marzo cuando asuma un nuevo fiscal, con el propósito de profundizar la transformación institucional y llevar a cabo una transición ordenada con la nueva administración.
26. No está claro que lograrán esta ampliación, pues hay varios factores en juego. Uno es la controversia pública sobre la legalidad de la Comisión Interventora, a lo cual se agrega la presencia en el MP del fiscal general, que no fue destituido, creando una fractura interna dentro de la institución, entre el personal —sobre todo administrativo, que sigue reconociendo al fiscal como la autoridad— y una extraña bicefalia de autoridad que debilita el poder de la Comisión. Otra es que difícilmente, en dos meses, la Comisión pueda judicializar casos de alto impacto, que es lo que espera la opinión pública; según las comisionadas eso no será posible porque las evidencias principales para construir los procesos penales «están perdidas», lo cual es un reflejo de la tremenda debilidad institucional de la Fiscalía.
27. **Expedientes.** El MP es central para la reforma judicial; constituye un eje del Estado de derecho y por eso un foco integral de

la Comisión Interventora es el mejoramiento de la investigación criminal. Muchos son los desafíos de ese proceso, pero un paso concreto para enfrentarlos de una manera que mejoraría la coordinación entre los fiscales y la policía —una debilidad grave en Honduras— es capacitación conjunta en la formulación de expedientes. Y tal capacitación no debería ser formal, enfocada únicamente en la Ley, sino en las prácticas actuales, como la falta de testigos, la contaminación de pruebas, las comunicaciones no claras entre fiscales y policías, y la competencia entre el MP y la DGIC (y con unidades especiales, como los Cobras y los recién creados TIGRES).

28. **Cárceles.** La CM apoya la creación del Instituto Nacional Penitenciario establecido por el Congreso Nacional en mayo de 2012, no solo para mejorar las condiciones atroces en las cárceles hondureñas, sino para la coordinación en la implementación de las reformas judiciales y penitenciarias necesarias. Nos preocupa, por su impacto en el sistema penitenciario, la posibilidad de ampliar el catálogo de delitos para los cuales no se admite el otorgamiento de medidas sustitutivas a la prisión. Según la secretaría de Seguridad, el 40% de los crímenes es cometido por personas que pueden gozar de estas medidas, y la Corte Suprema indica que el número de estas personas es hasta de 50,000.
29. **Sistema de información.** Aunque la información es central para el funcionamiento del sistema de seguridad —sobre todo en la coordinación entre la Policía, los fiscales y los jueces—, todavía no es claro el sistema que se utilizará. El secretario de Seguridad habló de un sistema «encriptado», pero es recomendable que primero se analice el funcionamiento de otros sistemas que se han utilizado en Honduras, como el Manejo Nacional Automatizado de Casos y Sistema de Información (NACMIS, por sus siglas en inglés) y el Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial.
30. **Poder Judicial.** Desde el inicio del debate sobre la reforma en materia de seguridad interna, se advierte como un gran ausente

en la discusión al Poder Judicial. El impacto de sus resultados (o falta de ellos), es directamente proporcional a los altísimos niveles de impunidad que se viven en Honduras. Es indispensable incorporar a los jueces en el análisis y propuestas de reforma. No basta señalar que la justicia no funciona porque la policía y los fiscales no producen resultados. La necesidad de contar con jueces profesionalmente idóneos, honestos, motivados y valientes no puede ser soslayada.

31. **La Unidad de Investigación Financiera.** De otro lado, es indispensable integrar los resultados de la Unidad de Investigación Financiera (UIF) al sistema penal (investigaciones fiscales y procesos judiciales) y a las propias pruebas de confianza a los operadores de justicia que han anunciado las autoridades. Los reportes y hallazgos de la UIF deben tener calidad de pericias técnicas en materia probatoria. Llama la atención el aislamiento de la UIF respecto del sistema penal y la falta de valoración de sus informes técnicos, cuando es la institución más calificada profesionalmente de cuantas conoció la CM.
32. Igualmente, se sugirió evaluar la posibilidad de incorporar a la legislación penal hondureña algunas fórmulas de derecho contra el crimen organizado. En particular, una ley de «colaboración eficaz» que permita canjear fórmulas de atenuación o exoneración de pena a cambio de información relevante, oportuna y eficaz que permita procesar y sancionar a los cuadros superiores del crimen organizado, obtener pruebas, recuperar activos, etc. La experiencia global ha demostrado que, en la lucha contra el crimen organizado, la delación se constituye en un instrumento muy eficaz.
33. De la misma manera, la CM expresa que sobre el Congreso Nacional recae la delicada responsabilidad de evaluar finalmente, en base al informe de la Comisión Interventora, la gestión del fiscal general y decidir su destitución, superando intereses partidarios y particulares que se podrían interponer. Si se diera el caso, el Congreso deberá nombrar un fiscal temporal que finalice el periodo hasta marzo de 2014. En tal caso, la elección de un

nuevo fiscal deberá realizarse con vistas a promover una reforma radical de la institución. Por tanto, los procedimientos para que esta elección sea transparente y profundamente debatida por la sociedad civil, es clave para la mejor selección del perfil profesional.

V. Controles

34. **Pruebas de confianza.** El proyecto de estatuto de un Instituto de Evaluación de Confianza (IEC) es prometedor para institucionalizar el sistema. La CM subraya la importancia de la creación del IEC para dar continuidad y legalidad a los procesos actuales de depuración. Los obstáculos más fuertes contra la reforma están en la resistencia institucional y en una voluntad política aún débil, ambos avivados por cargos legales contra unidades que proponen cambio y transparencia, como la Unidad de Asuntos Internos (UAI), la Comisión Interventora del MP y la DIECP. Es sumamente importante que estas unidades tengan estabilidad —legal, política e institucional— para fomentar reformas y para sacar a luz la información oculta. Por ejemplo, en junio, una investigación patrimonial efectuada por la DIECP descubrió incongruencias por más de 37 millones de lempiras en el patrimonio de altos oficiales policiales; sería una gran pérdida si estas investigaciones quedan paralizadas por ataques contra la DIECP.
35. El proyecto de decreto para la creación del IEC ya está en el Congreso. Lo elaboró un grupo interinstitucional integrado por el Congreso, la Presidencia de la República, la APJ y la comunidad internacional. De acuerdo con este proyecto, las pruebas de confianza no solo son para policías, sino también para fiscales y jueces. Consiste en cinco pruebas: toxicológica, poligráfica, psicométrica, patrimonial y la evaluación del desempeño. Al reprobar dos de las cuatro pruebas, el operador de justicia es separado del cargo, pues pierde la confianza del Estado. El operador de justicia tendrá el derecho al recurso de reposición.

36. La CM observó la necesidad de privilegiar la prueba económica (patrimonial) sobre las otras pruebas, y que esta sea decisiva. En ese sentido se sugirió modificar la norma para que bastara la no aprobación de esta para ser separado del cargo.
37. Se prevé que el IEC absorba a la DIECP, y que durante los primeros dos años su dirección y unidades especializadas estén a cargo de expertos extranjeros. El director del IEC decide cuándo y a quiénes someter a pruebas. El sitio institucional del IEC será el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, donde están representados los tres presidentes de los tres poderes del Estado, más el fiscal, el ministro de Seguridad y el ministro de Defensa. Este Consejo nombra al director del IEC. Sus hallazgos no son para judicializar ni separar del cargo directamente, pero deben ser atendidos por el órgano empleador, que además tiene la obligación de adoptar las disposiciones administrativas y/o penales que correspondan. Nuestra observación al respecto es que el IEC debe tener un sitio institucional más autónomo, aunque sea supervisado por el Consejo Nacional de Defensa, y que, eventualmente, dependiendo de la evaluación de la autoridad competente, las pruebas sí se puedan emplear en procesos penales contra operadores de justicia que fundadamente se crea han faltado a sus deberes.

VI. Perspectivas

38. Como se dijo al inicio de este informe, la CM aprecia una dinámica en la reforma de seguridad en los últimos meses, promovida especialmente por la APJ, y que ha encontrado eco entre las autoridades del Congreso Nacional, en particular. Así, se ha avanzado en «sacudir» algunas instituciones clave, como el MP y la DIECP pero a todas luces esto es insuficiente. Se requiere adoptar reformas estructurales e institucionales en las instancias de seguridad y justicia para recuperar la capacidad de control del Estado.

39. Nada asegura, por otro lado, que las medidas, tardías, que se están adoptando desde los últimos meses, tendrán continuidad en el próximo gobierno que saldrá electo en noviembre entrante. Por tanto, es preciso promover una plataforma mínima compartida entre los candidatos presidenciales, a fin de garantizar que las incipientes medidas no queden interrumpidas ni ignoradas por la próxima administración de gobierno. Se requiere, en consecuencia, promover la política de seguridad como política de Estado, dando estabilidad a la carrera de los operadores de justicia, modificando los procesos internos y profesionalizando las instituciones.
40. Aunque la creación de una fuerza especial de policía militar, la llamada TIGRES, era un asunto ya aparentemente superado en el debate el año pasado, volvió otra vez a la agenda del Congreso Nacional. En opinión de la CM, la formación de tal cuerpo policial es signo de retroceso, contradictorio de la declarada línea de reforma de la seguridad pública.
41. Con la aprobación por el Congreso Nacional de una ley que crea la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial en Seguridad (TIGRES) —un grupo élite que enmarcará sus acciones en operaciones especiales contra el crimen organizado y el terrorismo— la CM sugiere profundizar sobre algunos puntos específicos: su coordinación con otras unidades policiales, su rol en las investigaciones que son parte central de la lucha contra el crimen organizado y los procesos de la rendición de cuentas sobre las acciones de sus agentes. Por ejemplo, si una gran parte de la policía participa en la extorsión sistemática —hasta 40%, según algunos informes— ¿es esta una forma de crimen organizado contra la que los TIGRES actuarán?
42. Para enfrentar desafíos más fuertes —como las maras, la corrupción y el crimen organizado— que la capacidad estatal instalada, ha sido una tendencia en Honduras crear más unidades policiales y/o militares con cada vez más poder y autonomía. Pero estas resultan en más confusión operacional, competencia institucional y negligencia de reforma de gran parte de la fuerza

policial; a pesar de su apoyo amplio, los TIGRES corren los mismos riesgos.

43. Nos parece positiva la intervención de la comunidad internacional apoyando los procesos de reforma de seguridad, pero insistimos, como en el informe anterior, en que los intereses de gestión y aplicación de proyectos de la cooperación deben supeditarse a las necesidades ingentes de la reforma hondureña. Entendemos que los procesos burocráticos de los países donantes exigen ciertos requisitos de tiempo, pero es preciso conducir una discusión, en la cual participe la sociedad civil, acerca de la necesidad de flexibilizar los programas y someterlos a un consenso básico en torno a la reforma, a fin de lograr resultados más relevantes y duraderos por parte de la cooperación.
44. La CM es de la opinión que, si se quiere enfrentar el fenómeno de la inseguridad, no bastan las medidas de corto plazo si no se ataca el problema de fondo, que pasa por la reconstrucción del tejido social que permita ofrecer a los jóvenes opciones distintas al crimen. Es necesario observar y aprender las lecciones surgidas de experiencias exitosas similares como las de Medellín y Ciudad Juárez, donde ha sido posible reducir significativamente la violencia y el crimen.

C. TERCER INFORME

- (...) 1. La Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia (APJ) cumplió su tercera visita a Honduras entre el 16 y el 20 de septiembre de 2013, durante la cual cumplió un intenso programa con el objetivo de dar seguimiento a su mandato de evaluar in situ la evolución de las reformas en el sistema de seguridad y justicia, el contexto sociopolítico que influye en su desempeño y, asimismo, formular recomendaciones a los operadores de justicia y a la sociedad civil.
2. La Comisión sostuvo reuniones con fiscales del Ministerio Público, incluyendo algunas de sus nuevas autoridades. También llevó a cabo encuentros con altos funcionarios de Seguridad Pública y de la Corte Suprema de Justicia, con el Comisio-

nado de los Derechos Humanos e integrantes de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública, así como con aspirantes a la Presidencia de la República, con representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional. Además, se realizaron varios encuentros con los medios de comunicación, incluyendo una conferencia de prensa en la cual se dieron a conocer los hallazgos preliminares de la visita, resumidos en un comunicado.

3. Este tercer informe se organiza en cinco secciones: a) contexto, b) evolución de las reformas, c) riesgos inmediatos del proceso, d) conclusiones y recomendaciones, y e) anexos. Por último, la Comisión Multinacional quiere dejar testimonio de su gratitud a los directivos y personal técnico de la APJ por su diligente y eficaz atención, tanto desde la planificación y programación de la visita, como con todos los detalles logísticos, que hicieron posible una visita exitosa.

II. Contexto sociopolítico

4. La visita de la Comisión Multinacional ocurrió prácticamente a dos meses de la celebración de las elecciones generales del próximo 24 de noviembre, que renovarán a las más altas autoridades del poder Ejecutivo, el Congreso Nacional y los gobiernos municipales. El ambiente electoral ha condicionado, en gran medida, las acciones directamente asociadas a las reformas, como la elección del nuevo Fiscal General y Fiscal General Adjunto, la posposición de las reformas a la Ley del Ministerio Público, la integración del Consejo de la Judicatura y la creación, a todo vapor, de la Policía Militar de Orden Público que, a nuestro juicio, representa un grave retroceso, una verdadera acción de contrarreforma, ante el esfuerzo de recuperar la institucionalidad de la Policía Nacional.
5. A diferencia de otros procesos electorales, esta vez se ha roto definitivamente el esquema bipartidista, con la irrupción de al menos dos fuerzas con opción de poder: el partido Libertad y

Refundación (LIBRE) y el partido Anti-Corrupción (PAC), que aparecen primero y tercero, respectivamente, en diferentes encuestas de intención de voto. Otro rasgo de la campaña es su ideologización, la cual abarca el tema de la seguridad. Al menos dos candidatos, Xiomara Castro de LIBRE, y Juan Orlando Hernández del Partido Nacional (PN), chocan abiertamente en su campaña publicitaria en torno a la participación de militares en la seguridad pública.

6. Las reglas electorales están hechas para el dominio bipartidista que prevaleció durante casi 130 años. La repartición del voto popular entre tres, cuatro o hasta cinco partidos ofrece un cuadro inédito y hasta cierto punto riesgoso para la elección del presidente de la República, pues el clima político está salpicado de sospechas, incertidumbres y señalamientos embozados y explícitos de fraude electoral. Varios de los analistas que entrevistamos, incluso más de algún candidato presidencial, coincidieron en afirmar que un margen estrecho de votación entre el primero y segundo lugar fácilmente crisparía el ambiente con alegaciones de fraude, acompañadas de protestas e incluso inestabilidad institucional. Los participantes en un ejercicio de análisis de riesgo electoral llegaron a identificar hasta 27 factores de riesgo en el proceso en marcha. Desafortunadamente, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no concita la suficiente confianza entre los partidos políticos, ni parece tener la autoridad para imponer estrictamente las reglas del juego en el proceso electoral; y, por otro lado, la Sala de lo Constitucional no tiene el mínimo margen de independencia de la cúpula del partido de gobierno.
7. Como sea, hay tácitamente un acuerdo entre los expertos consultados por la Comisión Multinacional sobre que las elecciones en marcha han paralizado la agenda de reformas prevista, al menos hasta conocer los resultados y la nueva configuración del poder político. El periodo de transición hasta que asuma el nuevo gobierno tendría apenas unas cuatro semanas en total de actividades en el Congreso; por eso los actores civiles están

atentos a abrir espacios favorables al fortalecimiento de la institucionalidad.

8. La Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) envió a la Presidencia de la República y al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad un segundo paquete de leyes, tras el primero de octubre de 2012, que se refiere al régimen disciplinario y la educación de la Policía Nacional, así como cambios en los procedimientos de las elecciones de segundo grado de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Procurador General de la República, entre otros asuntos. No hay, sin embargo, optimismo sobre que esas reformas a la normativa vayan a ser tomadas en cuenta, como no lo fueron las de octubre de 2012, que trataban también sobre el régimen y la carrera policial, el MP, el Consejo de la Judicatura y una reforma constitucional, entre otras. Un miembro de la CRSP nos manifestó que solo una modificación de la estructura actual del poder político podría abrir un espacio para una discusión profunda de las reformas, no solo del sistema de seguridad y justicia, sino del Estado en conjunto, incluyendo la eventual instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, que sigue siendo controversial en el medio hondureño.
9. Mientras la Comisión Multinacional se encontraba en Honduras ocurrió un operativo de gran envergadura de las fuerzas de seguridad contra uno de los grupos de narcotraficantes, identificados como de los más poderosos, Los Cachiros, presuntamente vinculados con el cártel de Sinaloa, que opera en la región del Bajo Aguán, en la zona norte del país. La expropiación de bienes de ese grupo criminal ascendería, según distintos cálculos, a un monto cercano a los 600 millones de dólares. El anuncio público de la operación lo hizo la embajadora de los Estados Unidos acreditada en Honduras, Lisa Kubiske, respaldada en un reporte del Departamento del Tesoro estadounidense que identificaba a empresas de fachada o asociadas a los integrantes de ese grupo de narcotraficantes, como aquellas con las que debían evitar relaciones comerciales las

empresas de ese país. La operación, de acuerdo a los reportes de prensa, contó con la asesoría de los Estados Unidos y en esta habrían participado unos 200 agentes de la Policía hondureña. Los analistas de seguridad que consultó la Comisión Multinacional destacaron que, a pesar de la mala reputación de la institución policial, «entre 200 de ellos no se filtró la información que alertase» a los criminales. Otros enfatizaron que las fuerzas de seguridad del país aún tienen «reservas morales y profesionales» a partir de las cuales se puede reconstituir las instituciones.

III. Evolución de las reformas

10. Como lo habíamos señalado desde el segundo informe, hubo, notoriamente a partir de marzo pasado, un desplazamiento del sitio institucional para el manejo de la agenda de seguridad. Desde el poder Ejecutivo, donde permaneció hasta entonces, se corrió progresivamente hacia el Congreso, liderado por el entonces presidente del poder Legislativo, el diputado del Partido Nacional y ahora candidato a la Presidencia de la República, Juan Orlando Hernández. La APJ continuó, igual que durante todo este año, siendo el actor civil más dinámico en procura de la depuración de altas autoridades, en particular, ahora, del Ministerio Público.
11. A mediados de abril, a instancias de la APJ, el fiscal general Luis Rubí fue sometido, junto a otros funcionarios, por el Congreso Nacional a unas audiencias de rendición de cuentas. A raíz de esas comparecencias el Congreso decidió intervenir el MP (Decreto Legislativo 50-2013) a través de una Junta Interventora, mientras el fiscal permanecía suspendido del cargo. El 10 de junio la APJ hizo un llamado público para que dicha Junta rindiera un informe sobre sus hallazgos en la institución y urgíó al juicio político contra el fiscal general y su adjunto, Roy Urtecho. A raíz de la presión ejercida, ambos funcionarios renunciaron el 25 de junio, ocho meses antes del cumplimiento de su mandato.

12. La APJ continuó presionando al Congreso para reformar la Ley del Ministerio Público e integró una mesa de trabajo con la CRSP, el Consejo de Fiscales Especiales del MP y la Alianza por los Derechos Humanos para elaborar las propuestas de reforma de la Ley del MP. En ese marco, y en conversaciones con el Comité de Seguridad del Congreso, se previó, en su orden, la reforma de la Ley del MP y la nueva elección de autoridades. Pero el Congreso procedió a la inversa: dispuso primero la elección de los responsables del MP y después la reforma de la Ley. La única reforma a la Ley, que es de procedimiento para la elección de autoridades, se hizo el 5 de agosto (Decreto 158-2013), con la cual se modificó la integración de la Junta Proponente, que quedó conformada por el presidente de la CSJ, un magistrado de esa misma Corte, la rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), un representante de las universidades privadas, un representante del Colegio de Abogados de Honduras (CAH), el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) y un representante de la APJ.
13. La APJ había manifestado públicamente su renuencia a participar en la Junta Proponente si, previamente, no se tramitaban las reformas a la Ley del MP, conforme a lo acordado en la mesa de trabajo. La decisión sobre participar o no en dicha Junta llevó a deliberaciones sin consenso en la APJ, por lo que la decisión hubo de adoptarse mediante votación. Analizada ex post, la Comisión Multinacional consideró que la decisión, aunque dividida, es coherente con la estrategia de la APJ de presionar e incidir desde dentro de los lugares donde se toman las decisiones, a fin de empujar las reformas. Claramente son opciones que implican riesgos, pero los aprendizajes y avances, dadas las actuales circunstancias en Honduras, solo se logran —a nuestro juicio— asumiendo riesgos; desde luego, analizando profundamente los riesgos y oportunidades, así como los contextos en cada caso.
14. Aunque, como se sabe, la APJ, junto con la rectora de la UNAH y el CONADEH abandonaron la Junta Proponente cuando, con

los votos de los otros cuatro integrantes, esta violentó su propio procedimiento, lo que se alcanzó en el proceso fue importante y debe sentar precedentes. Por primera vez se introdujeron pruebas de confianza en un proceso de selección para Fiscal General, al que se sometieron todos los aspirantes, y ello, como se dijo, sienta un precedente para futuras nominaciones, sea para integrar la Corte Suprema de Justicia en 2016, el CONADEH en 2014, el Consejo de la Judicatura y otras. La integralidad de las pruebas de confianza y la publicidad de la selección contribuyeron a identificar candidatos por mérito e independientes, y la selección avanzó hasta que los grupos políticos oficialistas se percataron de que entre los trece candidatos seleccionados no iban los suyos, y presionaron para que se rompiera el procedimiento que se había aceptado por unanimidad.

