Opciones de Políticas Públicas en el Sector de Seguridad Ciudadana

-Aporte para el Diálogo Sectorial en Honduras-

1. INTRODUCCIÓN

Honduras pasa por un momento coyuntural de significante relevancia, no sólo por el proceso electoral y una eventual transición en el gobierno, sino por la necesidad de dar respuesta a los desafíos que impone la consolidación de la modernización de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana y justicia, especialmente de la Policía Nacional, que viene realizando un profundo proceso de transformación, reorganización y fortalecimiento, y por la prioridad de continuar dando respuesta oportuna a las problemáticas de inseguridad que afectan a los ciudadanos.

El presente documento caracteriza la situación de (in)seguridad que atraviesa Honduras, sin pretender ser exhaustivo, analizando los principales factores que se relacionan con ésta y ofreciendo recomendaciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y justicia, que apoyen el proceso de diálogo del Banco en el marco de la Nueva Administración de Gobierno.[[1]](#footnote-1)

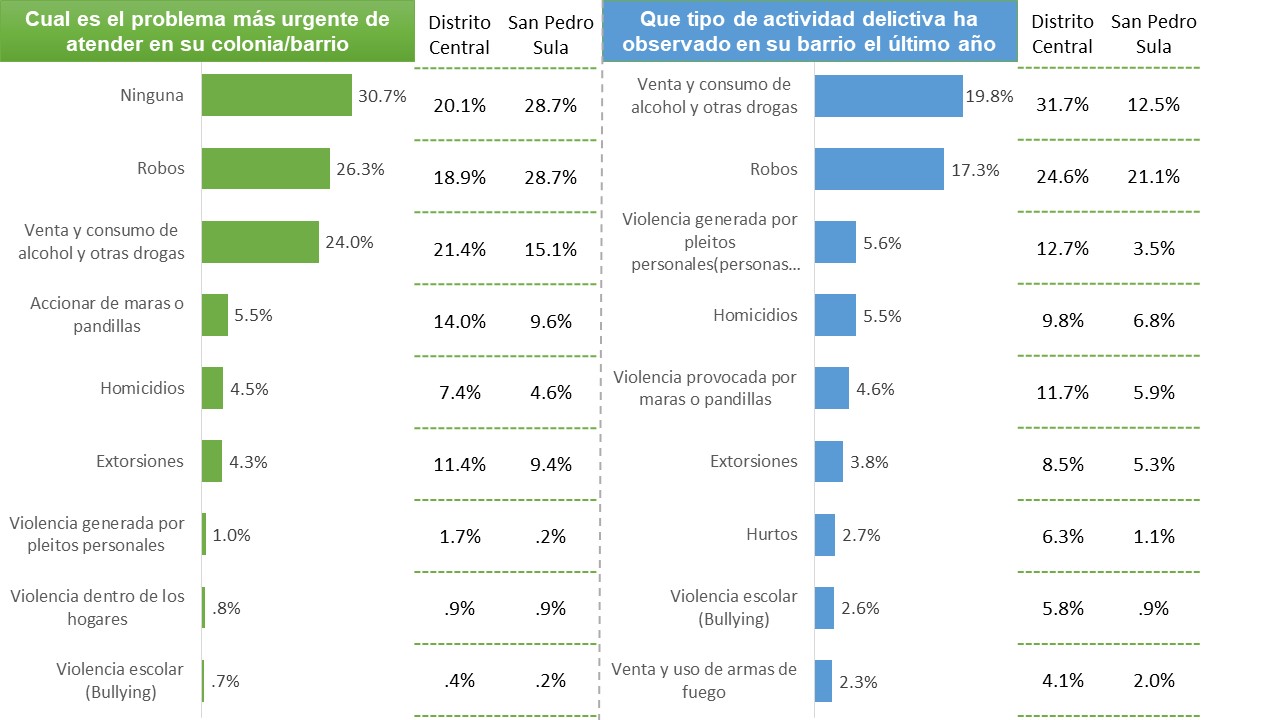
1. LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN HONDURAS

# 2.1 La tendencia de las cifras de la (in)seguridad

Honduras mantiene una imagen negativa internacionalmente en cuanto incidencia de la violencia, y aunque recientes datos demuestren una disminución en la misma, la situación de inseguridad continúa siendo uno de los principales problemas a atender. El presente diagnóstico separa tres secciones que dan un panorama estadístico de la situación de la inseguridad en Honduras, a partir del tipo de actividad delictiva y crimen perpetuado (con especial atención en homicidios); la percepción de inseguridad y victimización en el país; y la confianza en las instituciones (con especial atención la policía y la reforma policial iniciada en el 2012).

La Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Honduras del año 2017, encargada por la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, brindó datos generales a partir de respuestas de los ciudadanos hondureños sobre percepción en diversos temas involucrados a seguridad ciudadana. Para los entrevistados (Gráfico 1), el problema más urgente de resolver en su colonia o barrio es el de robos (26.3%), seguido de consumo y venta de alcohol y drogas (24%), el accionar de maras o pandillas (5.5%) y la violencia homicida (4.5%). Por otro lado, a nivel nacional el 19.8% declara haber observado en su barrio el último año venta y consumo de alcohol o drogas, cifra que es aún mayor en Distrito Central (31.7%). Asimismo, 5.6%, 5.5% y 4.6% declaran haber observado violencia generada por pleitos personales, homicidios y violencia provocada por maras o pandillas respectivamente, cifras que se incrementan a casi el doble en Distrito Central (12.7%, 9.8% y 11.7% en el mismo orden).

**Gráfico 1. Problemas de seguridad en su localidad**



**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2017.

* + 1. **La problemática del Homicidio**

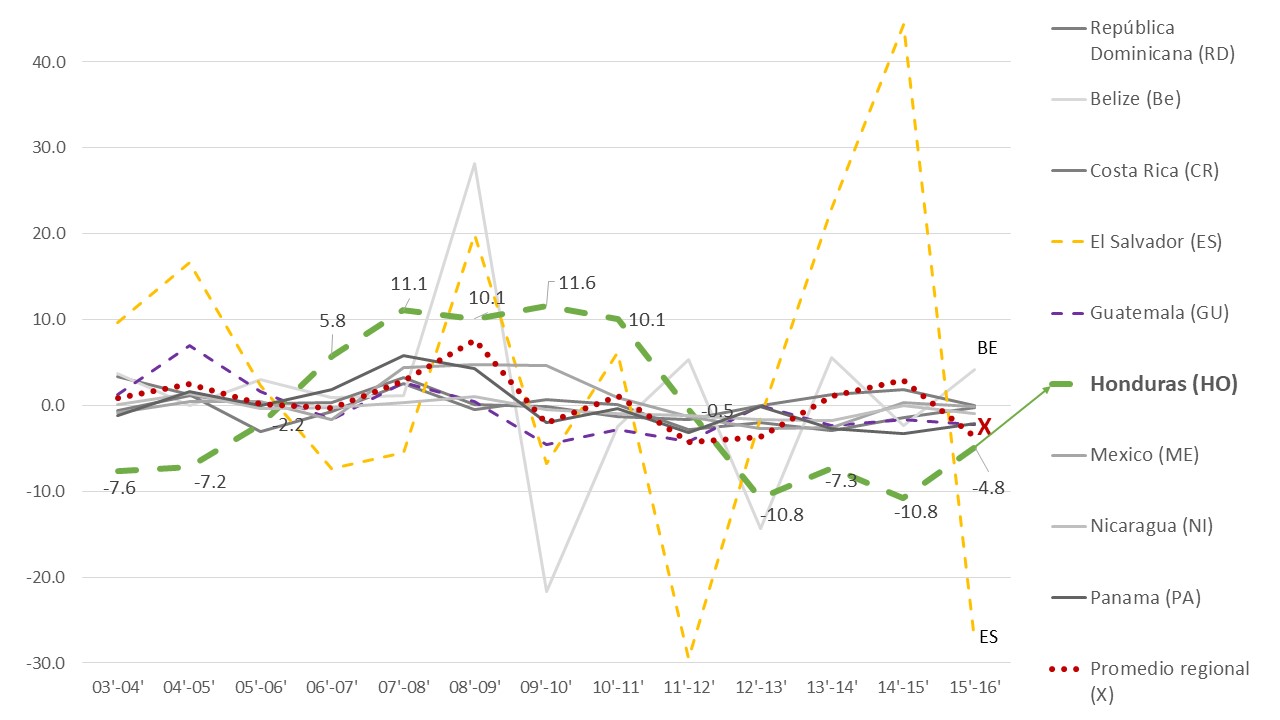
En general, Latinoamérica es la región del mundo más impactada por la violencia homicida. Con sólo el 9% de la población mundial, en ella ocurren el 33% de los homicidios” (The Economist, 2017), alcanzando una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (THCMH) de 26, cuatro veces la tasa mundial. (UNODC, 2016).

