

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA  
EN SOCIEDADES DEL TRIÁNGULO NORTE:  
LOS CASOS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS**

**Informe Final Integrado**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, PROGRAMA EL SALVADOR  
(FLACSO) EN ASOCIO CON EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE INVESTIGACIONES  
PARA EL DESARROLLO Y EL CAMBIO SOCIAL (INCIDE)**

**Equipo de investigación:**

**Carlos Ramos**

*(Coordinador)*

**Alexander Segovia**

*(Investigador Principal)*

**Diana Contreras**

**Karla Rodríguez**

**Manuel Talavera**

Febrero, 2017

## PRESENTACIÓN

La presente entrega constituye el informe final e integrado de la consultoría *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Participación Comunitaria en Sociedades del Triángulo Norte: Los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras*, realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-El Salvador) y el Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE), para el Proyecto Regional Gestión de la información basada en evidencias para la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana (INFOSEGURA) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De acuerdo a los Términos de Referencia (TDR), el objetivo general del estudio es “analizar el marco institucional y la implementación de las políticas de seguridad ciudadana y su articulación a nivel comunitario en El Salvador, Guatemala y Honduras; y proponer recomendaciones y acciones concretas que contribuyan a la construcción de políticas públicas con énfasis en la dimensión comunitaria”. Además, entre sus objetivos específicos se encuentran analizar las políticas de seguridad ciudadana de cada uno de los países para identificar prácticas comunitarias que pueden replicarse en otros países de la región, identificar insumos para una hoja de ruta que oriente la construcción de planes comunitarios de seguridad ciudadana y elaborar un documento que contenga una propuesta en materia de políticas públicas de seguridad, con énfasis en la dimensión comunitaria.

FLACSO e INCIDE desean expresar sus agradecimientos a INFOSEGURA y al PNUD por la confianza depositada para la elaboración del estudio. Además agradecen a todas las personas entrevistadas en el marco del estudio por el tiempo que nos dedicaron y por compartir sus reflexiones, conocimientos y experiencias, lo cual contribuyó significativamente a conocer y entender mejor las particularidades y las dinámicas de las políticas públicas de seguridad ciudadana y la participación comunitaria en los tres países estudiados.

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Los países de Centroamérica que conforman el llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), se encuentran entre los más violentos del mundo debido al alto número de homicidios registrados desde hace ya varios años en cada uno de ellos, los cuales en general han aumentado a lo largo de la última década, en buena medida como resultado de la presencia y accionar de grupos delincuenciales y criminales, incluyendo las maras, el crimen organizado y el narcotráfico. En estos países el problema de la violencia y la inseguridad ha alcanzado tales dimensiones que es considerado por sus respectivas sociedades como uno de los principales problemas que las aquejan y por tanto exigen respuestas prontas y efectivas de parte de los Estados y de los gobiernos.

Debido a las graves consecuencias de la violencia y la inseguridad ciudadana en prácticamente todos los órdenes de la vida nacional, así como al creciente descontento social y a la enorme presión política local, regional e internacional en torno al tema, en la última década los diferentes gobiernos de cada uno de los países estudiados han diseñado e implementado políticas públicas de seguridad ciudadana a las cuales en el discurso oficial se les ha otorgado la máxima prioridad gubernamental. Las políticas y acciones implementadas han sido variadas y en su diseño ha pesado mucho la ideología y la coyuntura política (y electoral) de corto plazo, así como las diferentes lecturas de la realidad y del origen y causas de la violencia y la inseguridad realizada por los gobiernos de turno y por las fuerzas políticas que los conforman. Hay que anotar, sin embargo, que en algunos casos las políticas ejecutadas no fueron nunca plasmadas en un documento oficial y en otros, las acciones gubernamentales simplemente no se corresponden con la política oficialmente aprobada.

En las páginas que siguen se presenta una sistematización de las políticas de seguridad ciudadana practicadas en El Salvador, Guatemala y Honduras en el período 2005-2014, incluyendo un análisis comparativo de las mismas, así como una reflexión crítica sobre su coherencia, su sostenibilidad y su alcance. Para ello, el informe se ha dividido en cuatro partes principales. En la primera, se presenta una sistematización de las políticas públicas de seguridad implementadas en cada uno de los países que conforman el Triángulo del Norte y se concluye con un análisis comparativo de las mismas. En la segunda parte se realiza un análisis crítico de las políticas de seguridad implementadas, incluyendo un análisis comparativo. En la tercera parte se presentan las recomendaciones para la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana en El Salvador, Guatemala y Honduras, haciendo énfasis en la dimensión territorial-comunitaria con base en lecciones aprendidas y buenas prácticas. Asimismo, en esta parte se incluyen recomendaciones para la construcción de planes territoriales y comunitarios de seguridad ciudadana.

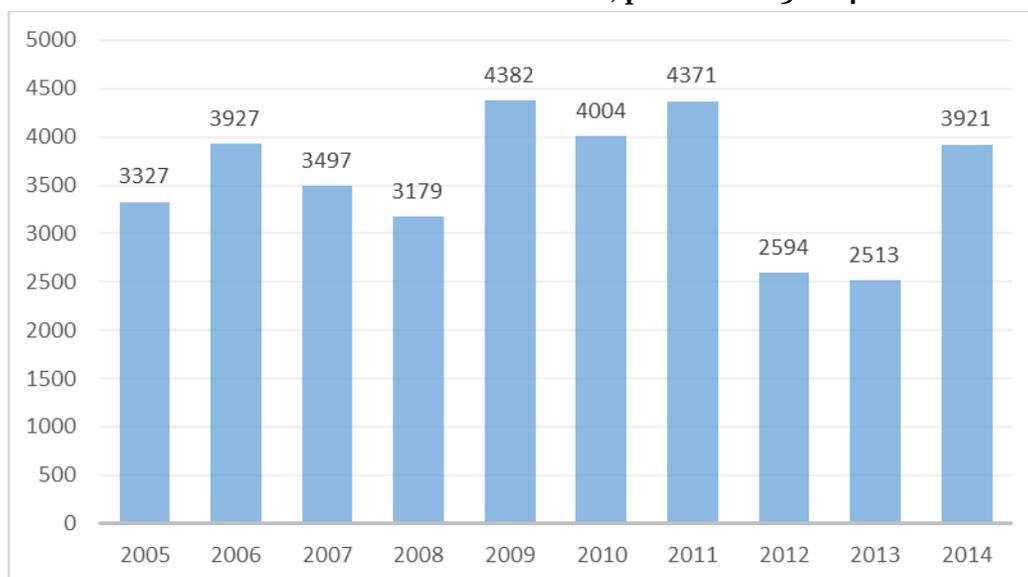
## I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO 2005-2014

### 1.1 Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en El Salvador

Las políticas de seguridad ciudadana aplicadas en El Salvador en la última década se corresponden con las gestiones presidenciales de Elías Antonio Saca (2004-2009) y de Mauricio Funes (2009-2014), dos gobiernos con ideologías diferentes, los cuales llegaron al poder con el respaldo de los dos principales partidos políticos del país: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de derecha, en el caso de la Administración Saca; y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de izquierda, en el caso de la Administración Funes. Como veremos a continuación, pese a las notables diferencias ideológicas y políticas entre los dos gobiernos, las políticas de seguridad ciudadana efectivamente implementadas tuvieron importantes puntos de coincidencia si bien es cierto se diferenciaron notablemente en cuanto al diagnóstico y al alcance de las mismas.

Al igual que en Guatemala y Honduras, las políticas de seguridad implementadas en El Salvador no pueden entenderse ni analizarse adecuadamente si no se tiene en cuenta la gravedad de la situación de violencia e inseguridad prevaleciente en el país en el período analizado. Esta situación se evidencia claramente en el Gráfico 1, que presenta la evolución del total de homicidios registrados en el país en el período 2005-2014.

**Gráfico 1.**  
**El Salvador: total de homicidios, período 2005-2014**



**Fuente:** elaboración propia con base en datos conciliados Fiscalía General de la República (FGR) y Policía Nacional Civil (PNC) según datos solicitados en enero 2016.

De acuerdo a la información anterior, el número total de homicidios ocurridos en la década analizada alcanzó los 36,178, siendo el año más violento el 2009, con 4,382 homicidios registrados y el año menos violento el 2013 con 2,499. Es importante señalar además que entre los años 2005 y 2014 hubo un incremento de los homicidios equivalente a un 2.6 %. Sin embargo, al comparar el inicio del período de estudio, es decir, los datos del año 2005 con los del 2009 (año donde se concentra la mayor cantidad de homicidios), se registra un crecimiento de este tipo de delito de un 15.0 %. Por otra parte, hay que subrayar la notable disminución de los homicidios ocurrida entre el año de mayor cometimiento de homicidios (2009) y el año que registró menos homicidios (2013), equivalente a un descenso del 43.0%, lo cual está directamente vinculado con la llamada *tregua entre pandillas* que tuvo lugar en ese período. De acuerdo a los reportes oficiales, buena parte de la violencia y la inseguridad en el país son generadas por las maras o pandillas, razón por la cual las políticas de seguridad han definido a estos grupos como el principal objetivo a combatir y neutralizar.

#### ***1.1.1 Las políticas de seguridad ciudadana durante la Administración Saca (2004-2009).***

Las políticas de seguridad ciudadana implementadas durante la administración Saca (2004-2009) tienen como antecedente inmediato los planes de seguridad ejecutados en la fase última del período presidencial de Francisco Flores (1999-2004) también del partido gobernante ARENA. En efecto, en julio del año 2003, el gobierno de Flores anunció un nuevo plan de seguridad dirigido exclusivamente a combatir el accionar de las maras/pandillas con la ayuda de la Policía Nacional Civil (PNC) y la participación de elementos de la Fuerza Armada en tareas de seguridad ciudadana (Cardoza Ortiz, Castillo Rodríguez, Durán Nolasco y Molina Gabriel, 2010). Este plan fue llamado “Mano Dura” y contemplaba la creación de una nueva ley que facultaba la persecución penal de las personas que fuesen acusadas de pertenecer a las maras o pandillas. La Ley Antipandillas fue aprobada por la Asamblea Legislativa en octubre de 2003 (Decreto 158) con una duración de 180 días. Bajo esta ley se definió como maras/pandillas a aquellas agrupaciones de dos o más personas que:

*“... actúen para alterar el orden público o atentar contra el decoro y las buenas costumbres, y que cumplan varios o todos los criterios siguientes: que se reúnan habitualmente, que señalen segmentos de territorio como propio, que tenga (sic) señas o símbolos como medios de identificación, que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes”.* (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2003).

Las acciones tipificadas como delitos según la ley, fueron las siguientes: la pertenencia a maras/pandillas, las riñas tumultuosas, el solicitar dinero de manera intimidatoria o como impuesto. Por su parte, la lista de acciones consideradas como faltas era más extensa e incluía la intimidación grupal, la agrupación con escándalo, el irrespeto en grupo, la portación de armas blancas o contundentes, entre otras.

La ley incluía sanciones para todas aquellas personas mayores de 12 años que fuesen culpables de ser parte de las maras o pandillas. Sin embargo, la misma ley contemplaba que si el acusado era menor de edad, existían condiciones especiales para su juzgamiento; mientras que a los procesados mayores de 18 años de edad se les aplicaba el Código Procesal Penal. Las sanciones contempladas por la ley por pertenecer a estos grupos iban desde multas equivalentes a un día de trabajo, hasta medidas reeducativas o de readaptación.

Como ya se señaló, el “Plan Mano Dura” contemplaba la participación de elementos tanto de la policía como de la fuerza armada en acciones de seguridad, medida que fue duramente criticada por diversos sectores, dada la prohibición constitucional existente en el país relacionada con la participación del Ejército en tareas de seguridad. De acuerdo a Fuentes (2015:126) estas tareas de acción conjunta se dividieron en dos áreas: la primera consistía principalmente en realizar “patrullajes permanentes en las zonas, cacheo e identificación de personas, [...] localización de menores en riesgo social, [...] captura de pandilleros en flagrancia, campaña de eliminación de grafitis, búsqueda y decomiso de armas y drogas, entre otros”. La segunda área estaba dirigida específicamente a detener el accionar de las pandillas, por lo que se incluía la investigación de las estructuras de estos grupos, detención de líderes, allanamientos de las casas de presuntos pandilleros y detención de pandilleros que participaran en acciones delictivas.

El Plan Mano Dura fue duramente criticado por haberse centrado exclusivamente en la represión, obviando la dimensión preventiva y estructural del problema. Además, se le criticó por haber desencadenado una persecución policial a los jóvenes que tuvieran una serie determinada de rasgos, que dentro del imaginario social atentaban contra el orden público y las llamadas buenas costumbres (marcas corporales y tatuajes) (Gómez Carrasco, 2010:26), lo que a su vez provocó un cambio en la estrategia de las maras, quienes a partir de entonces comenzaron a ocultar sus tatuajes o a tatuarse en lugares no visibles. Se criticó asimismo que la aplicación de la ley dio una falsa sensación de seguridad ya que si bien logró remover de las calles a personas con las características sancionadas o tipificadas como delitos, tuvo como consecuencia el hacinamiento en los centros penitenciarios, además de trasladar la lucha en los territorios a las cárceles. Para Gómez Carrasco (2010), esta ley representaba la manifestación más clara de la discriminación, de la exclusión social y de la marginalidad y presentaba debilidades, entre las que destacan la repetición de faltas y delitos ya recogidos en el Código Procesal Penal; su presunta contradicción con tratados internacionales que El Salvador había suscrito y con la Ley del Menor Infractor; y la inclusión de elementos que contradecían la Constitución de la República. De hecho, en el año 2004, un día después de que la Ley cumpliera su periodo de vigencia, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Por último, el plan fue cuestionado en términos de su eficacia ya que en el período de su implementación los homicidios y otros hechos delictivos aumentaron en vez de disminuir<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Según Aguilar (2004), en el año 2000 se registraron 2,341 homicidios, equivalente a una tasa de 37.3 homicidios por cada 100,000 habitantes; número que disminuyó a 2,024 muertes violentas en el año 2002 (tasa de 32 homicidios por cada 100,000 habitantes). Un año después, los homicidios aumentaron a 2,161 (tasa de 33.1 homicidios por cada 100,000 habitantes).

Pese a las críticas y a los pocos resultados concretos del Plan Mano Dura, en la campaña electoral del 2004 el entonces candidato presidencial de ARENA, Elías Antonio Saca, presentó una plataforma que anunciaba una clara continuidad con las políticas de seguridad ciudadana implementadas por la administración Flores. Dentro del Plan de Gobierno de ARENA llamado “País Seguro: plan de Gobierno 2004-2009”, la primera área de acción era la “Seguridad Ciudadana: mejor calidad de vida”, en la cual se sostenía que la problemática de violencia y delincuencia era multicausal, y se mencionaban como causas de dichos flagelos a la “desintegración familiar, la exclusión social, la marginalidad, la transculturación (pandillas o maras), la deserción escolar y los efectos de la post guerra” (ARENA, 2004:8), razón por la cual se argumentaba que su combate debía ser también desde distintos ámbitos y no solo desde la persecución policial. Si bien el documento planteaba que se pondrían en marcha programas dirigidos a la prevención, también es cierto que el énfasis de corto plazo se ponía en la atención especial al fenómeno de las pandillas tanto desde la sanción como desde el ámbito de la prevención y reincorporación de sus miembros a la sociedad.

El programa presidencial diseñado para atender el área de la seguridad, llamado “El Salvador País Seguro”, se concretó en el “Plan Mano Súper Dura”, en referencia a la inclusión de sanciones más fuertes que las incluidas en el “Plan Mano Dura” de la Administración Flores. Este plan buscaba la acción conjunta de las “comunidades, los políticos, el Estado, la sociedad civil [y] la empresa privada” (ARENA, 2004:41) y al igual que en el plan que lo precedió, hacía énfasis en que no sólo se combatiría la delincuencia a través de la sanción, sino que también se invertiría en las áreas de prevención y rehabilitación. Los principales ámbitos de trabajo del plan eran la “comunicación, organización comunitaria, revisión legislativa, formulación de políticas, diseño de proyectos especiales (Colonia Segura, etc.), proyectos de prevención, recreación, esparcimiento, empleo, etc.” (ibid).

Una vez ganadas las elecciones presidenciales, la nueva administración conformó grupos de trabajo mediante la creación de las llamadas “Mesas de Concertación”, que reunieron al sector gubernamental, a miembros de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Estos grupos tenían como objetivo discutir la forma de cómo debía ser abordada la violencia y el tema de maras/pandillas. Acciones importantes surgieron de la discusión de estas mesas, como por ejemplo, la propuesta de creación de centros intermedios de internamiento para aquellos jóvenes que al haber sido procesados como menores, alcanzaran los 18 años en el cumplimiento de su condena, así como otros acuerdos en materia de prevención de delitos y reinserción de infractores. A pesar que algunas de las recomendaciones de las mesas se tomaron en cuenta en la planificación de acciones gubernamentales, este esfuerzo de concertación terminó por diluirse debido a que muchas de las propuestas fueron modificadas de manera unilateral por el Gobierno (Quetzalcóatl, 2008).

En la práctica, el “Plan Mano Súper Dura”, pasó de ser una propuesta de campaña electoral a ser una acción gubernamental en agosto de 2004 y tuvo tres componentes principales: la represión (operativos Puño de Hierro), prevención (Programa Mano Amiga) y de reinserción y tratamiento (Programa Mano Extendida). Estos dos últimos componentes fueron puestos en marcha hasta en el año 2005. La mayor diferencia entre el “Plan Mano Dura” y el “Plan Mano Súper Dura”, es que este último estaba dirigido especialmente a la captura de líderes pandilleriles, así como a llevar un registro de los menores infractores, a quienes se les tomó huellas dactilares como parte de esa documentación (Quetzalcóatl, 2008).

Respecto a los operativos “Puño de Hierro”, Cruz y Carranza (s/f) explican que consistieron en “la incursión de un contingente policial en comunidades con presencia de pandillas con el principal objetivo de hacer cateos y detenciones”. Para realizar estos operativos se crearon los Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) los cuales fueron desplegados en el año 2004 con la participación conjunta de policías y efectivos militares; además se crearon las Secciones Antipandillas (SEAP) en los departamentos con menor incidencia delictiva, conformadas por personal de inteligencia, investigación y seguridad pública (Santacruz, 2006).

Otro aspecto importante a resaltar en el marco del “Plan Mano Súper Dura” fue la aprobación de la Ley para el Combate de las Actividades Delictivas de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales, por parte de la Asamblea Legislativa, la cual tuvo una vigencia de tres meses<sup>2</sup>. Fuentes (2015:133) expone que esta ley estaba diseñada para aplicarse tanto en adultos como en menores de 12 años en adelante -siempre y cuando pertenecieran a un grupo pandilleril-, “a pesar de que la Sala de lo Constitucional había establecido que era inconstitucional legislar bajo esas premisas”. En mayo de 2004, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas solicitó al Estado salvadoreño la no aplicación de esta segunda ley a los menores de 18 años, pero su solicitud fue desoída por el Gobierno. Cruz y Carranza (s/f) consideran que esta ley tuvo en la práctica el mismo fin que la Ley Antipandillas; Fuentes (2015), sin embargo, señala diferencias importantes entre ambos cuerpos de ley, siendo una de las principales que la nueva ley aumentó la condena de cárcel a personas que se les comprobara que pertenecían a un grupo pandilleril. En efecto, bajo esta nueva ley, la pena iba de tres a seis años, mientras que en la ley derogada se establecía una condena de entre dos y cinco años. Otro cambio, respecto a la anterior, es que se podía agravar la condena para el caso de las cabecillas de pandillas ya fuera a nivel nacional o de un territorio en específico. Así estas personas podían recibir condenas de hasta nueve años de prisión. Además se creó el delito de “inducción a la pertenencia de una pandilla”, mediante el cual las personas imputadas por este delito podían recibir una condena entre tres y seis años, pero que podía ser agravada en caso que se comprobara que la persona inducida a pertenecer a estos grupos fueran menores de catorce años de edad.