15. El efecto de ese, al final, accidentado proceso, es que las nuevas autoridades del Ministerio Público fueron electas legalmente pero sin legitimidad, y eso ellos mismos lo reconocen. Es más, uno de los nuevos funcionarios nos dijo que entre sus primeros retos de gestión estaba recuperar la legitimidad de su mandato con una administración eficiente y de puertas abiertas a la sociedad civil. Sin embargo, cuando un fiscal general es electo forzando normas resulta débil, pues debe responder a las demandas inmediatas de quienes procuraron su cargo; además, observamos que el nuevo equipo de dirección del MP (fiscal general y fiscal adjunto) no es enteramente compatible en carácter. Habrá que darle seguimiento a la organización institucional que decidan en lo que resta del año y la política de persecución penal que adopten. Para el Ministerio Público, al igual que para otros actores, los resultados de las elecciones generales de noviembre próximo también tendrán incidencia. Por ahora, los signos no son alentadores: el fiscal general, contrariando declaraciones públicas de su adjunto, removió al experimentado jefe de fiscales y nombró en su lugar a un funcionario recién electo para el Consejo de la Judicatura sin carrera en el MP. Todas estas irregularidades en el proceso de selección de las altas autori-

dades del Ministerio Público evidencian la primacía de criterios políticos sobre la meritocracia, único fundamento que asegura la existencia de una Fiscalía independiente y profesional. Ello, además, genera suspicacias sobre los verdaderos intereses que estarían detrás de la designación del fiscal general. Siendo el MP la institución llamada a luchar contra el delito, podría ser el anuncio de una intención de garantizar impunidad a ciertos sectores cercanos al poder instituido.

16. El periodo marzo-septiembre fue muy intenso en el esfuerzo de procurar una depuración y reforma del Ministerio Público. La APJ ha sido, sin duda, el principal motor de ese empeño y la nueva cúpula del Partido Nacional, dirigida por el candidato y ex presidente del Congreso, Juan Orlando Hernández, el principal operador de la contraparte. La Alianza ejerció influencia determinando ciertos pasos del camino de reforma, aunque no alcanzó a cristalizar su objetivo. No obstante, la APJ ha acumulado en este periodo capacidades técnicas y políticas que, al compartirlas en el futuro con otros sectores de la sociedad civil, tanto de Tegucigalpa como de San Pedro Sula y otros departamentos, pueden elevar la participación y calidad del conjunto de la sociedad civil. Por otro lado, no puede perderse de vista que al promover una reforma del sistema de seguridad y justicia desde la sociedad civil, inevitablemente se colisiona con intereses políticos muy poderosos, los cuales, a su vez, hacen intersección en varios campos con intereses corruptos y del crimen organizado. Es, pues, un terreno muy delicado y de avances progresivos y a veces inestables, como se puede apreciar en este periodo.
17. **Secretaría de Seguridad.** En el campo de la seguridad a cargo de la Policía Nacional, observamos positivamente que el ministro Arturo Corrales avanzó en su plan de censar a los policías, determinando quién desempeña funciones asignadas, en qué jurisdicción y con cuántos recursos (patrullas, equipos, armas etc.). De acuerdo al informe verbal que el ministro brindó a esta Comisión (el censo de la Policía lo concluyó un día antes de que

lo entrevistáramos), Honduras tiene en planilla 12,805 policías, pero en realidad son 7,702 agentes, pues 3,060 no aparecen en el campo ni rindieron declaración jurada; otros 1,224 policías no están reportados por sus jefes, y 819 son «policías fantasmas» (plazas registradas en nómina para agentes inexistentes, pero que es cobrado el salario y las prestaciones). Quiere decir que Honduras no cuenta para la seguridad de la ciudadanía con 5,103 agentes de policía, pero el Estado sí eroga gastos permanentes para ellos. Por otro lado, la proporción de policías en relación con la población sería de apenas un agente por cada 1,103 habitantes, mientras que la proporción de agentes privados de seguridad y habitantes es de 1 x 113, adoptando una estimación baja de agentes (75,000), aunque hay fuentes que aproximan los agentes privados a más de 120,000.

18. El ministro Corrales explicó que su plan básico consta de cuatro acciones: a) control, b) reorganización, c) operatividad y d) plena acción, o sea, despliegue en las comunidades. De acuerdo a su informe, se encuentra en la última etapa de despliegue en las comunidades. Según la apreciación del funcionario, la plena acción significa que «el 90% de las acciones son de convivencia», basadas en «la confianza de la población... pero sin transparencia, no hay confianza, por eso el énfasis en la organización, clasificación y motivación del recurso humano». En contraposición, apenas el 10% de las acciones policiales corresponde a enfrentamientos directos con los perpetradores de delitos. El censo de Policía, según el ministro, también ha servido para identificar y «presentar en cada departamento a los policías ante la población», y además controlarlos a través de una plataforma electrónica: ha colocado, según dijo, GPS en motos y patrullas, ha dotado 3,000 celulares con cámara y vídeo para comunicación interna. En su criterio, «no existe policía comunitaria, sino acciones comunitarias», y dice haber identificado 470 lugares donde debe desplegarse este tipo de acciones. También aseguró que está entrenando a cien personas para el manejo de la línea 911, de denuncia ciudadana. Además,

hizo referencia a la administración de técnicos forenses, aunque esto correspondería al MP, y a 250 investigadores certificados que han sido «reconcentrados», que en otra reunión nos fue reportado dentro de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia.

19. Los pasos que ha dado el ministro Corrales desde que asumió la Secretaría de Seguridad (contar agentes de policías, ubicarlos e inventariar recursos) es la base administrativa para cualquier política de reforma y fortalecimiento institucional de la Policía Nacional; sin embargo, está todavía muy lejos de representar un cambio sustantivo, especialmente cuando el gobierno del presidente Porfirio Lobo está a cien días de concluir su mandato. Varios entrevistados señalaron que el propio ministro Corrales representa apenas una de las agendas de seguridad dentro del gobierno (la «agenda basada en control tecnológico»), mientras que la agenda del director de la Policía Nacional es «operacional» (lo ejemplifican con la operación contra Los Cachiros, arriba comentada), en tanto que la agenda del candidato del partido oficial, Juan Orlando Hernández, se basa en acciones demostrativas, como la creación de la Policía Militar de Orden Público, que ha disociado el mando del ministro de Seguridad, pues esta nueva policía es un batallón que depende directamente del ministro de la Defensa Nacional. Otros analistas señalan que el modelo que perseguiría un gobierno de continuidad al del presidente Lobo está más cerca del que ha montado Colombia, que asesora actualmente a la Policía. Finalmente, aunque el ministro Corrales asegura estar efectuando pruebas de confianza a los agentes y mandos policiales, no hay evidencia pública de ello y, por tanto, tampoco hay confianza en que en verdad esté ocurriendo una depuración real de la Policía. El órgano especializado para esta función, la DIECP, continúa básicamente sin rendir frutos, a pesar de que alguno de los entrevistados sostuvo que sí había hecho investigaciones importantes, pero como es usual en todas las entrevistas, a la hora de deducir responsabilidades, «otras instituciones no hacen su trabajo».

20. La existencia de un Poder Judicial competente, independiente e imparcial es uno de los elementos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho. Estas tres características son esenciales para garantizar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales destinados a tutelar derechos humanos, pues su ausencia puede provocar su inutilidad y que resulten ilusorios, particularmente en escenarios políticos de emergencia, como el que actualmente atraviesa Honduras desde el golpe de Estado, cuando el Poder Judicial se puso al servicio del gobierno de facto, profundizó el estado general de impunidad, colaboró en la existencia de una grave inhibición de los mecanismos teóricamente adecuados para tutelar los derechos humanos, propició la abstención y desidia judicial para atender los recursos introducidos ante diversos tribunales y la propia Sala de lo Constitucional, y dejó a las víctimas en una situación de absoluta indefensión y vulnerabilidad.
21. Como ya lo han corroborado en repetidas ocasiones organismos internacionales, el sistema judicial en Honduras está impregnado de extrema politización partidista que se refleja en la evidente intromisión de otros poderes del Estado, particularmente del Poder Legislativo. Tal y como lo señaló la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados, «El Congreso Nacional de Honduras ejerce un control considerable sobre el poder judicial, lo cual es incompatible con el principio de separación de poderes y la independencia del poder judicial, elementos fundamentales de toda democracia y de todo Estado de Derecho». Esta situación incide gravemente en la legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial, y erosiona la confianza en el sistema por parte del justiciable y de la ciudadanía en general. La propia Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las y los Defensores señaló que la falta de independencia e imparcialidad del Poder Judicial, «afecta negativamente la efectividad de la administración de justicia y el rol

potencial de los jueces que actúan como defensores de derechos humanos». Por tanto, las funciones de los operadores de justicia se ven afectadas tanto por otros poderes públicos como por diversos actores no estatales como el crimen organizado. Estas interferencias, «unidas a la situación de inseguridad en que desempeñan sus funciones algunas juezas y jueces, sugieren afectaciones a la independencia del Poder Judicial hondureño que pudieran incidir en el acceso a la justicia de quienes han sido víctimas de violaciones a sus derechos».

22. En relación con el Consejo de la Judicatura, su integración ha estado salpicada por una serie de actuaciones que, lejos de generar confianza en la ciudadanía, empañan la transparencia con que debería integrarse un órgano de tanta importancia para la independencia judicial, en tanto que, de acuerdo con la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, con la creación del Consejo se separan las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia con el objetivo de asegurar que la selección, ingreso, traslado y remoción de los jueces y juezas no queda en manos de los magistrados, sino de dicho órgano, para que garantice efectivamente la independencia, imparcialidad y competencia de los operadores judiciales.
23. En este sentido, la integración del Consejo de la Judicatura tuvo su primera limitación al incluirse en la ley que el presidente de la Corte Suprema de Justicia formará y presidirá dicho órgano, generando así dudas sobre su total independencia; a la vez, el Congreso Nacional no estableció ni publicó un cronograma con las fechas de inicio y finalización de cada una de las etapas del proceso de selección ni tampoco divulgó ampliamente el listado de posibles nominados y el resultado de las evaluaciones de los mismos. Por otro lado, pese a que el 11 de septiembre de 2012 concluyeron las audiencias públicas de los aspirantes a integrar el Consejo, el proceso fue engavetado y paralizado durante un año hasta que, de manera intempestiva, el Congreso Nacional realizó la elección de los

consejeros inmediatamente después de la cuestionada elección de los fiscales general y adjunto, dejando la duda razonable sobre si la misma respondió una vez más a la lógica del reparto político partidario, en menoscabo de los intereses de la independencia judicial.

24. Pero, además, pese a que el artículo 4 de la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial prescribe que las asociaciones de jueces tendrán derecho a integrar un representante cada una, el Congreso Nacional violentó esta normativa y eligió a dos representantes de la Asociación de Empleados y Funcionarios del Poder Judicial de Honduras (ASOJMAH); sin ninguna razón excluyó a la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) pese a que, de la lista de doce nominados finales, cuatro pertenecían a esta asociación que, desde su creación, se ha caracterizado por sus posiciones críticas frente a la falta de independencia judicial, la condena al golpe de Estado y sus constantes exigencias de un verdadero régimen de carrera judicial ajeno a las recomendaciones y favores políticos.

IV. Riesgos inmediatos del proceso

25. **Policía Militar de Orden Público.** A través del Decreto 168-2013, el Congreso Nacional creó la Policía Militar de Orden Público (PMOP) integrada por efectivos de las Fuerzas Armadas y facultada para intervenir en asuntos de seguridad ciudadana. En este sentido, la creación de la PMOP representa un retroceso grave respecto al proceso de desmilitarización de la sociedad y sus instituciones, que inició a partir de la década de 1990, y coloca al Estado de Honduras en franca violación de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que le exige que los asuntos de seguridad ciudadana sean de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados.

Esta medida, sin embargo, goza de popularidad debido a la esperanza de la ciudadanía en que contribuirá a reducir la vio-

lencia que tanto la agobia. Como las experiencias comparadas han demostrado, al no ser un instrumento idóneo para resolver el problema, sino por el contrario, una medida que contribuye a agravarlo, incrementará la desesperanza y falta de credibilidad en el Estado.

26. Observamos un marcado proceso de militarización de la vida civil hondureña, cuyos antecedentes parecen remontarse a hace diez años, cuando el gobierno del entonces presidente Ricardo Maduro desplegó a los militares en las calles para realizar funciones policiales. Ese despliegue se prolongó en los gobiernos de Manuel Zelaya y Porfirio Lobo Sosa. Como es lógico, cuando se involucra a militares en funciones de seguridad interna, no tarda en politizarse su intervención. De ahí que el papel protagónico de los militares continuara durante el rompimiento del orden constitucional en 2009, y la recuperación bajo su control de instituciones claves del Estado como Hondutel, Migración y Extranjería, Aeronáutica Civil, entre otras. Otro dato que no se puede analizar de manera aislada de este contexto, es la aprobación en Consejo de Ministros del presidente Lobo Sosa, de un decreto que autoriza a los militares a administrar y usufructuar los bosques, y la autorización del Consejo de Defensa y Seguridad para que unidades militares vigilen y resguarden las instalaciones penitenciarias por 90 días.
27. Como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la distinción entre las funciones que le competen a las Fuerzas Armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de una política pública en materia de seguridad. Por tanto, el Estado hondureño no puede confundir los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, ya que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.

28. **Inteligencia e investigación.** Uno de los efectos directos de la crisis del sistema de seguridad en Honduras es la creación de nuevas instancias que sustituyen, temporal o permanentemente, las viejas instancias policiales que han sido permeadas por la corrupción y el crimen. En este sentido, se ha creado la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII) como una estructura bajo el mando del presidente de la República. Nos ha parecido un caso *sui generis* y altamente riesgoso el de incorporar en una instancia de inteligencia del Estado (cuyos métodos de recolección de información son, por definición, no judicializables) las funciones de investigación criminal. La alta discrecionalidad que se desprende de ese modelo resta transparencia, credibilidad y seguridad jurídica a la acción penal del Estado, pues somete a una nebulosa el debido proceso.
29. El director de la DNII, el general Julián Pacheco Tinoco (oficial en activo y además abogado), nos informó que esa Dirección, después de alrededor de un año de haber sido creada, cuenta con 200 agentes, la mayoría jóvenes, el 80% con títulos universitarios y que nunca han tenido un empleo, quienes son capacitados en la recién creada Escuela de Inteligencia. Se ha planificado que para el próximo año cuente con 700 agentes y, para 2015, con 1,000. Dentro de esta nueva estructura se encuentran unidades de seguimiento para búsqueda de información sobre extorsiones, sicariato, narcotráfico, así como unidades relacionadas con la intervención de las comunicaciones y la investigación de casos emblemáticos o de impacto social. El director Pacheco explicó que la DNII es un recurso extraordinario del Estado que debe dar respuesta a la grave crisis de seguridad. Pero nuestra apreciación es que la Dirección puede convertirse en una amenaza para el Estado democrático y sus ciudadanos, si la estructura sigue creciendo en personal y recursos, sin los debidos controles. Recomendamos, por tanto, revisar la ley que crea la DNII y separar estrictamente los campos de la inteligencia de Estado de la investigación criminal, cuya directiva recae, de acuerdo a la Constitución de la República de Honduras, en el Ministerio Público.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

30. El estado de inseguridad en Honduras sigue siendo agobiante, sobre todo en los municipios más poblados y limítrofes, donde se concentra el 66% de los homicidios. La reforma del sistema de seguridad, sin embargo, sigue siendo errática y lenta, sin acciones dramáticas para poner un alto a las redes criminales que continúan actuando con impunidad. Esa falta de avances refleja, a nuestra manera de ver, el bajo compromiso de las autoridades y la falta de liderazgo de los dirigentes políticos nacionales en la definición de una política criminal de Estado y el rescate y fortalecimiento de las instituciones.
31. En esta tercera visita de la Comisión Multinacional constatamos que los líderes del Congreso Nacional y sus aliados desaprovecharon la oportunidad de elegir al nuevo fiscal general mediante procedimientos competitivos, transparentes y de evaluación objetiva, tal como lo propuso la APJ con el respaldo de la UNAH y el CONADEH, que hubiesen contribuido decididamente a recuperar la confianza de la sociedad en el Ministerio Público y en sus capacidades de persecución del crimen.
32. A la vez, observamos con enorme preocupación la creación de la Policía Militar de Orden Público pues, como se ha demostrado en los países de la región azotados por la violencia criminal, el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna crea más problemas de los que resuelve; además, desvía los limitados presupuestos públicos que deben fortalecer los organismos profesionales de la seguridad ciudadana, como la policía nacional, la policía técnica de investigaciones, la inteligencia civil y el MP. Las medidas populistas llevadas al campo de la seguridad también tienen enormes costos que acaban por deteriorar la democracia y sus instituciones.
33. El Estado de Honduras debe tener en cuenta que la formulación y aplicación de una política pública de seguridad debe desarrollarse respetando sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que exigen que la misma sitúe

a los derechos humanos como límite infranqueable para las intervenciones estatales, se sostenga en consensos políticos y amplios acuerdos sociales, lo cual es fundamental para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; además, que se ocupe de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, lo cual requiere que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral, y asegure estándares especiales de protección que requieren personas o grupos vulnerables frente a la violencia y el delito.

34. A pesar de todo ello ratificamos que Honduras posee invaluable reservas morales en su sociedad y reservas en el Estado, que son ciudadanos y operadores de seguridad y justicia comprometidos hasta el límite con su país, que no claudican ni en las condiciones más adversas. Con su coraje y esfuerzos, ellos mantienen vivas las esperanzas de recuperar la paz social en este país, pero es indispensable un mayor involucramiento y participación general de la sociedad y una actitud más madura y responsable de las elites, especialmente de las elites políticas.
35. Honduras vive plenamente un proceso electoral que debe culminar pacífica y ordenadamente y que, además, de ofrecer un relevo de autoridades, representa la oportunidad de debatir abiertamente las soluciones de fondo que los candidatos proponen para enfrentar el problema del crimen y la impunidad. La seguridad es un asunto vital para todos los hondureños que no puede banalizarse. Por otro lado, la ruta a seguir en el camino de la seguridad es la misma que han adoptado otras naciones que lograron revertir cuadros críticos de inseguridad: fortalecimiento de las instituciones, profesionalización de los operadores y respeto a la legalidad. Independientemente de los resultados de las votaciones, el próximo gobierno y el Congreso deberán trabajar unidos en formular y aplicar una política de seguridad de Estado, que es la única garantía de una convivencia pacífica y respetuosa.

Más específicamente, recomendamos:

36. Sobre políticas de seguridad. Las políticas de seguridad necesitan más transparencia en cada una de sus dimensiones, por ejemplo: a). El gobierno debe hacer públicas sus políticas contra el crimen organizado, que es la amenaza principal que enfrenta Honduras, lo cual debería empezar con el nombramiento de las entidades nacionales involucradas en el combate al crimen organizado, así como las empresas nacionales con vínculos con la organización criminal conocida como Los Cachiros; b) Se necesita una política nacional más clara sobre los conflictos rurales, otra fuente cada vez más violenta de ingobernabilidad del país, lo cual incluye un proceso transparente sobre la concesión de las licencias para actividades extractivas de empresas privadas; c) El sistema de justicia criminal debe tener un sistema único de información eficiente, con cada caso judicial actualizado y accesible a todos los funcionarios judiciales; d) Hay que desarrollar una política más clara contra la corrupción, con medidas de evaluación en cada área específica, como contra el lavado de dinero y extorsión de oficiales gubernamentales y, además, otorgar más presupuesto al Consejo Nacional Anticorrupción; y e) Es urgente tener más control de las armas de fuego, por ejemplo a través de una mejor implementación de las leyes y documentación sobre las fuentes del tráfico de armas en el país.

Sobre el Ministerio Público. La falta de inversión en el MP es un acto político irresponsable y una fuente principal de la crisis de seguridad en Honduras; sin recursos suficientes para su trabajo, los fiscales no pueden dirigir investigaciones en la rama amplia de delitos que aflige al país, desde los homicidios que flagelan al ciudadano promedio, hasta el crimen organizado. Es indispensable que los fiscales posean su propia unidad investigativa; que cuenten con una escuela de fiscales, que los doten de protección física y materiales suficientes, como cámaras y equipamiento de toxicología biológica y química;

evaluación y reconocimiento profesional sobre avances en expedientes centrales; y fortalecimiento institucional de cada unidad especial.

37. **Sobre la Policía Nacional y la Policía Comunitaria.** El plan actual de reestructuración policial —encaminado hacia un esquema en que la Policía Nacional funcionará a través de 18 Unidades Departamentales de Policía (UDEP), 10 Unidades Metropolitanas de Policía (UMP), 170 distritos policiales y 450 unidades policiales comunitarias—, constituye una reforma muy importante. Pero hay que enfatizar que la policía comunitaria no es solo una nueva estructura institucional, sino una nueva fundación básica, en que los ciudadanos están involucrados en la formación e implementación de cada etapa de su seguridad. Honduras ha tenido muchos programas de policía comunitaria, y la mayoría no ha funcionado porque no incluyeron las prioridades, intereses e incluso los temores y amenazas percibidos por los vecinos. Esas experiencias de policía comunitaria han seguido las mismas relaciones, en las que la policía determina la agenda y los ciudadanos la siguen pasivamente, sin control y sin confianza. Una policía comunitaria funcional tiene reuniones regulares, programas sociales que benefician a la comunidad, comunicaciones continuas y abiertas, flexibilidad institucional para responder a los problemas locales, más autonomía y capacitación para los oficiales locales, y ayuda concreta para sectores vulnerables de la población. Por eso, insistimos, en que es fundamental un cambio en las relaciones policía-población, pues el plan actual no es un plan verdadero de la policía comunitaria, y está destinado a seguir el récord, ya demasiado extenso, de fracasos.

VIII

VIOLENCIA, ASILO Y LA BÚSQUEDA DE LUGARES «FRESCOS»

José Luis Rocha Gómez

1. «CENTROAMERICANOS EN BUSCA DE ASILO»

«Centroamericanos en busca de asilo» suena a titular en primera plana de un periódico de los años 80. Los acuerdos de paz que las fuerzas en conflicto firmaron entre 1988 y 1996 parecen haber desplazado la figura del refugiado al rincón de cachivaches anacrónicos. La «contra» y el FSLN inauguraron en Sapoá la racha de acuerdos. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el gobierno de Guatemala cerraron el ciclo con el «Acuerdo de paz firme y duradera», cuyo nombre pomposo y esperanzador remachó la retórica apertura hacia una época inédita y lo peregrino que sería desde entonces seguir hablando de refugiados. Contra todo pronóstico, la búsqueda de asilo ha regresado. La compulsión expulsora atribuida a la mano invisible del mercado está cediendo protagonismo a la visible —aunque impredecible y por ello más peligrosa— mano armada de militares, narcos, sicarios, delincuentes comunes y mareros.