En este panorama, y pese a los avances hechos por Honduras en los últimos años, que han permitido reducir la THCMH en 27 puntos pasando de 86 en 2012 a 59 en 2016, el país sigue en la necesidad de profundizar en sus políticas de prevención y control del delito, especialmente la violencia letal.

Honduras tuvo un THCMH promedio de 68.9 homicidios por cada 100 mil habitantes entre 2005 y 2016, con un pico de 93.2 en el 2011. Es partir del 2012, cuando se inicia el proceso de Reforma Policial de Honduras, cuando empieza un quiebre en la tendencia, empezando a reducirse la THCMH llegando hasta 59 para el 2016. El comportamiento del homicidio en La Ceiba (121 por cada 100 mil habitantes), San Pedro Sula (107) y Santa Cruz de Yojoa (102), son los que más impiden un mejor comportamiento hacia la baja.

Pese a ello, y aunque 59 casos por cien mil habitantes todavía representa un panorama problemático, el análisis del Gráfico 2, que presenta el cambio anual de la tasa de homicidios para Centroamérica, desde el 2003 hasta el 2016, muestra los cambios dramáticos que la violencia homicida ha tenido en el país. La tasa anual entre el 2003 y el 2006 mantuvo una tendencia a la reducción, para luego ir creciendo a un ritmo aproximado de 10 por ciento por cada año entre el 2007 y 2011, convirtiendo al país en el más violento de la región entre el 2008 y 2013. Es a partir del 2011 que el país presenta un cambio anual negativo, llegando a -10.8 en el período 2012-2013 y continuando la tendencia para los siguientes dos años. Sin embargo, la reducción en la tasa disminuyó para el 2015-2016 a -4.8. Esto puede considerarse un suceso esperable, en tanto mientras más baja la tasa de homicidios, más difícil mantener una constante alta reducción de la tasa de homicidios. Asimismo, esta reducción parece ir acorde a la introducción de la Reforma Policial, impuesta en el 2012, que favoreció, a su vez, para la subregión, un cambio anual negativo, de -4.3 entre el 2011 y 2012, y -3.7 entre el 2012 y 2013.

**Gráfico 2. Cambio anual de la tasa de homicidios en Centroamérica, México y República Dominicana, 2003-2016**

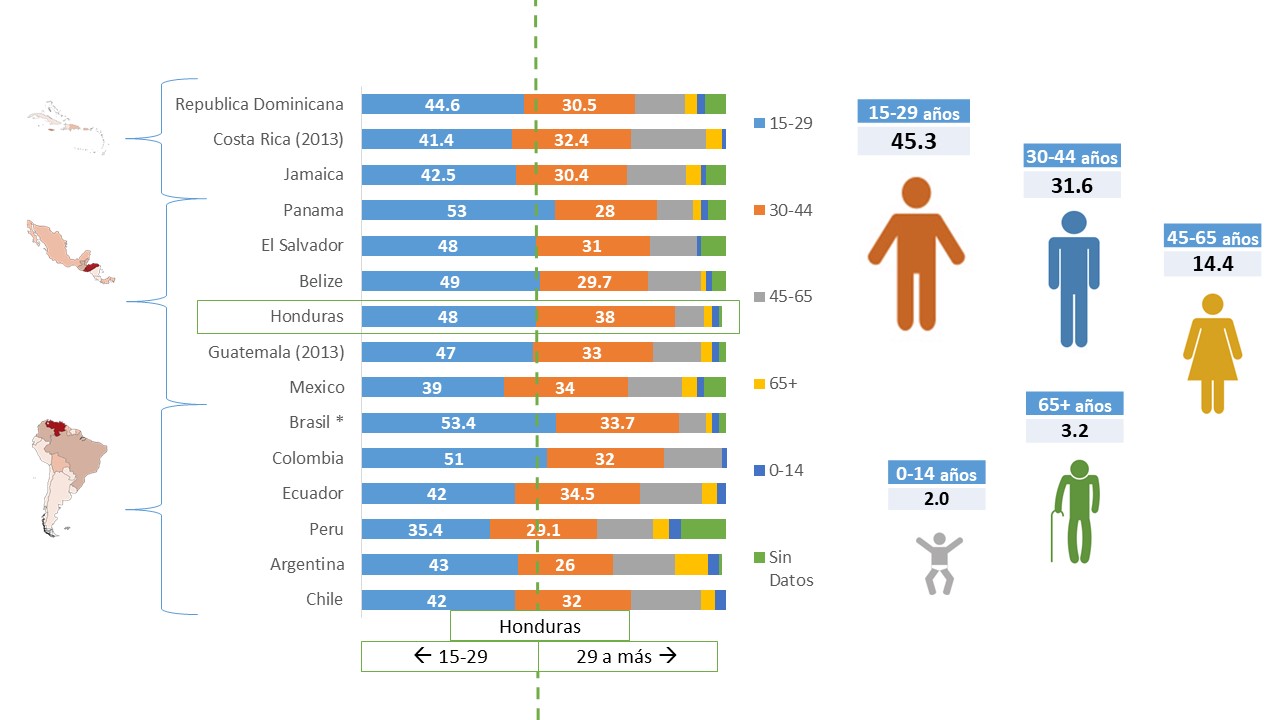


**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de UNODC Statistics en <https://data.unodc.org/>.

* + 1. **Impacto de la violencia homicida en los jóvenes**

## Es claro que la violencia homicida afecta a ciertos grupos etarios más que otros. Analizando el Gráfico 3, en base a datos de 15 países, se puede diferenciar que el rango de entre 15 a 29 años compone el grupo más vulnerable a la violencia, en base a un promedio de 45.3% del total de homicidios para las edades mencionadas. Honduras está entre aquellos países donde la tasa de homicidio juvenil compone aproximadamente la mitad de los homicidios totales (48%), junto con Brasil (53.4%), Panamá (53%), Colombia (51%), Belice (49%) y El Salvador (48%). En segundo lugar, se encuentra el rango de entre 30 a 44 años, con un promedio de 31.6% para aquellos 15 países, y 38% para Honduras. Continúan el rango de 45 a 65 (14.4% el promedio, 8% para Honduras), de 65 a más (3.2% el promedio, 2% para Honduras) y finalmente de 0 a 14 años (2.0% el promedio y para Honduras). Esto quiere decir que, para Honduras, así como para otros países de la región, la violencia se concentra en un rango de edad joven, entre 15 a 29 años principalmente.