---

<sup>2</sup> Si bien es cierto esta ley fue aprobada en abril de 2004, algunos autores como Fuentes, E. (2015) sostienen que fue impulsada por el expresidente Saca.

En suma, en el período gubernamental de la Administración Saca se registró una continuidad con las políticas de seguridad practicadas por el gobierno anterior, en el sentido que se privilegió la dimensión punitiva y represiva. Hay que señalar, sin embargo, que a partir del año 2005 se comenzaron a implementar algunos programas aislados dirigidos a prevenir la violencia y la inseguridad así como a procurar la reinserción y la rehabilitación de los infractores, principalmente de los mareros.

#### **1.1.1.1. Los Planes “Mano Amiga” y “Mano Extendida”.**

El “Plan Mano Amiga”, fue concebido como parte de los planes de prevención y buscaba intervenir tempranamente a jóvenes considerados en situación de riesgo, de tal manera que se previniera que la juventud se involucrara en “actividades violentas o delictivas, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente o indigente o padezca un embarazo precoz” (Cruz y Carranza, s/f, p. 5). Los proyectos concebidos para llevar a cabo tal fin estaban a cargo de la ahora extinta Secretaría de la Juventud (SJ), en articulación con otras instancias que trabajaban con población juvenil como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y representantes de la sociedad civil, a través de un comité de coordinación interinstitucional (Santacruz, 2006). Las acciones concebidas dentro de este plan se correspondían con las planteadas dentro del “Plan Nacional de Juventud 2005-2015”, presentado en el 2005, de tal manera que algunos autores señalan que “no se perciben mayores diferencias en cuanto a las estrategias que se plantean, en forma más completa y mejor desarrollada, en el Plan Nacional de Juventud” (Santacruz, 2006:135).

Por su parte, el “Plan Mano Extendida”, estaba dirigido a la reinserción y rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley, con problemas de drogodependencia o personas indigentes. El plan tenía 11 componentes: valores cívicos, consejería, guía espiritual, atención psicológica, nivelación académica, formación vocacional, cultura, deporte, salud integral, vínculos familiares y mediación laboral o emprendedurismo (Santacruz, 2006). Las modalidades de atención propuestas fueron: ambulatorio, externado, internado voluntario, menor infractor, centro penal, comunidad terapéutica y centros de paso (Cruz y Carranza, s/f). Al igual que en el plan anterior, la institución encargada de llevar a cabo estas acciones era la Secretaría de la Juventud, aunque en la práctica no desarrolló ninguno de los programas, sino más bien fungió como una instancia coordinadora (Cruz y Carranza, s.f.).

El proyecto más publicitado dentro de este Plan fue la creación de la Granja Escuela, donde se internaba a pandilleros por iniciativa propia y donde podían acceder a distintos programas con el fin de rehabilitarlos e insertarlos a la sociedad. Wolf (2010) explica que este programa consistía en un internamiento de 20 jóvenes aproximadamente, donde se les brindaba atención en las áreas de educación y trabajo, y que además incluía un programa de remoción de tatuajes, entre otras acciones. De acuerdo al Gerente de Rehabilitación del extinto Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

En una entrevista conducida por Rosales y Magaña (2007), la Granja Escuela contaba con ocho componentes constitutivos, de los cuales mencionó siete: formación laboral; salud integral, con tratamiento psicológico y médico; refuerzo escolar; integración familiar; consejería espiritual; deporte y remoción de tatuajes. Además indicó que las instituciones a cargo de este programa eran: la SJ, el CNSP y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estas instituciones tuvieron un involucramiento diferenciado en el programa: mientras que el costo del programa era cubierto por la SJ y el CNSP, el MAG brindó las instalaciones donde funcionó el programa, las cuales estaba ubicadas en el municipio de Izalco, departamento de Sonsonate. Este mismo exfuncionario mencionó que el programa inició el 17 de marzo de 2005 y que la primera promoción de 20 muchachos de la Granja Escuela se graduó el 30 de septiembre de ese mismo año y que las actividades comprendían el seguimiento a los graduados por un período de un año. El Gerente también mencionó que, en el momento de la entrevista, se tenía listo un segundo grupo en la Granja Escuela, compuesto por 14 mujeres madres solteras y expandilleras. Debido a que las beneficiarias del programa eran madres, el programa incluyó también la atención a 23 niños y niñas, hijos de las internas.

En cuanto a los costos del programa, al parecer eran altos ya que se estimó que el costo individual por pandillero ingresado era de \$ 2,500 anuales y el costo del programa en conjunto ascendió a \$ 170,000 (Santacruz, 2006). Cruz y Carranza, estimaron que para lograr por lo menos la rehabilitación del diez por ciento de los pandilleros existentes en dicha época, se hubieran necesitado por lo menos 150 centros a nivel de todo el país. Si los cálculos de estos autores son correctos, el costo total de funcionamiento de estos 150 centros –tomando como base lo dicho por Santacruz- hubiera ascendido a veinticinco millones quinientos mil dólares. Una debilidad del programa, según Santacruz (2006) fue que se separaba a los internos por mara/pandilla de pertenencia, por lo que poco se logró en términos de pacificación entre los grupos pandilleros<sup>3</sup>.

Un aspecto interesante de la aplicación del “Plan Mano Extendida”, es que la administración Saca incluyó un programa de incentivos fiscales que serían aplicados a las empresas que contratasen pandilleros que hubieran concluido su fase de rehabilitación (Rosales y Magaña, 2007). Además, estas autoras señalan que se logró hacer un mapeo en los catorce departamentos que brindaba información sobre las instituciones de sociedad civil que iban a participar en este programa de rehabilitación de pandilleros.

A pesar de la existencia e implementación de estos planes de naturaleza preventiva, en la práctica, las políticas represivas fueron las preponderantes. En particular, se continuaron implementado los operativos dirigidos a capturar pandilleros de manera arbitraria. La Fundación

---

<sup>3</sup> Este programa de la Granja Escuela desapareció bajo la administración Funes en el año 2010. Fue reemplazado por el programa Centro Capacitación Izalco (CCI) que todavía funciona en la actualidad. Sin embargo, este nuevo programa se dirige exclusivamente a personas que no han pertenecido a ningún grupo pandillero, entre las edades de 16 a 35 años, con un nivel de estudios mínimos de sexto grado y que residan en comunidades con riesgo social de la zona occidental del país. También se atiende a privados de libertad en fase de confianza (Instituto Nacional de la Juventud –INJUVE-, 2011).

Quetzalcóatl menciona incluso, que en una ocasión se capturó a uno de los coordinadores de la Secretaría de la Juventud encargado de implementar las acciones de estos planes (Quetzalcóatl, 2008). Al parecer, situaciones como esta se repitieron a lo largo y ancho del territorio nacional donde muchachos, principalmente, eran capturados por el simple hecho de tener tatuajes, aunque estos no estuviesen relacionados con la cultura pandilleril. Por ello, Aguilar y Carranza (2008) explican que hubo un acoso a la juventud salvadoreña a raíz de la implementación de los planes de manodurismo.

Además de los dos programas anteriores, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) implementó en el año 2005, con apoyo del Programa del PNUD y con fondos del Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), el proyecto Municipios Libres de Armas en los municipios de San Martín e Ilopango, cuyo objetivo principal era la prohibición de la portación de armas de fuego en espacios públicos de ambas municipalidades (Fundación Quetzalcóatl, 2008; OPS, s/f). Además, el CNSP realizó programas de capacitación y deporte dentro de los Centros Penales, y en las comunidades tenían una presencia a través de programas que permitía el involucramiento de jóvenes en actividades de carácter preventivo (Rosales y Magaña, 2007).

#### ***1.1.1.2 Reformas institucionales realizadas por la Administración Saca.***

Como parte de las políticas de seguridad ciudadana, la administración Saca implementó algunas reformas institucionales relevantes. Entre las principales se encuentra la creación en el año 2006 del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (Decreto 125 del 05 de diciembre). Las instituciones que pasaron a ser parte de este nuevo Ministerio fueron la Policía Nacional Civil (PNC), la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la Dirección General de Centros Penales (DGCP), la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI), la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC), el Instituto Toxicológico y la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE) (Ministerio de Gobernación, Diario oficial, núm. 227, tomo 373, 2006).

De acuerdo al decreto de su creación, el nuevo ministerio tendría a su cargo la elaboración de las estrategias y políticas a ser implementadas en materia de seguridad, tomando en cuenta la “prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincuencia, con estricto apego a la Constitución y en el debido cumplimiento de las leyes secundarias correspondientes” (Ministerio de Gobernación, Diario oficial núm. 227, tomo 373, 2006). Además, debía de dar impulso a la creación de los Comités de Seguridad Ciudadana, como forma de organización civil en materia de seguridad<sup>4</sup>; reglamentar la política penitenciaria, así como tener el control del sistema penitenciario de país; y coordinar con otras instituciones del Estado la homologación de las estadísticas referentes a delitos, entre otras funciones.

---

<sup>4</sup> Desde la creación del Ministerio de Seguridad y Justicia se articularon los Comités de Seguridad Ciudadana, los cuales sumaron un total de 227 comités, agrupando a 13,680 ciudadanos, para el final de la administración Saca (El Diario de Hoy, EDH, 2010, 20 de febrero).

En el año 2006, también se implementaron reformas al interior de la PNC, las cuales incluyeron la creación de las siguientes unidades: División de Cumplimiento de Disposiciones Judiciales (DCJ); Grupo de Operaciones Policiales Especiales (Gopes) y la Fuerza Antiextorsión. Además se reactivaron las Divisiones de Investigación Antihomicidios (DIHO) y de Investigación Criminal (DIC) (Alvarenga Sorto, Lemus Marchesini y Ramírez Merino, 2008).

A finales del 2006, el Presidente Saca reunió a miembros de la sociedad civil, partidos políticos, sectores académicos y eclesiales con el fin de crear la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Fruto de esta Comisión fue la propuesta titulada “Seguridad y paz: un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”, la cual fue presentada al Gobierno en el año 2007. El documento consistió en 75 recomendaciones que se dividen en seis líneas estratégicas. Sin embargo, la mayor parte de estas recomendaciones no fueron ejecutadas.

En el año 2007, el gobierno elaboró el “Plan Nacional de Prevención y Paz Social”, el cual tenía seis áreas de acción: familia y educación, comunidad y salud pública, ordenamiento urbano y seguridad vial, desarrollo laboral y empleo, espacios públicos y recreación, y atención de factores de riesgo directo (Amaya, 2011). Este plan era responsabilidad directa del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, de la SJ y del CNSP; instituciones que articularían el trabajo de otras instancias gubernamentales como la PNC, el Ministerio de Salud, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, ISNA, entre otras. Cardoza Ortiz *et al* (2010), indican que con la implementación de este plan se logró desarrollar diagnósticos en comunidades de los 22 municipios en los que se intervendría, con el fin de determinar factores de riesgo. Estos diagnósticos, serían parte de los insumos para la elaboración de matrices que reflejaran los principales problemas enfrentados, las posibles soluciones y los responsables de cada factor de riesgo, para así crear mapas de riesgo de las comunidades. Estos mismos autores señalan que el plan no se tradujo en una implementación efectiva “por varias razones como la falta de coordinación entre actores, el manejo político que se hizo y por la falta de recursos necesarios para funcionar” (Cardoza Ortiz *et al*, 2010, p. 62).

Por otra parte, en el 2007, se creó el Centro Antipandillas Transnacional (CAT) que contó con el apoyo de la Oficina Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés). Este Centro, se creó para “el monitoreo, análisis e investigación de la actividad delincriminal transnacional de las pandillas y [...] el intercambio de información entre países centroamericanos y Estados Unidos” (Cardoza Ortiz *et al*, 2010, p. 61). Así mismo, se implementó el “Plan Sarissa”, continuidad de los planes de mano durismo, que tenía como principal objetivo desarticular los mandos altos e intermedios de las pandillas y “contrarrestar todos los índices de delincuencia en especial énfasis los homicidios” (Díaz Gallegos, Duque Machado, Martínez Gómez y Munguía Ayala, 2009). Para ello se realizaron patrullajes preventivos, investigaciones en comunidades de alta peligrosidad e inspecciones vehiculares en carreteras. Como logros de este plan, Díaz Gallegos *et al* (2009), mencionan que en efecto se logró una leve disminución de los homicidios para el año 2008, así como una reducción en la denuncia de los delitos de extorsión, robo y

hurto. Sin embargo, los autores señalan que esa disminución fue tan leve que no generó un impacto real en los índices de delincuencia reportados en el año mencionado.

A pesar de lo expuesto por Díaz Gallegos *et al* sobre los logros del “Plan Sarissa”, al comparar los datos referentes a los delitos de extorsión, robo y hurto de los años 2007 y 2008, emerge un panorama distinto. Según los datos publicados por FUNDAUNGO, los homicidios tuvieron un decrecimiento del 9.1 % en el año 2008 respecto al 2007, al igual que los robos que experimentaron una baja del 5.9 %. Sin embargo, los hurtos y las extorsiones tuvieron un crecimiento en su incidencia en este mismo período ya que crecieron en un 1.9 % y en un 9.3% respectivamente en el año 2008.

### ***1.1.2 Las políticas de seguridad ciudadana durante la administración Funes (2009-2014)***

En junio del 2009 accedió al poder el primer gobierno de izquierda elegido democráticamente en El Salvador, el cual estuvo encabezado por Mauricio Funes. Desde la campaña electoral, el entonces candidato Funes y el partido FMLN habían prometido combatir la violencia y el crimen con toda la rigurosidad que permitía la ley, pero cuidándose de no incluir en su discurso el concepto de la mano dura y enfatizando la necesidad de implementar una política de seguridad que atacará las raíces estructurales de la violencia, particularmente aquellas relacionadas con la pobreza, la exclusión y la desigualdad. De esta manera, durante la Administración Funes se diseñaron políticas de seguridad con un fuerte componente de prevención, basadas en un diagnóstico integral que incluía la dimensión estructural y coyuntural del problema de la violencia y la inseguridad, así como su dimensión nacional, regional e internacional. Sin embargo, fue en esta gestión gubernamental donde más se involucró a las fuerzas armadas en tareas de seguridad y donde funcionarios provenientes de las filas castrenses tuvieron más influencia en las políticas de seguridad implementadas. Además, fue durante la Administración Funes donde ocurrió uno de los episodios más relevantes y conflictivos en términos de políticas de seguridad: nos referimos a la Tregua entre Pandillas, que por espacio de dos años se constituyó en la práctica en la verdadera política de seguridad del gobierno.

#### ***1.1.2.1 El cambio en el diagnóstico y en el discurso del tema de la violencia y la inseguridad.***

Un rasgo relevante de la política de seguridad ciudadana impulsada por la Administración Funes fue la ruptura que hizo con los gobiernos anteriores con respecto al diagnóstico sobre las causas de la violencia y la inseguridad en el país. Desde el punto de vista del gobierno de Funes, la violencia se agravó durante los gobiernos de ARENA debido “a la implementación de una política de seguridad sesgada e incompleta que se centró en la represión del delito y que se implementó sin estrategias para los distintos tipos de delito y con débiles acciones preventivas; sin considerar criterios territoriales” (Gobierno de El Salvador, 2013:185)), señalando además que dicha política “nunca consideró seriamente otras dimensiones sustantivas del problema, especialmente la prevención y la modernización y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales relacionadas con la seguridad” (ibid).

Con base en la lectura anterior, la administración Funes reformuló la concepción y el alcance de la política de seguridad incorporando formalmente la prevención y la modernización institucional como componentes fundamentales de su política. De acuerdo a la nueva visión oficial “la política de seguridad ciudadana es concebida como parte integrante de la seguridad humana e incluye los siguientes componentes: control y represión del delito; prevención social de la violencia y el delito; sanción, rehabilitación y reinserción laboral; reparación social del delito y atención a las víctimas; y reforma institucional y legal” (ibid).

Con base en esta nueva concepción, la administración Funes introdujo la dimensión territorial en la definición e implementación de las políticas de seguridad a partir del concepto de focalización territorial y la implementación de la estrategia Municipios Libres de Violencia, que “busca construir una visión compartida entre el gobierno central, los gobiernos municipales, la sociedad civil organizada y las comunidades” (ibid).

Por otra parte, la administración Funes también interpretó de manera diferente el problema de la violencia y la inseguridad en el sentido de que incorporó la dimensión regional, e internacional del problema. Según el documento oficial citado, “También ha tenido lugar un cambio sustantivo en cuanto al diagnóstico del problema ya que a diferencia de los gobiernos anteriores que consideraban que la inseguridad, la violencia y el crimen era un problema fundamentalmente nacional, la presente administración parte del hecho de que dichos problemas tienen una dimensión internacional y regional y que por tanto, su erradicación definitiva involucra la participación de los actores internacionales, regionales y nacionales con base en el principio de la corresponsabilidad (ibid).

Estos cambios en el diagnóstico, la concepción y el alcance de la política de seguridad ciudadana se plasmaron en los documentos oficiales del gobierno de Funes, particularmente en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, en el que se reconoce que la situación de inseguridad y de violencia había aumentado en el año 2009 como consecuencia de “la ausencia de una política integral de seguridad, del aumento del desempleo y también por el avance del crimen organizado y su creciente vinculación con las maras” (Gobierno de El Salvador, 2010:33). En este sentido, las pandillas fueron señaladas como uno de los principales generadores de violencia en el país.

En el área de seguridad, el Plan quinquenal planteaba alcanzar la paz social y la generación de un ambiente de seguridad humana donde se pudiera favorecer la “cohesión social, el desarrollo económico equilibrado y la gobernabilidad democrática” (Gobierno de El Salvador, 2010:50), para lo cual se pretendía realizar acciones que permitieran reducir los índices de violencia social, de género y de la inseguridad a través de incidir en los factores estructurales a la base de estas problemáticas. A su vez, se planteó como parte de los objetivos principales del Plan quinquenal el “reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional” (Gobierno de El Salvador, 2010:55). Para alcanzar estas metas, en el Plan quinquenal se desarrolló la propuesta de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSPC), la cual contemplaba cinco grandes ejes de acción: Control y represión del

delito; Prevención social de la violencia y del delito; Ejecución de penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social; Atención a las víctimas; y Reforma institucional y legal. Con base en estas definiciones, el gobierno de Funes elaboró la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, la cual fue diseñada mediante un proceso de consulta donde el PNUD brindó asesoría técnica. Tal como se planteara en el Plan quinquenal, esta política está constituida por los cinco ejes señalados anteriormente.

En el año 2013 se desarrolló la “Estrategia nacional de prevención de la violencia” (ENPV), que se sustenta en la “Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a los Municipios” lanzada en el año 2010. Según se hace constar en este documento, esta nueva estrategia constituye una revisión de la anterior a la luz de la Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia. Además, se establece que la ENVP tiene un énfasis especial en la prevención primaria y secundaria de la violencia. Los ejes de acción de la ENVP, que al mismo tiempo integran sus objetivos específicos, son los siguientes: Articulación interinstitucional; Articulación multinivel; Participación ciudadana; Reducción de factores de riesgo; Incremento de factores de protección; Fortalecimiento de capacidades.