El refugio es Estados Unidos. Los que huyen son hondureños, guatemaltecos y salvadoreños. Las evidencias de esta tendencia son contundentes. ACNUR y la Conferencia de los Obispos Católicos de Estados Unidos no son los únicos, pero sí los más conspicuos actores que han tomado nota del abrupto salto en la cantidad de menores de edad no acompañados que fueron

detenidos por las autoridades migratorias: de 6,800 entre 2004 y 2011 a 13,000 en 2012, y luego a más de 24,000 en 2013¹. En 2014 se esperan entre 60 y 90 mil, según un memo de la Border Patrol que llegó a manos y páginas del *The New York Times*². A inicios de junio de 2014, el arribo de menores indocumentados fue de tal magnitud que, habiendo desbordado la capacidad de las instituciones que habitualmente los reciben, el Pentágono habilitó las bases militares de Fort Sill (Oklahoma), San Antonio Lackland (Texas) y Ventura County (California) para alojar a 1,800 menores no acompañados³. Apremiado por el súbito crescendo, el presidente Obama convocó a un esfuerzo federal coordinado para hacer frente a la que llamó «urgent humanitarian situation»⁴.

En 2008-2013, el 54 por ciento de esos menores no acompañados aprehendidos fueron guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, un peso porcentual cuya desproporción solo se hace patente al contrastarlo con el 29 por ciento que —en el total de remociones— representan los deportados de esas nacionalidades⁵. Entre 2008 y 2011 su número se mantuvo relativamente estable: entre 4,357 y 3,933. En 2012 saltó a 10,146 y en 2013 se duplicó hasta llegar a 20,805.

1. United States Conference of Catholic Bishops (USCCB). *Mission to Central America: The Flight of Unaccompanied Children to the United States. Report of the Committee on Migration of the United States Conference of Catholic Bishops*. Washington, D.C., noviembre 2013, p. 23, en <http://www.usccb.org/about/migration-and-refugee-services/>

2. BELSON, Ken. «Child Migrants Strain Makeshift Arizona Shelter», en *The New York Times*, 7 de junio 2014, en http://www.nytimes.com/2014/06/08/us/child-migrants-strain-makeshift-arizona-shelter.html?_r=1

3. Departamento 19. 10 de junio de 2014, en <http://departamento19.hn/index.php/portada/69-actualidad/21302-ejercito-de-eeuu-acogera-a-1800-ninos-indocumentados-para-aliviar-crisis.html>

4. LOVELACE, Ryan. «Kids Without Borders», en *National Review*, 10 de junio de 2014, en <http://www.nationalreview.com/article/379992/kids-without-borders-ryan-lovelace>

5. U.S. Immigration and Customs Enforcement. *FY 2013 ICE Immigration Removals. ERO Annual Report*, p. 4.

MIGRANTES MENORES DE EDAD NO ACOMPAÑADOS APREHENDIDOS
POR LA PATRULLA FRONTERIZA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EL SALVADOR	1,391	1,221	1,910	1,394	3,314	5,990
GUATEMALA	1,388	1,115	1,517	1,565	3,835	8,068
HONDURAS	1,578	968	1,017	974	2,997	6,747
TOTAL DE CENTROAMERICANOS	4,357	3,304	4,444	3,933	10,146	20,805
TOTAL MENORES NO ACOMPAÑADOS	8,041	19,668	18,634	16,056	24,481	38,833
PORCENTAJE DE CENTROAMERICANOS	54	17	24	24.5	41	54

Fuente: U.S. Customs and Border Protection⁶.

El incremento de menores no acompañados —aunque mucho menos abrupto—, también fue registrado por el Instituto Nacional de Migración de México entre los centroamericanos que deportó desde su territorio: de 1,946 en 2009 a 5,389 en 2013. El total de menores en ese lapso pasó de 3,985 a 8,180, 44 por ciento procedente de Honduras. El peso de los menores en el total de deportados saltó de 6 a 11 por ciento y la proporción de menores no acompañados entre el total de menores subió 17 puntos: de 49 a 66 por ciento. El país con mayor índice de menores no acompañados sobre el total de menores es Guatemala, con 74 por ciento en 2013⁷.

6. U.S. Customs and Border Protection. *Unaccompanied Children (Age 0-17) Apprehensions. Fiscal Year 2008 through Fiscal Year 2012*, en [http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/\[4/11/2013 3:19:02 PM\]](http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/[4/11/2013 3:19:02 PM]); UNHCR. *Children on the run. Unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the need for international protection*, Washington, 2014, p. 16.

7. Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria. SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del Instituto Nacional de Migración, http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos. Centro de Estudios Migratorios. *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2013*. Secretaría de Gobernación, México, 2013, pp. 128 y 131.

Existe una correlación entre esta migración de menores y la polimorfa violencia que actualmente afecta a Honduras, Guatemala y El Salvador. Un informe de la Conferencia de Obispos Católicos reveló que en 2010 más del 50 por ciento de los menores de esos países detenidos por las autoridades estadounidenses declararon haber migrado para huir de la violencia⁸. El mismo informe reveló que entre 2007 y 2011, según una muestra aleatoria, el 25 por ciento de los menores puestos al cuidado de Migration and Refugee Services de la Conferencia de Obispos Católicos habían sido testigos directos de crímenes violentos, generalmente cometidos con armas de fuego. Entre los menores hondureños esa tasa llegó al 50 por ciento⁹.

El informe también menciona un incremento de migración femenina de guatemaltecas a Estados Unidos, atribuible a la necesidad de escapar a la violencia, violación y tortura, tendencia que UNICEF detectó en 2009: el crimen organizado y las maras causan pánico y angustia entre menores de 18 años¹⁰. En 2013, la Conferencia realizó un nuevo sondeo entre los menores detenidos y envió una delegación —encabezada por el Obispo de El Paso, Texas— a México y Centroamérica para realizar entrevistas y visitas a los albergues de migrantes. La delegación encontró que, de un total de 140 menores de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, que en 2011 se beneficiaron de los servicios de reunificación familiar de la misma Conferencia de Obispos, 41 por ciento dijo haber migrado para huir de la violencia¹¹.

Estos hallazgos se topan con la pertinacia con que en Centroamérica se insiste en una migración económica. Por ejemplo, un sondeo de opinión del ERIC reveló que «el 55.1 por ciento de los jóvenes

8. United States Conference of Catholic Bishops (USCCB). *The Changing Face of the Unaccompanied Alien Child: A Portrait of Foreign-Born Children in Federal Foster Care and How to Best Meet Their Needs*. Washington, 2012, p. 7.

9. *Ibíd.*, pp. 8-9.

10. *Ibíd.*, p. 4. UNICEF. *Guatemala. Camino al norte: reseña sobre la niñez migrante en Guatemala. Reportaje especial*. Guatemala, 2009, p. 8.

11. United States Conference of Catholic Bishops (USCCB). *Mission to Central America... op. cit.*, p. 6.

encuestados no desea emigrar, ante un 44.8 por ciento que sí desea hacerlo. (...) Entre quienes indicaron su preferencia por emigrar al extranjero, las mujeres (78%) y los hombres (82%), señalaron que la causa es “la mala economía” y la falta de oportunidades para mejorar sus ingresos en el país»¹².

Una encuesta de OIM y UNICEF, aplicada en 2010, encontró que el 51.7 por ciento de los guatemaltecos migró para mejorar su situación económica, el 37.2 por ciento en busca de empleo y apenas el 0.6 por ciento por la violencia¹³. El interesante estudio «La esperanza viaja sin visa», de la UCA-San Salvador y el Fondo de Población de Naciones Unidas, señala que los salvadoreños migran por «carecer de oportunidades de trabajo, de una vida digna y de estudios. La violencia no se presenta siempre como un factor expulsor directo, sino más bien como un factor condicionante macro»¹⁴.

Esta visión fue parcialmente corroborada por el número de 2014 del *Americas Barometer Insights*, dedicado a la violencia y migración en Centroamérica. Aunque el texto concluye que la delincuencia parece contribuir a la ola migratoria, sobre todo si hay un incremento de personas que la experimentan de forma directa, también señala la reducida victimización de los hondureños, su bajísima propensión a sentirse inseguros en los barrios que habitan y sus mínimas intenciones de migrar: 23.2, 18.9 y 11.4 por ciento en 2012. Curiosamente, según este informe, la victimización en Honduras es apenas ligeramente superior a la de Costa Rica (17.5 por ciento), país que con un 29.7 por ciento supera en 6.5 puntos porcentuales la percepción de la inseguridad en Honduras¹⁵. De no

12. CARDOZA, Gustavo. «Sondeo de Opinión 2013: Balance desde la juventud hondureña», en *Envío-Honduras*, Año 12, N° 41, marzo de 2014, pp. 8-11, p. 9.

13. UNICEF-OIM. *Encuesta sobre remesas 2010. Protección de la niñez y adolescencia*. Guatemala, 2011, p. 62.

14. GABORIT, Mauricio, ZETINO DUARTE, Mario, BRIOSO, Larissa y PORTILLO, Nelson. *La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador*. UNFPA-UCA, San Salvador, 2012, p. 12.

15. HISKEY, Jonathan, MALONE, Mary y ORCÉS, Diana. «Violence and Migration in Central America», en *Americas Barometer Insights: 2014*, N° 101, Latin American Public Opinion Project Insights series, p. 3.

ser tan completamente inverosímil este contraste entre el país que en 2013 ganó la triste reputación de ser el más violento del mundo (Honduras, con 90.4 homicidios por cada 100 mil habitantes)¹⁶ y el reputado como la Suiza centroamericana (Costa Rica, con 8.5 homicidios por cada 100 mil habitantes)¹⁷, habría que tener a los hondureños por el pueblo más irresponsablemente desaprensivo del planeta y a los costarricenses por el más quisquilloso.

Estas encuestas pueden estar mal diseñadas. O, por un prurito de representatividad estadística, no diseñadas para dar cuenta de la geografía del miedo. Los promedios nacionales de percepción suelen ser engañosos porque la violencia tiene una incidencia geográfica muy desigual. Aunque ahora Guatemala y El Salvador —con 39.9 y 41.2 homicidios por cada 100 mil habitantes— aparecen muy distantes de la guadaña de la parca que se cierne sobre Honduras, hay que tomar en cuenta que las capitales de esos países, las tasas de sus capitales, las ciudades de Guatemala (116.6 en 2010), Tegucigalpa (102.2 en 2011) y San Salvador (89.9 en 2011), son muy altas y nada disímiles¹⁸. Por eso es razonable suponer que muchos salvadoreños y guatemaltecos también migran para escapar de la violencia, y que los promedios nacionales maquillan una distribución desigual de la violencia.

Por lo que toca a Honduras, la priorización de una muestra territorialmente balanceada en las encuestas puede encubrir que la violencia se concentra en lo que la narcojerga denomina «plazas calientes». Por esa razón, una muestra donde San Pedro Sula solo sea ponderada según su peso demográfico, y no por su victimización y su peso en el flujo migratorio, producirá una imagen incompleta del espectro de la violencia y su influjo sobre las migraciones. Con 187 homicidios por cada 100 mil habitantes, San Pedro Sula

16. BBC Mundo. «Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo», 10 de abril de 2014, en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc.shtml

17. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013... op. cit.*, p. 126.

18. *Ibíd.*, p. 146.

aseguró en 2013 su posición, por tercer año consecutivo, como la ciudad más violenta del mundo¹⁹. Emplazada en la costa norte y considerada como la capital económica de Honduras, San Pedro Sula alcanzó el primer lugar en 2011 con 125 homicidios por cada 100 mil habitantes, lo mantuvo en 2012 subiendo a 174 y ascendió aún más en 2013. Su reputación le gana —y se alimenta de— tenebrosos titulares en diarios de circulación mundial: «San Pedro Sula convulsiona de violencia», «Siete de la noche, la hora más peligrosa en San Pedro Sula», «Capital del secuestro en Centroamérica», «Un infierno terrenal llamado San Pedro Sula», «Una ciudad convertida en morgue».

La población no podía permanecer indiferente a este calentamiento de San Pedro Sula. De ello tenemos algunos indicios. Por ejemplo, de los 238 hondureños atendidos en el comedor de la Iniciativa Kino para la Frontera, en Nogales, Sonora, entre septiembre de 2013 y marzo de 2014, el 21 por ciento —51 migrantes— provenía de esa ciudad, una cifra donde los sampedranos están sobrerrepresentados, puesto que las proyecciones con base en el último censo procesado nos dicen que en San Pedro solo habita el 9 por ciento de los hondureños²⁰. Existe una correlación entre esa sobrerrepresentación y otra: el hecho de que en San Pedro Sula se ubicaran en 2005 el 27 por ciento del total de armas registradas en Honduras²¹. Otro indicio de la correlación entre violencia y migración —esclarecida por la geografía del miedo— la tenemos en el

19. ORTEGA, José A. «Por tercer año consecutivo, San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo», en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>

20. Cálculos para 2010. Instituto Nacional de Estadística, Proyecciones de Población de Honduras 2001-2015, CPV 2001, en <http://www.ine.gob.hn/index.php/datos-y-estadisticas/estadisticas-sociales-y-demograficas/indicadores-demograficos-3>

21. Registro Nacional de Armas de la Dirección General de Investigación Criminal, citado en Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (CIPRODEH). *Diagnóstico sobre Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y ligeras en Honduras*, en <http://www.iom.int/seguridad-fronteriza/lit/land/honduras.pdf>

hecho de que las procedencias con más peso entre los hondureños atendidos por la Iniciativa Kino para la Frontera coincide con los departamentos más violentos que la socióloga hondureña Julieta Castellanos identificó en 2011, ordenados según la cantidad de asesinatos por cada 100 mil habitantes: Atlántida (149), Cortés (127), Copán (114), Colón (103), Ocotepeque y Yoro (97) y Francisco Morazán (88)²².

Otra razón por la que los promedios nacionales de la opinión pública o incluso de la victimización requieren un análisis desagregado para rastrear su impacto en las migraciones, reside en la muy diversa distribución de la victimización y los riesgos por género y grupos de edad. En 2005, en El Salvador, la tasa de defunciones para varones de 15 a 29 años era de 392 por cada 100 mil habitantes. En contraste, las mujeres de ese rango presentaban una tasa de 84 por cada 100 mil habitantes. Esta diferencia se torna más acusada cuando se examinan las tasas de las defunciones por homicidios: 223 y 20, para varones y mujeres respectivamente²³. Cuando en El Salvador la tasa de homicidios era de 62.2, los varones de entre 15 y 29 años eran asesinados a razón de 223 por cada 100 mil habitantes²⁴. En Honduras, las y los jóvenes de 15 a 24 años padecieron en 2007 el 25.7 por ciento del total de homicidios²⁵. En toda América Latina los homicidios se concentran en jóvenes de 15 a 29 años²⁶. El rango de edad de quienes tienen más probabilidad de morir asesinados y de quienes más migran es el mismo.

22. CASTELLANOS, Julieta. *Violencia y Reforma Policial en Honduras*, en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Julieta%20Castellanos.pdf>

23. CEPAL. *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008, pp. 54 y 57.

24. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013... op. cit.*, p. 126.

25. CEPAL. *Juventud y cohesión social en Iberoamérica... op. cit.*, p. 91.

26. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013... op. cit.*, p. 28.

Pero no sólo los adolescentes tienen motivos relacionados con la violencia para migrar: el terror no solo tiene rostro de sicario y revólver en mano. También tiene rostro de violador, pocas veces superpuesto al de pandillero, más a menudo camuflado bajo la apariencia protectora de padre, padrastro, primo o tío. O tiene rostro de proxeneta. Y en ese caso las niñas y las adolescentes son las víctimas más frecuentes, aunque se barrunta que el machismo amordaza las denuncias de los varones. En El Salvador la mayoría de las víctimas de abuso y explotación sexual comercial son niñas y adolescentes de 10 a 17 años²⁷. Solamente en Tegucigalpa, se registraron en 2010 dos casos diarios de violación sexual a menores de 14 años²⁸. A esto se suma que, de los casos denunciados en 2011 —una pequeña porción de los cometidos— solo el 31 por ciento llegó a requerimientos fiscales y procesos de investigación²⁹.

Guatemala ofrece un cuadro muy parecido, según un informe de Médicos sin Fronteras: el 93 por ciento de todos los sobrevivientes de violación sexual atendidos en 2011 fueron mujeres y el 64 por ciento eran adolescentes de 12 a 17 años, para quienes la violación fue su primera experiencia sexual³⁰. Esas son justamente las edades de las menores no acompañadas que llegan numerosas a los Estados Unidos. Dado que los países centroamericanos se están «calentando», el bono demográfico³¹ —en el que tan cacareadas como vanas esperanzas ponen los tecnócratas— se muda en

27. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. *Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*. El Salvador, diciembre 2013, pp. 81-82.

28. SILVESTRUCCI, Gilda. *Niños: entre la pobreza y el abuso sexual, Crónicas sobre pobreza y derechos humanos en Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, en http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2010/6131.pdf

29. Casa Alianza. *Violencia sexual e infancia en Honduras*, 2013, p. 37.

30. Médicos Sin Fronteras. *Atención médica y psico-social a víctimas de violencia sexual*. Guatemala, 2011, p. 6, en http://www.msf.mx/cuentasFTP/prensa/Informe_anual_MSF_2011_Externo.pdf

31. ECLAC. «El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria», en *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2008, pp. 143-169.

busca de lugares frescos. Por lo que toca a la subestimación de la relación migración/violencia, concluyo que no se puede ponderar con la balanza de los porcentajes nacionales las variables que se pretende correlacionar con la migración, un fenómeno cuyos protagonistas no son representativos de los promedios nacionales, sino de cierto perfil que los múltiples rostros de la violencia y ciertas oportunidades están cincelandos.

Los mismo sujetos migrantes son puestos en un aprieto cuando son conminados, por encuestadores armados de boletas cuyas variables no son mutuamente excluyentes, a identificar con exclusividad simplificadora una sola causa de su salida del país. Entre los migrantes que durante siete meses —de septiembre de 2013 a marzo de 2014— fueron atendidos por la Iniciativa Kino para la Frontera, apenas entre el 4 y el 7 por ciento dijeron migrar por causa de la violencia. El resto mencionó sobre todo la falta de trabajo y la reunificación familiar. Pero la conversación directa, larga y tendida con jóvenes migrantes me mostró que se repite una historia arquetípica: el plan de reunirse con su madre que hace años vive en Los Ángeles o Maryland, ya que en Guatemala u Honduras tienen más probabilidades de conseguir un balazo en la frente, como varios de sus conocidos, que un empleo decente, como casi nadie. Las tres motivaciones pueden convivir en un mismo migrante: evitar la violencia, el desempleo y la separación familiar. Y algunos motivos incluso pueden estar trenzados hasta imbricarse en un solo, como observa Jeremy Slack, investigador de la Universidad de Arizona, al señalar que es casi imposible delimitar con nitidez las motivaciones: la extorsión —el impuesto que distintos grupos cobran— es un sable de doble filo que traslapa la violencia y lo económico³².

Otras fuentes corroboran el nexos actual entre violencia y migración de centroamericanos. «Children on the run», informe de ACNUR sobre niñez no acompañada de Centroamérica y México, basándose en un sondeo entre 404 adolescentes migrantes no

32. Entrevista con el autor el 4 de abril de 2014.

acompañados de 12-17 años bajo la custodia del Office of Refugee Resettlement (ORR), reveló que el 44 por ciento de los hondureños dijo haber sido amenazado por —o ser víctimas directas de— delincuentes armados, incluyendo mareros, cárteles y asaltantes. En situación semejante se encontraba el 66 por ciento de los salvadoreños³³ que, quizás, como el 35 por ciento de los salvadoreños atendidos por la Iniciativa Kino para la Frontera, provenían de San Salvador, la ciudad más violenta del Pulgarcito. Es obvio que el método de ACNUR para establecer el vínculo entre violencia y migración es más efectivo que los sofisticados modelos estadísticos del Americas Barometer Insights: recoger el testimonio de quienes ya migraron en lugar de la percepción de los que permanecen en el país y se autoatribuyen intenciones de migrar, y diseñar un instrumento que se hace cargo de la pluralidad de motivos para migrar.

En un recorrido por la frontera mexicano-estadounidense, desde Brownsville hasta San Diego, pasando por Harlingen, McAllen y El Paso en Texas y Nogales en Arizona, e incluyendo, del lado mexicano, a Ciudad Juárez en Chihuahua, Nogales en Sonora y Tijuana en Baja California, recogí muchos testimonios que dan cuenta del impacto de la violencia sobre la migración de centroamericanos. Durante las visitas a comedores y albergues para migrantes, abogados pro bono y bufetes especializados en migración, nuevos y viejos activistas, organizaciones de base y de cúpula —*grassroots* y *grasstop organizations*—, sacerdotes y religiosas, laicos y funcionarios públicos, fui inundado con datos de primera mano de los migrantes y de personas que tienen contacto con centroamericanos que recién cruzaron la frontera huyendo de la violencia.

El director de Casa Ozanam, en Brownsville, Víctor Maldonado, ha encontrado un aumento de centroamericanos que huyen del reclutamiento de los cárteles u otros peligros³⁴. La abogada Kimi Jackson, de la South Texas Pro Bono Asylum Representation Project (PROBAR) en Harlingen, señala que los menores escapan de la violencia en la familia o buscan reunificación familiar porque viven

33. UNHCR. *Children on the run... op. cit.*, pp. 9-10.

34. Entrevista con el autor el 11/03/2014.

con tíos o abuelos que no pueden protegerlos de los pandilleros o que experimentan persecución por ser homosexuales, aunque en el caso de los niños no siempre es posible identificar ese motivo porque «tienen mucho miedo de hablar de eso»³⁵. Con más frecuencia sucede que los niños fueron testigos y denunciantes del asesinato de un hermano u otro familiar y, en consecuencia, tienen buenas razones para temer una venganza.