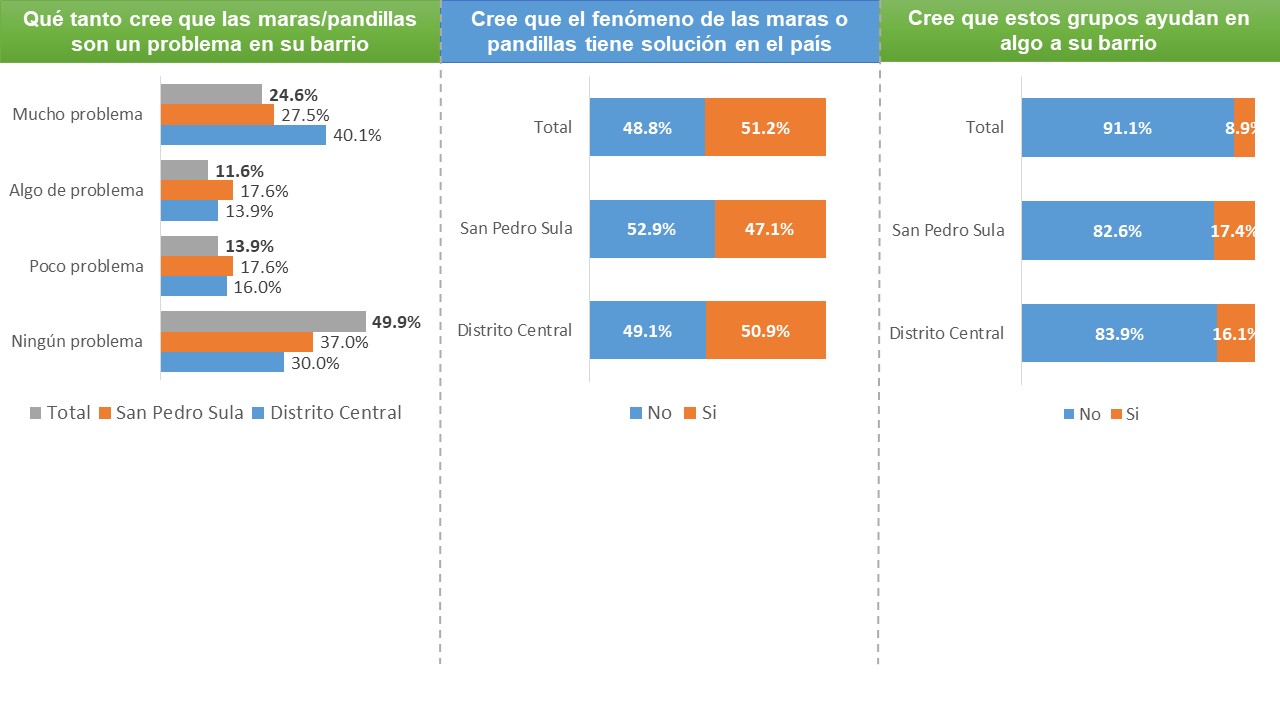
**Gráfico 3 Distribución de homicidios en países seleccionados del Caribe, Centroamérica y Sudamérica (Datos del 2012- Porcentajes) y Porcentajes promedio según rango de edad**



## Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Homicide Monitor (Instituto Igarape) en https://homicide.igarape.org.br/[[2]](#footnote-2)

Un problema que involucra también principalmente a la población juvenil es el tema de maras y pandillas. Hemos visto que para el 5.5% de la población, las maras y pandillas son el problema más urgente por resolver en su localidad. Para el 2017, a nivel nacional, 24.6% considera que las maras y pandillas son un grave problema (“mucho problema”), cifra que aumenta a 27.5% en San Pedro Sula y a 40.1% en Distrito Central (Gráfico 4). Casi la mitad de los encuestados a nivel nacional, así como en ambas ciudades estudiadas, creen que el fenómeno de las maras o pandillas no tiene solución en el país. Sin embargo, quizá sorprenda que mientras tan sólo 8.9% de encuestados a nivel nacional crean que estos grupos puedan ayudar a algo en su barrio, es precisamente donde el problema de maras y pandillas es más grave donde existe mayor porcentaje de personas que creen que maras o pandillas puedan ayudar a su localidad, con 17.4% en San Pedro Sula y 16.1% en Distrito Central.

**Gráfico 4 Maras y pandillas**

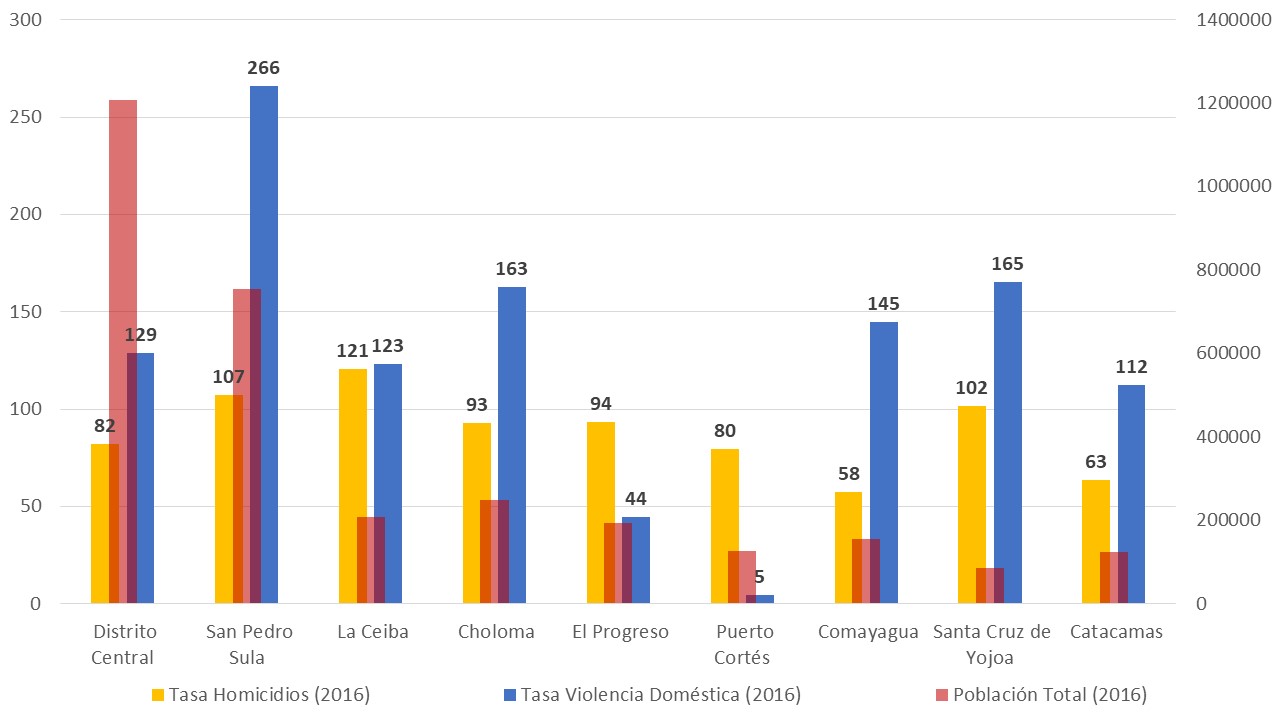


**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2017.

## 2.1.3 Impacto de la violencia doméstica

A la par con la violencia homicida, la violencia doméstica es otro de los graves problemas de convivencia y seguridad en Honduras. En el Gráfico 5 se presenta el comportamiento del fenómeno con un eje primario y un eje secundario, el primario compuesto por la tasa de homicidios y la tasa de violencia doméstica, mientras que el segundo eje está compuesto por la población, ambos para el 2016. La Gráfica muestra que Distrito Central y San Pedro Sula son aquellas municipalidades con mayor población, sin embargo, es San Pedro Sula la que concentra mayores tasas de homicidios y violencia doméstica (266 reportes por cada 100 mil habitantes). La siguen en tasa, Santa Cruz de Yojoa (165), Choloma (163) y Comayagua (145). Un caso aparte lo constituye La Ceiba, una ciudad relativamente pequeña, pero con altas tasas de violencia doméstica.