### ***1.1.2.2 Las principales acciones y programas implementados durante la administración Funes.***

#### ***1.1.2.2.1 La lucha contra las maras y la mayor militarización de la seguridad.***

En septiembre del año 2010 la Asamblea Legislativa mediante el Decreto número 58 aprobó la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, con la cual pasaron a ser ilegales las pandillas “autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla 18, Mara Máquina, Mara Mao Mao” (Asamblea Legislativa, 2010:3). Esta Ley también proscribió asociaciones de exterminio como la Sombra Negra y otras agrupaciones criminales aun cuando no asumieron ningún tipo de identidad. De acuerdo a diversos autores, esta ley nació como una respuesta estatal a la quema de un microbús con pasajeros en el municipio de Mejicanos, hecho en el que murieron al menos 13 personas calcinadas (Murcia, 2010; Fuentes (2013). Esta ley tiene dos elementos diferenciadores respecto a las leyes aprobadas en los gobiernos de ARENA: no tiene un carácter transitorio y no solo está dirigida a miembros de pandillas, sino a otras asociaciones criminales.

Pese a que la ley incluía la proscripción de varios actores delincuenciales, en la práctica, la política de seguridad de la administración Funes se centró en el combate de las maras o pandillas, para lo cual recurrió principalmente a la dimensión represiva del delito, incluyendo una mayor militarización de la seguridad pública. En efecto, el Presidente Funes tomó la decisión de involucrar más a las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. Tal y como un documento oficial señala: “un hecho de relevancia ha sido la audaz decisión tomada por el Presidente Funes en sumar a la Fuerza Armada —en colaboración de la PNC— a la lucha contra el crimen organizado. Unos 7000 efectivos militares y 2852 nuevos agentes policiales engrosaron las fuerzas de seguridad para dar cobertura y protección a cada vez más zonas en todo el

territorio nacional. Se aumentó el número de vehículos, de sistemas y aparatos de comunicación, se mejoró el ingreso de los agentes y sus condiciones de trabajo. Todo esto fue posible debido al aumento significativo que ha registrado el presupuesto del sector de seguridad” (Gobierno de El Salvador, 2013:188).

De acuerdo a datos presentados por investigadores independientes, durante su primer año la administración Funes aumentó el número de efectivos de la Fuerza Armada involucrados en tareas de seguridad pública a 6,500, significando un aumento del 229.1 % respecto al año anterior<sup>5</sup>. Para el año 2014, esta cantidad subió a 11,200 militares, representando un crecimiento del 72.3 % en relación al año 2009.

El período de tiempo en el cual las Fuerzas Armadas estarían involucradas en tareas de seguridad, así como las funciones a desempeñar por ese cuerpo fue cambiando a lo largo de la gestión gubernamental. El primer Decreto Ejecutivo que suscribió el Presidente Funes en este sentido, fue el número 60 de fecha 09 de octubre de 2009, en el que se estableció que el ejército iba a apoyar a la PNC únicamente en patrullajes conjuntos. La primera reforma a dicho decreto se realizó en el mismo año 2009 e incluyó que, además de los patrullajes conjuntos, los efectivos militares pudieran aprehender en flagrancia a delincuentes y reforzaran la seguridad perimetral en centros de cumplimiento de condena tanto de adultos, intermedios, como de menores de edad, entre otras funciones. En el año 2010 se ampliaron las funciones de los militares al aprobarse que los soldados fueran parte de los equipos de custodia de los centros de reclusión y que participaran en el control de las personas que entraban y salían de los centros penales y de internamiento. La mayor parte de estas obligaciones fueron eliminadas a partir del año 2012, aunque se permitió que los militares siguieran colaborando en patrullajes conjuntos con la PNC, en el reforzamiento de la seguridad perimetral en los centros de cumplimiento de condena, así como en las actividades de custodia y seguridad en los centros penitenciarios.

La militarización de la seguridad durante la administración Funes tuvo otra dimensión, la cual estuvo relacionada con el nombramiento de jefes militares en puestos estratégicos de la seguridad pública. En efecto, el primer día de su gobierno, el Presidente Funes dispuso cambiarle el nombre al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, por el de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (Decreto ejecutivo, del 01 de junio de 2009 y publicado en el Diario Oficial núm. 99, tomo 383), esto con el propósito de “armonizar las funciones de las Secretarías actuales” (Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 99, tomo 383, 2009, p. 2). En ese mismo tomo del Diario Oficial, bajo el acuerdo núm. 4 del 01 de junio de 2009, el Presidente Funes nombró como los responsables de esta cartera a dos civiles.

Tras dos años y cinco meses en el cargo, el ministro de seguridad renunció el 8 de noviembre de 2011 y en su lugar fue nombrado el General Munguía Payés como titular de esa cartera de Estado (Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 218, tomo 393, 2011), quien hasta ese momento se desempeñaba como ministro de defensa. Este nombramiento de un militar a la cabeza de la

---

<sup>5</sup> Aguilar *et al* señalan que el número de efectivos militares utilizados en tareas de seguridad pública durante el año 2008 fue de 1,975.

seguridad pública del país fue duramente cuestionado por importantes sectores de la sociedad civil ya que se interpretó como un intento de militarizar la seguridad pública. La situación se tornó aún más complicada en el año 2012, a raíz del nombramiento como Director de la Policía Nacional Civil de otro militar: el General Francisco Salinas (Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 14, tomo 394, 2012), lo cual también causó desagrado y preocupación entre varios sectores sociales porque supuestamente atentaba contra el carácter civilista de la policía y contradecía la Constitución de la República donde se norma que la PNC debe ser independiente de la Fuerza Armada.

Finalmente, el día 17 de mayo de 2013, tras un fallo de inconstitucionalidad emitido por la Sala de lo Constitucional, el Presidente Funes se vio forzado a remover a los Generales Munguía Payés y Salinas de sus puestos como Ministro de Seguridad y director de la PNC, respectivamente. En este fallo se determinó que el nombramiento del Gral. Munguía Payés como titular del MJSP violaba “la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada, contenidos en el art. 159 inc. 2° de la Constitución” (Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 93, tomo 399, 2013, p. 204); mientras que estableció que la designación del Gral. Salinas al mando de la PNC infringía “la obligación de que la dirección de la Policía Nacional Civil esté a cargo de autoridades civiles, establecido en el art. 168 ord. 17° de la Constitución” (Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 93, tomo 399, 2013, p. 204).

Los generales removidos fueron colocados en otros puestos dentro del Órgano Ejecutivo: el Gral. Salinas fue nombrado Director Ejecutivo del Organismo de Inteligencia del Estado (acuerdo núm. 207, Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 96, tomo 399, 2013), y el Gral. Munguía Payés volvió a la jefatura máxima del Ministerio de Defensa en julio de 2013 (acuerdo núm. 289, Ministerio de Gobernación, Diario Oficial núm. 129, tomo 400, 2013).

#### ***1.1.2.2.2. Los cambios institucionales en el área de seguridad durante la administración Funes.***

La Administración Funes realizó importantes cambios en la institucionalidad de la seguridad. Como ya se señaló, cambió el nombre al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia por el de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Además, realizó un cambio importante en la estructura de conducción de la política de seguridad al crear, en el año 2009, el Gabinete de Seguridad cuya coordinación estaba a cargo del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. Dicho Gabinete estaba conformado por las siguientes instituciones: el MJSP, el Ministerio de Defensa, la PNC y la Secretaría de Asuntos Estratégicos y su función básica era organizar y coordinar las estrategias a implementar en el área de seguridad.

Por otra parte, en agosto de 2012, por Decreto Presidencial, se creó el Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia (GPV). (Ministerio de Gobernación, Diario oficial, núm. 167, tomo 396, 2012), que fue concebido como un ente coordinador y articulador de las instituciones gubernamentales, organismos de cooperación internacional, entidades del sector privado y

organizaciones de la sociedad civil que realizaban actividades en materia de prevención de violencia. El GPV estaba coordinado por el Viceministro de Justicia y Seguridad Pública y lo conformaron el Ministerio de Gobernación, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud, Secretaría Técnica de la Presidencia, Secretaría de Inclusión Social, Consejo Nacional de la niñez y Adolescencia; e Instituto Nacional de la Juventud.

Por otra parte, se aprobó la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria (DIPC), dentro de la PNC, aprobada en mayo de 2010. En dicha doctrina, se encuentra la definición de lo que se entiende por Policía Comunitaria en El Salvador:

*“Es una concepción del deber ser de una Policía, en la cual, se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación activa con la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida” (PNC, 2010).*

Con la aprobación de esta Doctrina, la filosofía de policía comunitaria pasó a ser parte de la identidad de la PNC y no solo parte de un programa o de una oficina al interior de esta.

#### **1.1.2.2.3. Los principales programas de prevención.**

Durante la Administración Funes se implementaron varios programas de prevención. Uno de ellos fue la ejecución de la Estrategia Municipios Libres de Violencia que buscaba “construir una visión compartida entre el gobierno central, los gobiernos municipales, la sociedad civil y las comunidades” (Gobierno de El Salvador, 2013:86) y concretamente “definir un marco de actuación concertado para la creación de oportunidades, rehabilitación y reinserción integral de la población en riesgo y en conflicto con la ley, para la prevención de la violencia” (ibid).

De acuerdo a Carballo (2016), en enero 2013 en el marco de la tregua, la implementación de los municipios libres de violencia, trasladó acciones a los territorios para lo cual se procedió a coordinar a distintos sectores de la sociedad civil, con el fin de aprovechar el espacio generado por la tregua en el sentido de que en ese período las pandillas se comprometieron a detener los crímenes a cambio de lo cual las autoridades ofrecieron planes de reinserción.

La intervención a través de los municipios libres de violencia, de acuerdo al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (n.d) fue orientado a los siguientes puntos: a) brindar y apoyo y seguimiento articulando a las comunidades vulnerables con el gobierno central y local y a otros actores de la sociedad civil; b) facilitar la inserción socio productiva; c) procurar la inserción educativa; d) procurar la salud integral y e) contribuir a la seguridad ciudadana y prevención de la violencia.

Según datos oficiales, para mediados del 2013, 6 municipios habían suscrito el Pacto por la Vida y por la Paz y se esperaba que 13 más lo firmaran en el transcurso de ese año (ibid), con lo cual se

pretendía beneficiar a cerca de 8000 jóvenes. Para la ejecución del programa, el gobierno había estimado dedicar alrededor de 33 millones durante el año 2013 (ibid).

Vinculado con el programa anterior, la Administración Funes promovió los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia para apoyar la formulación y ejecución de los planes municipales de prevención social de la violencia. Hasta mediados del 2013 se habían establecido 76 Consejos municipales. Además, se crearon Programas para la Promoción de valores positivos, prácticas de convivencia ciudadana y cultura de Paz. De acuerdo a Monge (2015), en este año se reportaban ya veinte municipios del país que con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) habían entregado al Viceministro de Justicia y Seguridad Pública planes para la prevención de la violencia en sus localidades.

Otro programa relevante de prevención fue el ejecutado a partir del año 2012 denominado Plan Interinstitucional de Prevención y Protección Escolar que incluyó a 3000 jóvenes de 350 Centros Escolares capacitados en resolución alternativa de conflictos e instauración de 28 redes de Directores socios del programa. En su informe de rendición de cuentas a mayo 2012, El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2012) presentó resultados de la ejecución del Plan de Prevención y Protección Escolar, indicando que se realizaron 57,829 patrullajes en las rutas de acceso de 5,179 centros escolares públicos; se atendieron 888 centros escolares públicos a través de los programas de educación preventiva definidos por la PNC, y se logró la capacitación de 95,032 niños y 94,396 niñas de estos centros escolares.

Un programa adicional fue el de Formación en Protección Civil y Cultura de Paz en el cual 500 Jóvenes en riesgo fueron formados en las áreas de Protección Civil; Capacitación Técnica Vocacional; Cultura de Paz; Arte, Cultura y Deporte. Asimismo se ha establecido el Pacto por la Seguridad y el Empleo en la Zona Metropolitana de San salvador.

En el ámbito de Centros Penales, en diciembre de 2011 se impulsó en el presidio de Apanteos (Santa Ana), el programa llamado “Yo cambio”. Éste surgió como una iniciativa piloto que de acuerdo a Andrade *et al* (2015) está basado en tres premisas: “yo cambio, compenso y ayudo a construir una sociedad mejor”. Asimismo es implementado a través de cinco componentes: Granjas penitenciarias; Trabajo y apoyo a la Comunidad (ciudadanía); Cooperación o cooperativas de solidaridad; Trabajo penitenciario, y Pintando mi libertad. Este último componente, para el año 2014, no se había puesto en marcha debido fundamentalmente a falta de financiamiento (Andrade *et al*, 2015). A lo largo de su implementación, el programa “Yo cambio” había logrado que para el año 2014, el 95% de la población de privados de libertad en Centro Penal Apanteos se involucrara en actividades productivas. Ése éxito valió para que a finales de ese mismo año las autoridades en turno de la Dirección General de Centro Penales (DGCP) convirtieron el Programa “Yo Cambio” en el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, extendiéndolo a los recintos de Jucuapa, Metapán, Santa Ana y Sensuntepeque (Andrade *et al*, 2015).

#### **1.1.2.2.4. La tregua entre pandillas.**

A partir de marzo del 2012 hasta finales del 2013 el tema de la violencia y la inseguridad y las políticas públicas correspondientes estuvieron dominados y condicionados por el desarrollo de la tregua entre dos de las principales pandillas del país (las pandillas MS13 y la Barrio 18), que tuvo como resultado principal una disminución drástica de los homicidios. La versión oficial del Gobierno de Funes sobre la tregua fue que en dicho proceso no había participado directamente el gobierno ni mucho menos que hubiera sido el resultado de una negociación directa entre el gobierno y las pandillas. El gobierno aceptó haber “facilitado” el proceso” a pedido de los mediadores mediante la flexibilización de las condiciones carcelarias en que se encontraban los principales dirigentes de las pandillas, pero nunca aceptó que la tregua fuera una política deliberada del gobierno nacional.

Esta explicación no convenció a diversos sectores nacionales e internacionales, para quienes la tregua fue el resultado de una negociación directa entre el gobierno y las pandillas. Supuestamente, las pandillas se habrían comprometido a disminuir los homicidios y el gobierno a cambio se habría comprometido a otorgarles beneficios diversos a los líderes pandilleros, incluyendo el traslado de algunos de sus cabecillas del Centro de Máxima Seguridad (Zacatecoluca) a otros de mediana seguridad, el ingreso de electrodomésticos y otros bienes a los Centros Penales, y el retiro de las Fuerzas Armadas de sus funciones en estos, entre otros (Valencia, 2015).

A pesar de que el Gral. Munguía Payés, en ese entonces Ministro de Justicia y Seguridad, declaró que la tregua fue una estrategia de su despacho, de la cual tuvo conocimiento el Presidente Funes (Martínez y Sanz, 2012), el mandatario siempre lo ha negado. En declaraciones a la prensa ha señalado que el Estado nunca dialogó con pandilleros, ni se les proporcionó beneficios a cambio de una reducción de los homicidios, sino que la función de su Gobierno fue el de ser facilitador del proceso (Rauda, 2016).

Como parte de ese proceso de facilitación algunos gobiernos locales participaron del programa “Municipios libres de violencia”, ya mencionado. En estos municipios se dio un acuerdo entre las alcaldías y los grupos pandilleros, mediante el cual estos últimos se comprometían a reducir los delitos como los homicidios y las extorsiones, y a no agredirse entre ellos, entre otros. Por su parte los gobiernos locales se comprometían a ejecutar programas de desarrollo local y de salud mental, entre otras acciones (Valencia, 2012). En un principio el Gobierno central dijo que iba apoyar económicamente a los municipios que se involucraran en este programa (Romero y Menjívar, 2013), pero luego algunos ediles de estos municipios libres de violencia denunciaron que esta ayuda nunca se concretó (López, 2013)

A pesar que la Tregua no ha sido reconocida como una estrategia de seguridad, sí hubo un descenso en el cometimiento de homicidios entre los años 2012 y 2013. En el año 2012 se tuvo una tasa de 41.5 homicidios por cada cien mil habitantes y en el 2013 fue de 39.7 (Aguilar *et al*, 2014). A pesar de la sensible disminución de este delito, hubo otros que aumentaron en esos mismos

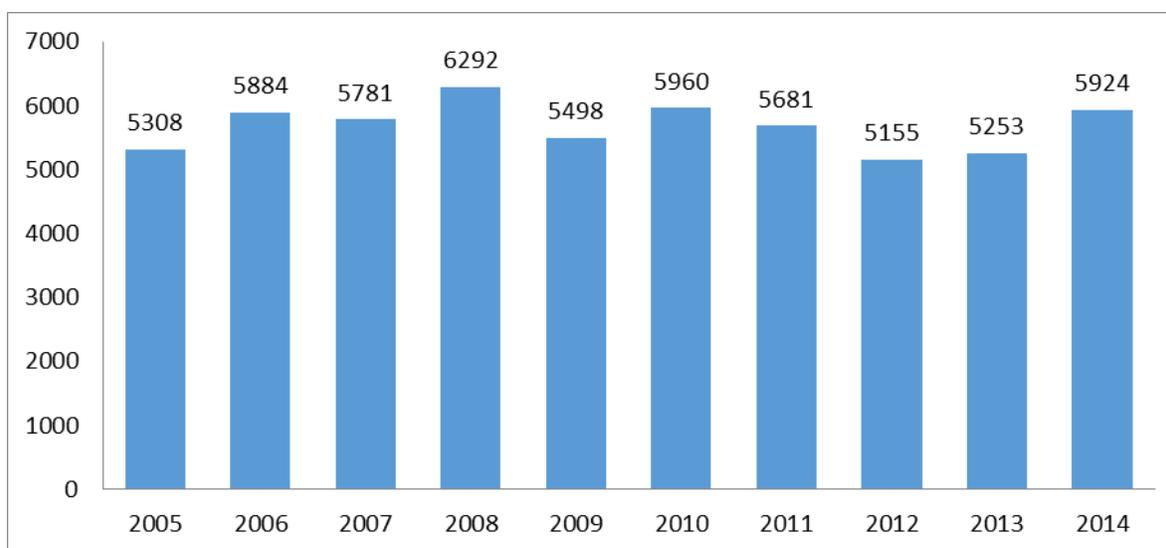
años como las desapariciones de personas. En el año 2011, se reportaron 1,248 denuncias de desaparecimientos ante sede policial, cantidad que aumentó a 1,634 en 2012, y a 1,925 en 2013 (PNC, s/f).

Luego del retiro del Gral. Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad Pública, el proceso de la Tregua fue diluyéndose. El proceso finalizó con el cambio de Gobierno y la posición del Presidente Sánchez Cerén de no negociar con las pandillas, determinación que se tradujo en el regreso al Penal de Máxima de Seguridad de los líderes de pandillas trasladados durante el periodo de vigencia de la Tregua (Valencia, 2015).

## 1.2 Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Guatemala

En el período 2005-2014, las políticas de seguridad ciudadana en Guatemala se corresponden con la gestión de tres diferentes gobiernos: el gobierno de Oscar Berger Perdomo (2004-2008); el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012); y el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015). Pese a sus diferencias políticas e ideológicas, todos ellos le dieron cierta continuidad institucional y operativa a las políticas, lo cual hace de Guatemala un caso interesante de estudio. Además, y a diferencia de El Salvador y Honduras, en el caso de Guatemala el problema de la seguridad y la violencia no es percibido como el más grave por la población y las élites, lo cual ha generado mayores márgenes de acción para la definición e implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo<sup>6</sup>.