Katie Anita Hudak, directora de la ONG de abogados pro bono Las Americas, en El Paso, ha identificado que —desde 2012 o antes— adolescentes centroamericanos llegan a Estados Unidos porque huyen de las pandillas. La Washington Office on Latin America (WOLA) declaró en un informe de junio que los centroamericanos huyen de la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. WOLA hizo eco de un comunicado de la Inter-American Human Rights Commission, donde denuncia que entre 2010 y 2013 al menos 458 niños hondureños menores de 14 años murieron en circunstancias violentas y que —de acuerdo a Casa Alianza— 271 jóvenes y niños con menos de 23 años de edad fueron asesinados en Honduras en los primeros tres meses de 2014. En atención a estas situaciones, la Diocesan Migrant and Refugee Services de El Paso tiene un programa para llevar casos de víctimas de la violencia que solicitan asilo.

Unos organismos identifican que la violencia como motor de la migración se destaca desde 2009, el año del golpe de Estado en Honduras. Otros señalan 2011, cuando las guerras entre cárteles se hicieron más cruentas en algunas áreas de Centroamérica. Todos coinciden en la dificultad para llevar los casos de asilo hacia el puerto del éxito. Según un informe de ACNUR de 2013 sobre los niveles y tendencias de la provisión de asilo en países industrializados, de las 612,700 peticiones de asilo registradas en 2013 en los 44 países industrializados, 88,400 solicitudes en Estados Unidos convierten a ese país en el segundo más buscado por los aspirantes al asilo, después de Alemania. El 25 por ciento de las 17,590 con que 2013 superó al año anterior se debió a los hondureños. ACNUR dictaminó:

35. Entrevista con el autor el 10/03/2014.

Alrededor del 30 por ciento de todas las peticiones de asilo en Estados Unidos fueron presentadas por solicitantes de México y Centroamérica. La violencia generada por el crimen organizado transnacional, la violencia relacionada con las pandillas juveniles y los cárteles de la droga en algunas partes de Centroamérica pueden estar entre los factores contribuyentes que derivan en persistentes altos números de individuos de esta región que requieren el estatus de refugiado en los Estados Unidos de América³⁶.

Tasado según sus dimensiones demográficas, echando mano de un indicador del ACNUR que refleja la voluntad de acogida, Estados Unidos no resulta ser un dispendioso anfitrión. En 2009-2013 recibió un solicitante de asilo por cada mil habitantes, cifra que lo coloca en el vigésimo noveno lugar en un ranking encabezado por Malta, con 20.2 aplicantes por cada mil habitantes, seguido por Suecia con su 19.2³⁷. Desde el ángulo de otro índice basado en las dimensiones territoriales, la posición de Estados Unidos no mejora: tuvo 28 refugiados por cada mil kilómetros cuadrados, una cifra nimia comparada con Malta (26,351), Líbano (12,968), Jordania (3,359), Ruanda (2,300), Holanda (2,049), Pakistán (1,869), Bangladesh (1,686), Alemania (1,657), Burundi (1,545), Suiza (1,233), Luxemburgo (1,114), Kenya (966), Uganda (816), Bélgica (720), Serbia (649), Austria (618), Inglaterra (614), Yemen (563), Ecuador (481), Togo (411), Turquía (342), Etiopía (332), Panamá (231), Suecia (208), Noruega (134), entre muchos otros países grandes y chicos, pobres y ricos, con alta o baja densidad poblacional, que han obrado con mayor largueza, sobreponiéndose a la presión territorial, demográfica o económica, para conceder refugio³⁸.

Los migrantes centroamericanos que huyen de la violencia se han arrimado a un árbol que a pocos refugiados cobija. Y el respaldo

36. UNHCR. *Asylum Trends 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries*, UNHCR, 2013, p. 11.

37. *Ibíd.*, p. 15.

38. UNHCR. *2012 Statistical Yearbook*. United Nations High Commissioner for Refugees, Ginebra, pp. 166-168.

que sus pretensiones reciben de los organismos internacionales es peligrosamente variado. Sus esperanzas reciben una de cal y otra de arena. En tanto que la portavoz de OIM, Niurka Piñeiro, declaró ante Univisión que la OIM promueve campañas «para informar tanto a los padres como a los jóvenes de los peligros y de las verdades aquí, o sea que no va a haber tal amnistía»³⁹, ACNUR dice que el 56 por ciento de los menores que entrevistó requieren protección internacional.

Los centroamericanos tienen una larga trayectoria como refugiados en Estados Unidos. Los menores que en grandes números cruzan la frontera mexicano-estadounidense han captado la atención y suscitado los pronunciamientos de organismos internacionales, iglesias, medios de comunicación, ONG y políticos. Atención merecida y pronunciamientos apremiantes. Pero no olvidemos que los 20,805 menores de Guatemala, Honduras y El Salvador, que fueron detenidos por la patrulla fronteriza en 2013, solamente representaron el 19.5 por ciento del total de detenidos oriundos de esos países. A eso sumémosle los muchos no detenidos, algunos menores y muchos más adultos, que se distribuyen a lo largo y ancho de la unión americana, engrosando las cifras de indocumentados y dinamizando la economía de una nación que, a ratos, los trata como enemigos indispensables, criminales o médula viva del credo nacional.

La población «irregular» crece con dos nuevos indocumentados por cada evento de deportación. Con el consentimiento estatal a regañadientes o vadeando las patrullas, sensores y helicópteros del Immigration and Customs Service, menores y adultos han dado continuidad a una tradición que, para los centroamericanos, se remonta a los años 80. Están escenificando el pronóstico que Susan George puso en boca de los expertos a quienes se les encomienda salvar el capitalismo en la ficción factual del Informe Lugano II:

39. Declaración de Niurka Piñeiro, portavoz de OIM, ante Univisión, en <http://noticias.univision.com/article/1994240/2014-06-18/inmigracion/noticias/wola-propone-un-asilo-temporal>

Vamos a asistir a un incremento de las presiones migratorias, pues millones de personas intentarán escapar de su entorno cuando les resulte imposible vivir en él. La mayoría se desplazará a otra región de su propio país, pero muchos intentarán llegar a los países ricos del Norte. Por ahora, Europa y América del Norte han reaccionado a las migraciones con contundencia, con recursos exclusivamente militares y policiales. Estos esfuerzos han resultado infructuosos, a juzgar por los cálculos del número de inmigrantes que han cruzado sus fronteras de forma clandestina: al menos once millones de personas en Estados Unidos, procedentes de México y del resto de América Latina, y decenas de millares en la Unión Europea⁴⁰.

2. EL RETORNO DE LOS REFUGIADOS

Muchos de los migrantes capturados aplican al «asilo defensivo», que solicitan durante las audiencias con los jueces de inmigración⁴¹. Es la estrecha puerta al asilo para los que son aprehendidos y que, por esas circunstancias maleadas en que se pide, tiene las menores tasas de aprobación que las del «asilo afirmativo», que se solicita yendo por pie propio a las oficinas de asilo⁴². Los abogados de inmigración, incluso aquellos que prestan sus servicios de forma

40. GEORGE, Susan. *El Informe Lugano II. Esta vez, vamos a liquidar la democracia*. Ediciones Deusto, Barcelona, 2013, pp. 50-51.

41. U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 1996*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1997, p. 77.

42. La concesión del asilo afirmativo siempre ha sido mayor. Su incremento va desde 5,672 en 1990 hasta 17,506 en 2012. Pero, en el mismo período, el asilo defensivo ha crecido de forma más acelerada, de 2,800 a 11,978. U.S. Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Service (USCIS). *Refugee, Asylum, and Parole System (RAPS) and the U.S. Department of Justice (DOJ)*. Executive Office for Immigration Review (EOIR). El asilo afirmativo fue muy recurrido por los centroamericanos en la primera mitad de la década de los 90. Entre 1990 y 1996, ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua presentaron por primera o segunda vez 441,296 solicitudes de asilo ante el Immigration and Naturalization Service. U.S. Immigration and Naturalization Service, 1997, p. 79.

gratuita y sobre los que cabe barruntar las mejores intenciones, saben que hay muy poca apertura para conceder el asilo a las víctimas de las maras, perseguidos por los narcos o acosados por la delincuencia callejera. Clonando el primer artículo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas⁴³, la ley estadounidense de refugio les exige demostrar que son perseguidos o tienen un miedo bien fundado de persecución debido a su raza, religión, nacionalidad, membrecía de un grupo social particular u opinión política⁴⁴.

Lilia Velásquez, catedrática en California Western School of Law y abogada de inmigración en San Diego, sabe de las dificultades que presentan incluso casos revestidos de múltiples cicatrices:

La gente me escribe de la cárcel. Me escribe un muchacho de 37 años. Es transgénero, no tiene dinero, es pobre, la familia no lo quiere y cuenta cómo ha sido violado desde que tenía siete años por sus primos. Y a los 12 años por oficiales de policía. Es VIH positivo, tiene el virus. Pidió el asilo y se lo negaron. Y lo deportaron. Después se regresó y fue secuestrado. Ahora está detenido y no califica para fianza. Tiene arrestos por todos lados. Como hay tortura en su país de origen, lo cual se ha podido documentar, entonces no lo pueden regresar. Es algo bastante complejo. Para mí los casos de deportación y de asilo son increíblemente complicados⁴⁵.

Los casos son muy difíciles de argumentar porque los recursos jurídicos son entidades flotantes. El sistema del Common Law multiplica los trabajos y desvelos de los abogados. Oriundo de Inglaterra y luego exportado a sus colonias, ese sistema concede un peso enorme al precedente judicial como fuente formal de creación del derecho. Los abogados migratorios tienen que estar al tanto de los

43. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

44. 96th Congress, Public Law 96-212, 94 Stat. 102, en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg102.pdf>

45. Entrevista con el autor el 31/3/2014.

nuevos fallos que, al sentar precedentes, inclinan la balanza en una u otra dirección. Como consecuencia de los resultados de algunos juicios, ser perseguido por pandillas es cada vez menos un motivo admisible para obtener el asilo. En algunos casos, ser víctima de la homofobia sí lo es. Pero no hay garantía de éxito y menos aún de premura. Un año de intervalo entre dos comparecencias ante un juez de inmigración es moneda corriente.

Las cifras son el elocuente síntoma de la complicación de los casos. En el año 2013, 11,598 centroamericanos solicitaron refugio en Estados Unidos: 4,649 salvadoreños, 4,314 guatemaltecos y 2,635 hondureños. Ocuparon los lugares cuarto, quinto y séptimo en solicitudes de asilo⁴⁶. Estados Unidos es su refugio «natural», su destino prioritario, pues concentra el 95 por ciento de las 12,197 solicitudes de refugio que los centroamericanos de esas nacionalidades presentaron ante países industrializados. En el caso de salvadoreños y guatemaltecos, tenemos cantidades de aplicantes muy cercanas a las de mediados de los 90, cuando la guerra apenas había oficialmente finalizado. Pero los hondureños están enfrentándose a un fenómeno relativamente nuevo y en explosión, pues en 1996 solo hubo 1,266 nuevos solicitantes de asilo procedentes de Honduras y, entre 2000 y 2005, las solicitudes apenas oscilaron entre 236 y 373.

El parteaguas en la búsqueda de asilo de los hondureños fue 2011, con 1,351 solicitudes nuevas que duplicaron con creces a las del año anterior, pero de monto moderado comparadas con las 2,066 de 2012⁴⁷. Sin embargo, solamente 141 hondureños obtuvieron asilo por la vía afirmativa y 93 por la vía defensiva. En 2012, guatemaltecos, salvadoreños y hondureños presentaron 11,598

46. UNHCR. UNHCR. *Asylum Trends 2014*, Ginebra, 2014, p. 40, tabla 15. Top-10 populations of origin of asylum applicants by country of asylum 2013, en <http://www.unhcr.org/5329b15a9.html>

47. UNHCR. *2005 UNHCR Statistical Yearbooks*, en <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>. UNHCR. *Asylum Trends 2013... op. cit.*; UNHCR. *Asylum Trends 2014... op. cit.*, p. 40, <http://www.unhcr.org/5329b15a9.html>

peticiones. Ese año solo 1,097 solicitantes fueron beneficiados⁴⁸. Explorando una ruta menos aleatoria, algunos centroamericanos solían pedir refugio antes de llegar a Estados Unidos: el asilo se pide una vez dentro del país, el refugio se solicita desde fuera. Las casillas de refugiados centroamericanos en Estados Unidos lucen desangeladas⁴⁹. A priori, los centroamericanos no son refugiables. Por eso lo intentan a posteriori.

Un firme espaldarazo de ACNUR a esas solicitudes quizás hubiera servido de recomendación nada despreciable. Pero sus palabras tuvieron la apocalíptica tibieza de quien se sitúa entre no poner la carne en el asador y no querer meter baza en ese asunto. ACNUR recomienda reconocer las necesidades de protección internacional que tienen los menores centroamericanos y asegurar que se les proporcione seguridad a su arribo, detectando sus necesidades internacionales de protección⁵⁰. No imputa compromiso «nacional» alguno para esas necesidades «internacionales». Y así se mantiene fiel al espíritu y la letra del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reza así: «En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país».

El inquietante detalle es que la declaración no obliga a otorgar el asilo. Su humanitarismo universal resulta inoperante si no aterriza en compromisos de los Estados-nación. Por eso sigue siendo válido lo que Hannah Arendt escribió hace más de seis

48. U.S. Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Service (USCIS). *Refugee, Asylum, and Parole System...* op. cit, tabla 17. Individuals Granted Asylum Affirmatively by Region and Country of Nationality: Fiscal Years 2003 to 2012; U.S. Department of Justice. Executive Office for Immigration Review (Eoir), tabla 19, Individuals Granted Asylum Defensively by Region and Country of Nationality: Fiscal Years 2003 to 2012, en <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-refugees-and-asylees>

49. U.S. Department of State. *Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM). Worldwide Refugee Admissions Processing System (WRAPS)*. Fiscal Years 2003 to 2012.

50. UNHCR. *Children on the run...* op. cit., p. 54.

décadas en *Los orígenes del totalitarismo*, cuando señaló que la multitud de apátridas y refugiados que la Primera Guerra Mundial dejó como ominoso sedimento había disuelto la ilusión de los derechos humanos, pues solo de los Estados-nación depende permitir o impedir que esos derechos se ejerzan, no obstante su presunta independencia de todos los gobiernos, inscrita en el adjetivo «inalienables». Los refugiados apátridas mostraron que la pérdida de los derechos nacionales es idéntica a la pérdida de los derechos humanos, una suerte de amargo homenaje a Edmund Burke, detractor de la Revolución francesa y su declaración de derechos⁵¹. A esos derechos humanos vagos, abstractos y especulativos, Burke oponía los derechos de los ingleses, constatables, concretos y tangibles⁵². Ese limbo legal se presume anulado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyos artículos 31 y 33, sobre los «refugiados que no están legalmente en el país de refugio», establece que los Estados firmantes no penalizarán su entrada o presencia ilegales ni los expulsarán hacia territorios donde sean amenazadas sus vidas o su libertad⁵³. Sin embargo, no es con base en este compromiso que Estados Unidos no realiza una expulsión expedita de los menores, sino por la aplicación del estatuto antitrata que concitó el acuerdo de republicanos y demócratas en 2008 y obliga a revisar sus casos en las cortes migratorias⁵⁴. Una vez más, solo un tangible acuerdo nacional dio concreción a un derecho abstracto.

El documento de la Conferencia de obispos contiene advertencias más atrevidas y explícitas: «Negarles el asilo y enviarlos de regreso a las pandillas y narcotraficantes que los persiguen

51. ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism*. The World Publishing Company, Cleveland, 1964, pp. 291-292 y 299.

52. BURKE, Edmund. *Reflections on the French revolution*. E.P. Dutton & CO Incp., Nueva York, 1916, p. 30.

53. Véase, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

54. PARK, Haeyoun. «Children at the Border», *The New York Times*, 15 de julio 2014, en http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/us/questions-about-the-border-kids.html?emc=edit_th_20140716&nl=todaysheadlines&nlid=66533637&_r=1

podría asegurar su muerte»⁵⁵. Ocurriría así literalmente lo que el filósofo político Giorgio Agamben postula como analogía: «Cuando sus derechos humanos ya no son derechos del ciudadano, el hombre se hace verdaderamente *sagrado*, en el sentido que tiene este término en el derecho romano arcaico: consagrado a la muerte»⁵⁶. Para evitar esa consagración, la delegación de obispos hizo exigencias directas al gobierno estadounidense: fortalecer las medidas de protección para los niños no acompañados, incluyendo el rastreo de las familias y la búsqueda de una reunificación⁵⁷. Pero es un hecho que el gobierno ya estaba haciendo mucho de lo que la conferencia pidió, como se puede inferir del hecho de que el 96% de los menores no acompañados esté actualmente con sus familiares, de acuerdo a las declaraciones de Kenneth J. Wolfe, vocero del Department of Health & Human Services⁵⁸.

3. LA JUVENTUD NO ES MÁS QUE UNA PALABRA

El talón de Aquiles de la estrategia de los organismos humanitarios ha sido optar por una vía minimalista, con la plausible intención de proteger a los más débiles: abogar por los niños y no por los adultos que también cruzan huyendo de idénticas violencias. Buscan proteger a los más desprotegidos. Pero en la evitación de la suma injusticia hacia los menores (pues *Summum ius summa iniuria*⁵⁹), recuestan a los migrantes en el lecho de Procusto. Eliminan lo que sobra. Lo que se sale del conmovedor retrato que muestra rostros infantiles clamando por asilo. Es cierto

55. United States Conference of Catholic Bishops (USCCB). *Mission to Central America...* op. cit., p. 8.

56. AGAMBEN, Giorgio. *Means without End. Notes on Politics*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000, p. 22.

57. United States Conference of Catholic Bishops (USCCB). *Mission to Central America...* op. cit., p. 8.

58. *Latino Daily News*. «Most of 52,000 Child Migrants Now with Family Members in U.S.», 12 de julio 2014, en <http://www.hispanicallyspeakingnews.com/latino-daily-news/details/most-52000-child-migrants-now-with-family-members-in-u.s/30505/>

59. CICERON. *De officiis*. Woods and Soni, Ltd., Londres, 1928, p. 34. Traducido al inglés como *More law, less justice*. *Ibíd.*, p. 35.

que los organismos humanitarios libran la lucha por los adultos en muchos otros frentes. Es sabido que la causa de los infantes tiene la —real o potencial— ventaja de concitar más apoyo. Y es constatable que algunos instrumentos legales han abierto para los menores —aunque no de par en par— ventanillas de acceso al sueño americano. Pero la mutilación de la realidad migratoria desplaza la argumentación desde el eje «violencia» hacia el eje «niñez». Y el asilo es un tema que se juega y ha jugado históricamente en el eje «violencia».

La mayoría de los «niños» tiene entre 15 y 17 años⁶⁰. Los que son llamados menores o niños por los organismos humanitarios, no son siempre considerados como tales por los funcionarios del ICE. Quizás por una voluntad de aplicación indiscriminada de la ley. O tal vez porque intuitivamente saben lo que Bourdieu, en una entrevista conocida como «La juventud no es más que una palabra», nos recuerda: «el reflejo profesional del sociólogo es señalar que las divisiones entre las edades son arbitrarias. Es la paradoja de Pareto, cuando dice que no se sabe a qué edad empieza la vejez igual que no se sabe dónde empieza la riqueza».

Bourdieu también sostuvo que «la representación ideológica de la división entre jóvenes y viejos otorga a los más jóvenes ciertas cosas que hacen que dejen a cambio otras muchas a los más viejos. Parece que uno de los efectos más fuertes que tiene la situación del adolescente proviene de esta especie de existencia separada, que le deja socialmente fuera de juego»⁶¹. En el caso que nos ocupa, esa distinción arrebató a los más viejos las concesiones que el aparato estatal está dispuesto a conceder a —y unos organismos humanitarios a demandar para— los más jóvenes. Pero los defensores de los menores no solo han jugado con esa arbitrariedad refrendada en la ley. Emprendieron también una lucha que se concentra en el rasgo «niñez» —que tienen muy pocos de los que migran— y no en el monumental problema «violencia» y

60. PARK, Haeyoun. «Children at the Border»..., *op. cit.*

61. BOURDIEU, Pierre. «La “juventud” no es más que una palabra», en *Sociología y cultura*. Grijalbo, México, 1990, pp. 163-173.

sus raíces, que afectan a la mayoría: niños, jóvenes y adultos. Podemos —y debemos— ampliar el rango para abarcar a quienes son más afectados por la violencia, hasta llegar al menos a los 30. Pues, ¿quién le pone límites de edad a la violencia? Como no se le pueden imponer límites a la violencia, se trazan líneas etarias para contener la mezquindad del asilo.

Sin duda inspirados en un honesto interés por los niños, los organismos humanitarios han insistido en que sean beneficiados con el asilo (aunque al ACNUR le basta con que sean asistidos). Pero ese minimalismo, junto al desplazamiento del problema «violencia» hacia el rasgo «minoría de edad», conduce a «Para los centroamericanos como niños, todo; para los centroamericanos como pueblo, programas de retención y disuasión migratoria», una variante del probadamente nefasto «Para los judíos como individuos, todo; para los judíos como pueblo (es decir, como judíos), nada»⁶². Asumiendo las reglas de la economía política de la compasión, significa reforzar una dicotomía que va directamente contra los esfuerzos pro-inmigrantes. En esa dicotomía maniquea, los niños son inocentes, forzados a migrar y expuestos a abusos. Los adultos aparecen como criminales, alevosamente migrantes y abusadores. La fetichización de un rango etario no es en absoluto inocua. 18 años: antes y después. Ahí se sitúa la delgada línea que separa a los dignos de compasión de aquellos a quienes debe aplicarse la ley con todo su rigor.

ACNUR habla del desplazamiento de niños «y de otros», sin mencionar que esos otros no niños constituyen la inmensa mayoría de los desplazados. ACNUR apela al humanitarismo que puede mover a compadecerse más —o exclusivamente— de los niños que del resto de desplazados, entre los cuales también pueden estar personas muy vulnerables y vulneradas, como mujeres violadas o vapuleadas por sus maridos, homosexuales asediados por homofóbicos, exguerrilleros huyendo de viejas vendettas, vivanderas vampirizadas por extorsionadores, etc. La niñez es el mínimo común

62. WOLIN, Richard. *Los hijos de Heidegger. Hannah Arendt, Karl Löwith, Hans Jonas y Herbert Marcuse*. Ediciones Cátedra, Madrid, 2003, p. 53.

al que los organismos apuestan para que se multiplique el asilo. Pero la violencia es el máximo común denominador que respalda sus solicitudes.