**Gráfico 5. Tasa de homicidios, de violencia doméstica y población (2016)**

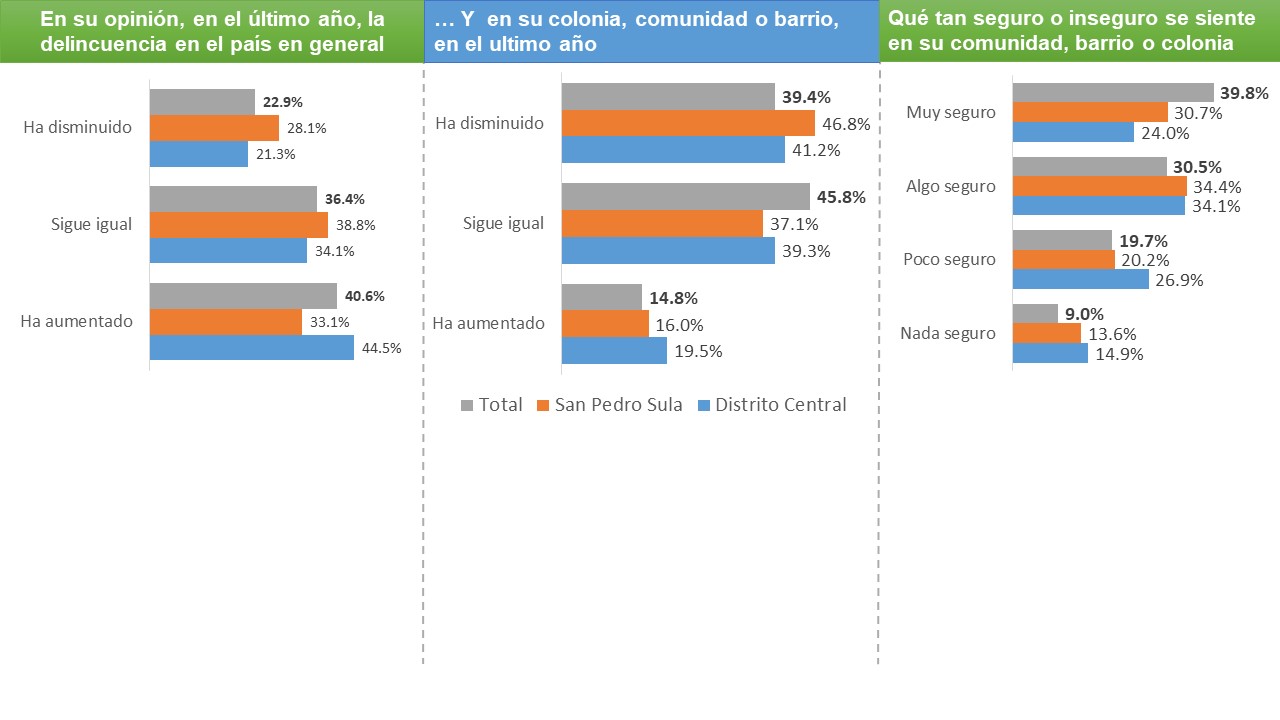


**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Estadísticas de la Dirección General de la Policía Nacional, Secretaría de Seguridad (para homicidios), del Observatorio de la Violencia de la UNAH en base a 30 municipios (para violencia doméstica) y de la Proyección de la población para el 2016 según el CENSO INE 2013 (para población).

# 2.2 Percepción de inseguridad y victimización en Honduras

La inseguridad relativamente alta, junto a los cambios recientes en pro de la disminución de la delincuencia, reflejan una situación compleja en la percepción de inseguridad de los ciudadanos. La Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2017 demuestra que Honduras tiene, a nivel país, una visión relativamente negativa de la situación de seguridad. Muy a pesar de la reducción en la tasa de homicidios, 40.6% de la población nacional considera que la delincuencia en el país ha aumentado, frente a tan sólo 22.9% que indica que la misma ha disminuido (Gráfico 6). Esta percepción de inseguridad, sin embargo, disminuye a nivel local, pues cuando se pregunta por si la delincuencia ha disminuido en su colonia, comunidad o barrio en el último año, el 41,2% contesta que sí, incluso para el caso de las ciudades consideradas más violentas como San Pedro Sula y Distrito Central.

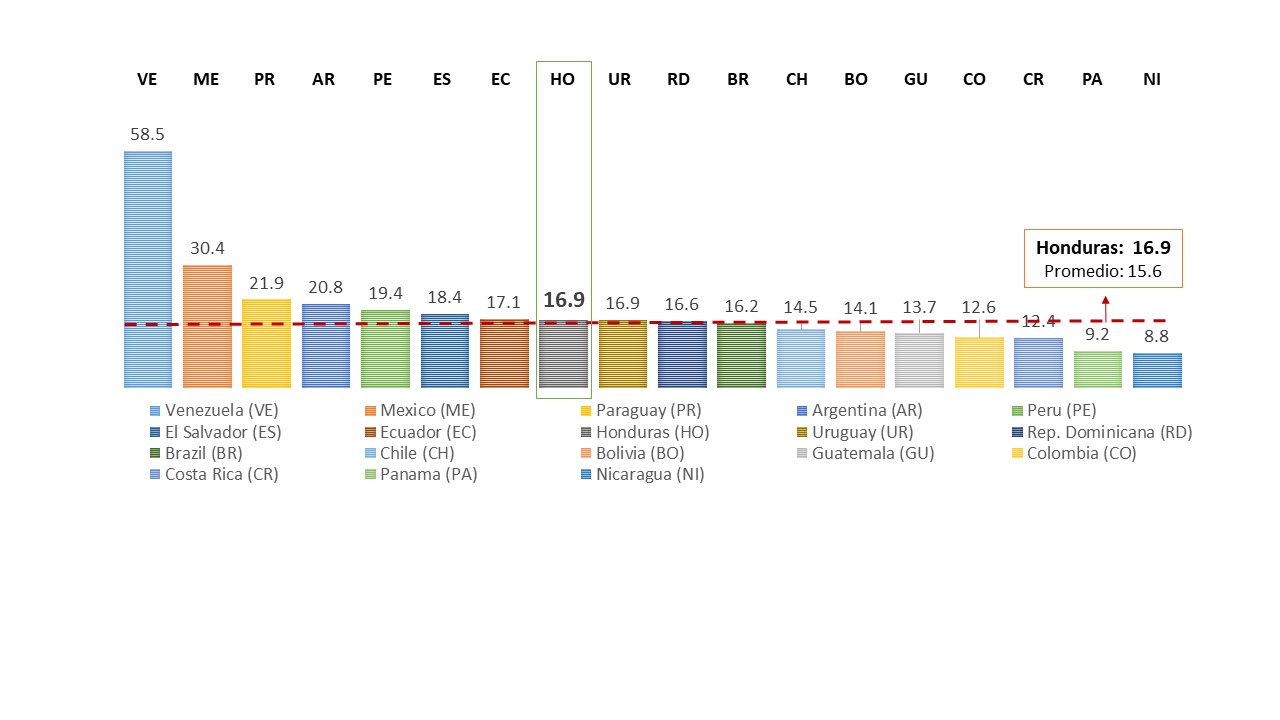
**Gráfico 6. Sentimiento y percepción de seguridad**