**Gráfico 2. Guatemala: Evolución de los Homicidios, período 2005-2014**



**Fuente:** elaboración propia en base a Datos PNC Guatemala varios años y para año 2014 cifras reportadas por Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)

El Gráfico 2 contiene la evolución de los homicidios en Guatemala en el período 2005-2014. El total de homicidios registrados en el período asciende a 56,736, siendo el año 2008 el año que más homicidios se cometieron (6,292) y los años 2012 y 2013 los que mostraron el menor número de dichos delitos (5,155 y 5,253, respectivamente). Por sus implicaciones en términos de percepciones y de diseño e implementación de políticas, es importante señalar que en el caso de Guatemala la violencia está bastante focalizada ya que en los departamentos donde existe mayoría indígena las tasas de incidencia de homicidios y en general de los diferentes delitos es muy baja; mientras que los departamentos de Izabal, Zacapa y Chiquimula situados en el área fronteriza con los países denominados como del triángulo-norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), presentan tasas altas de homicidios (Alarcón, 2014).

<sup>6</sup> Este argumento fue mencionado por la mayoría de personas entrevistadas en el desarrollo de la investigación de campo.

Antes de analizar con más detalle las políticas de seguridad de Guatemala, es importante mencionar la importancia decisiva que tuvo en ese país la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, que incluyeron una reforma al sistema de justicia criminal con reformas al Código Procesal Penal para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos (De La Torre & Álvarez (2010). Pese a que los resultados no fueron suficientes, la implementación de algunas medidas como es el caso de la creación de una nueva Policía Nacional Civil, tuvo importantes repercusiones en los años posteriores en términos de las políticas de seguridad.

Por otra parte, y tal y como algunos autores han señalado, el tema de la violencia pasó a ser central en la agenda política del país con el ascenso de Alfonso Portillo a la presidencia por parte del Frente Republicano Guatemalteco (2000-2004), ya que en su campaña, Portillo “hizo hincapié en la salvaguardia de la seguridad pública, prometiendo mano dura contra los delincuentes”. (De la Torre & Álvarez, 2010). De hecho, durante la administración Portillo, se gestó, de acuerdo a Carballido (2008), una política de remilitarización de la política de seguridad y según FLACSO (2006) en este mismo periodo se evidenció un deterioro de las condiciones de la Policía Nacional Civil y del sistema nacional de seguridad en conjunto.

Una muestra evidente de la política de seguridad practicada por el gobierno de Portillo fue la implementación, en el año 2003, del llamado Plan Escoba o Plan de Control de Pandillas Juveniles (Aguilar & Carranza (2008), iniciativa que fue liderada por la Policía Nacional Civil. Este plan tenía como objetivos principales: incautar armas de fuego auténticas y hechizas; provocar el desarme total de las pandillas; desorganizar a las pandillas y limitar su accionar; impedir el vandalismo de grupos pandilleros juveniles; prevenir la comisión de delitos cometidos por pandillas; prevenir el tráfico de drogas (Rodríguez & Pérez (2003). Asimismo, Aguilar & Carranza (2008), indican que el Plan definía como pandilleros a jóvenes de 14 a 25 años, dedicados al vandalismo, drogadicción, robo, violación, distribución de drogas, agresión, homicidios, extorsión a propietarios de negocios y a pilotos de autobuses.

#### **1.2.1. Las políticas de seguridad ciudadana durante la Administración Berger (2004-2008)**

De acuerdo a diversos autores, la política ciudadana de la administración Berger se caracterizó por su énfasis en la dimensión punitiva. Según CIIDH (2014), por ejemplo, este período la constante fue la aplicación persistente de políticas represivas dejando en un segundo plano las políticas y programas preventivos. De acuerdo a esta fuente, de manera global, las medidas impulsadas y el accionar de la Policía Nacional Civil (PNC) como principal ente de seguridad ciudadana, consistieron en una política de represión caracterizada por ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por estructuras paramilitares, “escuadrones o comandos de la muerte”, integradas por policías<sup>7</sup>. A pesar de ello, en 2007, como se destaca en el mismo estudio de CIIDH (2014), el entonces Director de la PNC, Erwin Sperisen, anunció la disminución de los hechos delictivos en el país, como resultado de las políticas de seguridad aplicadas durante la Administración Berger.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a CIIDH (2014), para finales del año 2006, el número de víctimas contabilizadas por ejecución extrajudicial ascendió a 900, en tanto que en los cuatro años del gobierno de Berger se registró un total estimado de 17 mil asesinatos. El año 2007, el último de la administración del Presidente Berger, finalizó con una tasa de 43 muertes violentas por cada 100 mil habitantes siendo la más alta tasa en 12 años tras la firma de los Acuerdos de Paz.

### ***1.2.1.1. Las principales políticas implementadas por la Administración Berger.***

#### **1.2.1.1.1 Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil**

De acuerdo a Aguilar y Carranza (2008) en 2005 Guatemala se convirtió en uno de los países más violentos de todo el continente, con una tasa de homicidios de 44 por cada 10,000 habitantes. Como respuesta a tal situación surgieron dos propuesta de leyes en el marco de la nueva política de seguridad. La primera fue la propuesta de ley de Ley para Prevenir, Controlar y Erradicar las pandillas juveniles, agrupaciones ilícitas y delincuencia organizada. La segunda, fue la propuesta de iniciativa de ley denominada Ley Antimaras. Pero como el Centro de Investigación del Crimen Organizado (2015) ha señalado, el Congreso guatemalteco rechazó dichas iniciativas. Sin embargo, ese año se ejecutaron dos acciones importantes: la creación, dentro de la Policía Nacional Civil de la Unidad de Acción Nacional Contra el Desarrollo de Pandillas (Panda) cuyo objetivo era combatir frontalmente a las organizaciones delincuenciales; y la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil.

La Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil se elaboró bajo un enfoque de prevención y se sustenta de acuerdo a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos COPREDEH (2005) en el artículo 1, 2 y 3 de la Constitución de la República de Guatemala. De acuerdo a esta institución, “la política de prevención de la violencia juvenil debe entenderse como una política de seguridad ciudadana íntimamente relacionada con la política de rehabilitación y con la política de persecución penal y en particular con la política de desarrollo social del país...” (COPREDEH, 2005).

Esta política estableció lineamientos estratégicos que permitirían actuar de manera coordinada para atacar las causas que llevan a las y los jóvenes guatemaltecos a realizar acciones delincuenciales como modo de vida. Además, la política busca establecer un vínculo y estar en sintonía con la política nacional para la eliminación de la violencia intrafamiliar que estaba establecida en el PLANOSI 2004-2014. En concreto, la política consistía en un marco de acciones y normas que guiarían la ejecución de planes y programas comunitarios, departamentales y nacionales, todo con el objetivo estratégico de “Fortalecer las capacidades del país para prevenir adecuadamente la violencia juvenil, y lograr que la niñez, adolescencia y juventud alcancen una mejor calidad de vida a través de acciones coherentes y coordinadas de todas las instancias del Estado, que permitan la inserción de la juventud en riesgo a la vida social, política, económica y productiva nacional” (COPRADEH (2005).

Las estrategia de acción de la política se desarrolló en 9 principios: 1. Desarrollar una nueva conciencia ciudadana, 2. Desarrollar una estrategia que garantizara a los y las adolescentes y jóvenes el acceso al trabajo, 3. Una estrategia de uso positivo del tiempo libre que promoviera actividades de recreación para los jóvenes, 4. El desarrollo y aprovechamiento apropiado de la infraestructura para actividades comunitarias y recreativas, 5. Una estrategia de sensibilización de las autoridades para que desarrollaran una nueva visión y relación positiva con los y las jóvenes, 6. Una participación activa, sensible y responsable de los medios de comunicación, 7. Combatir y erradicar la violencia intrafamiliar, 8. actualizar la legislación nacional para asegurar la protección a la niñez y adolescencia, 9. la participación activa de la comunidad en el ámbito local y municipal para prevenir la violencia.

De manera complementaria, y consecuente con el enfoque de prevención, la política incluye un abordaje de prevención a nivel primario, secundario y terciario. En el nivel primario, el énfasis está puesto en la protección a jóvenes vulnerables a incorporarse grupos delictivos; en el nivel secundario se apuesta a orientar y rescatar a jóvenes vinculados con maras, por lo que se proponen medidas de atención de la salud mental y acciones recreativas; en el nivel terciario, se establecen medidas para la reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley penal a través de un proceso técnico educativo.

Para la ejecución de las acciones se designó como ente rector de ésta Política Nacional a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI), involucrando además en el proceso otras instituciones en función de su rol en el proceso de ejecución de la política (Ver Cuadro 1.).

**Cuadro 1: Guatemala: Institucionalidad involucrada en la implementación de la Política Nacional de Prevención de Violencia Juvenil.**

ACCIONES	INSTITUCIÓN ENCARGADA
<i>Apoyar el trabajo de la Comisión Nacional de Desarme (retirar las armas en posesión de niños, niñas adolescentes y jóvenes)</i>	<i>Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia de la República y CONAPREPI.</i>
<i>Desarrollar una estrategia de investigación científica sobre la vida en la calle y las estructuras delictivas juveniles, para atender la causalidad del problema</i>	<i>Vicepresidencia de la República y la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia CONAPREPI.</i>
<i>Desarrollar la Policía Comunitaria en los municipios y comunidades con mayores índices de delincuencia</i>	<i>Ministerio de Gobernación.</i>
<i>Desarrollar estrategias orientadas en las familias de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables a través de la creación de escuelas para padres, charlas comunitarias, entre otras.</i>	<i>Ministerios de Educación y Cultura y Deportes, y la Secretaria Presidencial de la Mujer con el apoyo de SECCATID, Secretaría de Bienestar Social y Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.</i>
<i>Incorporación de los y las adolescentes y jóvenes a los programas de formación técnica vocacional para poder fomentarles la responsabilidad y la inserción al mercado laboral</i>	<i>Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.</i>
<i>Promoción de Programas con la Sociedad Civil y la Empresa Privada que apoye a los y las adolescentes y jóvenes tratados y formados para su pronta inserción laboral.</i>	<i>Secretaría de Bienestar Social, COPREDEH y CONAPREPI</i>

Fuente: elaboración propia en base en la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (2005).

Para desarrollar las acciones la política estableció recursos de financiamiento a través de la gestión del ministerio de Finanzas Públicas quien debía asignar recursos a CONAPREPI, además

de recursos provenientes de donaciones y préstamos. Por otra parte, de acuerdo a COPREDEH (2005), la política definió puntualmente mecanismos de evaluación y monitoreo a través de bases de datos e informes que debían monitorear los índices de criminalidad juvenil para observar su evolución.

#### **1.2.1.2. Principales leyes en materia de seguridad aprobadas durante la Administración Berger.**

En el año 2006, mediante el Decreto No. 21-2006, el Congreso de la República aprobó, con más de las dos terceras partes de los votos, la Ley Contra la Delincuencia Organizada, que fue concebida como una herramienta procesal para favorecer la investigación penal contra miembros de la delincuencia organizada. En su artículo 1 se establece que “La presente Ley tiene por objeto establecer las conductas delictivas atribuibles a los integrantes y/o participantes de las organizaciones criminales; el establecimiento y regulación de los métodos especiales de investigación y persecución penal así como todas aquellas medidas con el fin de prevenir, combatir, desarticular y erradicar la delincuencia organizada de conformidad y con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, los tratados internacionales suscritos y ratificados por Guatemala, y leyes ordinarias” (Decreto 21-2006).

La ley definió como grupo criminal organizado u organización criminal a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que actuara con el propósito de cometer uno o más de los delitos siguientes: narcotráfico, lavado de dinero, ingreso ilegal de personas, asesinato, plagio o secuestro, hurto agravado, robo agravado, estafa, trata de personas, asociación ilícita, asociación ilegal de gente armada, entre otros. Además en esta Ley se contempla la figura de “colaborador” que es definido como “La persona que ha participado en un hecho delictivo, sea o no integrante de un grupo delictivo organizado, que preste ayuda o colaboración eficaz para la investigación y persecución de miembros de grupo delictivo organizado, podrá recibir los beneficios otorgados en la presente Ley” (Decreto 21-2006). Entre los beneficios otorgados a los colaboradores se incluyen por aportar como colaboradores a la identificación de personas cometedoras del delito se establecían los siguientes :” a) el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución penal; b) Durante el debate oral y público y hasta antes de dictar sentencia, el sobreseimiento para los cómplices, o la rebaja de la pena hasta en dos terceras partes al momento de dictarse sentencia, para los autores; c) La libertad condicional o la libertad controlada a quien se encuentre cumpliendo condena” (Decreto 21-2006). Posteriormente, en el año 2009 (Decreto 23-2009) se reformó la ley debido a que en muchos de los casos, la figura de colaborador estaba eximiendo de castigo a las personas por lo que era necesaria una regulación a este instrumento.

En el mismo año 2006 también se promulgó la Ley de Régimen Penitenciario (Decreto 33-2006) que incluyó medidas para ser aplicadas al interior de los centros penales, con el fin de propiciar la readaptación de las personas reclusas y de asegurar a los reclusos la protección a sus derechos, pero asegurándose de que dicha población también cumpliera con sus deberes y obligaciones. La ley contemplaba lineamientos y acciones muy concretas que debían ejecutarse al interior de los centros penales, incluyendo el respeto a los derechos de los reclusos consagrados en la Constitución de la República y la prohibición de la portación de armas, celulares y bebidas alcohólicas al interior de los penales. Además, la ley contemplaba una reestructuración del sistema penitenciario y la creación de la carrera penitenciaria y de la Escuela de Estudios Penitenciarios para la formación de los encargados de los centros penales.

### **1.2.2. Las Políticas de Seguridad en la Administración Colom (2008-2012).**

Cuando el gobierno de Álvaro Colom asumió el poder, el nivel de violencia se encontraba en aumento y en el primer año de su gobierno (2008), Guatemala registró el número mayor de homicidios de toda la década (6,292, ver Gráfico 2). Tal y como López (2012) ha señalado muy gráficamente (Colom) “...inició su gobierno caminando entre candelas de dinamita: el índice más alto de homicidios en 12 años, desde la firma de la paz -43 muertes violentas por cada 100 mil habitantes-; las maras en metástasis, alimentadas por las extorsiones y el narcomenudeo; los decomisos de cocaína más bajos en los últimos 10 años; corrupción estatal y la llegada de los Zetas al país” (López, 2012).

La situación anterior explica en buena medida la prioridad que tuvo para la Administración Colom (y para el país en general), la política de seguridad ciudadana. De acuerdo al CIIDH (2014), Durante su mandato Álvaro Colom y su partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), implementaron su propio plan de seguridad que incluyó entre las medidas importantes el fortalecimiento de la PNC bajo un esquema de mayor rigurosidad en los perfiles de los agentes; la implementación de una estrategia de Defensa basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional en donde el Estado es el centro de la acción en materia de seguridad y la reconversión del Ministerio de Gobernación (MINGOB) en Ministerio del Interior. Además, autores como López (2012) destacan que durante este período se reforzó la inteligencia civil y la vinculación entre instituciones del Ministerio de Gobernación (MINGOB) y el Ministerio Público (MP). En efecto, y como veremos a continuación, es a partir de la Administración Colom, que se comienza a diseñar una verdadera política de seguridad ciudadana, la cual ha continuado y profundizado en los gobiernos posteriores.

#### ***1.2.2.1 Las principales políticas de seguridad implementadas durante la Administración Colom.***

Existe un consenso bastante amplio entre los estudiosos de la seguridad de Guatemala y las personas entrevistadas en el marco de la presente investigación que la aprobación e implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS) representan la iniciativa más importante en términos de políticas de seguridad implementada en Guatemala en las últimas décadas. Esta ley fue aprobada en abril del año 2008 (Decreto 18-2008) y de acuerdo a su texto se crea por la necesidad de atender la situación de inseguridad debido a “...la naturaleza más organizada de la delincuencia, la aparición del tráfico y el uso ilegal de drogas y el más reciente fenómeno de las pandillas juveniles, lo que amenaza la gobernabilidad” (MINGOB, 2008a). Se afirma además que la LMSNS se justifica “Ante la ausencia de una Política Nacional de Estado en materia de seguridad”, por lo que es necesario formular “una Política Nacional de Seguridad con el objeto de garantizar las acciones de carácter preventivo o reactivo, que el Estado debe adoptar ante los riesgos y amenazas sobre las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus instituciones” (MINGOB, 2008a)

En concreto, el objeto de la ley es establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional para efecto de la seguridad interior y exterior por parte del Estado de Guatemala. En este sentido, se subraya que la finalidad primordial de la ley es la creación de un Sistema Nacional de Seguridad, que debiera ser el ente coordinador de los temas en materia de seguridad, el cual se detalla a continuación.

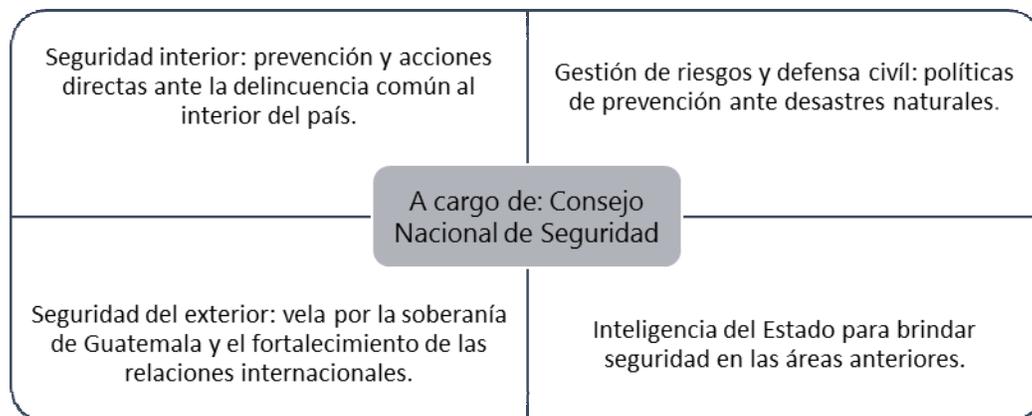
### 1.2.2.1.1. El Sistema Nacional de Seguridad (SNS).

Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son los siguientes: Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho; Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan (MINGOB, 2008b).

De acuerdo a la ley, el Sistema Nacional de Seguridad está compuesto por la Presidencia del República; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Gobernación; el Ministerio de la Defensa Nacional; la Procuraduría General de la Nación; la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-; la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-; y la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República.

Asimismo, junto al Sistema Nacional de Seguridad, la ley crea el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), que dio paso a la formación de una secretaría técnica que es la encargada de elaborar el proyecto de Política Nacional de Seguridad en Guatemala. El Consejo Nacional de Seguridad es de carácter permanente y fue definido como el encargado de coordinar y definir políticas y estratégicas en materia de seguridad y de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad. El CNS está conformado por el Vicepresidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Gobernación, Ministro de Defensa Nacional, Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la República y el Procurador General de la Nación. Además se crea el Sistema de Inteligencia de Estado para abordar de manera preventiva todo riesgo o amenaza de nación. De acuerdo a las personas entrevistadas en el marco del presente estudio, es precisamente la creación e implementación del Sistema de Inteligencia de Estado, la medida más efectiva que explica en buena medida los avances en materia de seguridad que ha tenido Guatemala en los últimos años.

**Diagrama 1. Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad**



**Fuente:** Elaboración propia en base a la Política Nacional de Seguridad, 2012.

Pese a que desde el punto de vista de algunos autores la creación del Sistema Nacional de Seguridad no arrojó resultados visibles en la gestión del Presidente Colom (Molina, 2009), resulta evidente que su continuidad y paulatina implementación durante el gobierno de Otto

Pérez representa un hito en Guatemala, país que se ha caracterizado históricamente por la falta de continuidad de las políticas públicas.