4. VIOLENCIA: SUS ROSTROS Y SUS RAÍCES

El enfático estribillo de la defensa de una niñez que huye de la violencia caótica tiene el efecto de que Estados Unidos aparezca únicamente como un oasis casual, relacionado con esta dramática situación únicamente por ser una nación próspera y un remanso de paz. Pero eludir la violencia en Centroamérica tiene un vínculo con Estados Unidos que no lo tendría evitar el mal de chagas o las erupciones volcánicas. El gobierno de los Estados Unidos tiene una responsabilidad directa en la producción de aquellos polvos antiinsurgentes de los que vinieron estos lodos delincuenciales que atizan y protagonizan la violencia, según se desprende del testimonio de los migrantes y de un esfuerzo por historizar la violencia y sus instrumentos: las armas y los recursos humanos. La violencia debe ser historizada para que aparezcan sus líneas de continuidad. El eje «menores» escamotea esa historización y sus posibilidades políticas. Permite que los nuevos refugiados sean tratados como gente sin historia, a quienes no se pregunta de qué polvos vinieron estos lodos.

Pero esa historización tropieza con los diques del optimismo de posguerra, una visión teleológica de la historia y la inducida convicción de que estamos en una era novedosa. Por eso la violencia actual suscita tanto desconcierto. La perplejidad ante la violencia actual en Centroamérica se basa en el supuesto de que la violencia epidémica es una situación anómala reservada a los períodos de guerra, colapso económico y extrema anomia estatal. Los acuerdos de paz de Nicaragua, El Salvador y finalmente Guatemala —con la concomitante jubilación de Honduras como plataforma de tres ejércitos extranjeros— atizaron la esperanza de que la región le estuviera dando el esquinaldo a la inveterada violencia. Al menos cuatro cambios se avizoraban: las décadas de militarismo habían

tocado a su fin, la opción por la violencia como medio predilecto para dirimir las diferencias políticas sería una curiosa pieza de museo, el bono de la paz liberaría recursos productivos y la inversión extranjera fluiría a cantaradas.

Todas estas previsiones se realizaron, pero no en la medida y dirección esperadas. La reducción de los ejércitos abonó al crimen organizado, con el que militares activos y retirados pudieron consolidar un poder soterrado y homicida, por todos conocido, aunque tildado de «oculto». La opción por la violencia se disminuyó más al desaparecer el monopolio estatal de la misma. El bono de la paz fue una quimera porque los mecenas de la guerra empezaron a soltar a cuenta gotas las dádivas que antes repartían a manos llenas. La inversión extranjera se concentró en la compra de empresas existentes, en el comercio de artículos importados y en la generación de empleos de subsistencia en las maquilas, reforzando la dependencia externa, la exportación de los beneficios y la precariedad laboral. En lugar de la bonanza anunciada, los países centroamericanos siguen siendo escenarios de violencia y base del crimen transnacional organizado. Están expuestos a los cuatro peligros enunciados por el sociólogo Edelberto Torres-Rivas: la reversión de las democracias aún no consolidadas, la ubicuidad de la violencia, la trivialización del horror y el terrorismo de Estado⁶³.

El optimismo del bono de paz —financiero y social— se basa en el supuesto de que la violencia corresponde a etapas primitivas de la evolución histórica y que, a medida que una sociedad avanza hacia estadios superiores de civilización, se va distanciando de las altas tasas de homicidio intencional y otras manifestaciones de violencia. Estos son supuestos ideológicos carentes de sustento empírico. Son mero pensamiento colmado de deseo. «Wishful thinking», dicen en el Norte. Los pogromos, el holocausto nazi y, para citar hechos que

63. TORRES-RIVAS, Edelberto. «Epilogue: Notes on Terror, Violence, Fear and Democracy», en KOONINGS, Kees y KRUIJT, Dirk (eds.), *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Zed Books, Nueva York, 1999, pp. 285-300, pp.285-291.

la memoria tiene más frescos, la guerra de Kosovo, han mostrado la realidad de la teóricamente impensable convivencia de modernidad y barbarie, civilización y holocausto, democracia e incremento de los asesinatos. Aquellos que investigan la violencia —recomienda el sociólogo Hans Joas— no solo han de mantener una distancia metódica de la fe en el progreso, sino que también deben procurar una inmersión en la historia de la violencia

que permita ver lo tortuoso e inseguro que es cualquier camino hacia el progreso y cómo la construcción retrospectiva de líneas rectas que van del pasado a un presente bueno, o un futuro aún mejor, las más de las veces sólo representa una ilusión óptica del observador⁶⁴.

De la misma opinión es el filósofo político John Gray: «Al ampliar el poder humano, la ciencia ha generado la ilusión de que la humanidad puede cargar sobre sus espaldas su propio destino. Surgiendo como consecuencia de un torrente de invenciones, el mundo moderno cree que ha dejado atrás el pasado»⁶⁵. Y añade:

Las diferencias étnicas y religiosas, la escasez de recursos naturales y la colisión de valores contrarios constituyen constantes fuentes de división. Esos conflictos no pueden ser superados, sólo pueden moderarse⁶⁶.

Los países centroamericanos están padeciendo la paradoja de la democracia brasileña, tal y como la desmenuza James Holston: precisamente cuando la democracia intenta echar raíces, la violencia, la injusticia, la corrupción y la impunidad han crecido dramáticamente. Como resultado, muchos brasileños —y cen-

64. HANS, Joas. *Guerra y modernidad. Estudios sobre la historia de la violencia en el siglo XX*. Paidós, Barcelona, 2005, p. 14.

65. GRAY, John. *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2004, pp. 163-164.

66. *Ibíd.*, p. 22.

troamericanos— se sienten menos seguros bajo la democracia representativa tan difícilmente alcanzada y sus cuerpos están más amenazados por la violencia de cada día que por la represión de las dictaduras y sus regímenes militares. Un ominoso signo de los tiempos proviene de una semejanza que parece fuera de época: en 1982-1984, durante pleno fogueo del conflicto bélico, los jóvenes varones de El Salvador eran asesinados a razón de 249.3 por cada 100 mil. Dos décadas después, en 2005, la tasa llegó a 223 por cada 100 mil⁶⁷.

Según Holston, al mismo tiempo que una generación de ciudadanos insurgentes democratizó el espacio urbano y aspectos claves de su planificación —creando un acceso a los recursos sin precedentes—, un clima de miedo e incivilidad vino a permear los encuentros públicos, produciendo abandono de los espacios públicos, fortificación residencial, criminalización de los pobres y apoyo a la violencia policial⁶⁸. La mayor parte de este planteamiento aplica a Centroamérica, con la salvedad de que en el istmo no se ha producido una democratización del espacio urbano ni una insurgencia ciudadana que gane derechos, sino lo que Dennis Rodgers llama la rebelión de las élites, perceptible en el reacondicionamiento de la ciudad para que las élites puedan desplazarse por espacios seguros entre sus zonas residenciales, sus locales de trabajo y los centros donde buscan esparcimiento⁶⁹. La versión extrema de esa desimbricación de las élites está en Guatemala —quizás pionera a la que otros países seguirán— y se llama Paseo

67. Los rangos no coinciden totalmente. El rango para 2005 es de 15-29 años y para los 80 es de 15-24 años. CEPAL, *Juventud y cohesión social en Iberoamérica... op. cit.*, pp. 57 y 355.

68. HOLSTON, James. «Dangerous spaces of citizenship: gang talk, rights talk and rule of law in Brazil», en *Planning Theory*, 8 (1), 2009, p. 13.

69. Para profundizar en esta dinámica, presentada como una rebelión de las élites que desimbricaron de la ciudad toda una capa del tendido urbano para construir una red fortificada mediante la seguridad privada, ver RODGERS, Dennis. «“Disembedding” the city: crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua», en *Environment & Urbanization*, Vol. 16, N° 2, octubre 2004, pp. 113-124.

Cayalá, una ciudad privada de catorce hectáreas protegidas por un muro perimetral, donde los opulentos escenifican el artificioso aislamiento que dramatiza «La Zona» (2007), el film mexicano de Rodrigo Plá⁷⁰. En ese apacible útero hay viviendas, clínicas, barberías, tiendas, 47 restaurantes, cuatro sucursales bancarias, oficina municipal, cines, un Partenón, campanario, parques y una reserva para hacer canopy, en un país donde el metro cuadrado de terreno se cotiza como si estuviera tapizado con tisú. «Para mí, Cayalá le brinda una nueva oportunidad al guatemalteco sin el miedo de fracasar frente la violencia», dijo Diego Algara, director general de una empresa que posee dos restaurantes y una discoteca. «Yo me mudé aquí por la conveniencia y porque no me siento seguro en otras partes de la ciudad»⁷¹.

Las principales manifestaciones de la violencia, de las que huyen las élites hacia sus ciudadelas con barrotes de marfil, y los sectores populares hacia Estados Unidos, son muy intrincadas. Se resisten a los retratos economicistas, moralistas y desarrollistas. En un mundo secularizado las motivaciones materiales para dar razón de actos sociales han ganado relevancia⁷². Se menciona la pobreza, el interés por un lucro desmedido, la inequidad, las luchas por recursos escasos y otros elementos presentes en sociedades violentas. Pero esas causas no suelen tener un valor explicativo del cómo y del sentido que dan los protagonistas. Ni de cómo la experimentan y enfrentan sus víctimas.

Decir que la violencia proviene de la voracidad de los oligarcas, como hace Joaquín Villalobos en «Niños inocentes y oligarcas voraces»⁷³, amén de olvidar la dieta pantagruélica del capital

70. Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/La_zona

71. <http://noticias.starmedia.com/sociedad/paseo-cayala-ciudad-privada-para-ricos-en-guatemala.html>

72. WALDMANN, Peter. «Is There a Culture of Violence in Colombia?», en *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 1 (1), 2007, pp. 61-75, p. 62.

73. VILLALOBOS, Joaquín. «Niños inocentes y oligarcas voraces», *El Joropo*, 20 de julio 2014, en <http://www.eljoropo.com/site/joaquin-villalobos-ninos-inocentes-y-oligarcas-voraces/>

transnacional y la transnacionalización de las élites locales con su concomitante menor involucramiento en la política local, solo repite un viejo estribillo y no añade un gramo a la comprensión del fenómeno. Su aserto puede ser tan «técnicamente» plausible como en la Edad Media era «teológicamente» verosímil que todos los males provenían de la manzana que Adán y Eva devoraron ávidamente a contrapelo de la advertencia divina. Pero quedarse en esas «raíces» del mal no tiene mucho valor explicativo porque no da cuenta de la polimorfa gama de la violencia, no la historiza y tampoco atiende a sus rasgos actuales. Y, lo que es más importante para el asunto en cuestión, no puede servir de argumento para respaldar las demandas de asilo.

5. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DISEMINACIÓN DE LAS ARMAS

Tanto como las motivaciones, importan los rasgos de la violencia. Uno de los más significativos es la democratización de la violencia como secuela del armamentismo y del declive estatal. Los académicos holandeses Dirk Kruijt y Kees Koonings han sostenido que a la posguerra siguió en Latinoamérica un período en que el Estado perdió el monopolio de la violencia y entramos a una etapa en que los medios y el ejercicio de la violencia se encuentran ampliamente diseminados⁷⁴. La guerra dejó los medios y el «saber-cómo». La posguerra puso el menor papel del Estado como proveedor de empleo. Y disminuyó tanto su vertiente dura-patriarcal como la veta asistencialista-maternal: debilitó su capacidad coercitiva y redujo su cartera social⁷⁵.

74. KOONINGS, Kees y KRUIJT, Dirk. «Introduction: Violence and Fear in Latin America», en KOONINGS, Kees y KRUIJT, Dirk (eds.), *Societies of Fear... op. cit.*, p. 11.

75. Sobre la reproducción en el aparato estatal de esa división arquetípica de los roles masculino y femenino, ver BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. Editorial Anagrama, Barcelona, 2000, pp. 109-110.

Este es un rasgo que pone en evidencia precisamente la falta de «motivos» que puedan ser presentados en términos racionales y que por eso escapa a las explicaciones materialistas. Así lo cuenta el salvadoreño Chepe Melgar:

Antes, si no había un muerto, no había alegría. Porque la gente, cada vez que se oía de un muerto, decía que era carne fresca. Hay tamales, hay café, decían. Esa era la alegría de la gente ahí en ese pueblo. ¿Usted cree que esa gente tenía temor a Dios? No tenían amor a la vida. Iban antes con bombas los militares. ¡Bum! Toraban una bomba en una fiesta: sin ojos, sin pieses la gente, muertos sin tripas. Hay unos que ahí están con sus tripas añadidas. Hay un cantón que le llaman El Palón [en Lolotique, San Miguel], donde hace pocón que llegaron a matar como a cinco personas con AK-47. Bolitos. De los bolitos que juegan naipes ahí en la calle. Usted sabe que hacen redondeles. Hay gente que se acostumbra a buscar un lugarcito donde haya unas piedras, se sientan y dicen a jugar naipes. Pasó un grupo de esos mareros y con un AK-47 mataron a cinco personas. Ese es todo el lema de ellos: matar gente. Y no supieron quién fue. Ni por qué.

Así lo percibió también Sergio Argueta: «Viví un año en la capital de Guatemala. Una vez yo estaba platicando con un amigo. Vino alguien en una moto y le disparó. Así nomás. Por nada»⁷⁶. «Porque se puede», podría haber dicho. O porque sobran los medios con que hacerlo. Cuando viví tres años en el valle del Aguán, asesinaron a una de mis mejores amigas. Alba era coordinadora de un grupo juvenil de la Iglesia católica en Quebrada de Arena. Un mal día, al billar de la familia entró un conocido y, sin apenas mediar palabra, le disparó un tiro certero al corazón. ¿Podría ella haber solicitado asilo con alguna probabilidad de éxito? ¿Qué podía aducir para respaldar esa solicitud? El asesino buscaba una pistola, de esas

76. Entrevista con el autor, 24 de abril de 2011.

que pasan de mano en mano, y que el hermano de Alba se había negado a venderle. Una vida truncada por un asunto tan baladí. La democratización de la violencia no deja siquiera la dignidad de dar un sentido a la muerte porque, a diferencia de la violencia que predominó en los 80, es una violencia desideologizada. Y la desideologización es, como dijo el sociólogo polaco Zygmunt Bauman, una bendición dudosa⁷⁷.

Esta democratización tiene consecuencias para el refugio. Los migrantes son «inocentes». Pero lo son en el sentido de Arendt: carencia total de responsabilidad, marca de la falta de derechos y sello de su pérdida de estatus político⁷⁸. No solo no se han involucrado en actividades políticas que ameriten su persecución. Su problema de cara a la actual legislación de asilo es que no pueden esgrimir la pertenencia a grupos que sean objetos específicos de persecución. La democratización de la violencia, ese rasgo que la hace tan impredecible y ubicua, exhibe la aterradora particularidad de que golpea sin distinción. Lo que Arendt denominó «la invisibilidad absolutamente penetrante» de la violencia se observa aquí bregando a pleno pulmón⁷⁹. Ningún grupo religioso, político, étnico, etc. puede aducir convincentemente estar en el ojo de la espiral de la violencia. Por eso los casos se debaten individualmente. El requerimiento de persecución grupal bloquea a priori cualquier intento de asilo en masa. Muchos de los testimonios que escuché durante mis entrevistas en Estados Unidos son como el de Sofía Villatoro, de Quetzaltenango, relatos de la huida de una violencia despolitizada, democratizada y ubicua, indicios también de una *communitas* en recomposición (o descomposición):

77. Por eso lo peor que podía ocurrirle a los vietcongs no era el fusilamiento, que les permitía morir como héroes, sino que los amenazaran con ejecutarlos simulando un accidente: arrojarlos bajo las llantas de un camión que los triturara en el anonimato y el sin sentido. FALLACI, Oriana. *Nada y así sea*. Noguer, España, p. 47.

78. ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism... op. cit.*, p. 295.

79. "All-pervading unpredictability" of violence, en ARENDT, Hannah. *On Violence*. Harcourt Brace, Nueva York, 1969, p. 5.

Vine en el año 99. Tenía 9 años. Mi abuelita fue la que me envió con un coyote. Pensó que era muy peligroso seguir en Guatemala y que yo estaba muy grande. Más que todo, yo siempre estaba en la casa porque mi abuelita tenía mucha pena de que me fueran a secuestrar sabiendo que mis papás estaban acá en Estados Unidos. Nos habían entrado a robar a la casa como cinco veces ya a punta de armas. Por eso mi abuelita estaba muy preocupada por mí⁸⁰.

De momento Sofía está amparada por la Convention Against Torture (CAT), recurso con el que la juez cerró su caso de deportación: no por ser menor, sino en atención a la violencia de su entorno en Guatemala y, posiblemente también, porque su caso había sido publicitado en un importante medio local.

La violencia «siempre necesita herramientas», sentenció Arendt⁸¹. La condición de posibilidad de la democratización de la violencia es la diseminación de armas: Castellanos⁸² y Godnick⁸³ han sostenido que los acuerdos de paz en Centroamérica y el subsiguiente desarme no anticiparon el grado en que el armamento fluiría desde los grupos rebeldes, los paramilitares y las instituciones militares hacia las manos de ciudadanos particulares⁸⁴. El resultado es un cúmulo indefinido de armas privadas no registradas. Muchas de las armas que actualmente circulan

80. Entrevista con el autor el 14.04.2014.

81. "Always needs implements", en ARENDT, Hannah, *On Violence...* *op. cit.*, p. 4.

82. CASTELLANOS, Julieta. *Honduras: Armamentismo y violencia*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Tegucigalpa, 2000.

83. GODNICK, William, MUGGAH, Robert y WASZNICK, Camilla. *Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America*. Ocasional Paper n° 5. Small Arms Survey. Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 2002.

84. CRUZ, José Miguel y BELTRÁN, María. «Las armas en El Salvador: su situación y su impacto», p. 108; RODRÍGUEZ, Mario y LEÓN WANTLAND, Mayda de. «Armas ligeras y violencia en Guatemala», p. 213; CASTELLANOS, Julieta. «Honduras: armamento y violencia», p. 264, en *El arsenal invisible: armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, 2001.

entre delincuentes, mareros, sicarios y ciudadanos comunes son parte de los residuos del período de guerra. Este remanente explica, según Jon Wolseth —especialista en maras hondureñas—, por qué los grupos criminales pueden complementar el recurso a las omnipresentes pistolas, revólveres y *chimbos* con el uso de armas pesadas automáticas o semiautomáticas como AK-47 y Uzi, granadas e incluso bazucas⁸⁵.

Pero lo cierto es que las armas no solo son un remanente de la guerra. Existe un robusto y afanoso mercado ilegal de armas que desafía la regulación pública y drena municiones y armas de los arsenales de las fuerzas públicas hacia las manos civiles. El periodista mexicano Diego Enrique Osorno nos explica que «los Gun Shows, las ferias de armas en ciudades fronterizas son las principales fuentes de abastecimiento de cuernos de chivo (AK-47), rifles AR-15 y pistolas Beretta. Aquí no hay ningún secreto. No se trata de grupos clandestinos. A lo largo de la frontera hay más de cien mil permisionarios que la venden con la bendición de la ley»⁸⁶. Desde ahí las armas fluyen hacia los narcos y hacia el sur.

En *Tráfico de armas en México*, Magda Coss Noguera nos cuenta que «cerca de la frontera con México, en Texas, es más fácil comprar un arma que surtirse de gasolina», que «casi 2000 armas de fuego entran diariamente a México procedentes principalmente de los Estados Unidos» (de 2000 a 2008 entraron al país cinco millones de armas ilegales) y que muchas de las armas rastreadas han sido encontradas en Guatemala. El Cártel de Tepito tiene al menos 35 puntos de venta de armas, procedentes de Estados Unidos o de los robos de armas a la Secretaría de Defensa Nacional, la SEDENA, que llegan al 60 por ciento de las armas decomisadas. De hecho, en 1994, «40 toneladas de armamento adquirido por la SEDENA a los Estados Unidos, transportadas en aviones militares,

85. WOLSETH, Jon. *Jesus and the gang. Youth violence and Christianity in urban Honduras*. The University of Arizona Press, Tucson, 2011, p. 13.

86. OSORNO, Diego Enrique. *La guerra de Los Zetas. Viaje por la frontera de la necropolítica*. Grijalbo, México, 2012, p. 263.

habían sido entregadas a narcotraficantes». El 40 por ciento de las armas rastreadas, después de haber sido introducidas ilegalmente a México, provienen de Texas: Houston, Dallas y McAllen⁸⁷. Pero también vienen de Asia y Europa y llegan a Centroamérica: «Guatemala y Nicaragua son los dos países en los que se han encontrado más vacíos en la vigilancia»⁸⁸. Estados Unidos también tiene un peso notable y creciente en el mercado legal de armas en la región, notorio en El Salvador, que pasó de gastar en pertrechos bélicos estadounidenses 473 mil dólares en 2006 a 3.3 millones en 2013, el 47% del total de sus compras de armas y municiones⁸⁹.

6. LA VIOLENCIA AUTOAFIRMATORIA DE LAS MARAS

Explotando esa disponibilidad de armas, las maras han cultivado fama de temibles y a sus detractores les han facilitado la tarea de construirles una leyenda negra que recorre el mundo en documentales, reportajes de la BBC, aterradoras semblanzas del History Channel y libros como *De los maras a los Zetas*, donde plumíferos inescrupulosos aseguran que miembros de las maras han estado en Afganistán recibiendo entrenamiento terrorista y que están construyendo un corredor de Colombia a Los Ángeles para el tráfico de droga e indocumentados⁹⁰. Las maras han sido oficialmente presentadas a la opinión pública como la principal amenaza a la seguridad ciudadana en la región, e incluso como nuevos insurgentes urbanos capaces de hacerse con el control del Estado⁹¹. La construcción de estos imaginarios no solo tiene una

87. COSS NOGUEDA, Magda. *Tráfico de armas en México*. Grijalbo, México, 2011, pp. 74, 103, 110-111 y 117-120.

88. *Ibid.*, p. 126.

89. Global research. Centre for research on globalization, en <http://www.globalresearch.ca/us-arms-sales-to-latin-america/30559>

90. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge y RONQUILLO, Víctor. *De los maras a los Zetas. Los secretos del narcotráfico de Colombia a Chicago*. Grijalbo, México, 2007, pp. 40 y 178.