**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2017.

Para el 2015, la cifra de victimización Honduras pareciera no concordar con la percepción de inseguridad y los niveles de violencia homicida que presenta el país, pues sólo el 11.9% indica haber sido víctima de algún delito en ese año, 20.1% indica que algún pariente ha sido víctima, y 5% que ambos han sido víctimas (Latinobarómetro 2015). En el Gráfico 7, podemos cómo Honduras se encuentra, considerando los porcentajes de victimización combinada, la propia y la de parientes, por detrás de países como Venezuela (58.5%, cifra que alcanza casi el triple del porcentaje de Honduras), México (30.4%), Paraguay (21.9%), Argentina (20.8%), Perú (19.4%), El Salvador (18.4%) y Ecuador (17.1%).

**Gráfico 7. Porcentaje de victimización por país y para Latinoamérica, considerando sólo respuestas “usted” y “ambos”**



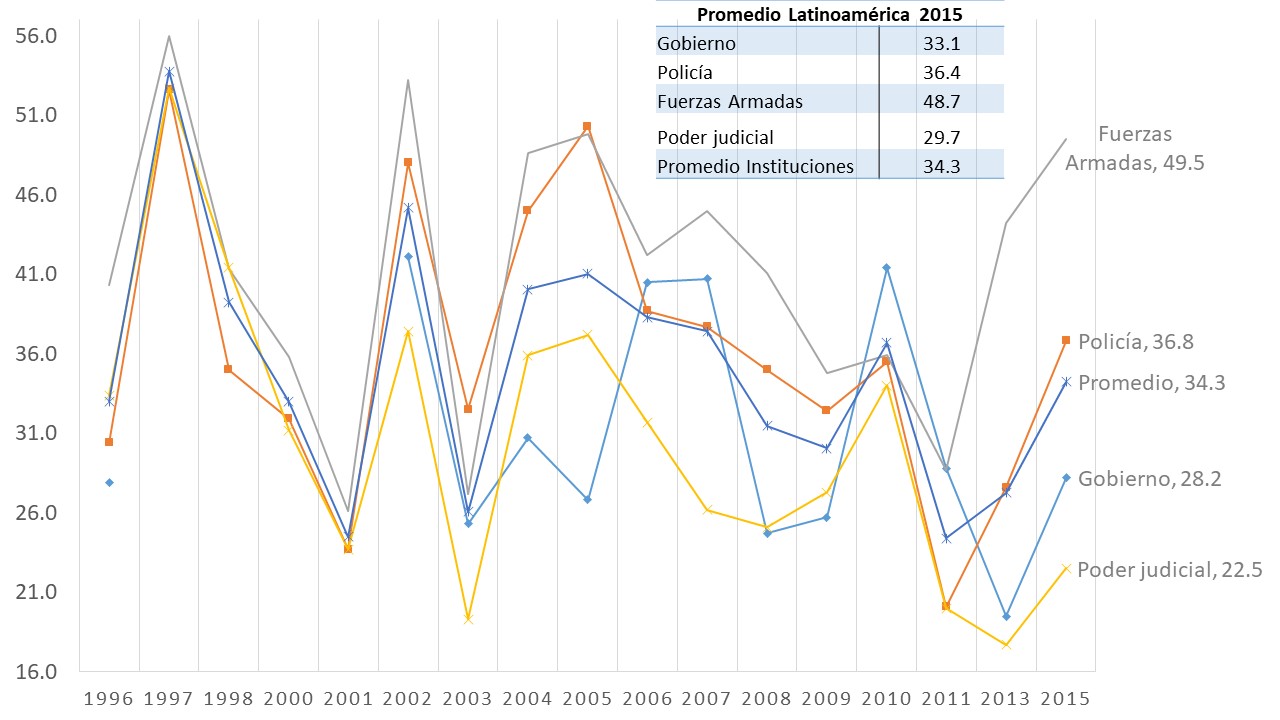
## Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2015.

# 2.3 Confianza en las instituciones

La confianza en instituciones de seguridad es vital para el trabajo con la comunidad en la reducción de la delincuencia, más aún cuando el país está en un proceso de Reforma Policial que busca conectar a la población con la policía, aumentar la cooperación y reducir la desconfianza generada a través de los años. Tradicionalmente, las instituciones públicas de seguridad y justicia en Latinoamérica no han contacto con buena aprobación de la ciudadanía. Honduras es una de ellas. En el Gráfico 8 podemos ver que, para el 2015, en promedio, las instituciones públicas en Honduras cuentan con un 34.3% de confianza de la ciudadanía, teniendo sus años más bajos en el 2001 (24.5%) y 2011 (24.4%), y los más altos en 1997 (53.8%) y 2002 (45.2%). En los últimos años la aprobación ha sido menor, rondando los 24.4% el 2011 hasta un máximo de 36.7% el 2010. Es interesante ver que entre los años 1996 y 2003 se presenta un patrón en la aprobación de las instituciones. Todas las subidas y caídas en confianza se presentan casi por igual para la diversidad de las instituciones, contando con poca diferencia de aprobación entre las mismas (exceptuando ligeramente el Poder Judicial para el 2002 y 2003). Es después de esta fecha que ya no se puede visualizar un patrón de aprobación.

Las Fuerzas Armadas se consolidan con mayor diferencia como la institución que gozaría de mayor confianza, llegando a casi la mitad de la población que confía en la misma para el 2015 (49.5%, similar al 48.7% para el 2015 en promedio latinoamericano). A diferencia de los datos para Latinoamérica en general, la policía regularmente cuenta con mayor aprobación que el gobierno, salvo algunas excepciones. Entre el 2004 y 2005, la Policía contaba con casi la misma aprobación que las Fuerzas Armadas, llegando a un pico de 50.3% para el 2005. Esta cifra continúa con una caída pronunciada en los siguientes años, llegando al punto más bajo en el 2001, con 20.1%. Es, sin embargo, después de la reforma policial en el 2012 que la institución vuelve poco a poco a recuperar una imagen relativamente positiva, llegando a 27.6% el 2013 y 36.8% en el 2015 (cifra similar al promedio latinoamericano para el mismo año, 36.4%). Por su lado, la aprobación del gobierno tiene un comportamiento errático, con picos entre los años 2006, 2007 y 2010, y puntos más bajos entre 2003-2005, 2008-2009 y 2013. Para el 2015 llegaba a 28.2% de aprobación. Finalmente, el Poder Judicial cuenta regularmente con las cifras más bajas de aprobación, suceso que sucede igual en Latinoamérica en general, llegando a tener 22.5% de aprobación para el 2015 (vs 29.7% del promedio latinoamericano).