#### **1.2.2.1.2. Programa Presidencial de Escuelas Abiertas.**

Uno de los programas más exitosos y valorados por la población guatemalteca y por los conocedores del tema de seguridad fue el impulsado por el gobierno de Colom en el año 2008, denominado Programa Presidencial de Escuelas Abiertas, consistente en la creación de “un espacio para que la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas usen adecuada y constructivamente su tiempo libre los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad” (CCS, 2010). El programa buscaba ofrecer alternativas de prevención a la violencia contra los jóvenes. Consistió en la apertura de escuelas los fines de semana para actividades de recreación como los deportes, arte, danza, entre otros.

El Programa de Escuelas Abiertas fue coordinado por el Consejo de Cohesión Social (CCS) y fue implementado a petición de la Primera Dama Sandra Torres de Colom CCS (2010), retomando la experiencia de Brasil. El programa era claramente preventivo y surgió ante la situación de violencia y vulnerabilidad de los niños y niñas en un contexto de exclusión social y elevados índices de violencia. Además, el programa tuvo un gran impacto ya que los fines de semana en la época de su implementación representaban los días más violentos en Guatemala, por lo que la apertura de las escuelas abiertas proporcionaría un programa de prevención para los niños y niñas (Rodríguez, 2011).

El programa contó con el apoyo de UNESCO y en un primer momento se ejecutó un plan piloto en territorios de mayor vulnerabilidad, a la vez que se identificaron redes sociales comunitarias y se utilizaron los espacios y recursos ya existentes a través de las escuelas en cada territorio. Dentro de los actores participantes del proceso se identificaron consejos juveniles, voluntarios, talleristas o formadores, técnicos regionales y departamentales, beneficiarios, entre otros (CCS, 2010).

El programa tuvo un impacto importante en términos de prevención de violencia y llegó a cubrir en el año 2009 133 municipios y 13 departamentos, con 138 escuelas abiertas<sup>8</sup>. Posteriormente a finales de 2010 se reportó que el Programa operaba en 204 escuelas en 145 Municipios de 14 Departamentos. Se brindaron regularmente 32 talleres diferentes (incluyendo actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas) al tiempo que se equiparon buena parte de las escuelas con 5.528 computadoras y otros equipos complementarios, beneficiando a un total de 246.344 personas (CCS, 2010). Desafortunadamente, y pese a los notables beneficios del programa, este no tuvo continuidad bajo el gobierno de Otto Pérez.

#### **1.2.2.1.3. Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ).**

El 15 de abril del 2009, se suscribió en Guatemala un importante acuerdo de Estado en el tema de seguridad: el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ), el cual fue firmado por los Presidentes de los tres poderes del Estado, por el Fiscal General y por el Jefe del Ministerio Público. Según Granados (2010), este acuerdo surgió en un contexto de incremento de

---

<sup>8</sup> CCS. “Abriendo Espacios para la Juventud en Riesgo”. Disponible en:  
[http://www.iyfnet.org/sites/default/files/event/resources/Presentaci%C3%B3n%20por%20Claudio%20Magnifico\\_0.pdf](http://www.iyfnet.org/sites/default/files/event/resources/Presentaci%C3%B3n%20por%20Claudio%20Magnifico_0.pdf)

la violencia común, influenciada por el crimen organizado, y la presencia de la narcoactividad en el territorio nacional. Además, en esa coyuntura hubo un incremento importante de las demandas provenientes de diversos movimientos de la sociedad civil por una mayor seguridad.

Según el Ministerio de Gobernación (2009), gracias al ANASJ, los organismos de Estado asumieron una agenda de reforma del sistema de seguridad y justicia para alcanzar cambios estructurales, normativos y procedimentales, para lo cual se formuló un plan de acción con 10 ejes que contenían 101 medidas, que abarcaban prácticamente todos los ámbitos de la seguridad ciudadana (Recuadro 1).

**Recuadro 1**  
**Resumen de los ejes de acción y algunas de sus medidas<sup>9</sup>:**

1. *Políticas e Institucionalidad para la seguridad: en el cual se establecieron medidas como la creación del Ministerio de Seguridad Pública, la implementación de la Política Nacional de Seguridad, democrática e integral y un plan de acción estratégico. Asimismo se diseñaron otras medidas de prevención como planes piloto de desarrollo sostenible en zonas de mayor incidencia de violencia, creación de centros de atención para niños y jóvenes en situación de riesgo y se propuso realizar ajustes al Presupuesto General, considerando como prioridad las áreas de seguridad y justicia.*

2. *Reforma Policial: la cual incluyó medidas como impulsar un plan de relevo progresivo territorial de la PNC, la creación de la escuela superior de ciencias policiales, la reglamentación de la carrera policial, y la depuración de la Policía Nacional Civil.*

3. *Sistema penitenciario: que incluyó la creación de centros penitenciarios de reinserción; la implementación de la Ley del Sistema Penitenciario (Decreto 33-06); la depuración del personal del sistema penitenciario y censar a la población reclusa; la realización de bloqueo de señales de telefonía celular en los penales y la regulación del ingreso de personas y objetos a centros penales; y adecuar instalaciones en los penales para celebrar audiencias y juicios en su interior..*

4. *Políticas e Institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad: este eje contemplaba la formulación de la Política Criminal del Estado de Guatemala y la creación de una entidad de investigación criminal, así como la creación de una Comisión Interinstitucional para prevenir y erradicar las ejecuciones extrajudiciales, limpieza social, linchamiento y tortura.*

5. *Administración de la justicia: Contemplaba el fortalecimiento del proceso de acceso a la justicia, incrementando el número de juzgados y tribunales, y dar continuidad a la implementación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, específicamente en lo referente a las escuchas telefónicas.*

6. *Control de armas: que incluía el endurecimiento de las restricciones a la tenencia de armas de fuego y el establecimiento de un adecuado registro de armas.*

7. *Empresas y servicios suplementarios de seguridad: incluyó el compromiso del Órgano Ejecutivo de promover ante el Congreso de la República una legislación que regule a las empresas privadas de seguridad, a través de la creación de una Superintendencia para la fiscalización de esas empresas.*

8. *Comunicación y participación social: incluyó el diseño de medidas para informar a la población y brindar mecanismos de "denuncia segura", así como campañas de prevención de violencia hacia las mujeres y niños.*

<sup>9</sup> A partir de [http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma\\_institucional/REFOR-INST\\_DOC03\\_20111125\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/REFOR-INST_DOC03_20111125_ES.pdf)

9. *Agenda Legislativa: que incluyó el compromiso de reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para la creación del Ministerio de Seguridad Pública, la Ley Marco de Inteligencia y la Ley de la carrera judicial.*

10. *Compromiso de acciones en conjunto de los signatarios: en su mayoría las medidas incluidas en este eje estaban relacionadas con Presentar una hoja de ruta y dar seguimiento tras la aprobación del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia, estableciendo indicadores para monitoreo y su presupuesto asignado.*

**Fuente:** elaboración propia en base a MINGOB, 2009

En consonancia con el Acuerdo suscrito, durante 2009 se implementaron acciones concretas en el sistema penitenciario trasladando a los pandilleros a distintas prisiones con el objetivo de evitar las extorsiones programadas desde las cárceles. De acuerdo a CIIDH (2014), bajo este plan también se bloquearon las señales de los teléfonos celulares y se trasladaron reclusos del Preventivo de la zona 18 a Fraijanes y otros penales. Además se aprobó la Ley de Armas y Municiones que regula la portación de armas con el objetivo de disminuir el uso ilegal de estos instrumentos para el cometimiento de crímenes.

Un aspecto importante acaecido a raíz del Acuerdo Nacional fue el avance en la participación directa de la sociedad civil en el tema de seguridad. De acuerdo a FOSS<sup>10</sup> (2012), en el contexto de la suscripción del ANASJ, las organizaciones sociales especializadas en temas de seguridad se constituyeron en auditoras sociales del cumplimiento e institucionalización de los compromisos y procesos contenidos en el ANASJ, valorando la decisión política de los Presidentes de los tres poderes del Estado y del titular del Ministerio Público.

Si bien es cierto que el ANASJ ha tenido problemas de implementación y ha sido objeto de críticas por su falta de avance y concreción, también es cierto que representa un paso importante en la construcción de una política de Estado en el ámbito de la seguridad en Guatemala.

Algunas de las deficiencias encontradas al ANASJ) tienen que ver con los retrasos para la creación de una reforma policial, los pocos avances en los procesos de investigación de acciones criminales, las limitaciones de creación de un Ministerio de Seguridad pública y el atraso en la aplicación de una ley penitenciaria, entre otros (CIIDH, 2014). Ante esta situación, el gobierno identificó la necesidad de formular un nuevo planteamiento bajo las bases del ANASJ con el propósito de generar mejores resultados en materia de fortalecimiento del trabajo en la persecución penal y administración de justicia, el apoyo a la agenda de CICIG y el fortalecimiento institucional<sup>11</sup>. Producto de esta iniciativa surgió el llamado “Pacto por la seguridad, la justicia y la paz”, que sería aprobado posteriormente bajo el mandato del presidente Otto Pérez Molina.

<sup>10</sup> Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad –FOSS–, integrado por: Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES–; Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad Democrática –SEDEM–; Centro de Estudios de Guatemala –CEG–; Fundación Myrna Mack –FMM–; Incidencia Democrática –IDEM–; Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible –IEPADES–; e, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala –ICCPG–

<sup>11</sup> Tomado de Gobierno de Guatemala “Pacto por la Seguridad, la justicia y la paz” Disponible en: [http://www.intecap.edu.gt/oml/images/publicos/2014/mar2014/PACTO\\_LA\\_SEGURIDAD\\_LA\\_JUSTI\\_CIA\\_Y\\_LA\\_PAZ.pdf](http://www.intecap.edu.gt/oml/images/publicos/2014/mar2014/PACTO_LA_SEGURIDAD_LA_JUSTI_CIA_Y_LA_PAZ.pdf)

#### **1.2.2.1.4. La reforma policial.**

La Policía Nacional Civil guatemalteca fue creada como parte de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz de 1996 y desde sus inicios dicho cuerpo enfrentó problemas de diversa índole, particularmente en lo relacionado con su profesionalismo, organización interna y doctrina. En este sentido, no es casual que la Administración Colom haya intentado avanzar en la reforma policial en el contexto general que otorgó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad descrito anteriormente y a partir del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

En el año 2010, el Presidente Colom creó la Comisión Nacional de Reforma Policial (MINGOB, 2015), y designa a la destacada defensora de derechos humanos Helen Mack a través del Acuerdo Gubernativo 361-2010, como la encargada de dar inicio a los planes iniciales de diagnóstico y elaboración. De acuerdo a la corporación policial en su plan estratégico establecieron que “La Reforma Policial constituye un proyecto de Estado orientada a la transformación institucional y cultural de la PNC. Busca la integración de las gestiones humana, estratégico - política y técnico - programática implicadas, a la vez de establecer puentes sectoriales, interinstitucionales e internacionales para contar con el apoyo suficiente para avanzar y lograr un impacto sostenible”. (PNC, 2014)

La reforma impulsada abordó la prevención del delito, investigación criminal, organización institucional, controles internos, recursos humanos, gestión de apoyo y logística, formación y profesionalización y una plataforma tecnológica. Los distintos temas se analizaron en Mesas temáticas, primero abordando las necesidades del agente policial, segundo estudiando los aspectos técnicos de la reforma policial y posteriormente estableciendo un Consejo de “gobernando con la policía”<sup>12</sup>.

De acuerdo al Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (2014) en 2012 solo un tercio de la población tenía confianza en la Policía, percepción que mejoró notablemente en los años posteriores. Asimismo indicó que entre los años 2009 a 2014 el presupuesto de la Policía Nacional Civil aumentó en aproximadamente un 55%. Asimismo MINGOB (2015) destaca entre los logros alcanzados la formulación de la Ley de la Policía Nacional Civil, el aumento en la cantidad de agentes policiales y la capacitación y formación de los mismos. Sin embargo, algunos autores sostienen que existieron grandes deficiencias en el proceso de reforma. Por ejemplo, (Crisis Group, 2012) afirma que “Hasta ahora los proyectos piloto han tenido un éxito limitado debido a las carencias y desinterés sobre la estructura interna de la institución, como es el caso de la academia de Policía que por falta de recursos no ha inculcado a sus reclutas destrezas y principios básicos”

Respecto a los resultados esperados de esta reforma, REDASAL (2013) menciona que a la fecha se generó un modelo de gestión interna, se puso en funcionamiento la creación de la Escuela de Formación de Oficiales (ESFOP) el cual consistió en otorgar un grado académico para efectuar labor como oficial y en tercer lugar destaca la creación de la Subdirección de Prevención del Crimen.

En la misma línea, CIEN (2014) menciona que algunas de las acciones ejecutadas en el marco de esta reforma fueron las siguientes: implementación piloto del manual que desarrolla el modelo

---

<sup>12</sup> [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00HRNC.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00HRNC.pdf)

policial de seguridad integral comunitaria MOPSIC, diseño de la política educativa policial y el sistema educativo policial, reapertura de la academia de la PNC, y capacitaciones en formación cívico ciudadana a cerca de 5,000 policías.

Además se lograron avances en cuanto a los recursos tecnológicos disponibles para efectuar el trabajo policial como mejora de la infraestructura en sedes policiales, disponibilidad de flota vehicular, y acceso a plataformas tecnológicas.

Respecto a las debilidades de esta reforma, CIEN (2014) estableció que la misma no permitió la unificación de planes en lineamiento con la reforma policial y señaló que instituciones como MINGOB y PNC no establecieron planes en concordancia con dicha reforma. Adicional a ello, indicaron que la reforma careció de metas cuantificables que permitirán una mejor evaluación de los avances y formularon como una debilidad los nulos avances en materia de reclutamiento de policías y fortalecimiento del recurso humano.

Por el lado de la institución oficial, MINGOB (2015) presentó un informe final y de rendición de cuentas de la reforma policial. En dicho informe se destacaron los logros y desafíos que se presentan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2: Guatemala: Logros y Desafíos presentados por MINGOB de la Reforma Policial.**

<b>LOGROS</b>	<b>DESAFÍOS</b>
1. Establecimiento de la Escuela de Formación de Oficiales de Policía (ESFOP), Escuela de Especialidades (ESPOL), Escuela de Ascensos (EPOL) y academias.	1. Nueva Ley de la Policía.
2. Formación del sistema educativo policial: política educativa, modelo educativo y sistema de formación y profesionalización.	2. Continuidad de un equipo técnico que acompañe a la PNC en el proceso de transformación de Reforma Policial.
3. Incremento de la cantidad de agentes de la PNC. En 2011 se contó con un total de 24,100 agentes y en diciembre 2015 un total de 37,023 agentes policiales.	3. Necesario continuar el proceso de carrera policial de manera ordenada, profesional y sistemática.
4. Presentación de la propuesta de Orden General para la Organización y Funciones de la Subdirección General de Incorporación y manual de su organización.	4. Creación de la Subdirección General de Incorporación y mejoramiento del proceso de selección a la PNC de Guatemala.
5. Diagnóstico, análisis y diseño de plano de instalaciones para atención a la víctima y establecimiento de 54 Delegación de Atención a la Víctima.	5. Apertura de la Escuela de Oficiales de 4 años para la Licenciatura en Ciencias Policias
6. Avances en la política de igualdad de género entre hombres y mujeres en la PNC.	6. Validar la Propuesta presentada del reglamento disciplinario
7. Elaboración, aprobación y presentación de la Orden General 67-2014 y diseño de la Estructura Organizacional y Funcional de la División Especializada en Investigación Criminal.	
8. Establecimiento de un Plan de Capacitación para el personal de la División Especializada de Investigación Criminal, 2966 personas capacitadas	

Fuente: elaboración propia en base en Informe final y de rendición de cuentas de la reforma policial del MINGOB (2015).

### **1.2.3. Las Políticas de Seguridad Ciudadana de la Administración Pérez Molina (2012-2014)**

Existe cierta controversia sobre las políticas de seguridad implementadas por el gobierno de Otto Pérez Molina. Por una parte, están aquellos que consideran que la política de seguridad de dicho gobierno se sustentó en una lógica de “Mano Dura”, y que además se involucró en gran medida al Ejército en tareas de seguridad. En efecto, según CIIDH (2014), durante la administración Pérez Molina se gestó una Política de Seguridad con un enfoque de seguridad nacional que reivindicaba el enfoque del enemigo interno y la militarización de la sociedad, con una preeminencia del Ejército en las tareas de seguridad ciudadana, y que además, se observó un estancamiento, sino es que retroceso, en materia de la reforma policial. Por otra parte, están aquellos (incluyendo la mayoría de personas entrevistadas en el marco de la investigación) que consideran que pese a los antecedentes militares del Presidente Pérez Molina y a sus estrechos vínculos con círculos militares, su gobierno mantuvo en lo esencial la continuidad de las políticas de seguridad desarrolladas por el gobierno de Colom y respetó la institucionalidad de seguridad heredada.

Más allá de la controversia anterior, es evidente que las diferentes iniciativas en el tema de seguridad ciudadana impulsadas por el gobierno de Otto Pérez Molina se desarrollaron en el marco general de la legislación aprobada por el gobierno de Álvaro Colom, particularmente en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), que fue considerada por el nuevo gobierno como la instancia central del accionar de las demás instituciones involucradas en el tema de seguridad. De hecho, la Administración Pérez Molina consideró que existía una ausencia de políticas de Estado en materia de seguridad, defensa y justicia (CIIDH, 2015), por lo que se propuso avanzar en la construcción de dichas políticas, pero construyendo sobre el legado heredado del gobierno anterior.

#### **1.2.3.1. Las políticas de seguridad ciudadana diseñadas.**

Un rasgo relevante de la Administración Pérez Molina fue el énfasis que puso en la construcción de políticas de seguridad con una visión y alcance de mediano y largo plazo y en la creación de pactos nacionales relacionados con la seguridad. En la Agenda de Gobierno 2012-2016<sup>13</sup>, el gobierno planteó cinco acciones estratégicas en el campo de la seguridad: Proteger la vida y la propiedad; Neutralizar el crimen organizado, maras y violencia común; impulsar el fortalecimiento institucional; Coordinar e integrar la cooperación internacional en apoyo a la seguridad democrática; y fortalecer el sistema de justicia.

Es bajo esta visión que el gobierno promueve el año 2012 el llamado Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (PNSJP)<sup>14</sup> liderado por el Ministerio de Gobernación, y en el cual se establecía que dicho Acuerdo sería la base para la creación de la Política de Seguridad debido a que mediante a una revisión de los logros alcanzados por el ANASJ, se concluyó que era necesario un nuevo planteamiento estratégico del mismo. De este modo, el objetivo general del PNSJP era “desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores

---

<sup>13</sup> Plan de Gobierno 2012-2016. Disponible en: <http://www.vdocshop.com/doc/insayd/agenda-para-el-cambio-2012-2016/2011052301/3.html#0>

<sup>14</sup> Ministerio de Gobernación de Guatemala. (2012) “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz”. Disponible en: [http://www.intecap.edu.gt/oiml/images/publicos/2014/mar2014/PACTO\\_LA\\_SEGURIDAD\\_LA\\_JUSTICIA\\_Y\\_LA\\_PAZ.pdf](http://www.intecap.edu.gt/oiml/images/publicos/2014/mar2014/PACTO_LA_SEGURIDAD_LA_JUSTICIA_Y_LA_PAZ.pdf)

sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país” (MINGOB, 2012)

Es importante subrayar que el Pacto se elaboró mediante una serie de consultas iniciales con actores de la sociedad civil en los que participaron gremiales empresariales, académicos, grupos religiosos, entre otros. A partir de estas consultas se definieron los ejes estratégicos que, de acuerdo al documento del Pacto, corresponden a las necesidades básicas del Estado de reconstruir sus bases jurídicas y de recuperar su autoridad en su lucha por la seguridad. El Pacto incorporó líneas de acción que incluyeron un primer componente de prevención social de la violencia con énfasis en el desarrollo de las comunidades, y, en segundo lugar, planteó acciones de reformas institucionales y legales, y diseño de programas de prevención de la violencia.