91. Así lo afirma el documento con el que en Westpoint instruyen sobre el tema a los cadetes estadounidenses. MANWARING, Max G. *Street Gangs: The New Urban Insurgency*. Strategic Studies Institute. US Army War College, marzo 2005.

pretensión deliberadamente hiperbólica y conducente a una criminalización de los jóvenes que no guarda proporción con su participación real en la violencia y que, sobre todo, está intrínsecamente ligada a ciertos mitos nacionales⁹², a la producción de estereotipos organizadores del discurso⁹³ y a una voluntad de volver al Estado artillado de un pasado no tan lejano⁹⁴, sino que también elude la profundización en un fenómeno del que muy poco sabemos⁹⁵ y carga las tintas para inyectar combustible al populismo punitivo⁹⁶ que allana o hunde carreras políticas.

Tal y como las conocemos en la actualidad, las maras se formaron de la hibridación de pandillas criollas con una vertiente transnacional⁹⁷. La denominación «mara» fue inicialmente aplicada a la «Mara Salvatrucha», compuesta por salvadoreños y oriunda de Los Ángeles. Esa pandilla se convirtió en una plataforma institucional de reafirmación para una cohorte de salvadoreños que migraron en los últimos años de la guerra y encontraron hostilidad en grupos de latinos ya establecidos en Pico-Union, Los Ángeles. Eventualmente, esa «mara» adquirió el control territorial de la calle 13 y pasó a ser conocida como «Mara 13», y a sostener enfrentamientos con los pandilleros de la calle 18 (Barrio 18, que existía

92. OETTLER, Anika. «The Central American Fear of Youth», en *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 5 (2) 2011, pp. 261-276, p. 274.

93. HUME, Mo. «The Politics of Violence: Gender, Conflict and Community in El Salvador», en *Bulletin of Latin American Research Book Series*. Wiley-Blackwell, Oxford, 2009, p. 24.

94. TORRES-RIVAS, Edelberto. *Crisis del poder en Centroamérica*. EDUCA, San José, 1981, pp. 71-112.

95. BELLANGER, Wendy y ROCHA, José Luis. «Investigando las maras y pandillas en Centroamérica: reflexiones metodológicas», en *Iberoamericana*, Año VIII, N° 32. Iberoamericana Editorial/Vervuert, Madrid y Frankfurt, diciembre 2008, pp. 137-152.

96. También llamado populismo penal. ROBERTS, Julian V., *et al.* *Penal Populism and Public Opinion*. Oxford University Press, Oxford, 2003.

97. RODGERS, Dennis y ROCHA, José Luis. «Turning points: Gang evolution in Nicaragua», en *Small Arms Survey 2013*. Cambridge University Press, The Graduate Institute, Ginebra 2013, capítulo 3, pp. 46-73, p. 47.

desde los 60⁹⁸), en una rivalidad que trocó el eje nacionalista por un eje territorial⁹⁹.

Siguiendo una trayectoria que no ha sido suficientemente elucidada, esas maras fueron absorbiendo a las pequeñas pandillas previamente existentes en Guatemala, Honduras y El Salvador. Hasta que su marca corporativa transnacional se impuso a la miríada de pandillas locales y dio paso a las que acaso sean las primeras pandillas glociales: funcionan más como una red de clicas donde los vínculos transnacionales no han ahogado la autonomía local¹⁰⁰. Esa fusión fue posible por la masiva deportación de algunos de los mareros, que iban incluidos entre los centroamericanos expulsados desde Estados Unidos con cargos criminales entre 1993 y 1998: 7,223 salvadoreños, 4,274 hondureños y 3,638 guatemaltecos. Representaron el 41, 25 y 24% de los deportados de esas nacionalidades¹⁰¹. Este origen dejó vestigios en un cordón umbilical que siguió uniendo a las maras centroamericanas con sus homólogas de Los Ángeles, mediante una activa circulación de miembros, reglas, directrices, respaldo internacional y fondos para compra de armas¹⁰².

Con esta reorganización glocal, los estigmatizados hicieron del estigma un emblema. Bauman explica algunos aspectos de la

98. WOLF, Sonja. «El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos», en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 9, N° 4, octubre-diciembre 2009, pp. 85-96, p. 86.

99. LARA KLAHR, Marco. *Hoy te toca la muerte: El imperio de las Maras visto desde dentro*. Editorial Planeta, México, 2006.

100. WOLF, Sonja. «Maras transnacionales: Origins and Transformations of Central American Street Gangs», en *Latin American Research Review*, Vol. 45, núm. 1, 2010, pp. 256-265, p. 259.

101. U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 1998*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2000, pp. 221 y 225.

102. GONZÁLEZ CANDÍA, Jorge Atilano. *En busca de la fraternidad perdida. Micro-relatos de una juventud abandonada que busca su identidad*. Centro de Estudios Teológicos de la Compañía de Jesús en México, México, 2002, p. 55.

violencia como reacción de los excluidos ante los cambios en una posmodernidad que los discrimina y que mantiene al marginado «en su forma de forastero. Se lo despoja de su singularidad individual, personal, de lo único que impide los estereotipos y supera o mitiga el impacto reduccionista de la ley, incluso del derecho criminal»¹⁰³. Puesto que el rechazo y la exclusión del Estado-comisario buscan

que el rechazado-excluido acabe por aceptar su imperfección e inferioridad social, no es casual que las víctimas se defiendan. Antes que aceptar sumisamente el rechazo y convertir el acto oficial en un autorrechazo, prefieren rechazar a quienes los rechazan¹⁰⁴.

El rechazado hace del rechazo un emblema y «recurre al único medio a su alcance que contiene un cierto grado de violencia»: reincide y se torna más violento. En esa suerte de populismo punitivo que intercambia votos por palo y fuego, a falta de pan y circo, los gobiernos centroamericanos se impusieron la tarea de señalar nuevos enemigos públicos, siempre entre los jóvenes, cambiando el discurso de la seguridad nacional por el de seguridad ciudadana, pero reproduciendo sus viejos hábitos homicidas en forma de operativos de limpieza social en calles y cárceles. Incendios «accidentales» y armas misteriosamente introducidas en las prisiones diezmaron a los mareros y atizaron su rabia.

En *El dolor de la ausencia*, el periodista Manuel Torres Funes da cuenta de la cruzada sin tregua contra mareros y no mareros, que produce crímenes como el caso de los Cuatro Puntos Cardinales, que culminó con la condena del Estado de Honduras por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (21 de septiembre, 2006) por

103. BAUMAN, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias Humanas*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 140-141.

104. *Ibíd.*, pp. 163-164.

la ejecución de cuatro jóvenes adolescentes que habían sido detenidos [como presuntos mareros] por fuerzas de seguridad del gobierno en un 15 de septiembre de 1995 (...) Los cuerpos de los infortunados jóvenes aparecieron posteriormente en cuatro puntos diferentes de la ciudad, con signos inequívocos de ejecución, señales de tratos crueles y torturas y asegurando su muerte certeros disparos en la cabeza, utilizando la misma arma en todos los crímenes¹⁰⁵.

Operativos del mismo tenor produjeron 1,068 ejecuciones extrajudiciales de menores de 23 años en 2011; 911 en 2012 y más de 300 hasta abril de 2014, de acuerdo a denuncias de Casa Alianza¹⁰⁶.

Los organismos humanitarios no mencionan que las maras actúan en este denso caldo. Uniéndose al coro que busca un chivo expiatorio, no fue pecata minuta de sus informes machacar con tanta insistencia sobre la violencia proveniente de las extorsiones, palizas y reclutamiento forzoso de las maras, aun cuando esa insistencia esté motivada por el deseo de establecer de una vez por todas que la persecución de las maras es causa suficiente para obtener asilo. Apelando a la leyenda negra diseminada por los medios de comunicación, mencionaron reiteradamente que los niños huyen de las maras. Y por amor a los niños, pero dejando de lado que también muchos de los mareros son menores, echaron granos y carretadas de arena a la criminalización de los jóvenes y la agenda del terror que infla soluciones y presupuestos policiacos.

Existe una clara desproporción entre los testimonios recabados durante mi gira por la frontera y el protagonismo atribuido a las maras en los reportes. Calvin Paguada y Zacarías Orellana, cobradores de bus en Tegucigalpa, declararon: «Salimos de ahí porque

105. TORRES FUNES, José Manuel. *El dolor de la ausencia. Compilación de testimonios familiares sobre los asesinatos de niños, niñas y jóvenes en Honduras*. Ediciones Guardabarranco, Tegucigalpa, 2008, p. 8.

106. Casa Alianza. *Informe anual 2011*, p. 6. Casa Alianza. *Informe mensual diciembre 2012*, p. 21.

no aguantábamos más las extorsiones de los mareros»¹⁰⁷. Pero su testimonio no es prototípico. La mención de las maras debe guardar proporción con la violencia que cabe atribuirles (no todos los delitos son de pandilleros ni el pandillerismo consiste en la comisión de delitos), atender a su origen (como señaló la investigadora Sonja Wolf, Estados Unidos buscó «deshacerse de un problema de cosecha propia a través de las deportaciones»¹⁰⁸) y tener presente que las pandillas son tan violentas como el contexto en que operan (la represión del gobierno y el emprendedurismo altamente competitivo y las técnicas de mercadeo de los narconegocios han acicateado su belicosidad).

7. LA VIOLENCIA INSTRUMENTAL DEL NARCOTRÁFICO Y SU PLATAFORMA MILITAR COMO HERENCIA DE LOS 80

El uso que el crimen organizado hace de la violencia es una herramienta selectiva para regular el mercado en una industria etiquetada como ilícita por el Estado¹⁰⁹. En términos simples: donde hay un monopolio de la plaza o un equilibrio de su distribución, la violencia es considerablemente menor. La violencia relacionada con la droga no es inevitable ni imprevisible, sino que obedece a un patrón relativamente fácil de discernir: lucha por la plaza que deja como secuela el descabezamiento de cárteles y sus coyunturales y recurrentes cambios en la correlación de fuerzas. Esa es una poderosa razón por la cual la Nicaragua de la posguerra, donde un solo grupo monopoliza la plaza y cobra el peaje a distintos cárteles, no ha sido tan sacudida por la violencia como sus vecinos del norte. Los territorios donde impera la narcoviolencia suelen ser plazas en disputa. El experto en narcotráfico Eduardo Buscaglia

107. Entrevista con el autor, 21.03.2014, Nogales, Sonora.

108. WOLF, Sonja. «Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Post-War El Salvador», en *Journal of Latin American Studies*, 41, 2009, p. 86.

109. FRIMAN, H. Richard. «Drug markets and the selective use of violence», en *Crime Law Soc Change*. DOI 10.1007/s10611-009-9202-4, 2009.

sostiene que la narcocracia mexicana ha extendido sus tentáculos y sus disputas allende sus fronteras:

Cuando grupos criminales mexicanos como *Los Zetas* pisan territorio guatemalteco y van a lugares como Zacapa, lo primero que hacen es comprar a las autoridades. (...) además de comprar a las autoridades locales, debido a que es un país con muy poca gobernabilidad política, llegan incluso hasta la oficina de Álvaro Colom para comprar a sus asesores y funcionarios cercanos; además colocan micrófonos en la oficina presidencial. Eso significa generar inestabilidad política. Al presidente Colom le han intentado hacer un golpe varias fuerzas políticas que fueron compradas por *Los Zetas* o alternativamente por Sinaloa, dos grupos que desde hace tiempo tienen una pugna en Guatemala¹¹⁰.

En esas arenas letales y movedizas, con la vida pendiente de un hilo, se han jugado y juegan el pan de cada día muchos centroamericanos. Como Chepe Melgar, que ahora vive en Virginia, pero que en su pueblo natal fue aterrado testigo del ingenio de los narcos:

Por trenes viajaba por México la droga. Hay otro narcotraficante. Es dueño de toda esa zona. A ese no le hacen nada. Tiene una flota de taxis para repartir la droga. Piensan que gentes andan, y mera drogan andan. Ahí en La Unión está. Ha hecho una atunera. Pero a esa atunera llega la droga. Son de esas latas de atún. Meten la droga en lata y la transportan. Eso todavía existe¹¹¹.

Es el mismo ardid del Chapo Guzmán: exportar cocaína embutida en latas de chiles jalapeños e introducirla a Estados Unidos por ferrocarril¹¹². Melgar también fue testigo de matanzas durante

110. HERNÁNDEZ, Anabel. *Los señores del narco*, Grijalbo, México, 2010, p. 571.

111. Entrevista con el autor, 4.03.2014, Lake Church, Virginia.

112. HERNÁNDEZ, Anabel. *Los señores del narco... op. cit.*, p. 172.

la guerra civil y sabe que unas experiencias y otras están asociadas. Pero a diferencia de Buscaglia, Melgar sabe que la narcocracia no es reciente. La narcocracia no es un fenómeno nuevo en la región. Nuevas son las sangrientas disputas y el protagonismo mexicano, que parece haber sustituido a otro actor más prominente. La actual narcoviolenia —de la que hoy escapan los centroamericanos— se asienta históricamente en el trípode que en los años 80 formaron la Central de Inteligencia Americana, los militares de la región y los narcotraficantes. Anabel Hernández, una de las más acuciosas investigadoras sobre este tema, nos muestra la impunidad que la colaboración con los operativos contrarrevolucionarios aseguraba a los narcos:

El 6 de julio de 1990, Lawrence Víctor Harrison hizo la siguiente declaración en el estrado de la corte federal de Los Ángeles, California, ante una sala vacía: “Miguel Ángel Félix Gallardo [el Jefe de jefes en los 80] me dijo que él pensaba que sus operaciones de tráfico de drogas eran seguras porque él suministraba armas a la *contra nicaragüense*”¹¹³.

Proveedor de aparatos de radio para el ahora extinto —o reciclado— cártel de Guadalajara, Harrison también declaró que en el rancho de Rafael Caro Quintero —liberado en 2013 después de 28 años de prisión por el asesinato del agente encubierto de la DEA Enrique Kiki Camarena— hubo un campo de entrenamiento de la *contra*. «Mi impresión es que la operación era ahí por orden del gobierno americano», testificó Harrison¹¹⁴. El agente de la DEA Héctor Berrelles, responsable de la Operación Leyenda, también constató los vínculos entre la CIA y el tráfico de drogas. Cuando denunció ante sus superiores las bases donde los aviones de la CIA trasegaban droga, le espetaron: «Manténgase alejado de esas bases. Son campos de entrenamiento, operaciones especiales»¹¹⁵. Un poco más

113. *Ibíd.*, p. 104.

114. *Ibíd.*, p. 106.

115. *Ibíd.*, p. 110.

al sur, el cofundador del cártel de Medellín, Carlos Lehder Rivas, confesó que su «empresa» le había entregado 10 millones de dólares a la *contra* a cambio de que la CIA le diera acceso al aeropuerto de Mena, en Arkansas¹¹⁶.

Recordemos que cuando el ahora Secretario de Estado John Kerry era senador, encabezó una comisión que en 1989 mostró la afilada y blanquecina punta del *iceberg*: Bajo juramento, el narco-trafficante colombiano Jorge Morales contó al senador Kerry que en 1984, mientras estaba siendo procesado por tráfico de drogas, dos agentes de la CIA le ofrecieron su libertad a cambio del depósito de 250 mil dólares mensuales en las arcas de la *contra*. Cuando la guerra terminó, Morales dijo haber donado tres millones de dólares a la causa contrarrevolucionaria. Kerry constató la veracidad de esta afirmación. Los pilotos de Morales realizaron repetidos vuelos con armas hacia Centroamérica y con drogas hacia Estados Unidos, con un lucro no menor a los 40 millones de dólares para la *contra*. En el Pulgarcito de América, el Hangar 4 del aeropuerto militar de Ilopango era el punto de partida de los niveos fletes rumbo a Gran Caimán y luego al sur de Florida. La CIA le pidió a la DEA detener las investigaciones sobre el Hangar 4, donde tenían lugar operaciones cuya legitimidad garantizaban¹¹⁷. La conclusión del informe Kerry de 1989 fue lapidaria:

Hay evidencia sustancial de tráfico de drogas a través de las zonas de guerra en el que participaron individuos, suplidores y pilotos de la *contra*; mercenarios que trabajaron con los contras; y apoyos de la *contra* en la región... Oficiales estadounidenses en Centroamérica no solucionaron el problema de las drogas por temor a poner en riesgo los esfuerzos de guerra contra Nicaragua... Y los altos mandos estadounidenses que diseñaban las políticas no fueron

116. *Ibíd.*, pp. 115-116.

117. DELAVAL, Craig, «Cocaine, Conspiracy Theories & The C.I.A. in Central America», en *Frontline*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/special/cia.html>

inmunes a la idea de que el dinero de la droga era una solución perfecta a los problemas financieros de la contra¹¹⁸.

Una década después, el informe Hitz de la CIA estableció que esa agencia supo que tres compañías involucradas en narcotráfico fueron contratadas para apoyar a «la contra» entre 1984 y 1988¹¹⁹. En ese informe hay numerosos detalles sobre la función de bisagra entre la CIA y los narcos que jugó Edén Pastora, hoy lugarteniente del FSLN en el estratégico río San Juan.

8. EMPRESAS MADE IN USA: KAIBILES AND CÍA., ATLCATL INC., ESCUADRONEROS S.A.

El nexo entre la política antiinsurgente de los Estados Unidos, el militarismo y los narcos son el eslabón perdido que conecta el pasado y el presente del narcotráfico en Centroamérica. Los escuadrones de la muerte y fuerzas élite (kaibiles y Batallón Atlacatl), entrenados por el ejército estadounidense para ejecutar operativos contra las fuerzas rebeldes¹²⁰, son actualmente piezas esenciales del narcorrompezabezas regional. Como el crecimiento del militarismo vino de la mano del crecimiento de la presencia militar estadounidense, Robert Holden prefiere hablar del poder militar estadounidense-centroamericano y así mostrar las verdaderas dimensiones y alcance del poder militar estadounidense en la región con el que el imperio apoyó y animó la contra-ofensiva de las

118. United States Senate. Subcommittee on terrorism, narcotics and international operations of the Committee on foreign relations. «Drugs, law enforcement and foreign policy», en 100th Congress, 2d Session, US Government Printing Office, Washington, 1989.

119. CIA. *Allegations of connections between CIA and the contras in cocaine trafficking to the United States*. (96-0143-IG), en <http://www.odci.gov/cia/publications/cocaine2/contents.html>, descargado el 4 de noviembre de 1998. La página electrónica existía hasta mayo de 2000. Streatfeild, 2003, p. 342.

120. SCANBILL, Jeremy. *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*. Paidós, Barcelona, 2008, p. 161.

oligarquías centroamericanas¹²¹. Estados Unidos dio a El Salvador una ayuda militar de 1.2 mil millones de dólares en la década de los 80 y la mitad a la vecina Honduras. A Guatemala le transfirió desde los 60 casi todas las pistolas y rifles que tenían en uso antes de que Israel se convirtiera en su principal proveedor. En total, dio 2.3 mil millones de dólares de ayuda militar directa¹²². Este apoyo creó una aleación Estado-militarismo: «En una perspectiva de largo plazo, el Estado guatemalteco ha sido un poder militar» y durante «treinta años de represión antipopular sistemática (1954-1985) y menos años de conflicto armado (...) [se] redefinió el papel de los militares como guardianes pretorianos del orden burgués»¹²³.

Tanto el conflicto como el proceso de paz sólo fueron posibles porque así convenía a los intereses de los Estados Unidos antes que por factores endógenos¹²⁴. América Latina fue primero bastión contra la penetración comunista. Con la caída del muro de Berlín, dejó de ser el campo de batalla de la Guerra Fría¹²⁵. Por eso Torres-Rivas concluye que «la democratización no fue una transición, sino el resultado de pactos acordados entre fracciones de la elite militar, empresarial y política guiadas por las iniciativas de “La Embajada”»¹²⁶. Pero esa dinámica bélica no pudo ser extinguida por decreto. Los ejércitos centroamericanos habían crecido. El de Guatemala, que a finales de los años 70 tenía 27 mil efectivos, a mediados de los 80 había alcanzado los 55 mil, sin contar los efectivos de la policía militarizada o de las fuerzas paramilitares. Su reducción a 15,500 soldados en 2004 era una bomba de tiem-

121. HOLDEN, Robert H. «The Real Diplomacy of Violence: United States Military Power in Central America 1950-1990», en *The International History Review*, Vol. 15, Nº 2, mayo 1993, pp. 283-322, pp. 283-285.

122. *Ibíd.*, pp. 304-306 y 311.

123. TORRES-RIVAS, Edelberto. *Estado en Guatemala: ¿orden con progreso?* PNUD, Guatemala, 2010, pp. 134-138.

124. KRUIJT, Dirk. *Guerrilla: Guerra y Paz en Centroamérica*. F&G Editores, Guatemala, 2009, p. 25.

125. *Ibíd.*, p. 260.

126. TORRES-RIVAS, Edelberto. «Las democracias malas de Centroamérica», en *Nueva Sociedad*, Nº 226, marzo-abril de 2010, pp. 52-56, p. 57.

po¹²⁷. ¿Qué hacer con los desalzados? Si los militares llegaron a ser 55 mil o más, los paramilitares alcanzaron 1.2 millones y se componían, según el cientista social holandés Dirk Kruijt, «en su mayoría de tropas indígenas auxiliares con licencia para matar, violar, quemar y destruir»¹²⁸. ¿Qué hacer con la más incontrolable fuerza paramilitar y las secuelas de resentimientos y potenciales vendettas? Kruijt calcula que más o menos una tercera parte de los combatientes de ambos lados —soldados, fuerzas paramilitares y guerrilleras— migraron a Estados Unidos como inmigrantes legales o indocumentados para escapar de una situación desesperada¹²⁹.