**Gráfico 8 Confianza en las instituciones públicas de seguridad y justicia en el periodo 1995-2015 para Honduras**



**Fuente**: Latinobarómetro, elaboración propia a partir de la pregunta: para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista cuánta confianza tiene usted en ellas: ¿mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4) confianza en la institución respectiva? La gráfica muestra la proporción de respondientes que eligen mucha o algo.

Sin embargo, Honduras está experimentando en los últimos años un paulatino crecimiento de la confianza en las instituciones, fenómeno que está acompañado de la caída de la tasa de homicidios, la depuración de la Policía Nacional y el mejoramiento de los sistemas de formación policial y de investigación criminal.

1. Respuesta institucional a la problemática de Inseguridad

Para responder a las serias problemática de inseguridad que han afectado a Honduras en los últimos años, incluyendo, además del alto impacto de la violencia homicida y las problemáticas de inconvivencia, especialmente la violencia doméstica y de género, las violencias relacionadas con el crimen organizado y el narcotráfico, las autoridades de Honduras han desarrollado una Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y una Política Nacional de Prevención de Prevención de Violencia hacia la niñez y juventud, ejecutadas por el Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa y por el Gabinete Sectorial de Prevención. A la par, se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, órgano político de dirección y coordinación de la acción del estado en materia de seguridad.

Desde estas instancias, y con apoyo de la cooperación internacional, incluyendo al BID, se ha podido: (i) hacer un Fortalecimiento Institucional integral de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional Civil, creando un mecanismo de planificación institucional que define las prioridades estratégicas del sistema de seguridad; (ii) se ha avanzado en los sistemas de información digitalizada; (iii) se ha mejorado la gestión de recursos humanos.

En lo que respecta a la Policía Nacional, se avanzó en profesionalización y formación básica, definiendo un sistema de reclutamiento nuevo, con criterios de selección más rigurosos para ingresar al Instituto Técnico Policial (ITP)[[3]](#footnote-3); (ii) se modernizó la malla curricular, contando a la fecha, con un sistema educativo policial desarrollado bajo la filosofía de policía comunitaria[[4]](#footnote-4); y (iii) se modernizó la infraestructura académica del ITP[[5]](#footnote-5). Entre los meses de mayo y agosto de 2017, se creó un marco jurídico para la Policía Nacional, aprobando la Ley Orgánica de la Secretaría Nacional y de la Policía Nacional, y la Ley de la Carrera Policial, que ponen piso jurídico de sostenibilidad a los procesos de modernización iniciados en 2012.

En otro campo igualmente relevante, se ha fortalecido el Sistema de Investigación Criminal, (i) mejorando las capacidades de los investigadores[[6]](#footnote-6); (ii) modernizando la infraestructura central de la Dirección Policial de Investigaciones (DPI) y aumentando la cobertura geográfica de atención a través del equipamiento de unidades móviles de laboratorios de investigación criminal; (iii) construyendo y equipando dos laboratorios de criminalística, (uno en San Pedro Sula y otro en Tegucigalpa); y (iv) capacitando y especializando a técnicos de laboratorios criminalístico.

De igual manera, se ha fortalecido la Seguridad Comunitaria, (i) apoyando la formulación de los planes municipales de prevención de la violencia; (ii) capacitando actores locales de 30 municipios en la recolección y análisis de información estadística criminal; (iii) poniendo en marcha más de 30 observatorios locales de la violencia para el análisis y manejo de estadísticas criminales;

Todo este trabajo ha contribuido a configurar un escenario institucional diferente [[7]](#footnote-7), cuyo logro más significativo de todos estos esfuerzos, se refleja en la reducción de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, que, como dijimos, pasó de 86 en 2012 a 59 en 2016.

En conclusión, como resultado de este proceso de modernización de la gestión de la seguridad, se pueden citar las siguientes transformaciones: (i) se ha fortalecido el liderazgo en la implementación de políticas desde el nivel central y la articulación con los actores del nivel territorial; (ii) se cuenta ahora con una dirección estratégica que define las prioridades sectoriales; (iii) se ha consolidado el compromiso del Gobierno de Honduras de absorción gradual del personal especializado en temas de seguridad ciudadana y justicia, formados y calificados en los nuevos programas; y (iv) se han creado espacios de discusión y trabajo con actores de la sociedad civil.

1. Desafíos pendientes

Pese a los avances alcanzados por Honduras en la solución de sus problemáticas de seguridad ciudadana, el país aún tiene brechas por resolver, tanto para consolidar la modernización policial como para mejorar los niveles de prevención de violencia a nivel local.

Uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones responsables de la seguridad ciudadana en Honduras es el déficit aún vigente en el número de la fuerza policial, particularmente en la escala básica. Si bien el país ha venido incrementado el número de policías, se mantiene la necesidad de consolidar una fuerza policial que en cantidad y calidad se ajuste a los estándares internacionales. Actualmente la PNH, cuenta con 15.000 efectivos; el Gobierno de Honduras ha planificado llegar a tener 18.000 para el año 2018. 26.000 para el año 2022. Este crecimiento, por supuesto, deberá ser acompañado de un crecimiento correspondiente en cantidad y calidad, de mandos de dirección formados con contenidos de gerencia y mando, modernos, acordes a los estándares internacionales.

De igual manera, sigue siendo un problema serio en el país, el déficit de capacidad de análisis de la información que recaban las instituciones que conforman el sistema de seguridad, incluyendo la Policía Nacional. Los avances en la producción y acopio de información, mejorando a nivel nacional el sistema de recolección de datos, creando observatorios municipales y desarrollando alianzas con centros académicos para mejorar la calidad de los datos, requiere de esfuerzos complementarios para mejorar el proceso de elaboración de los informes criminológicos, de forma tal que puedan integrar, por un lado, las estadísticas criminales y, por otro lado, los datos provenientes de otras fuentes. Una solución a esta problemática sería la creación de un Centro de Información y Análisis con personal especializado en el análisis de la información recolectada y el impulso de investigaciones documentadas que permitan una mejor cuantificación y valoración de la incidencia delictiva.

En el ámbito de la investigación criminal, en donde la formación de nuevos investigadores ha tenido algún progreso, lo mismo que la construcción de nueva infraestructura y la dotación de equipos especializados aún es necesario construir instrumentos que faciliten la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público (MP).

Finalmente, en otro de los campos claves, cual es el de la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito local. Honduras mantiene dificultades para apoyar y fortalecer, desde el nivel central, la capacidad de los municipios para la planeación y gestión de la seguridad ciudadana, y en especial el diseño y puesta en marcha de programas de prevención dirigidos a jóvenes y mujeres en riesgo, particularmente los jóvenes que abandonan el sistema educativo y las mujeres víctimas de violencia en el hogar.

En este contexto de esfuerzos y desarrollos del gobierno y las autoridades hondureñas para avanzar en políticas y programas para mejorar la seguridad ciudadana, con motivo de los cambios de orden político y administrativo que se podrían darse en el país a partir del proceso eleccionario de noviembre de 2017, es necesario mantener actualizado los análisis sobre la situación de seguridad ciudadana y justicia en Honduras, sus dinámicas y tendencias actuales, y el dispositivo estatal y gubernamental dispuesto para atenderla.

1. Recomendaciones generales de política

# Formalizar una política de educación policial certificada y de alta calidad

Durante los años anteriores, la Policía Nacional de Honduras ha realizado un esfuerzo muy importante de transformación de la formación policial, cuyo núcleo de transformación ha sido el cambio en el sistema de educación policial, concentrado inicialmente en la formación de los agentes en la escala básica.