De acuerdo con MINGOB (2012), la ejecución del PNSJP debía realizarse a través de la articulación del Gobierno Central, Presidentes regionales, Gobernadores, Alcaldes y Líderes de comunidades. Además contempló la siguiente estructura para su seguimiento y evaluación.

Otra iniciativa relevante de señalar es la formulación del Libro Blanco de la Seguridad: Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo ya que según el Consejo Nacional de Seguridad (2012), este libro proporciona el marco axiológico para la institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad al proponer las directrices para la toma de decisiones ante los problemas de seguridad que afectan al país. El Libro Blanco define los siguientes ámbitos de funcionamiento para el Sistema Nacional de Seguridad: Ámbito de la seguridad interior, para atender los peligros de la delincuencia organizada y delincuencia común en el que se contemplan planes de acción en torno a la seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad comunitaria, a cargo del Ministerio de Gobernación; Ámbito de inteligencia del Estado, diseñado con el objetivo de coordinar funciones de inteligencia estratégica. Civil y militar para atender las amenazas internas y externas; y el Ámbito de gestión de riesgos y defensa civil, cuyo objetivo principal es implementar políticas de prevención y mitigación ante desastres.

En julio de 2012 se presentó la “Política Nacional de Seguridad”, en donde se reconoce la importancia de analizar el tema de la seguridad como un tema complejo que debe integrar diversos elementos para brindar una estrategia eficaz en la lucha por la seguridad. La política fue presentada por el Consejo Nacional de Seguridad y retomó las iniciativas de anteriores Planes de acción y Planes de gobierno. Por otra parte, el diseño de esta política se enmarcó en el cumplimiento al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y los Acuerdos de Paz de Guatemala. *”Considerando el carácter complejo, multifactorial y multidimensional del fenómeno de la criminalidad, la Política Nacional de Seguridad constituye el marco para la articulación del trabajo entre las instituciones del gobierno central y municipal...”* (Gobierno de Guatemala, 2012)

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad, se estableció que la Política Nacional de Seguridad debía fijar las líneas de acción de manera preventiva y reactiva al fenómeno de la inseguridad, lo cual debía ser aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad<sup>15</sup>. Bajo el análisis

---

<sup>15</sup> El Consejo Nacional de Seguridad está conformado por los titulares de la Vicepresidencia de la República, el MINGOB, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE) y la Procuraduría General de la Nación (PGN). La instancia permanente del CNS es la Secretaría Técnica (STCNS). Además, se constituyen la Comisión de Asesoramiento y Planificación y el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INEES), coordinados por la STCNS.

de esta política y el Sistema Nacional de Seguridad se plantearon ciertos riesgos como la conflictividad social, el deterioro de la gobernabilidad y debilidad institucional, la narcoactividad, trata de personas, hechos ilícitos cometidos por miembros e maras, contrabando, sicariato y grupos armados ilegales. A partir de esta identificación, previamente se definieron los lineamientos estratégicos de acción los cuales corresponden a la institucionalidad del sistema nacional de seguridad, la seguridad interior democrática, la seguridad exterior, inteligencia estratégica del Estado y la gestión de riesgos y defensa civil. Con dichas líneas de acción se establecieron medidas para el tema de seguridad. De ello se han retomado aquellas acciones orientadas únicamente al tema de una política de seguridad<sup>16</sup>. (Recuadro 2).

**Recuadro 2**  
**Resumen de acciones orientadas hacia la política de seguridad**

1. *Desarrollar y coordinar las capacidades de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.*
2. *Elaborar los protocolos de empleo de las fuerzas de seguridad públicas y defensa.*
3. *Creación del marco jurídico institucional para fortalecer los controles internos de las instituciones de seguridad.*
4. *Sistematizar la coordinación, integración interinstitucional y desarrollar las capacidades de comando y control para la gestión de emergencias, prevención, combate de violencia y criminalidad.*
5. *Asignar el Presupuesto necesario a las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad y dependencias del CNS para garantizar el cumplimiento de las funciones.*
6. *Desarrollar y/o actualizar una ley de orden público.*
7. *Reformar a la Policía Nacional Civil.*
8. *Desarrollar programas de prevención social y situacional para la reducción de la violencia.*
9. *Generar eficacia en las acciones de vigilancia y control de fronteras*
10. *Desarrollar la seguridad pública, ciudadana y comunitaria.*
11. *Establecer alianzas estratégicas con centros de investigación y de enseñanza, para readaptar socialmente y reeducar a los reclusos.*
12. *Diseñar y desarrollar la infraestructura del Sistema Penitenciario, incluyendo tribunales para la celebración de audiencias y juicios.*
13. *Desarticular el mercado de armas y municiones ilegales en todo el territorio nacional.*
14. *Participación propositiva en organismos y mecanismos multilaterales y bilaterales para promover la responsabilidad compartida, pero diferenciada, y la cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional organizado.*
15. *Mantenimiento de la paz y seguridad internacional de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los Tratados Internacionales de los que Guatemala es parte.*

**Fuente:** elaboración propia en base al documento Política Nacional de Seguridad de Guatemala del Consejo Nacional de Seguridad.

En el marco de la Política Nacional de Seguridad se definió el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación como documento integrador de las acciones y encargados de la ejecución de cada proyecto en el marco de esta política.

---

<sup>16</sup> Se ha omitido presentar los lineamientos de gestión de riesgo y defensa civil y de inteligencia del Estado ya que sus metas no corresponden directamente a la política de seguridad ante el crimen organizado, maras o pandillas.

Por otra parte, en agosto del 2014 (Acuerdo gubernativo N° 281-2014) fue aprobada la Política Nacional: Prevención de la violencia y el delito, Seguridad ciudadana y convivencia pacífica. 2014-2034, cuya elaboración estuvo a cargo del Ministerio de Gobernación y del Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito. Esta política está íntimamente relacionada con el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz acordado en 2012 ya que se formuló precisamente para darle continuidad y cuyo objetivo fundamental es “Sentar las bases de una cultura de prevención por convicción de la violencia y el delito, orientada a la participación de la población en el marco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, que incida en la reducción objetiva de la violencia y el delito...” (Gobierno Guatemala, 2014)

La Política establece cinco ejes estratégicos claves bajo una visión de largo plazo hacia 20 años y con énfasis en intervenciones diferenciadas a nivel de territorios. Los ejes especificados son los siguientes<sup>17</sup>: 1. Violencia contra la niñez, 2. Violencia contra las mujeres, 3. Violencia contra la adolescencia y juventud, 4. Violencia armada, 5. Violencia vial y accidentes de tránsito.

La Política Nacional establece acciones a corto, mediano y largo plazo que son fundamentales para la aplicación territorial de las políticas. Respecto a las acciones inmediatas en general, estas se enfocan en procesos de formulación y capacitación sobre la política, en la creación de instancias de coordinación y la instalación de un Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana e implementación de planes de acción municipal para prevención de la violencia.

En el mediano plazo se establecen acciones como campañas de prevención de la violencia, fortalecimiento de espacios de diálogo, elaboración de protocolos de atención a víctimas de la violencia, implementación en territorios libres de violencia y un Modelo de Policía Comunitaria. Finalmente, a largo plazo se establecen las siguientes acciones: asegurar el adecuado funcionamiento de la Comisión Específica de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, disminución de la victimización por los planes de acción implementados en los territorios y disminución de todos los tipos de delitos. Asimismo involucra la participación de los gobiernos locales.

Otra política elaborada a finales del 2013 es la Política Nacional de Reforma Penitenciaria (PNRP) 2014-2024, en cuya formulación participaron entidades gubernamentales, la academia, cooperación internacional y sociedad civil en general. La política parte del diagnóstico de la situación en los centros penales que identificaban una serie de problemáticas tales como: inseguridad intrapenitenciaria, reincidencia penitenciaria, sobrepoblación y hacinamiento, entre otros. Su objetivo principal consiste en “*Consolidar un Sistema Penitenciario Nacional confiable y seguro para la sociedad*” (MINGOB & SPN, 2013). Asimismo se identificaron objetivos específicos como la modernización de infraestructura al interior de los centros penitenciarios, el desarrollo de actividades para la rehabilitación de los internos y programas de inserción social, entre otros.

Esta política en su definición estratégica incorporó el principio de defensa de los derechos humanos. “*El Estado de Guatemala y en el marco del respeto integral a los Derechos Humanos, a no discriminar a nadie por ningún tipo de circunstancia que afecte a un particular, ya que no importando donde esté ubicado o recluido, sigue siendo sujeto de los derechos consignados en la norma superior del Estado y en las leyes específicas*” (MINGOB & SPN, 2013). Por ello, la política

---

<sup>17</sup> Estos ejes se definen según el documento a partir que estos representan más del 80% de las causas estructurales de la violencia a nivel nacional, según el análisis de incidencia delictiva general de los últimos 10 años.

reconoció la importancia de la participación de diversas dependencias del Estado que velan por el cumplimiento de los derechos humanos. Además de lo anterior, expuso como principios la búsqueda del bien común, la articulación de los servicios del Estado para la atención y rehabilitación de privados de libertad y la responsabilidad social empresarial y académica.

Otra política formulada es la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035, que reconoce que *“Si bien es cierto que ha habido intentos esporádicos de estructurar una política criminal los mismos no fueron, ni integradores, ni socialmente sostenidos en el transcurso del tiempo”* (MP, 2015). Esta política aborda la situación de criminalidad en Guatemala a través de cuatro ejes: la prevención, la investigación, la sanción y la reinserción. De manera que esta política tuvo un enfoque de control del delito pero también de prevención que permitió identificarla como una política de seguridad inclusiva. Pero también aborda el estudio de la violencia y criminalidad desde un enfoque multicausal, ya que *“parte del reconocimiento del fenómeno criminal como multicausal y complejo; reconociendo sin embargo, que las desigualdades sociales son una de las principales causas de la violencia y la criminalidad”*(MP, 2015) .

El proceso de elaboración de la política se realizó a través de El Ministerio Público en coordinación con los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En este proceso se incluyó a otros actores sociales como organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, la academia, la iniciativa privada y la cooperación internacional. En su planificación se estableció que la política se ejecutara en un periodo de 20 años pero que la misma será flexible al contexto por el que atraviese el país. La política además adopta como marco jurídico a la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, Acuerdos de Paz e Instrumentos del Derecho Internacional en materia de Seguridad y Justicia suscritos por el país de Guatemala. Su objetivo principal consiste en *“Disminuir los índices de criminalidad y violencia social, mediante la implementación y creación de estrategias de prevención, investigación, sanción y reinserción social, que permita el desarrollo integral, la convivencia social armónica y seguridad ciudadana para las y los guatemaltecos”* (MP, 2015).

Para cumplir con sus objetivos la política diseño 4 ejes de acción con sus propios lineamientos y resultados esperados del proceso. En el primer eje de prevención se planteó la ejecución de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034 como instrumento de acción además de otras actividades como mecanismos de atención a víctimas, campañas de sensibilización, fortalecimiento del tejido social, entre otras. El segundo eje de Investigación consiste en fortalecer la investigación criminal con la coordinación interinstitucional. El tercer eje correspondiente a la Sanción se ocupa de sanciones penales ante el cometimiento de delitos y se propuso dentro de sus lineamientos actividades como revisión de la normativa penal, lograr penas adecuadas al nivel de los delitos, fortalecer al sistema de justicia, entre otros. Finalmente el eje de Reinserción se planteó el objetivo de la integración social de los actores de delitos para evitar su reincidencia.

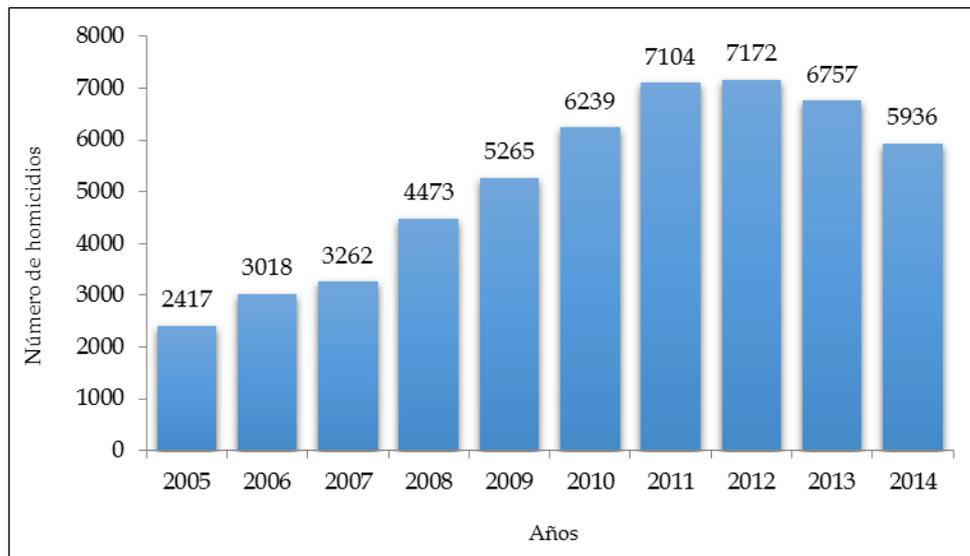
Para su ejecución el documento planteó la conformación de la Comisión Nacional de Política Criminal, conformada por los Presidentes del Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, Organismo Judicial, el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público. Además se conformó el Consejo Nacional de Política Criminal como el encargado de la ejecución y monitoreo y evaluación de la política.

### 1.3 Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Honduras.

Las políticas de seguridad implementadas en Honduras durante el período analizado, se corresponden con la finalización del período presidencial de Ricardo Maduro (2002-2006), el mandato truncado de Manuel Zelaya (2006-2009), la presidencia de facto de Roberto Micheletti (2009-2010), el Gobierno de Porfirio Lobo (2010-2014), y el primer año de gestión de Juan Orlando Hernández (2014-2018). Debido a los cambios políticos inusuales acaecidos en Honduras en este período (incluido el Golpe de Estado de Micheletti) y a la difícil situación política y social, las políticas públicas en general, y las políticas de seguridad ciudadana en particular han sufrido importantes discontinuidades, aunque algunos rasgos esenciales de su implementación se han mantenido a lo largo de la década.

A fin de establecer un contexto sobre la violencia experimentada en Honduras durante los años de 2005 a 2014, se presenta a continuación la cantidad de homicidios registrados en dicho país de acuerdo a datos recolectados por el Instituto Universitario Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

**Gráfico 3. Honduras total de homicidios, período 2005-2014**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en Dirección general de medicina forense, Policía Nacional y Observatorio de la violencia nacional.

En la década analizada, Honduras registró 51,643 homicidios, lo cual constituye una cantidad elevada, considerando la población total del país. Además, como puede observarse en el Gráfico 3, el nivel de violencia medido por los homicidios cometidos reporta una preocupante tendencia al alza, siendo el año 2012 el período donde se concentró la mayor cantidad de muertes intencionales (7,172). A partir de entonces se registra una disminución moderada hasta alcanzar los 5936 homicidios en el año 2014. En suma, entre el año 2005 y el 2014, Honduras registro un aumento del 145.6 % en el número de homicidios registrados.

### **1.3.1 Las políticas de seguridad ciudadana durante la Administración Maduro (2002-2006).**

#### **1.3.1.1 El Plan Tolerancia Cero y el inicio del Manodurismo en Centroamérica.**

En Honduras, las políticas de seguridad ciudadana de la última década tienen como antecedente inmediato las políticas de mano dura implementadas por la Administración Maduro desde su llegada al poder en enero del año 2002. En efecto, dicha administración impulsó leyes con alto contenido represivo, destinadas a combatir las maras/pandillas, que eran consideradas el principal actor generador de violencia. Desde el período de campaña electoral, Maduro prometió “reinstaurar la seguridad pública mediante una cero tolerancia hacia delincuentes, criminales y, en particular, pandilleros” (Gutiérrez Rivera, 2009:127). Posteriormente esta promesa electoral fue retomada en el Plan de Gobierno “Mi compromiso contigo”<sup>18</sup> y se concretó en la puesta en marcha del Plan Cero Tolerancia, dirigido a tomar control de aquellas áreas donde se reportaba accionar delincencial, principalmente las zonas marginales y populares de las principales ciudades del país (Gutiérrez Rivera, 2009). Con la aplicación de este plan, a cargo del Ministerio de Seguridad, Honduras se convirtió en el primer país centroamericano -y en particular del Triángulo Norte- en implementar medidas de manodurismo contra miembros de maras/pandillas.

Por sus implicaciones posteriores, conviene destacar la definición de “pandilla perniciosa” contenida en la Ley de Policía y Convivencia Ciudadana (Decreto No.226-2001), que entró en vigencia en el 2002: “Se considera pandilla perniciosa al grupo de adolescentes de doce (12) a dieciocho (18) años, que se reúnen y actúan para agredir a terceras personas o entre sí, dañar bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteren el orden público” (Congreso Nacional, 2002). Esta definición, al ser sumamente difusa contribuyó a estigmatizar a los jóvenes más que a servir operativamente en el combate de los delitos (Gutiérrez Rivera, 2009).

Las sanciones a ser aplicadas a pandilleros, descritas en la Ley mencionada, iban desde las medidas socioeducativas, hasta el pago de daños y el trabajo comunitario. En el artículo 92, se menciona que la Policía es la responsable de fomentar programas socioeducativos, sin menoscabo del mandato que tengan otras instituciones y se considera preferible la aplicación de sanciones de pago de daños y el trabajo comunitario por sobre otras medidas.

De manera simultánea a la implementación del Plan Cero Tolerancia, se puso en marcha el programa Comunidad más Segura, con el que se pretendía construir una “seguridad ciudadana integral en las comunidades locales de Honduras” (Dirección General de Policía Preventiva, 2002: 7). En líneas generales, este programa buscaba acercar a la policía con la comunidad, de tal manera que los ciudadanos se involucraran en la consecución de seguridad en sus respectivas comunidades. Para esto se implementaron comités municipales y comunitarios de seguridad ciudadana, pero de carácter netamente preventivo. Mejía (2006), explica que el plan piloto de este programa fue desarrollado en siete comunidades (barrios y colonias) y se implementó un componente de capacitación ciudadana en prevención y convivencia. Este mismo autor menciona que dentro de este programa se desarrollaron patrullajes preventivos realizados de manera conjunta entre la policía preventiva y las fuerzas armadas

---

<sup>18</sup>El Plan de Gobierno 2002-2006, “Mi Compromiso Contigo”, proponía en el área de seguridad duplicar el presupuesto de la Secretaría de Seguridad en cuatro años, aumentar el número de policías en mil efectivos por año, establecer patrullajes preventivos realizados de manera conjunta entre la policía preventiva y las fuerzas armadas, además del desarrollo de un sistema integrado de información delincencial, actualizado y depurado para la generación de información estadística confiable, entre otros.

Luego de la implementación del plan Cero Tolerancia, la Administración Maduro implementó, a inicios del 2003, el Plan de Mano Dura, el cual vino a ser una continuación de la estrategia anterior. Gutiérrez Rivera (2009) explica que con este nuevo plan, el gobierno hizo una conjugación cada vez mayor de la identidad del pandillero como criminal, fijando en la opinión pública esta visión. Además, Maduro hizo hincapié en que se debían rescatar las zonas que estaban bajo control de pandilleros, dejando así entrever que el Estado hondureño, por lo menos en ese momento, no tenía total control del territorio nacional<sup>19</sup>. Dentro de este plan se realizaron los operativos llamados “Libertad Azul”, los cuales tenían como objetivo la realización de redadas de supuestos pandilleros. En estos operativos se contó con el involucramiento de las Fuerzas Armadas en conjunto con la policía.