Otros quedaron como parte de una herencia no pedida. Esta herencia, vista desde la segunda década del siglo XXI, no parece tan nítida. Pero sí lo era a mediados de los 90, cuando Edelberto Torres-Rivas escribió:

Una de las formas más expresivas del desorden en varias sociedades de la región viene de las diversas manifestaciones violentas de guerreros que no quieren el reposo porque son víctimas, en los límites de la subjetividad, de un heroísmo sin gratificación. Decenas de jóvenes hicieron la guerra a la espera de recompensas ciertas. Los desmovilizados de la “contra” nicaragüense, los ex soldados sandinistas, la tropa salvadoreña dada de baja como resultado de los Acuerdos de Paz, que también incluye a ex guerrilleros del FMLN retirados, forman un grupo homogéneo que se define por la negativa: son excampesinos, fueron jóvenes, carecieron de oportunidad para alguna calificación profesional. Son el resultado humano de la negación del sistema, que defendieron/amenazaron y que ahora no los puede incorporar. Constituyen, a contrapelo de sus derechos, un factor de desorden reiterado¹³⁰.

127. KRUIJT, Dirk. *Guerrilla: Guerra y Paz en Centroamérica...* op. cit., p. 71.

128. *Ibíd.*, pp. 70-71.

129. *Ibíd.*, p. 232.

130. TORRES-RIVAS, Edelberto. «El caos democrático», en *Nueva Sociedad*, N° 144, julio-agosto 1996, pp. 152-168, p. 160.

Para muchos de los desalzados, la tabla de salvación económica se las lanzó el narcotráfico. Funcionarios guatemaltecos reconocen que «desde que inició su colaboración con los capos guatemaltecos, el Chapo reclutó a desertores kaibiles, la fuerza especial del ejército de Guatemala», que fue otrora promovida por el actual presidente Otto Pérez Molina¹³¹. El nexo kaibiles-narcos mexicanos ha sido corroborado por varios prestigiosos periodistas, como Anabel Hernández¹³², Ricardo Ravelo («Aunque el brazo armado del cártel del Golfo surgió de las entrañas del gobierno mexicano (...) en los últimos años se ha fortalecido con desertores del ejército de Guatemala, los llamados Kaibiles»¹³³), Malcolm Beith («antiguos soldados guatemaltecos convertidos en Zetas»¹³⁴), Diego Enrique Osorno («instructores *kaibiles* venían desde Guatemala a dar dos cursos anuales para los nuevos soldados de la banda»¹³⁵), Ana Lidia Pérez («Con ayuda de los kaibiles, [Otto Roberto] Herrera convirtió el Petén en bodega del cártel de Sinaloa»¹³⁶) y Francisco Goldman («el FBI informó que treinta antiguos kaibiles del ejército de Guatemala habían sido reclutados como asesinos a sueldo e instructores por los Zetas (...). Las decapitaciones, decían los informes, eran perpetradas de una manera especial asociada a los kaibiles, que usaban bayonetas muy afiladas»¹³⁷).

La herencia es más ominosa por el hecho de que la colaboración narcos-militares no se reduce a los militares en retiro. Francisco

131. CARRASCO ARAIZAGA, Jorge y ESQUIVEL, J. Jesús. «En Guatemala, bajo protección», en RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael (coord.), *El imperio del Chapo*, en colaboración con el equipo de reporteros de la revista *Proceso*. Editorial Planeta Mexicana, México, 2012, pp. 156 y 159.

132. HERNÁNDEZ, Anabel. *Los señores del narco...* op. cit., p. 399.

133. RAVELO, Ricardo. *Crónicas de sangre. Cinco historias de los Zetas*. Debolsillo, México, 2010, p. 95.

134. BEITH, Malcolm. *Hasta el último día*. Ediciones B, México, 2012, p. 10.

135. OSORNO, Diego Enrique. *La guerra de Los Zetas...* op. cit., p. 102.

136. PÉREZ, Ana Lidia. *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*. Grijalbo, México, 2011, p. 139.

137. GOLDMAN, Francisco. *El arte del asesinato político. ¿Quién mató al obispo?* Editorial Anagrama, Barcelona, 2009, p. 416.

Goldman señaló el mellizaje de militares y crimen organizado: «Los guatemaltecos del ejército se habían hecho ricos por medio de actividades ilícitas como el narcotráfico, el secuestro, el robo de vehículos, el contrabando, las extorsiones, entre otros»¹³⁸. Según los reporteros de la revista *Proceso*:

Inalcanzable para el gobierno mexicano, Joaquín *el Chapo* Guzmán se ha movido a sus anchas en Guatemala y Honduras, bajo la protección de un cerco “militar” para dirigir personalmente el trasiego de drogas desde Centroamérica hasta México y Estados Unidos¹³⁹.

Amparado en ese confortable apadrinamiento, el Chapo pudo establecerse por temporadas en la capital de Guatemala: «En febrero y marzo de 2010 se le ubicó en el complejo residencial Majadas, donde tenía dos o tres casas»¹⁴⁰. La misma fuente confidencial denunció que

los cuidan militares mexicanos, guatemaltecos y hondureños, además de la protección que recibe de los policías de las zonas por donde se mueve. En la frontera con El Salvador, al sureste de Guatemala, también se han localizado equipos de escuchas que trabajan para él.

El Chapo se movía en helicópteros y una de sus empresas predilectas era Transportes Aéreos de Guatemala (TAG)¹⁴¹, propiedad del general retirado Francisco Ortega Menaldo, de inimitable CV: veterano de la guerra civil de los 70 y 80, casado con la hija del exgeneral y expresidente Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), pieza vital en el lavado de dinero del expresidente Portillo, vinculado a la CIA cuando dirigió la inteligencia militar en los 80, miembro de «La Cofradía» (banda de la cúpula militar dedicada al narcotráfico

138. *Ibíd.*, p. 315.

139. CARRASCO ARAIZAGA, Jorge y ESQUIVEL, J. Jesús. «En Guatemala, bajo protección»... *op. cit.*, p. 151.

140. *Ibíd.*, p. 152.

141. *Ibíd.*, p. 153.

y el contrabando de armas desde los 80) y formado en 1976 en la Escuela de las Américas (SOA) de Fort Benning, Georgia¹⁴². Es decir, un magnífico ejemplar del sólido y fecundo contubernio entre narcos, militares y agencias estadounidenses.

9. EL PODER ACTUAL DE LOS MILITARES: RETORNOS Y CONTINUIDADES

La reducción numérica de los aparatos militares no supuso un desmontaje concomitante de su influjo político y su cultura. La sombra de las bayonetas es alargada. Wolseth sostiene que la presencia de consejeros militares estadounidenses en Honduras creó un ambiente en el cual las tácticas autoritarias y armamentistas fueron la norma entre los militares y policías hondureños (entidades que, de hecho, fueron separadas hasta los años 90). Información recientemente desclasificada de la CIA reveló que John Negroponte —embajador de Estados Unidos en Honduras en los años 80— había urgido a los militares al uso de las llamadas tácticas militares sucias contra la población hondureña. Negroponte hizo arreglos con militares argentinos para que entrenaran a las fuerzas militares hondureñas. Ese entrenamiento y guerra sucia —insiste Wolseth— son moneda corriente en la Honduras de hoy en la forma de ejecuciones extrajudiciales de jóvenes y niños pobres y sin techo¹⁴³. Las políticas de cero tolerancia y el uso de los Cobras son el espaldarazo formal a ese legado de autoritarismo y ejercicio del poder por medios violentos. La violencia es, desde esta óptica, una herencia y extensión del período de guerra. Los violentos reproducen una cultura basada en el saber hacer que absorbieron en los 70 y 80. Los poderes fácticos pueden aceptar

142. PEACOCK, Susan C. y BELTRÁN, Adriana. *Hidden powers in post-conflict Guatemala. Illegal armed groups and the forces behind them*. Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, 2003, pp. 16-17, en <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Hidden%20Powers%20Long%20Version.pdf>

143. WOLSETH, Jon. *Jesus and the gang... op. cit.*, pp. 12-13.

un lugar en la sombra, pero no una renuncia a sus métodos y una pérdida total del timón que los conduce hacia una continua acumulación originaria.

Un curioso efecto —paradójico a la luz de la información anteriormente expuesta— de la creciente violencia y narcoactividad es el reforzamiento del poderío militar que, como en los viejos tiempos, también cuenta ahora con la bendición y el mecenazgo del Tío Sam. Todo ocurre bajo el paraguas de la ideología de la seguridad ciudadana, que hunde sus raíces en la mixofobia, el miedo líquido y el prurito desbocado de la vigilancia que deviene en un declive en la autonomía de la justicia penal, ahora supeditada al populismo punitivo. El *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (2010) nos dice que de 2006 a 2010, El Salvador experimentó un incremento de casi un 20% en su presupuesto de defensa, Guatemala casi el 16% y Honduras fue del 64%¹⁴⁴. En Honduras, durante 2011, el Pentágono incrementó su gasto militar en 71% con respecto al año anterior, aportando 53.8 millones de dólares. Según datos del Departamento de Estado, entre 2008 y 2012, la ayuda financiera anual que Washington ha destinado a la región centroamericana para la lucha contra el narcotráfico ha aumentado en 75%, alcanzando un total de 496 millones de dólares. O más de 600 millones, si añadimos los 107 de 2013¹⁴⁵. Sobre estos cimientos financieros se asienta un proceso de remilitarización de la región. Una opción por apagar el fuego con gasolina, pues fortalece a los bastiones de la peste que se quiere curar.

En Guatemala abundan los síntomas de que el pasado de cañón, canana y bayoneta quiere regresar. O se resiste a irse. Las normas de la justicia transicional nunca fueron internalizadas

144. DONADIO, Marcela y DE LA PAZ TIBILETTI, María. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2010*. RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), Buenos Aires, 2010, p. 52, en <http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>

145. TRUCCHI, Giorgio. «Centroamérica se remilitariza para la “guerra contra la droga” impuesta por Washington, en *Rebelión*, 2-10-2012, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=156966>

por los actores claves de los acuerdos de paz¹⁴⁶. El asesinato del obispo Juan Gerardi en abril de 1998 mostró la resistencia de la cúpula militar guatemalteca a los acuerdos de paz y al esclarecimiento de los crímenes y sus responsables¹⁴⁷. La exhaustiva investigación de los fiscales, y del periodista Francisco Goldman, establecieron que las órdenes y los ejecutores emanaron del Estado Mayor Presidencial y que

el asesinato del obispo Gerardi y sus repercusiones coincidieron con una feroz campaña conducida por el gobierno contra organizaciones de derechos humanos y contra la Iglesia católica en particular. En septiembre, en un discurso dedicado a cadetes graduandos, el presidente Arzú llamó a los activistas de derechos humanos “casi traidores de la patria”¹⁴⁸.

Esa etiqueta obró como una patente de corso a los represores, cuyos abusos no tardaron en verse: el allanamiento intimidatorio de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) en marzo de 2002; las amenazas a muerte contra monseñor Ramazzini, obispo de San Marcos, y contra los antropólogos forenses que trabajan en exhumaciones en cementerios clandestinos, y a religiosos católicos que trabajan en el Quiché y San Marcos; el asesinato de testigos clave en casos de corrupción; el incendio de la casa parroquial de Nebaj, que consumió documentos originales de la investigación Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) que dan cuenta de las espantosas carnicerías que fueron los operativos de tierra arrasada; la masacre —cometida por soldados— de ocho indígenas kichés que, en octubre de 2012, en Totonicapán, se manifestaban por mejoras en los

146. OETTLER, Anika. «Encounters with History. Dealing with the Present Past in Guatemala», en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 81, octubre 2006, pp. 3-19, p. 5.

147. HERNÁNDEZ PICO, Juan. «A Political Crime That's Threatening The Peace Process», en Revista *Envío*, N° 205, agosto 1998, en <http://www.envio.org.ni/articulo/1381>

148. GOLDMAN, Francisco. *El arte del asesinato político... op. cit.*, p. 164.

servicios de energía eléctrica y contra reformas constitucionales y educativas; el asesinato del empresario Edgar Ordóñez Porta, que competía con los militares en el negocio de la refinación del petróleo; la ejecución extrajudicial de la campesina quekchí Rosa PecChub, y la desaparición del campesino quekchí Carlos CocRax a manos de terratenientes invasores; la desaparición de Mayra Gutiérrez, por sacar a la luz las redes de adopción ilegal; las numerosas víctimas de la limpieza social y otras epidémicas manifestaciones del Estado de mafia corporativa, esa «nefasta alianza entre sectores tradicionales de la oligarquía, algunos “nuevos empresarios”, elementos de la policía y el ejército y delincuentes comunes, que denunció Amnistía Internacional en un informe significativamente titulado “El legado mortal de Guatemala: el pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos”»¹⁴⁹. Son una muestra homeopática en el siglo XXI de las curas antiinsurgentes de los años 70 y 80.

En Honduras tenemos fresco el asesinato de Carlos Mejía Orellana, gerente de mercadeo de Radio Progreso, como colofón de una ola de amenazas, allanamientos y otros actos de asedio que arreciaron tras el golpe de Estado de Micheletti, un sangriento ritual en el que los militares confirmaron la persistencia de su dominio con una cadena de asesinatos extrajudiciales¹⁵⁰.

Ese retorno del militarismo tras un estado larvario puede trastocar lo que Torres-Rivas llama «Estado artillado»¹⁵¹ en un artillamiento que acaba por tragarse el Estado. Ese artillamiento queda consagrado y fortalecido con el apoyo financiero del go-

149. HERNÁNDEZ PICO, Juan. «The Armed Wing of the “Hidden Powers” in Action», en Revista *Envío*, N° 249, abril 2002, en <http://www.envio.org.ni/articulo/1572>; FALLA, Ricardo. «Tonicapán: The story of the first massacre since the peace», en Revista *Envío*, N° 376, noviembre 2012, en <http://www.envio.org.ni/articulo/4622>; Amnistía Internacional. *El legado mortal de Guatemala: el pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos*. EDAI, Madrid, 2002, en <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/23400102.ext?CMD=VEROBJ&MLKOB=17347204747>

150. Equipo Envío. «¿Un crimen perfecto?», en Revista *Envío*, N° 387, junio 2014, pp. 41-46.

151. TORRES-RIVAS, Edelberto. *La piel de Centroamérica*. FLACSO, San José, 2007, p. 116.

bierno estadounidense, y ha recibido confirmaciones en el gobierno de Alfonso Portillo —cuando hubo tres exmilitares presidiendo ministerios que a su vez saturaron de militares retirados¹⁵²; en el acceso del general Otto Pérez Molina, y lo que representa, al poder ejecutivo; en el golpe de Estado en Honduras; en el control sin fisuras que el FSLN *reloaded* ejerce sobre la policía y el ejército —con la concomitante disolución de la neutralidad partidaria—, y en el nombramiento como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, y luego de Defensa Nacional, en El Salvador, del general David Munguía Payés, Orden de Santa Bárbara, concedida por el Ejército de Venezuela (1993) por formar parte de la «Legión de Honor de la venerable Cofradía Universal de Hombres descendientes de indomables, flecheros, ballesteros, catapulteros y cañoneros».

Las políticas antimaras —cuyo garfio desguaza a mareros y no mareros— son otra vertiente de esa remilitarización. En El Salvador son un síntoma de que la Policía Nacional Civil —que emerge de los acuerdos de paz, pero que desde sus orígenes fue penetrada por los viejos militares que combatieron a la guerrilla con torturas y masacres— se inscribe en una tradición marcada por el autoritarismo y el desprecio por los derechos humanos, la carencia de capacidades investigativas y los abusos¹⁵³. Las leyes draconianas y el patrullaje militar obedecen a la lógica del populismo punitivo y por eso forman parte de la dinámica que transmuta la democracia electoral en lo que Sonja Wolf llama «autoritarismo electoral»¹⁵⁴.

Tres saldos resumen los resultados de esta dinámica. Primer saldo: el militarismo gana terreno. No consigue tomar de nuevo la sartén por el mango. Pero su lógica y sus métodos —apenas remo-

152. HERNÁNDEZ PICO, Juan. «The Armed Wing of the “Hidden Powers” in Action»... *op. cit.*

153. WOLF, Sonja. *The politics of gang control. NGO advocacy in post-war El Salvador*. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy. University of Wales, Aberystwyth, 2008, p. 52.

154. WOLF, Sonja. «Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Post-War El Salvador», en *Journal of Latin American Studies*, 41, 2009, pp. 429-465, p. 431.

zados con el barniz conceptual de la seguridad ciudadana— se imponen como la ruta más expedita para poner orden en la inestable y convulsa Centroamérica de posguerra. Segundo saldo: Atenazados por múltiples miedos, muchos centroamericanos recurren a la seguridad privada, un negocio siempre boyante, administrado, asesorado y/o detentado por militares y exmilitares. En 2008 en Guatemala había 120 mil guardias privados versus 19,974 policías. En Honduras eran 60 mil versus 12,301. En El Salvador, 21,146 versus 16,737¹⁵⁵. Con 611 guardias privados por cada 100 mil habitantes, en 2008 Centroamérica destacó como una de las áreas con mayores ventas privadas de seguridad. Se colocó por encima de los 435 de México, 427 de Colombia y los 240 de Venezuela¹⁵⁶. Tercer saldo: el terreno ganado en las dos áreas anteriores deja a los militares en mejor posición para fortalecer sus narconegocios. Y la violencia continúa. Las búsqueda de asilo también.

10. MUY POCOS CASOS DE ASILO

Con el que acaso luce como un dilatado excursu, intento explicar que las más crueles manifestaciones de violencia en Centroamérica están asociadas a la relación de los Estados Unidos con la región y los eventos que la han marcado: deportaciones de pandilleros, mercado de drogas (consumidores y, con el madrinazgo de la CIA, socios transportistas), empoderamiento de los militares, la creación y entrenamiento de cuerpos represivos primero ocupados con los crímenes legítimos y luego dedicados al crimen ilegal, y mercado de armas que abastece al crimen corporativizado y tiene un efecto de copa de champán sobre el crimen de tenderete y canasto. Si el derecho al asilo se reclamara con base en algún tipo de responsabilidad moral, el destacado papel de Estados Unidos como mercado de la droga, abastecedor de armas y educador de

155. FLORQUIN, Nicolas. *A Booming Business. Private security and small arms*. Small Arms Survey 2011, Ginebra, 2011, pp. 100-133, pp. 104-105.

156. ARGUETA, Otto. *Private Security in Guatemala: The Pathway to Its Proliferation*. GIGA German Institute of Global and Area Studies. GIGA Working Papers n° 144, septiembre 2010, p. 11.

narcomilitares lo convertiría en refugio casi exclusivo y obligatorio, pues ni antes ni ahora pueden las grandes potencias producir un problema en un punto del planeta y pretender que el problema y sus consecuencias se queden embotellados ahí, sin que les salpique. Pero los organismos humanitarios no han explicado y apelado a estos antecedentes. Han deshistorizado las solicitudes de asilo y se han concentrado en el segmento de población que mejor pueden vender a la compasión de la opinión pública.

La ley de refugio de 1980 fue la primera enmienda comprensiva en Estados Unidos de la ley de migración, diseñada para hacer frente a los nuevos conflictos bélicos con una política clara y soluciones flexibles a fin de adaptarse a las condiciones cambiantes de un mundo turbulento, según afirmó Maurice A. Roberts, conocido como «el decano de la ley migratoria»¹⁵⁷. Sin embargo, las tasas de éxito de las aplicaciones al refugio y las formas de argumentar de los organismos humanitarios —que no apelan al corazón de la ley de refugio, sino a la piedad hacia los infantes— no son un indicador de su claridad y flexibilidad. Los abogados migratorios tampoco corroboran el optimismo de quien fuera uno de los cerebros tras esa ley. Las cifras nos dicen que los casos de asilo ganados por los centroamericanos son casi insignificantes, si las comparamos con los miles de solicitudes.

CASOS DE ASILO GANADOS POR CENTROAMERICANOS EN 2003-2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EL SALVADOR	121	162	248	593	556	487	322	303	259	327
GUATEMALA	320	383	387	632	675	546	507	460	480	536
HONDURAS	43	51	83	91	105	95	85	116	132	234
NICARAGUA	16	7	24	35	43	51	39	35	32	35
TOTAL	500	603	742	1,351	1,379	1,179	953	914	903	1,132

Fuente: United States. Department of Homeland Security. Yearbook of Immigration Statistics: 2012. Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2013.

157. ROBERTS, Maurice A. «The U.S. and refugees: the refugee act of 1980», en *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 12, N° 1/2, African Refugees and Human Rights, primavera-verano, 1982, pp. 4-6, p. 4.

En cierta forma, las políticas de asilo y refugio de los EUA pueden ser relacionados con una tácita admisión de su responsabilidad en los conflictos; por eso la concesión del asilo se vincula al cálculo geopolítico y la presión de las condiciones internas. En ausencia de presiones, las cortes migratorias regatean el asilo apelando a los exigentes entresijos de la ley. No a su flexibilidad. Por eso el gobierno estadounidense concedió a cuenta gotas el refugio a los salvadoreños y guatemaltecos en los años 80 (al 3% de los solicitantes o menos), aduciendo que no eran refugiados, hasta que una coalición de la sociedad civil, liderada por las iglesias evangélicas, interpuso una demanda que fue aprobada en enero de 1991: *American Baptist Churches versus Thornburgh Settlement Agreement* (ABC). Después de casi seis años de arduas y complejas argumentaciones, las iglesias le torcieron el brazo al fiscal general y al director de migración para conseguir, simplemente, la aplicación de la ley de refugio, un triunfo que en sustancia se apoyó en la bárbara represión que guatemaltecos y salvadoreños padecían en sus países y que hasta entonces no era reconocida por el gobierno estadounidense¹⁵⁸.

No está claro que el actual enfoque en los menores —minoría entre los centroamericanos que huyen de la violencia y no tan menores— sea una mejor táctica. Solo está claro que el único tanto que la sociedad civil estadounidense ha marcado a favor de los refugiados salvadoreños y guatemaltecos apuntó hacia la médula de la ley de refugio: acoger a las víctimas de la violencia. Al acuerdo de la ABC apeló William, salvadoreño que vive en Los Ángeles y asesora un grupo juvenil de indígenas kichés. Llegó a Estados Unidos a los 16, siendo un menor. Hoy tiene 50. En cuanto pudo se acogió a ABC. No a ninguna iniciativa que beneficiara a los menores.