En la etapa que sigue, los esfuerzos deben dirigirse hacia la transformación de la formación de los oficiales y, por otro lado, al mejoramiento de la estructura y gobierno del sistema de educación policial, por vía de la implementación de cinco políticas específicas: (i) – la Reforma de la estructura organizacional del Sistema de Educación Policial y de sus respectivas escuelas; (ii) la Transformación de la formación inicial de los Oficiales – mandos superiores - de Policía; (iii) el Fortalecimiento institucional de la formación inicial y de la formación continua de los Policías de la Escala Básica; (iv) la Reforma y consolidación de los esquemas de la formación continua de todas las escalas policiales; (v) la Institucionalización de la figura del docente policial o, aún más, de la Carrera Docente Policial. Esto debe formalizarse en documentos de política institucional sobre educación policial en todos los niveles, que garanticen un esfuerzo sistemático, de larga durabilidad, respaldado con partidas presupuestarias adecuadas. Un objetivo de la nueva fase de la cooperación con Honduras es la certificación del proceso educativo policial, por organismos internacionales especializados.

# Apoyo a la Secretaría de Seguridad en el Mejoramiento de los sistemas territoriales de prevención social de las violencias y delitos, respaldado en las nuevas capacidades institucionales y policiales.

Una de las mayores debilidades de la gestión actual de la seguridad en Honduras, es la insuficiente capacidad para acompañar los procesos de formulación de estrategias locales de prevención de violencias y delitos. En una nueva fase de apoyo al mejoramiento de la seguridad en el país, y soportada en las nuevas capacidades en infraestructura, recursos humanos y técnicos, se hace indispensable introducir políticas de apoyo técnico a la totalidad de los 298 municipios del país, en materia de formulación de contenidos de programas, formación de recurso humano profesional, esquemas de financiación de planes integrales de prevención y control de las distintas violencias y delitos. .

Este trabajo debe orientarse, en nuestra opinión, a tres frentes de gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana: (i) la reducción del impacto de la violencia armada; (ii) la prevención de la violencia doméstica y contra la mujer; y, (iii) la prevención de las violencias que afecta a adolescentes y jóvenes.

Pese a que Honduras, como se ha explicado, ha logrado reducir la tasa de homicidios, aún mantiene una alta afectación por violencia letal armada. La sostenibilidad de la curva de reducción va a depender de la capacidad de generar nuevas iniciativas que incluyan un mayor control de armas de fuego en manos de privados y una gran pedagogía sobre el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Entre las recomendaciones hechas por la consultoría de Giuliani Security and Safety, GSS, realizada en el segundo semestre de 2017[[8]](#footnote-8), se proponía, a este respecto; (i) crear una única agencia gubernamental responsables de venta, registro e investigación de delitos relacionados con porte, circulación y uso indebido de armas de fuego; crear una unidad especializada dentro de la Policía Nacional especializada en investigaciones de uso de armas de fuego, que, además, maneje una base de datos de balística que favorezca el curso de las investigaciones sobre crímenes cometidos con armas de fuego; (iii) establecer procedimientos estandarizados para el manejo de evidencia relacionada con delitos cometidos con armas de fuego.

En cuanto a la violencia doméstica, como bien lo relata el estudio citado, constituye el delito de mayor incidencia en Honduras, pero el impacto que el genera no está acompañado de una respuesta institucional adecuada. Actualmente los procedimientos de investigación de violencia doméstica en el país están repartidos entre varias instituciones, haciendo confuso el procedimiento de denuncia para las víctimas. Una política unificada de manejo del problema, como centralidad clara de responsabilidades, es indispensable. También lo es, la necesidad de incrementar el número de oficiales de policía-investigadores, que respalden la labor de los Módulos de Atención Integral Especializados, MAIE, como la pertinencia de colocar un Sistema Nacional Automatizado de Casos de Información (NACMIS) relacionados con violencia doméstica.

Como se ha consignado al principio de este documento, Honduras es uno de los países con mayor tasa de homicidio juvenil. Como el fenómeno se concentra en espacios urbanos altamente deteriorados, es necesario fortalecer los mecanismos de gestión de la permanencia de jóvenes en el sistema educativo y procurar el fortalecimiento de los esquemas de enganche al sistema laboral.

Identificadas estas prioridades, una externalidad positiva de la nueva operación, es el acompañamiento a la Secretaría de Seguridad, en la identificación de políticas focalizadas en estas problemáticas.

# Generar información de calidad para operar, monitorear y evaluar las violencias y los delitos

Como ocurre en la mayoría de los países de la región, la escasez de información -actualizada, validada y desagregada según departamentos y municipios- sobre la realidad objetiva y subjetiva en materia de seguridad, es una limitación fundamental para describir el perfil del país y establecer áreas prioritarias de trabajo. El panorama de Honduras, pese a los avances es complejo, pues todavía se encuentra poca información sistematizada e integrada. El país no cuenta con un diagnóstico de seguridad ciudadana en línea, que pueda ser consultado y valorado con un enfoque integrado desde las distintas áreas integrantes de la seguridad.

Por tal razón, es importante crear un sistema unificado de estadísticas criminales que integre información de la Policía, el Ministerio Público, el Órgano Judicial, los municipios, de Instituto nacional de estadísticas, del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, por mencionar algunos. Ello implica avanzar en homologar ciertos criterios de clasificación de los tipos penales.

Todas iniciativas de mejoramiento de la atención de problemáticas clave de convivencia y seguridad ciudadana en Honduras tienen un espacio factible de atención y desarrollo, resultado de la interacción con el equipo técnico profesional del BID dedicado a estos temas, como de la interacción y contacto con otros cooperantes de la comunidad internacional, como es el caso de COSUDE y la propia cooperación de los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto ocurrió durante la ejecución del Programa HO-L1063 y ocurrirá en la nueva fase de la cooperación.

1. Cambios específicos de políticas en materia de formación y profesionalización policial

Con la nueva operación se planea dar continuidad y sostenibilidad a la transformación del sistema educativo policial que Honduras ha impulsado con el apoyo del BID desde el 2012. Se espera contribuir al cambio de varias políticas entre las cuales se destacan las siguientes:[[9]](#footnote-9)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Prioridades*** | ***Logros 2012-2017*** | ***Posibles cambios de política a apalancar 2018-2022*** |
| 1. Implementación de un sistema educativo policial (SEP) | El nuevo modelo educativo del ITP basado en principios de la filosofía comunitaria y el respeto a los derechos humanos. | * Diseñar e implementar el SEP, elaborando un programa rector que establezca las funciones de cada entidad educativa y los mecanismos de coordinación. * Que el SEP cumpla con los criterios de evaluación de las universidades hondureñas definidos por el Consejo Nacional de Educación Superior. |
| 1. Institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, respeto a los Derechos Humanos y equidad de género en la cultura institucional. | Creación de La Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDAPOL), incluida en la Ley Orgánica Policial. | * Implementar protocolos de transparencia, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y equidad de género. * Implementación efectiva de la DIDAPOL, elaborando el reglamento operativo y definiendo sus objetivos y funciones. |
| 1. Profesionalización policial |  | Diseño e implementación de un Sistema de Desarrollo Policial que incluya:   * Un modelo de formación policial * Un Sistema Complementario de Seguridad Social * Un Servicio Profesional de Carrera con Perfiles de Puesto * Un Sistema de Evaluación del Desempeño. |

1. Implementación de un sistema educativo policial (SEP)

La institucionalidad para la formación profesional de los agentes de la Policía Nacional de Honduras se encuentra en un momento de transición normativo y funcional que diferirá varias de las responsabilidades de la actual Dirección Nacional de Educación Policial al Sistema de Educación Policial, bajo la rectoría de la Universidad Nacional de la Policía de Honduras (UNPH), con dos importantes pilares para la formación y profesionalización policial: el ITP y la Academia Nacional de Policía (ANAPO). Bajo la coordinación institucional de la UNPH también se encuentran la Escuela de Investigación Criminal y Escuela de Sub Oficiales.