Como aporte de legalidad, el Congreso Nacional aprobó en agosto del 2003 la reforma del artículo 332 del Código Procesal Penal hondureño (Decreto núm. 117-2003), reforma conocida como “Ley Antipandillas”, aunque realmente no constituye un cuerpo de ley. Según Orellana Mercado (2004), el artículo derogado sancionaba la “agrupación ilícita”, siendo tipificada como “la que por su objeto y circunstancias sea contraria a la ley, a la moral pública, y la que tenga por fin cometer algún delito” (p. 61). Con la reforma, el artículo reza de la siguiente manera: “Se sancionará con la pena de nueve (9) años de reclusión y multa de diez mil (L. 10,000.00) a Doscientos Mil (L. 200,000.00) Lempiras a los jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito. Con la misma pena de reclusión establecida en el párrafo anterior rebajada en un tercio (1/3), se sancionará a los demás miembros de las referidas asociaciones ilícitas. Son jefes o cabecillas, aquellos que se destaquen o identifiquen como tales y cuyas decisiones influyan en el ánimo y acciones del grupo” (Orellana Mercado, 2004, p. 61).

Pese a las dificultades y problemas conceptuales y operativos que implicó la reforma anterior, y a diferencia de lo sucedido en El Salvador, esta reforma no ha sido derogada en Honduras<sup>20</sup>, por lo que continúa su aplicación a pesar de las diferentes críticas que han surgido en torno a ella. Gutiérrez Rivera (2009), indica que el mismo año de su aprobación, la fiscal general de Derechos Humanos solicitó su derogación atendiendo a dos motivos: que la reforma es difusa, por lo que permite que se puedan realizar abusos de poder; y a que se cometieron asesinatos contra jóvenes sin razón alguna aparente. A este pedido de derogación se sumaron diversas organizaciones de la sociedad civil; sin embargo su pedido no fue escuchado. Otra crítica giraba en torno a la misma falta de claridad de la reforma para su aplicación, siendo así que la mayor parte de los jóvenes acusados, eran puestos en libertad; manifestándose así una falta de criterios consensuados para su aplicación. Por otra parte, no había recursos suficientes para su implementación, tanto a nivel policial como judicial. Otro aspecto señalado es la agudización de la situación del sistema penitenciario, ya que no se contaba con la infraestructura suficiente para poder dar soporte a la aplicación de la reforma realizada.

---

<sup>19</sup>Como modo de justificación, Gutiérrez Rivera hace referencia a discursos del entonces presidente Maduro donde “se refiere a estos barrios [con presencia de pandillas] como áreas que deben ser ‘liberadas’ para poder ‘devolver el estado de derecho’” (2009, p. 133).

<sup>20</sup> Se han dado dos reformas al artículo 332. El artículo 332-A fue adicionado por Reforma del Decreto 125-2003 de fecha del 25 de agosto del 2003, publicado en el Diario Oficial la Gaceta núm. 30,291 de fecha 16 de Enero 2004 y vigente a partir de dicha publicación. Mientras que el artículo 332-B fue adicionado por Reforma del Decreto 125-2003 de fecha del 25 de agosto del 2003, publicado en el Diario Oficial la Gaceta núm. 30, 291 de fecha 16 de Enero 2004 y vigente a partir de dicha publicación (Poder Judicial de Honduras, s/f).

Para enero de 2004, el entonces presidente Maduro afirmó que las maras habían sido desarticuladas (Gutiérrez Rivera, 2009), aunque la realidad presentaba un escenario en donde la conducta de estos grupos había cambiado con la finalidad de hacer frente a la persecución policial. Al igual que lo sucedido entre sus pares salvadoreños, los miembros de maras/pandillas, dejaron de tatuarse y ya no eran tan visibles en los barrios como medidas para pasar desapercibidos ante las autoridades.

Otras acciones en el área de seguridad propuestas por la Administración Maduro en el Plan de Gobierno, giraron en torno a reformas al poder judicial<sup>21</sup>, institucionales y un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>22</sup>. Dicho Plan planteaba constituir la seguridad ciudadana en un eje transversal que atravesara todas las instituciones y actividades públicas; además de incrementar la cobertura, la capacidad, el profesionalismo y la operatividad de la Policía Nacional; fortalecer la participación ciudadana; y el nombramiento de civiles en los órganos del Estado encargados de la investigación, captura, enjuiciamiento, sanción y rehabilitación de los delincuentes en consonancia con la Ley Orgánica de la Policía de 1998. Sin embargo, esto último no se cumplió ya que se nombraron dos exmilitares como titulares del área de seguridad: los coroneles Juan Ángel Arias y Oscar Álvarez Guerrero.

Mejía (2006), explica que en el marco de este Plan de Gobierno se capacitó a la policía de proximidad con el acompañamiento de la cooperación española. También se desarrolló una campaña educativa comunitaria, en conjunto con la cooperación japonesa, que consistió básicamente en capacitar a los ciudadanos en medidas de seguridad. Otra medida tomada por la administración Maduro fue la sanción de la ley que regulaba y controlaba la portación de armas<sup>23</sup>. Esta ley reguló la recolección y registro de armas de guerra y de asalto, se autorizó la portación de un máximo de cinco armas y se especifican las sanciones por su incumplimiento.

Hacia el final del mandato de Maduro, la manera de concebir la seguridad ciudadana se mantuvo igual; es decir, se siguió persistiendo en una visión de las maras/pandillas como casi único responsable del accionar delictivo, por lo que se siguieron implementando las medidas punitivas comentadas anteriormente.

#### **1.3.1.2. Programas de prevención implementados.**

Para dar cumplimiento a la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Pandillas o Maras (Decreto No.141-2001), el gobierno de Maduro creó el programa que lleva el mismo nombre (OEA, 2007). En el área de reinserción se realizó el proyecto “Borrón y vida nueva”, en el que se realizaba remoción de tatuajes a pandilleros seleccionados. En el caso del área de prevención, se trabajó a través de proyectos de organizaciones de la sociedad civil financiados por el Estado, aunque se crearon ciertos programas dentro de la policía como los siguientes: “Educación para resistir y evitar las maras” (EREM), dirigido a estudiantes de quinto y sexto grado de primaria; “Conocimientos básicos en

---

<sup>21</sup> En seguridad ciudadana el Plan de Gobierno se enfocó en la ejecución de reformas, en la despolitización del poder judicial, y en la aprobación de nuevas leyes como la Ley Orgánica del Poder Judicial, la de Garantías Constitucionales y un nuevo Código de Procedimiento Civil.

<sup>22</sup> Para su ejecución el Plan proyectaba la acción coordinada entre el Gabinete de Seguridad Ciudadana y el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN).

<sup>23</sup> Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares, decreto núm. 30-2000 del 11 de abril del 2000.

maras” (COBAMA), destinado a capacitar docentes; “Desafíos”, donde se impartían temas de educación sexual y drogas a adolescentes; y el “Programa de capacitación de policías”, el cual, como su mismo nombre lo indica, formaba policías en análisis y diagnóstico para trabajar en el tema del combate a pandillas. Sin embargo, Mencía Andino (s/f), declara que el presupuesto destinado para el programa fue insuficiente, por lo que su impacto –por lo menos bajo el mandato de Maduro- fue menor. Mejía (2006) también señala la implementación del Programa de Prevención de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia (D.A.R.E.<sup>24</sup>, por sus siglas en inglés), el cual estaba dirigido a escolares y donde se les explicaba los orígenes de las pandillas, así como los riesgos y problemas por pertenecer a estas agrupaciones y por el uso de drogas.

En cuanto a la reforma policial, la Administración Maduro no avanzó como se había prometido. El Presidente Maduro había consignado en su Plan de Gobierno que se aumentaría la plantilla policial en mil efectivos anualmente; sin embargo, dichas meta no fue cumplida ya que en sus cinco años de gestión solo logró aumentar en 1,633 el personal asignado a la Policía Nacional, pasando de 6,100 efectivos en 2002 a 7,733 en 2005, lo que significaba una tasa de un policía por cada 931 habitantes; además, el 47.0 % de los policías en 2005, se concentraba en el departamento de Francisco Morazán, según un informe presentado por la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia (2006).

### ***1.3.2. Las políticas de seguridad ciudadana durante la Administración Zelaya (2006-2009).***

La Administración Zelaya no terminó su mandato de cinco años debido al Golpe de Estado que sufrió el Presidente Manuel Zelaya en junio del 2009, lo cual obviamente afectó considerablemente las políticas públicas en general y las políticas de seguridad ciudadana en particular. De acuerdo con Mejía (s/f), durante su campaña electoral el presidente depuesto prometió aumentar la planilla policial al doble, así como el encarcelar a los asesinos y violadores de por vida. Al asumir el poder, Mejía señala que Zelaya continuó con la estrategia de involucrar a militares en tareas de seguridad, justificando su uso bajo el razonamiento que “la política del ejército les concede un carácter civil en ‘situaciones de emergencia’” (Mejía, s/f)<sup>25</sup>. Por su parte, Cáliz (2012) menciona que la utilización de militares en tareas de seguridad ciudadana durante la permanencia de Zelaya en el poder, contribuyó a que se siguiera “diluyendo las fronteras entre la seguridad interior y la defensa externa” (p. 4). Es de hacer notar, que el primer Ministro de Seguridad de la administración Zelaya, el General Álvaro Romero, fue destituido en el 2008 debido a una fuerte presión social.

Andino Mencía (2006), en este mismo tema, menciona que una de las propuestas del expresidente Zelaya era la de incorporar a las tareas de seguridad ciudadana a agentes de seguridad privada, quienes tenían mayor número de efectivos; pero que, al mismo tiempo, algunos de sus miembros eran cuestionados por organizaciones de defensa de los derechos humanos. A esta iniciativa se le llamó “Operación Trueno”, y en su diseño original pretendía desarrollar una cooperación trilateral entre policías, militares y las agencias de seguridad privadas, pero los empresarios de las últimas se opusieron a este plan (Council on Hemispheric Affairs, 2006). A pesar de que no se involucró a los agentes de seguridad privada, la Operación Trueno dio inicio el 5 de septiembre de 2006 y consistió en patrullajes permanentes de policías y soldados en zonas clasificadas como de riesgo (Mejía, 2006). La puesta en marcha de esta

---

<sup>24</sup> Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E.)

<sup>25</sup> Original en inglés, traducción propia.

Operación, marcó la continuidad de las estrategias de mano dura en el abordaje de la seguridad ciudadana dentro de la administración Zelaya.

### ***1.3.2.1. Las principales políticas y acciones de seguridad implementadas.***

Sin embargo, es en este período presidencial donde se logró la concretización de una política nacional en materia de seguridad, expresada en el documento: “Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana. Lineamientos para el Plan Quinquenal 2008-2012”. Bajo el Acuerdo Ejecutivo 095-2006, se formalizó el Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Seguridad: Concertación de una Política Integral de Seguridad Ciudadana y Pública”, con lo cual se inició un esfuerzo consultivo entre varios sectores de la sociedad como partidos políticos, sociedad civil organizada, medios de comunicación, entre otros, que devino en la creación de la política mencionada. Cáliz Martínez (2012) explica que, luego de la sistematización de dicho documento, debió seguirse un proceso de consulta ciudadana, el cual fue sustituido por la conformación de las Mesas de Seguridad Ciudadana en el año 2008<sup>26</sup>.

En líneas generales, las Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana, perseguía en su objetivo general la reducción de los niveles de violencia en Honduras a través de un cambio en la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad y por una disminución de los hechos delictivos (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f a). Los cinco ejes en los que se proponía articular el trabajo en el tema de seguridad eran: prevención social; control social y sanción; control social, custodia y rehabilitación; fortalecimiento institucional; y coordinación institucional y seguimiento. En cada uno de estos ejes estratégicos, se proponían acciones a ejecutar, así como actividades de monitoreo y evaluación.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, s/f) la discusión del documento de las Bases de la política integral, coincidió con la iniciativa del proyecto Apoyo al Sector Seguridad (PASS), impulsada por la Unión Europea y que contaba con un alto apoyo económico. Este hecho disminuyó el interés inicial en las Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana, debido a la atención focalizada del gobierno en la gestión de esos nuevos recursos. Otro factor que vino a obstaculizar la implementación de esta política, según el PNUD, fue la concentración del Gobierno en el proceso electoral primario y posteriormente en la propuesta de consulta popular sobre la modificación de la Constitución, que llevó al Golpe de Estado con el que se dio fin al mandato de Zelaya.

Según la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, 2014), en el año 2009 se empezó a implementar el Proyecto de Policía Comunitaria, tomando como base el Modelo Kobán, así como la experiencia de este desarrollada en la ciudad de Sao Paulo.

### ***1.3.3 El Gobierno de facto de Roberto Micheletti (2009-2010).***

El 28 de junio de 2009 se produjo un Golpe de Estado en contra del presidente Zelaya, el cual tiene como motivación ulterior, detener un intento de consulta ciudadana impulsada por el entonces presidente sobre el llamado a una Asamblea Constituyente con la finalidad de

---

<sup>26</sup> Estas Mesas de Seguridad Ciudadana, nacieron a raíz del Decreto Ejecutivo núm. PCM-08-2006, el cual instruyó a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad para que se organizaran “Un mil mesas de Ciudadanos por la seguridad” con el fin de dictar medidas en sus comunidades, mejorar la seguridad y combatir la delincuencia. Esta estrategia tuvo como visión el mejorar la calidad de vida de toda la población hondureña a través de la seguridad humana. Dicho programa fue financiado por JICA, Save the Children, USAID, D.A.R.E. International, entre otros. (Mejía, 2006).

modificar la Constitución hondureña. Ese mismo día, en horas de la tarde, Roberto Micheletti – quien fungía como Presidente del Congreso Nacional- fue declarado como Presidente de Honduras, cargo que mantuvo hasta el 27 de enero de 2010, cuando entregó el poder a Porfirio Lobo. A pesar de que el nombramiento de Micheletti como presidente constitucional fue aprobado unánimemente por los miembros del Congreso Nacional, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación<sup>27</sup> en su informe dictaminó que el Congreso no posee el poder legal para destituir presidentes ni para nombrar sucesores, por lo que concluyeron que el Gobierno de Micheletti fue ilegal y lo calificaron como Gobierno de facto (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011).

Durante el mandato de Micheletti, se produjo un cambio importante en la conducción de la política de seguridad, en el sentido de que la política de represión ya no solo fue dirigida contra las pandillas, sino que se inició una persecución sistemática de personas contrarias al Gobierno de facto, reportándose acciones de tortura, persecución y muerte ejercidas por el Estado. Haciendo referencia a esta situación, Cáliz (2012) señala que la acentuación del accionar policial y de las Fuerzas Armadas estuvo en la represión de la protesta social, lo cual disminuyó la atención a la inseguridad provocada por el accionar delictivo. Además el gobierno de facto se concentró en la convocatoria para el cambio de administración, el cual ocurrió en enero de 2010 bajo un clima de ingobernabilidad.

Respecto al abuso de poder ejercido por el Estado en contra de personas opositoras al régimen establecido, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación declaró lo siguiente: “Los comisionados constatamos y recibimos testimonios del uso desproporcionado de la fuerza de parte de las instituciones militares y policiales durante el golpe de Estado y el Gobierno de facto; lo que tuvo como resultado las violaciones a los derechos humanos expresadas en ejecuciones extrajudiciales, privación ilegal de la libertad, tortura, violaciones sexuales, persecución política y violaciones a la libertad de expresión” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011, p. 394).

El alcance del documento Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana durante el período del Golpe fue limitado. Debido a que no se contaban con instancias reconocidas por las Naciones Unidas que sirvieran de referentes, esta política no pudo ser discutida (PNUD, s/f). Sin embargo, el PNUD impulsó la implementación de estrategias de prevención de violencia a nivel local, en diversos municipios como La Ceiba, Comayagua y Choluteca, entre otros.

Es importante acotar debido a la suspensión de la asistencia antidroga de los Estados Unidos, en este período se registró un aumento del narcotráfico en Honduras. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC, por sus siglas en inglés, 2012) existió un aumento de vuelos con cargamentos de cocaína originados en la frontera colombo-venezolana que aterrizaron en pistas de Honduras; además empezó la batalla por controlar este corredor de tráfico de drogas.

#### **1.3.4. Las políticas de seguridad ciudadana durante la Administración Lobo (2010-2014).**

Porfirio Lobo accedió a la presidencia de la república en enero de 2010, en el contexto de una sociedad convulsionada y con la violencia en incremento, incluyendo la violencia política. Por ello, el tema de seguridad fue parte de la agenda prioritaria de su administración. De hecho, durante su gestión se ratificaron noventa y ocho emisiones legislativas enfocadas en seguridad, cuarenta y tres de las cuales se orientaron a medidas de Control, treinta y cinco entran dentro de

---

<sup>27</sup> Esta comisión fue instaurada en el año 2010 a fin de poder determinar, investigar y esclarecer los hechos que se dieron antes y después del Golpe de Estado.

la categoría control/prevenición (medidas que buscan evitar las condiciones materiales del delito), y veinte emisiones se asocian con al ámbito Preventivo.

Una constante del gobierno de Lobo fue el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, incluyendo el despliegue de 1,300 soldados para participar en el plan de “Operación Libertad”, así como la autorización del Congreso Nacional para invertir \$ 4.4 millones que aseguraban el involucramiento de militares en la lucha contra la delincuencia. Expresión de este involucramiento de las fuerzas armadas fue la creación de dos unidades élite de la policía denominadas “Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad” (TIGRES)<sup>28</sup> y “Policía Militar del Orden Público de las Fuerzas Armadas (PMOP)”<sup>29</sup>.

### **1.3.4.1 Las principales políticas y medidas de seguridad implementadas.**

#### **1.3.4.1.1 La reforma policial, del ministerio público y del poder judicial.**

Desde el comienzo de su mandato, el Presidente Lobo comenzó a implementar un proceso de reforma policial, del ministerio público y del poder judicial. Entre las medidas más importantes implementadas dentro de la reforma policial estaban las siguientes: la creación de una Comisión de Notables, la depuración de mandos en la Policía Nacional, los retiros en personal de línea de comisarías policiales, la creación de una dirección para la investigación interna en la policía y un nuevo proyecto de Ley de la Policía.

La reforma policial fue motivada en parte por la indignación social por los abusos y violaciones a los derechos humanos perpetrados por la policía durante el gobierno de facto y después. En concreto, el proceso tomó empuje con el asesinato del hijo de la Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y un amigo suyo, donde se comprobó la participación de elementos de la policía. La Comisión de Reforma de la Seguridad Pública fue creada por medio del decreto legislativo 04-2012 (La Reforma de la Seguridad Pública. A un año de la Comisión de Reforma: retos y desafíos, 2013). Esta Comisión iba a dirigir el proceso de reforma planificada para un período de tres años.

Como parte de la reforma se aprobó la Ley de Depuración de la Policía<sup>30</sup> mediante la cual se declaró situación de emergencia nacional en materia de Seguridad Pública (CIDH, 2015) y a su vez se inició un proceso de reforma a la Ley Orgánica de la Policía Nacional<sup>31</sup>. Ya en el año 2011 se había creado la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial, la cual sin embargo no contó con el apoyo y los recursos suficientes para su funcionamiento (Thale *et al*, 2013).