La insistencia en los menores ha revuelto el río de las discusiones migratorias de tal manera que, por el momento, solo

158. BLUM, Carolyn Patty. «The Settlement of American Baptist Churches v. Thornburgh: Landmark Victory for Central American Asylum-Seekers», en *Int'l J. Refugee L.* 347 (1991), disponible en <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1967>

los pescadores republicanos han obtenido ganancias. Cuando el fiscal general Eric Holder anunció que un partenariat con AmeriCorps —programa federal que ofrece representación legal a niños indocumentados— garantizaría «los derechos de los miembros más vulnerables de la sociedad» (así es, dijo: «miembros») y que «la manera en que tratamos a los más necesitados, especialmente a los jóvenes que deben enfrentar procesos por haber migrado —muchos de los cuales están huyendo de la violencia, la persecución, el abuso o el tráfico— toca el núcleo de lo que somos como nación»¹⁵⁹, no hizo una declaración efectiva, sino una que atizó el fuego xenófobo de quienes, como Ryan Lovelace, columnista de la *National Review*, opinan que esas declaraciones, y la posibilidad de suspender un proceso de deportación acogiendo a la Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), servían como un imán para atraer ilegales¹⁶⁰. Quizás al señor Lovelace no le falte razón: la desproporción entre la cantidad de menores detenidos en los EUA y en México es llamativa. Los menores no acompañados de Guatemala, Honduras y El Salvador en EUA tienen mucho mayor peso porcentual dentro del total de detenidos. En 2013 fueron 20,805 de los 106,420 deportados (19.5%). Ese año en México solo fueron 5,389 de 77,232 (7%). El año anterior las proporciones habían sido del 11 y el 4 por ciento en Estados Unidos y México, respectivamente¹⁶¹. ¿Significa esto que algunos migrantes se están poniendo en manos de las autoridades migratorias, apelando al amparo de una legislación y procedimientos temporalmente benévolos? Es posible. Si es así, fue una táctica efectiva hasta que la administración de Obama retrocedió y nuevamente hizo alarde del rigor con que aplicaban la ley, insistiendo en que los niños serían devueltos a sus países de origen.

159. LOVELACE, Ryan. «Kids Without Borders»... *op. cit.*

160. *Ibíd.*

161. UNHCR. *Children on the run...* *op. cit.*, p. 16; Centro de Estudios Migratorios. *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2013...* *op. cit.*, p. 131.

11. DE LA PETICIÓN DE REFUGIO A FORZAR EL ASILO

Bauman sostiene que «los refugiados son residuos humanos, incapaces de desempeñar ninguna función de utilidad en el país al que han llegado y en el que permanecen de manera temporal, y sin ninguna intención ni perspectiva realista de verse asimilados e incorporados al nuevo cuerpo social»¹⁶². En un ensayo titulado *We Refugees*, que Hannah Arendt escribió en 1943, dos años después de su arribo a Estados Unidos, esta autora dice que difícilmente podía imaginar una actitud más peligrosa que la discriminación que la sociedad aplica como un arma y que permite matar sin derramar sangre, debido a que los pasaportes y certificados de nacimiento habían dejado de ser documentos formales para convertirse en un asunto de distinción social¹⁶³. Años después, en *Los orígenes del totalitarismo*, Arendt afirmó que la fundamental privación de derechos humanos se manifiesta, primero y ante todo, en la privación de un lugar en el mundo donde las opiniones sean significativas y las acciones efectivas. Por eso quienes carecen de derechos humanos son privados «no del derecho a pensar lo que les plazca, sino del derecho a opinar»¹⁶⁴.

Esta visión empalma con la visión que Eurípides plasmó en la tragedia «Fenicias», en el diálogo sobre las penurias del exilio entre el desterrado Polinices y su madre Yocasta:

YOCASTA. —¿Cuál es su rasgo esencial? ¿Qué es lo más duro de soportar para los desterrados?

POLINICES. —Un hecho es lo más duro: el desterrado no tiene libertad de palabra.

YOCASTA. —Eso que dices es propio de un esclavo: no decir lo que piensa¹⁶⁵.

162. BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Editorial Paidós, Barcelona, 2005, p. 103.

163. ARENDT, Hannah. *The Jewish writings*. Schocken Books, Nueva York, 2007, p. 273.

164. ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism... op. cit.*, p. 296.

165. Eurípides. «Fenicias», en *Tragedias III*. Editorial Gredos, Madrid, 1979, p. 114.

La parresía —libertad de palabra, de decirlo todo, o bien: libertad de opinar sin restricciones— distinguía al ciudadano griego de los esclavos y los bárbaros. El parresiastés es aquel que dice la verdad. Según Foucault, el que dice lo que debe decirse para los otros resulta desconcertante «no tanto por la aceptación o la coincidencia con lo que se dice, un cierto estar de acuerdo, sino porque convoca a una tarea», y porque transmite «una incitación en la que de tal modo llama la verdad que pone en acción hacia sí, procura condiciones para el cuidado de sí. Es un discurso como mano amiga que acompaña y desafía»¹⁶⁶. Pero dice su verdad porque tiene ese derecho. La condición del exilio produce los «parresiasless», los no autorizados para decirlo todo. Los sin papeles devienen sin palabra. Ni siquiera —o sobre todo— la que concierne a su destino. Y ese es el rasgo que Polinices considera la mayor privación de los desterrados. «Si no se tiene el derecho de hablar libremente —sostiene Foucault, explicitando el argumento de Polinices—, se es incapaz de ejercer ningún tipo de poder, y de este modo se está en la misma situación que un esclavo»¹⁶⁷.

Y eso es lo que ocurre, según Giorgio Agamben, en el sistema del Estado-nación, donde «los pretendidos derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de cualquier tutela y de cualquier realidad desde el momento mismo en que deja de ser posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado»¹⁶⁸. La presunta universalidad de los derechos del hombre queda así constreñida a la función histórica: la inscripción de la criatura humana en el orden jurídico-política del Estado-nación. Por efecto de esta biopolítica, el nacimiento es el portador inmediato de la soberanía, pero el hombre como tal —supuesto portador de esos derechos— se disipa para dar paso al ciudadano¹⁶⁹. El nacimiento aparece como base de los derechos, pero el ejercicio

166. FOUCAULT, Michel. *Discurso y verdad en la antigua Grecia*. Paidós, Buenos Aires, 2004, p. 28.

167. *Ibíd.*, p. 56.

168. AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare life*. Stanford University Press, Stanford, 1998, p. 126.

169. *Ibíd.*, pp. 20-21.

de esos derechos está ligado a la nación. Por eso el refugiado, en el que nación y nacimiento están disociados, muestra la oculta vulnerabilidad de la vida desnuda. El refugiado «representa la primera y única aparición real del hombre sin la máscara del ciudadano que constantemente le encubre»¹⁷⁰. El refugiado es una figura inquietante porque muestra cómo el ordenamiento jurídico del Estado-nación rompe la identidad entre hombre y ciudadano. Partiendo de que el exilio es la figura de la vida en su inmediata y originaria relación con el poder soberano, Agamben sostiene que el refugiado es la única categoría en la que hoy nos es dado entrever las formas y los límites de la comunidad política por venir. El refugiado podría ser, a su juicio, la única figura a partir de la cual reconstruir la filosofía política, una vez que nos decidamos a abandonar sin reservas los conceptos fundamentales con los que hasta ahora hemos representado a los sujetos de lo político: el Hombre, el ciudadano con sus derechos, el pueblo soberano, el trabajador, etc.¹⁷¹.

El planteamiento de Agamben pierde capacidad explicativa no porque sea inútil cuando habla de total carencia de derechos, como sostienen los críticos que lo rebaten echando mano del inalienable derecho a tener derechos que asiste a todos, según Arendt¹⁷², sino por haber elegido una metáfora equivocada: la condición de exiliado no remite a la vida desnuda, sino a la carencia de palabra, a no poder decir y decidir sobre el propio destino, a una condición política que se ubica más allá de la política, como la del esclavo en la Grecia Antigua, según sostuvo hace más de dos mil cuatrocientos años Eurípides por boca de Polinices.

La mayoría de los centroamericanos que ingresan a Estados Unidos optaron por no ceder esa palabra. La diferencia entre

170. AGAMBEN, Giorgio. *Política del exilio*. Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura, Barcelona, N° 26-27, 1996, p. 46.

171. AGAMBEN, Giorgio. *Means without End...* op. cit., p. 16.

172. ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism...* op. cit., p. 296; OWENS, Patricia. «Beyond “Bare Life”: Refugees and the “Right to Have Rights”», en BETTS, Alexander y LOESCHER, Gil (eds.), *Refugees in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 133-150.

los millones de indocumentados que evadieron los controles migratorios y los miles de aplicantes al asilo consiste en que los segundos han cedido a los jueces y otros funcionarios de migración la última palabra sobre su posibilidad de permanecer en Estados Unidos. Los primeros no renunciaron a esa palabra. La mayoría de los centroamericanos se está concediendo el refugio por su propia mano. Las y los indocumentados distribuidos en miles de ciudades de Estados Unidos tienen en común no haber renunciado a decir su palabra. Se niegan a ser *homo sacer*, consagrados a la muerte en la que a veces deviene la deportación. No le cedieron al Estado todo el derecho a decidir sobre su futuro inmediato.

Agamben afirma que «la supervivencia política de los hombres sólo es pensable hoy en una tierra donde los espacios de los Estados hayan sido perforados y topológicamente deformados y en que el ciudadano haya sabido reconocer al refugiado que él mismo es»¹⁷³. Lo que está ocurriendo es que son los indocumentados quienes perforan y penetran los espacios de los Estados y reconocen a los ciudadanos en potencia que ellos mismos son. Por lo pronto, los migrantes se están tomando los lugares frescos por su propia mano. Los 11,598 centroamericanos que solicitaron asilo en Estados Unidos en 2013 probablemente apenas representan el 3% de los que entraron ese año sin papeles. La migra mexicana calcula que por cada detenido hay tres migrantes más que escaparon del alargado colador de migrantes en que por voluntad de sus políticos se ha convertido México¹⁷⁴. Y en Estados Unidos, desde 1990 hasta 2010, se expulsó a un promedio de casi 180 mil migrantes por año, pero en ese lapso lograron entrar 8 millones, casi 381 mil cada año¹⁷⁵.

173. AGAMBEN, Giorgio. *Means without End... op. cit.*, p. 26.

174. COSS NOGUEDA, Magda. *Tráfico de armas en México... op. cit.* p. 127.

175. U.S. Department of Homeland Security. ENFORCE Alien Removal Module (EARM), enero 2011. Enforcement Integrated Database (EID), diciembre 2010. PASSEL, Jeffrey, D' VERA, Cohn y GONZÁLEZ BARRERA, Ana. *Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed*, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., septiembre 2013, p. 6.

Tampoco es el asilo el principal peldaño previo a la residencia: los 3,623 refugiados/asilados salvadoreños que obtuvieron un ajuste de estatus como residentes apenas representaron el 2.5% de los 146,980 salvadoreños que, entre 1991 y 1996, se asentaron legalmente en Estados Unidos. Ni siquiera en su edad de oro —con la implementación de la ley de refugiados de 1980— el asilo/refugio fue una vía masiva hacia el establecimiento legal en los Estados Unidos. Entre 1987 y 1996, solo 31,921 refugiados y asilados centroamericanos accedieron a la residencia permanente¹⁷⁶. Esta cifra representó apenas el 5% de los 589,577 centroamericanos legalmente admitidos, cifra que incluye a los que ingresaron por la puerta grande abierta a los familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses (cónyuges, hijos o padres). También equivale a solo el 3.5% de los indocumentados que había en 1996, lo cual da una idea de lo lejos que estaba ese ajuste de estatus de ser una solución a la indocumentación. De hecho, los centroamericanos que desde los años 70 hasta 2004 usaron la ruta del refugio como vía de acceso a la residencia, apenas equivalen al 6% de los 660,000 centroamericanos indocumentados de 1996¹⁷⁷.

Mientras sigue la tercia de tirios y troyanos, en la que republicanos y demócratas están enzarzados, los centroamericanos, que merecen el refugio por las razones expuestas y se les otorga con mezquina tibieza, siguen concediéndoselo por propia mano.

176. U.S. Immigration and Naturalization Service, 1997, p. 99.

177. *Ibíd.*, p. 198.

RESEÑAS CURRICULARES

JOAQUÍN A. MEJÍA R.

(Coordinador)

Hispano-hondureño. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; doctor y maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por el Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas» de la Universidad Carlos III de Madrid (sobresaliente *cum laude* por unanimidad); candidato a doctor y diploma de estudios avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Investigación «Ortega y Gasset», adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. En calidad de autor y coordinador ha publicado 13 libros, capítulos en libros colectivos, manuales populares y artículos en revistas sobre temas relacionados con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Desde 2002 representa a víctimas de violaciones a derechos humanos ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Actualmente es investigador del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación/ Radio Progreso; comisionado de la Comisión Multinacional de la Alianza por la Paz y la Justicia que le da seguimiento al proceso de reforma del sector justicia y seguridad en Honduras; profesor visitante en la Especialidad de Justicia Constitucional de la Universidad Autónoma de Coahuila en México; y miembro de la red de colaboradores y expertos de Checks & Balances en Ecuador. jamejiarivera@eric-sj.org / jamejiarivera@gmail.com

GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN

(Coordinador)

Mexicano. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Maestro y doctorante en el programa de estudios avanzados en Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas» en la Universidad Carlos III de Madrid. Maestro y doctorante en el programa de Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación «Ortega y Gasset» en Madrid. Profesor de Derecho a la Información en la Universidad de Guadalajara, asesor del Gobierno de Jalisco en materia de Gobierno y Datos Abiertos, asesor jurídico de la Comisión por la Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara y profesor invitado de la Universidad Autónoma de Coahuila.

ALEXIS JOSUÉ MURILLO RIVERA

(Coordinador)

Hondureño. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales con Orientación en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Máster en Derechos Humanos y Educación para la Paz (*cum laude*) por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA) de la Universidad Nacional en Heredia, Costa Rica. Diplomado en Géneros, Feminismos y Diversidades por el Instituto de la Mujer en San José, Costa Rica. Ha sido pasante legal en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en Washington, D.C. Se ha desempeñado como investigador/consultor en el Proyecto de Reivindicación de Derechos Humanos de la comunidad de Vara Blanca en Costa Rica; consultor en derechos humanos y promotor de derechos juveniles en el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH) y consultor legal en el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOH). Actualmente es coordinador de la Alianza por la Paz y la Justicia.

MARTÍN APPIOLAZA

Argentino. Licenciado en Comunicación Social, magister en Política y Planificación Social, y licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Diplomado en Gerencia Social por la Universidad Católica del Perú. Asesor de la municipalidad de Rosario (Argentina), coordinador en el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de un proyecto sobre seguridad ciudadana con el Ministerio de Seguridad de Santa Fe (Argentina), investigador para UNICEF sobre violencia armada, y miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Director del Centro de Estudios de Seguridad Urbana de la UNCuyo. En materia de seguridad humana, prevención de la violencia y el delito, violencia armada y pandillas, ha sido funcionario de Naciones Unidas (UN-LiREC), coordinador del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras para América Latina y el Caribe, consultor de BID-CISALVA, del Ministerio de Seguridad (Argentina), del Ministerio de Seguridad de Mendoza (Argentina) y de *Save the Children* Suecia. Coordinó el programa de desarme voluntario Plan Canje, fue director de Control de Armas y Seguridad Privada en el Ministerio de Seguridad de Mendoza, y miembro del comité directivo de la *International Action Network on Small Arms* (IANSA). Autor de *papers* y artículos sobre seguridad ciudadana y prevención del delito publicados en varios países de América Latina, donde también ha disertado sobre los mismos temas. Es codirector y coproductor del documental «Hip Hop: el 5to elemento» sobre cultura urbana, violencia y hip hop.

MARVIN BARAHONA

Hondureño. Licenciado en Historia por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Nijmegen, Holanda. Autor de *Evolución histórica de la identidad nacional* (Editorial Guaymuras, 1991) y *Honduras en el siglo xx: Una síntesis histórica* (Editorial Guaymuras, 2004), entre otras obras de carácter histórico y social. Editor y miembro del Consejo Editorial de la Revista *Envío-Honduras*. Investigador

del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras (ERIC-SJ). Consultor de instituciones nacionales e internacionales sobre temas de interés social, cultural y político.

DANIELA RAMÍREZ CAMACHO

Mexicana. Licenciada en Antropología por Macalester College. Maestra en Ciencia Política por El Colegio de México. Investigadora en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Enlace en Oaxaca con trabajos de investigación sobre la relación entre Estado y grupos subalternos, género y feminismo, derechos de las mujeres a la justicia y la reparación del daño, justicia transicional, derechos indígenas, derecho a la salud.

MARIO ROBERTO CHINCHILLA MEJÍA

Hondureño. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Maestro en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Alcalá de Henares de Madrid. Catedrático de Derechos Humanos en la Universidad Católica de Honduras. Se desempeña como litigante ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y actualmente trabaja en el departamento de jurídico de Caritas de la Conferencia Episcopal de Honduras. Asimismo, trabaja en diferentes temáticas de derechos humanos, como la defensa de los derechos de la mujer víctima de violencia doméstica, cárceles y privados de libertad, derechos políticos y justicia, entre otros. Es facilitador y capacitador de procesos de formación en comunidades de base.

AZUL A. AGUIAR-AGUILAR

Mexicana. Doctora de Investigación en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en la Ciudad de México. Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son estudios judiciales comparados y procesos de democratiza-

ción. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI, CONACyT), nivel candidato. Actualmente es profesora-investigadora y coordinadora de la Maestría en Política y Gestión Pública en el ITESO, México. azulaguiar@iteso.mx

JOSÉ LUIS ROCHA GÓMEZ

Nicaragüense. Es investigador de la revista *Envío*, investigador asociado del Brooks World Poverty Institute de la Universidad de Manchester y miembro de los consejos editoriales de las revistas *Envío* y *Encuentro*, publicaciones académicas de la Universidad Centroamericana (UCA), y del *Anuario de Estudios Centroamericanos* de la Universidad de Costa Rica. Ha realizado investigaciones sobre pandillas juveniles, gobiernos locales, preparación ante desastres naturales, crisis del café y migración. Fue cofundador del Servicio Jesuita para Migrantes de Centroamérica en 2004, coordinó sus investigaciones regionales y dirigió la oficina en Nicaragua entre 2004 y 2012. Actualmente realiza su investigación doctoral en la Universidad Philipps de Marburg, Alemania.

COMISIÓN MULTINACIONAL

EDGAR GUTIÉRREZ

Guatemalteco. Director del Instituto Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y director de la revista quincenal *Análisis*. Fue director de la comisión de la verdad promovida por la Iglesia católica en Guatemala bajo el proyecto «Recuperación de la Memoria Histórica» y fue ministro de Relaciones Exteriores. Es economista y tiene dos maestrías, una en Matemática Aplicada a la Economía y otra en Relaciones Internacionales.

JOSÉ UGAZ

Peruano. Abogado penalista con estudios de especialización en The Institute of Social Studies en La Haya, y en la Universidad de Salamanca. Es miembro del Consejo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del capítulo peruano de Transparencia Internacional. Fue Procurador *Ad-Hoc* de la Repúbli-

ca en el caso Fujimori-Montesinos y oficial de derechos humanos de la Misión de Paz de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL).

MARK UNGAR

Estadounidense. Profesor de Ciencias Políticas en el Brooklyn College y en el programa de doctorado en justicia criminal de The City University of New York. Ha escrito y editado cuatro libros y más de treinta artículos y capítulos en libros colectivos sobre reforma judicial, seguridad ciudadana y reforma policial. Ha sido asesor de la ONU, el BID y los gobiernos de Argentina, Bolivia, Honduras y México. Forma parte del comité político de Amnistía Internacional USA.

RICK BANDSTRA

Estadounidense. Fue juez en el Tercer Distrito de la Corte de Apelaciones de Michigan. Fue elegido para dicha Corte en 1994 y fungió como Juez Presidente de 1998 a 2011. Es licenciado por el Calvin College y tiene una maestría en derecho por la Universidad de Chicago. Antes de convertirse en juez, fue miembro de la Cámara de Representantes del Estado de Michigan.

NICHOLAS SEYMOUR

Inglés. Consultor sobre África en el programa Defensa y Seguridad de Transparencia Internacional. Es consultor independiente en Mantenimiento de la Paz y Desarrollo de Capacidades en África. Fue Oficial Superior de Asuntos Políticos de Naciones Unidas en el apoyo al fortalecimiento de la capacidad de mantenimiento de la paz en África. Fue jefe del Servicio de Planificación Militar de Naciones Unidas.

MICHAEL MAY

Escocés. Ha sido consultor en el tema de secuestro de personas y extorsión, y oficial con la Agencia de Crimen Organizado en España para la embajada de Inglaterra. Es director de Pantera (Risk Management & Investigation).

Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana
se terminó de imprimir en los talleres
de Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras,
en el mes de noviembre de 2014.
Su tiraje es de 1200 ejemplares.

Al igual que otros países del continente, México y Honduras han apelado a políticas de seguridad que han resultado ineficaces para solucionar los problemas de criminalidad, tales como el incremento de la acción punitiva, la reducción de garantías procesales, la disminución de la edad punible, la privatización de la seguridad pública y la normalización del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, socavando así las bases del Estado de derecho.

Esta inadecuada respuesta estatal ante la violencia y el delito se concreta en la desvinculación de los estándares internacionales de derechos humanos, en el empleo de la privación de la libertad como instrumento principal para disminuir los niveles delictivos, y en la utilización perversa de un discurso de mano dura en la lucha contra la violencia que genera importantes réditos políticos y electorales.

Para que los Estados de la región puedan garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, es imperativo que sus políticas pasen de un enfoque restrictivo basado en la intervención de las fuerzas policiales y militares, y eventualmente del sistema judicial, a un enfoque amplio que incorpore medidas de garantía de todos los derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales.

El Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, y Radio Progreso (ERIC-RP) y la Alianza por la Paz y la Justicia (APIJ), entregamos este trabajo con el propósito de aportar a este debate desde diferentes perspectivas, experiencias y miradas, a fin de avanzar en la construcción de un concepto de seguridad como valor superior y como meta de todo ser humano, indispensable para que se realicen las condiciones de una vida social inseparable de la dignidad humana.



Equipo de Reflexión,
Investigación y Comunicación



Compañía de Jesús



editorial
guaymurás

ISBN: 978-99926-739-8-0



9 789992 673980