Se busca consolidar los importantes cambios logrados en el periodo 2012-2017 empezando por la definición del Programa Rector de Formación Policial. El Programa debe ser eminentemente operativo y necesita establecer mecanismos para la validación, control y seguimiento del Modelo de Formación Policial en la práctica. Asimismo, debe señalar claramente las funciones de la UNPH, el ITP y la ANAPO, especificando sus diferencias y las áreas de complementariedad. Otra función fundamental del Programa Rector es definir los mecanismos de coordinación interinstitucional para generar sinergia entre las dependencias que conforman el sistema, así como los lineamientos de vinculación y colaboración con entidades fuera del sistema, como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, para garantizar el cumplimiento del objetivo de integrar a “docentes no uniformados” en la formación más integral de agentes policiales. Finalmente, el Programa debe establecer los mecanismos prácticos para la sostenibilidad del Modelo: la formación de formadores y su profesionalización continua; los mecanismos semi presenciales y remotos de formación a policías operativos y mandos.

1. Institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, respeto a los Derechos Humanos y equidad de género en la cultura institucional.

De acuerdo con el art. 36 de la Ley Orgánica de la PN, su actuación se basa en los principios y valores bajo un enfoque de Derechos Humanos. Mientras que el Art.41, establece que el uso gradual de la fuerza y de las armas de fuego se realizará con estricto apego a los Derechos Humanos. En este sentido, la operación buscará fortalecer la implementación del Código de Ética de la Policía, haciendo un énfasis especial en estos rubros.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la PN establece a Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDAPOL) como una dependencia desconcentrada de la Secretaría de Seguridad, con amplia autonomía técnica, administrativa y financiera. La DIDADPOL será la encargada de investigar todas las faltas cometidas por parte de los miembros de la carrera policial y empleados de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. Este organismo sustituye a la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), la cual mediante un mandato ‘híbrido’ realizaba pruebas de confianza e investigaba las faltas de elementos policiales; sin embargo, no tenía un mandato directo para tomar medidas disciplinarias sobre estas faltas.[[10]](#footnote-10) Todavía es necesario esclarecer las funciones de la Auditoría Interna frene al control de confianza realizado por DIDAPOL.

1. Profesionalización policial

Hasta ahora se ha fortalecido la formación policial, que es uno de los cuatro pilares del desarrollo policial. Adicionalmente se requiere trabajar en otras tres áreas que fortalecen y complementan la profesionalización para consolidar la construcción de un Sistema de Desarrollo Policial:

1. Un Sistema Complementario de Seguridad Social que permita la dignificación no salarial del trabajo policial y garantice el acceso a derechos de protección a la vida, salud e integridad del policía y su familia.
2. Un Servicio Profesional de Carrera con Perfiles de Puesto que establezcan claramente los datos de identificación y misión del puesto, las funciones, relaciones internas y externas que debe establecer cada posición, escolaridad y áreas de conocimiento, experiencia laboral, requerimientos o condiciones específicos, formación académica, años y periodos de servicio para los ascensos que sean congruentes con los periodos que requeriría un/a egresado del ITP para convertirse en alto mando; habilidades y competencias. Asimismo, el Servicio Profesional de Carrera debe establecer mecanismos transparentes y normativamente claros de ingreso, promoción, ascenso y separación.
3. Un Sistema de Evaluación del Desempeño. Más allá del Control de Confianza, es necesario generar mecanismos aditivos de evaluación del desempeño policial y un sistema para gestionar esta información que genere incentivos y medidas disciplinarias basadas en evidencia y que presenten información incuestionable sobre el desempeño y probidad policial.

1. Para abordar sintéticamente la situación de inseguridad en el país, se han considerado indicadores cuantitativos clásicos, recopilados de diversas fuentes confiables que provienen tanto de organismos internacionales como nacionales. Al mismo tiempo, se ha revisado variada documentación proveniente de fuentes secundarias, tales como informes, evaluaciones, estudios, propuestas, etc. Además, se ha utilizado información proveniente de fuentes primarias, obtenida mediante entrevistas con actores clave en el área de seguridad en el país. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Nota**: Las fuentes de recojo de información varían país por país, pero han sido recopilados en una base por el Instituto Igarape. Los países fueron seleccionados en base a concordancia de rangos de edades en las bases de datos de los países (existen diferencias en rangos de edad escogidos por cada país para elaborar sus bases). Los promedios han sido elaborados a partir de los países elegidos para la Gráfico en base a los datos válidos (sin contar “sin datos”). [↑](#footnote-ref-2)
3. Contar con grado de bachiller, como mínimo, cuando antes era suficiente tener algún grado de primaria. El programa ha financiado la profesionalización de 2,200 nuevos policías hasta el momento. Un importante número cuenta con estudios universitarios y algunos ya han obtenido títulos profesionales. De igual forma, progresivamente se viene aumentando el porcentaje de mujeres policías, cuando se inició el programa era el 10%; actualmente llega al 20%. [↑](#footnote-ref-3)
4. La malla curricular es completamente nueva, para lograr la transformación del perfil de los policías de escala básica, a fin de transitar hacia una policía más cercana al ciudadano. Previo al inicio del programa, la formación académica duraba regularmente 3 meses; ahora dura 11 meses. [↑](#footnote-ref-4)
5. Se diseñó y construyó la nueva sede del Instituto Técnico Policial (ITP), -cuya inauguración fue en diciembre de 2016 -, convirtiéndose en una de las academias nacionales de policía más modernas de Centroamérica. Esta Academia cuenta con aulas, laboratorios y facilidades con tecnología de punta, de acuerdo con los estándares internacionales. [↑](#footnote-ref-5)
6. Se transformó el currículo de formación para los investigadores policiales y se ha aumentado el número de ellos. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por ejemplo, ha habido una reorganización de la estructura operativa y territorial de la policía; ha mejorado el perfil de la profesión policial; se ha mejorado la infraestructura y el equipamiento policial; se ha modificado sustancialmente el proceso de ascensos dentro de la estructura policial; etc. En un orden complementario, vale la pena señalar el trabajo de la Comisión Especial para el Proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional, lo que ha permitido, a diciembre de 2016, la separación 2.581 policías de acuerdo con la siguiente distribución: el 28% corresponde a oficiales de alto rango, es decir oficiales y suboficiales; el 4% a personal auxiliar y el restante 68% a la escala básica. Para consolidar este proceso de modernización y fortalecimiento de la gestión policial, actualmente el Congreso de Honduras, tiene en estudio dos instrumentos de ley: (i) la ley orgánica de la PNH; y (ii) la Ley de la Carrera Policial. [↑](#footnote-ref-7)
8. Honduras, Informe analítico de la situación actual de la gestión de la seguridad ciudadana y justicia. Giuliani, Security & Safety, 2018. Versión final en revisión. [↑](#footnote-ref-8)
9. Las líneas de acción a considerarse en la nueva operación en materia de educación policial fueron analizadas por el Dr. Juan Salgado, en colaboración con el Gobierno de Honduras. [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://asjhonduras.com/webhn/tag/ley-organica-de-la-policia-nacional/> [↑](#footnote-ref-10)