De acuerdo a algunas personas entrevistadas en el marco de la investigación de campo, las personas que integran la PMOP, reciben capacitaciones en los temas de inteligencia, investigación, seguridad ciudadana y respeto a los Derechos Humanos. Este proceso de formación dura aproximadamente entre seis meses y un año, aunque la mayor parte de ellos son

---

<sup>28</sup> Creada por medio del Decreto núm. 103-2013.

<sup>29</sup> Creada por medio del Decreto núm. 168-2013. Posteriormente se reformó por medio de la aprobación del decreto núm. 286-2013.

<sup>30</sup> Decreto núm. 89-12 publicado el 25 de mayo de 2012 en el diario oficial La Gaceta.

<sup>31</sup> Decreto núm. 202-12 publicado el 22 de diciembre de 2012 en el diario oficial La Gaceta mediante el cual se reformaron los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras: 7, 8, 13, 18, 18<sup>a</sup>, 43, 96, 112, 115, 116, 118, 119, 123, 126, 127, 129 y 132.

efectivos militares que previamente han sido capacitados al interior de la Fuerza Armada en estas mismas temáticas.

Otras leyes que entraron en vigencia durante el período del Presidente Lobo son: Ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito<sup>32</sup>, que entró en vigencia en julio de 2010 como un mecanismo para expropiar bienes y dinero de personas relacionadas al crimen organizado; la Ley contra el financiamiento del terrorismo<sup>33</sup> que entró en vigencia en diciembre de ese mismo año y que pretende la prevención, localización, represión y control de actividades terroristas.

La Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal<sup>34</sup>, entró en vigencia en enero de 2011. Según la CIDH (2015), el fin de esta ley es el fortalecimiento de las acciones en contra de grupos delictivos al crear los órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional, y se pretendió descargar las judicaturas que conocen delitos de criminalidad común, al crear la figura del Juez de Jurisdicción Nacional. Ese mismo año se aprobó la Ley de Seguridad Poblacional por medio del decreto legislativo 105-2011, la cual fue creada para la obtención de recursos financieros a corto plazo<sup>35</sup> (vigente a partir de julio de 2011), así como la Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional por medio del decreto 199-2011 (vigente desde diciembre de 2011). Popularmente se conoce a esta Ley de Seguridad Poblacional como “Tasa de Seguridad” y ha sido modificada cinco veces desde su aprobación. Según Rodríguez (2013) la entidad encargada de la centralización de los proyectos financiados por la Tasa de Seguridad es el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, sin embargo la Ley de Secretos del Estado impide que se pueda realizar auditorías sobre la utilización de los fondos por parte de este Consejo. Los fondos obtenidos por medio de esta Ley son adjudicados y regulados a discreción del Consejo y de manera independiente a la administración del presupuesto nacional.

Según datos proporcionados por el Comité Técnico del Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional (2016), la institución mayormente beneficiada con fondos de la Tasa de Seguridad Poblacional durante los años 2012 y 2013<sup>36</sup> fue la Secretaría de Defensa, obteniendo el 60.0 % de los fondos recaudados en el año 2012 y el 32.0 % en el 2013. Le siguió la Secretaría de Seguridad con el 11.0 % para el año 2012, proporción que fue aumentada al 32.0 % en el 2013. Otras instituciones que recibieron fondos provenientes de esta ley en esos años fueron el Ministerio Público y Alcaldías (quienes recibieron los menores porcentajes de la distribución), entre otras. También se utilizaron estos fondos para proyectos de prevención desarrollados por la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Defensa, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Secretaría de Educación.

---

<sup>32</sup> Decreto 27-2010.

<sup>33</sup> Decreto 241-2010.

<sup>34</sup> Decreto Ley 247-10, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, 15 de enero de 2011.

<sup>35</sup> Rodríguez (2013) explica que los fondos captados por esta ley se capitalizan a través de los impuestos, contribuciones especiales o gravámenes del sistema financiero, aplicados a montos superiores a los 120 mil lempiras; al 1% de los ingresos brutos mensuales de la telefonía móvil; al 2% de las actividades de exportación minera; al 0.5% sobre ingresos brutos de las comidas rápidas; al 1% sobre ingresos totales de los casinos y máquinas tragamonedas y al 3.6 % sobre los excedentes netos anuales del sector cooperativo.

<sup>36</sup> Bajo la Tasa de Seguridad, en el año 2012 se recolectaron 834.4 millones de lempiras y en el 2013 1,097.7 millones (El Heraldo, 2015). Al hacer la conversión a dólares tomando en cuenta el cambio oficial publicado por el Banco Central de Honduras para esos años (s/f), se tiene que en el 2012 este impuesto recolectó \$ 42,484,725 y en 2013 ascendió a \$ 53,546,341.

Para noviembre de 2011, el Congreso Nacional aprobó el Decreto de Ley 223-2011, por medio del cual se autorizó el desempeño de funciones policiales a las fuerzas armadas. Este decreto fue de carácter temporal y aplicado solo para situaciones de emergencia donde se afectaran los individuos y su propiedad<sup>37</sup>. Bajo este marco se desplegaron diversos operativos, como: Operación Trueno, Operación Tumbador, Operación Xatruch II y Operación Xatruch III. La operación Trueno fue desplegada en abril de 2010 (contó con aproximadamente 7,000 soldados); la operación Tumbador, en noviembre de ese mismo año (contó con aproximadamente 1,000 soldados); mientras que la operación Xatruch II (operación de tarea conjunta de las fuerzas armadas y la policía) se ejecutó en agosto de 2011, y fue renovada por la operación Xatruch III de agosto de 2012 (Corte Penal Internacional, 2015).

El 5 de diciembre de 2011 se declaró el primer estado de excepción a nivel nacional en materia de seguridad mediante el Decreto Ejecutivo PCM-075-2011, siendo establecido con una duración de 90 días. Este período se prorrogó en tres ocasiones: PCM-009-2012 de 19 de abril de 2012 (90 días); PCM-020-2012 de 26 de junio de 2012 (90 días); y PCM-037-2012 de 25 de septiembre de 2012 (180 días). Las declaratorias se dieron con el objeto de restaurar el orden y confrontar a las organizaciones criminales y dedicadas al tráfico de drogas y los conflictos agrarios agravados por la conmoción política que siguió al Golpe de Estado 2009 (Corte Penal Internacional, 2015).

Por medio del decreto núm. 239-2011, se creó la Ley especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), la cual entró en vigencia en diciembre de 2011. El CNDS está presidido por el Presidente de la República, y sus miembros son el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad y el Secretario de Estado en el Despacho de Defensa. Dentro de las atribuciones de este Consejo se encuentra el diseño de políticas públicas en materia de Seguridad, Defensa e Inteligencia; la armonización entre los distintos operadores en las tres áreas mencionadas y la vigilancia del funcionamiento de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, entre otras. En estas atribuciones se vuelve notable el control y concentración de la institucionalidad pública y la influencia en los poderes de Estado por parte del Ejecutivo.

Otra acción impulsada dentro de la Administración Lobo, fue la promulgación en el año 2013 de la Ley de Inteligencia Nacional, por medio de la cual se instituyó la Dirección Nacional de Inteligencia e Investigación (DNII), la cual fue adscrita a la Unidad de Intervención de Comunicaciones (UIC). Este último es el órgano encargado de Ejecutar la Ley de Escuchas Telefónicas<sup>38</sup>.

Durante el mandato de Lobo se publicó la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022. Esta política planteaba tres metas a corto plazo: fortalecer la gestión nacional y local de la política planteada; la formulación y ejecución de programas de prevención de la violencia con enfoque de derechos humanos, y fortalecer las instituciones de justicia y seguridad (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f b). Esta política propone la creación de dos entidades nuevas con competencia en el área de seguridad: el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f b).

---

<sup>37</sup> El Decreto de Ley 223-2011 interpretó los párrafos segundo y último del artículo 274 de la Constitución, permitiendo así las labores policiales de las Fuerzas Armadas en situación de Emergencia Nacional.

<sup>38</sup> Decreto 17-2013 Ley Especial Sobre las Intervenciones de las Comunicaciones Privadas.

A diferencia de las Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana, en esta nueva política se formularon seis líneas estratégicas de acción: creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; fortalecimiento institucional de la Secretaría de Seguridad; reingeniería policial; papel de los gobiernos locales en la seguridad; participación de la ciudadanía y del sector privado en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Además se definieron programas en las áreas de prevención de la violencia y la delincuencia, con enfoque en Derechos Humanos, y el fortalecimiento de los equipamientos de seguridad, justicia alternativa y centros de privación de la libertad. (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f b).

En diciembre de 2010 se implementó la estrategia de “Municipios más Seguros” (La Prensa, 2010). Este programa vino a ser parte del cumplimiento de las acciones planteadas en la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022. Tal como la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (s/f b) lo describe, el objetivo general que se persigue con este proyecto es el mejoramiento de la seguridad y la convivencia en Honduras a nivel municipal por medio del trabajo del Gobierno nacional, las instituciones de justicia y seguridad y los Gobiernos locales. Las acciones que se describen para conseguir este objetivo giran en torno a la articulación del trabajo del Gobierno nacional y el local en la aplicación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la formulación de planes municipales en las áreas de convivencia y seguridad, el financiamiento de los programas formulados y la integración de la comunidad.

Restrepo y Álvarez Cavia (2012), exponen que en el diseño de este programa participaron cooperantes como el PNUD, el Banco Mundial (BM) y el BID mismo, también identifican como antecedentes de este programa diversas iniciativas como el programa de seguridad ciudadana en el Valle de Sula y el Sistema de Seguridad Ciudadana de Puerto Cortés (SISEC), entre otros. El objetivo general del programa “Municipios más seguros”, era el siguiente: “Mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en todos los municipios de Honduras, fortaleciendo el trabajo en equipo entre el gobierno nacional, las instituciones responsables de los temas de seguridad y justicia y las administraciones municipales del país” (Restrepo y Álvarez Cavia, 2012, p. 18).

### ***1.3.5 Las políticas de seguridad ciudadana durante el primer año de la Administración Hernández (2014-2018)***

Juan Orlando Hernández tomó posesión de su cargo en enero de 2014. El actual presidente de Honduras fue Secretario del Congreso Nacional y Jefe de Bancada del Partido Nacional durante el período 2002-2006, momento en el que se sentaron las bases del manodurismo para el combate de la delincuencia en Honduras. Durante el período 2010-2014, Hernández fungió como Presidente del Congreso Nacional. Ejerciendo este cargo, Hernández se convirtió en el precursor de la creación de la unidad élite PMOP e influyó en la utilización continuada de las fuerzas armadas en tareas de seguridad como lo apunta Mejías (2013).

Bajo su mandato, se ha creado la Subsecretaría de Seguridad en el Despacho de Prevención (enero 2014), la cual ha implementado proyectos de corte preventivo de la violencia juvenil como el Programa de Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas (Programa G.R.E.A.T.<sup>39</sup>, por sus siglas en inglés), que viene a ser una continuación del programa D.A.R.E. (Secretaría de

---

<sup>39</sup> Gang Resistance Education And Training (G.R.E.A.T.)

Estado en el Despacho de Seguridad, 2015). También se iniciaron proyectos en la línea de recuperación de espacios públicos como el Proyecto presidencial “Convive: parques para una vida mejor”, producto de una alianza entre la empresa privada quienes aportan el 40.0 % de los fondos y el Estado, quien asume el 60.0 % de los costos a través de los fondos obtenidos por medio de la Tasa de Seguridad (Buenas Noticias Honduras, s/f). A través de este programa presidencial se han inaugurado cuatro parques recreativos en las colonias San José de la Vega y El Trapiche, en el Distrito Central; así como en Chamelecón y la Rivera Hernández, en San Pedro Sula (Tiempo Digital, 2015).

Respecto a la prevención de la violencia de género, el Gobierno de Hernández inició un programa en el marco del Proyecto BA1 “Prevención de Violencia contra las Mujeres en Centroamérica” del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Este programa fue implementado en diez municipios y consistió en la entrega de capital semilla a mujeres víctimas de violencia y trata de personas, además de capacitarles en emprendedurismo. En esta misma línea, el Gobierno ha fortalecido técnica y operativamente a la Unidad de Género de la Policía Nacional y de diez Oficinas Municipales de la Mujer (Subsecretaría de Seguridad en el Despacho de Prevención, s/f).

De acuerdo a entrevista sostenida con el Diputado presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional, en el marco de este proyecto, durante la administración de Hernández se han aprobado diversas leyes en materia de seguridad. Una de ella es la Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia<sup>40</sup>, la cual entró en vigencia en mayo de 2015, como una respuesta del Estado ante la vulnerabilidad de estos grupos específicos. Mediante esta ley se creó el Sistema nacional de protección para personas defensoras de Derechos Humanos, cuya función es coordinar con otras instituciones públicas y de sociedad civil para realizar una efectiva protección de los grupos hacia los cuales se dirige la ley.

Otra Ley mencionada por el Diputado, fue la Ley de protección de la soberanía del espacio aéreo<sup>41</sup>, la cual entró en vigencia en marzo del 2014. Dicha ley establece los mecanismos a seguir para la indagación, interceptación, persuasión y neutralización definitiva de aquellas aeronaves que contravengan las normas establecidas en la legislación hondureña y del Convenio sobre Aviación Internacional y sus anexos. Esta ley se complementa con la Ley de Protección del Espacio Marítimo, aprobada en Septiembre de 2014 (La Noticia, 2014). Según explicó el Diputado, estas leyes –aunque pertenecientes al ámbito de la defensa nacional- vienen a sumarse a la lucha contra el narcotráfico, ya que mucho de este entra a Honduras por vía aérea y marítima.

En el año 2014 se inició un nuevo proceso de depuración policial, el cual ha obtenido como resultado la aplicación de 16,275 pruebas de confianza a 9,118 policías de diferentes escalas, incluyendo aspirantes, entre enero de 2012 y marzo de 2015. (El Herald, 2015). A cargo de este proceso se encuentra la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), instancia que tiene la atribución de ordenar las pruebas de confianza y de toxicología, así como la evaluación de rendimiento y desempeño de los miembros de la Policía Nacional.

Un problema que enfrentó este proceso de depuración fue la disparidad de los datos relacionados a la plantilla policial. Según la CIDH (2015), en el año 2014 se tenía una plantilla

---

<sup>40</sup> Decreto núm. 34-2015.

<sup>41</sup> Decreto núm. 347-2013.

14,472 policías de los cuales solo 8,046 fueron reconocidos en un censo realizado precisamente para dar cuenta de plazas fantasmas al interior de la Policía Nacional. El director de fiscales del Ministerio Público justificó esta disonancia explicando que el Ministro de Seguridad había avalado la destitución de 2,000 efectivos policiales, pero que se consideraba que se había depurado a una cantidad mayor de personas. El director de fiscales también atribuyó este problema a que los datos proporcionados por la DIECP y la Secretaría de Seguridad eran distintos, razón por la cual no se podía consolidar el número de policías en planilla.

En la actualidad la depuración policial ha obtenido un nuevo impulso con el escándalo mediático generado por Arce, periodista del New York Times, en abril de 2016. En su artículo, Arce devela que los involucrados en los asesinatos del General Arístides González -quien había capturado a dos policías involucrados en narcotráfico-, y de Alfredo Landaverde -ex titular de la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico-, eran los Generales José Luis Muñoz Licón y José Ricardo Ramírez del Cid, quienes habían estado al frente de la Policía entre los años 2010 y 2013.

El Gobierno de Hernández también ha dado continuidad a la estrategia “Municipios más seguros” ejecutada durante el período del expresidente Lobo. De esta manera se han realizado talleres de prevención de violencia y masculinidades, impartidos a jóvenes, niños y niñas, líderes y policías en los municipios de Choloma, La Ceiba y EL Progreso. (Subsecretaría de Seguridad en el Despacho de Prevención, s/f). Según Acero (2015), bajo esta estrategia se han priorizado 30 municipios de los 298 que constituyen la división municipal de Honduras. En estos municipios priorizados se elaborarán “planes municipales de prevención de violencia, promoción de convivencia y seguridad ciudadana” (Acero, 2015, p. 6), además de realizar una intervención intersectorial en aquellos municipios con altos índices delincuenciales.

A pesar de que en Honduras, ya se implementaba el programa de Policía Comunitaria, fue hasta enero de 2016 que se autorizó el Modelo Nacional de Policía Comunitaria, el cual deberá ser implementado a nivel nacional (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f c). Este modelo responde a una filosofía basada en: “... la identificación, análisis, priorización, focalización y tratamiento integral de los factores que generan violencia e inseguridad; [...] planificando el servicio policial en base a las capacidades institucionales, el respeto a los derechos humanos y estableciendo efectivas relaciones interinstitucionales, que apoyadas en la organización comunal contribuyan a la solución de problemas de convivencia y seguridad ciudadana” (Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, s/f c, p. 20).

Sin embargo, en la práctica el concepto de policía comunitaria parece estar más orientado al patrullaje constante y el mejoramiento de la imagen de la Policía en las comunidades, aunque se sabe que está operando en varias colonias de la capital y otras ciudades importantes como San Pedro Sula<sup>42</sup>. De acuerdo a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (2015), entre los años 2013 a 2015 han egresado 1,724 nuevos policías con el grado de Técnico superior no universitario en Ciencias Policiales con orientación en seguridad Comunitaria.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, en diciembre de 2014 se tuvo la visita de una misión de expertos en policía comunitaria que se reunió con personal policial de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba, con el fin de fortalecer la policía comunitaria en dichas ciudades (JICA, 2014).

Respecto a la distribución de los fondos provenientes de la Tasa de Seguridad para los años 2014 y 2015<sup>43</sup>, la información disponible sugiere que se siguió la misma lógica de distribución presentada anteriormente. De esta forma, según datos proporcionados por el Comité Técnico del Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional (2016), la Secretaría de Defensa recibió el 49.0 % de los fondos recaudados en 2014 y el 30.0 % en el año 2015; mientras que la Secretaría de Seguridad obtuvo el 22.0 % en el 2014, proporción que aumentó al 35.0 % en el 2015. Los programas de prevención desarrollados por la Secretaría de Defensa, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Ministerio Público y el Poder Judicial recibieron en el 2014 el 8.0 % de los fondos de la Tasa de Seguridad, cantidad que disminuyó al 4.0 % en el 2015. Las Alcaldías fueron las instituciones que tuvieron la reducción más significativa en la distribución de estos fondos, ya que en el 2014 su asignación respondió al 0.19 % y en el 2015 al 0.20 %.

### **1.3.5.1. Los Planes de Gobierno y la Visión de país.**

Como resultado de un esfuerzo interpartidario, se gestó la creación de la Visión de País y sus respectivos Planes de Nación. Estas políticas públicas tienen la particularidad que, al no nacer de un movimiento político específico, tienen la calidad de ser una guía para las acciones de Gobierno de la persona que asuma el poder, con independencia del partido político que represente.

La Visión de País está desarrollada para el período 2010-2038 y engloba a los Planes de Nación que se dividen en Plan de Nación 2010-2022 y 2022-2034, así como en el Período de Transición a una nueva Visión de País que va del 2034 al 2038. A su vez, los Planes de Nación comprenden los Planes de Gobierno desarrollados desde el 2010 hasta el 2038, cubriendo así siete períodos presidenciales.

La visión de país tiene 4 objetivos nacionales: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia; Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental; Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo (Congreso Nacional, 2010a). Cada objetivo tiene desarrolladas sus propias metas, para un total de 23 de prioridad nacional.

A continuación se describen las acciones descritas en materia de seguridad (Objetivo 2) en los Planes de Gobierno 2010-2014 y 2014-2018, por ser estos los períodos que coinciden con la temporalidad de interés de este estudio.

Según el plan de Gobierno elaborado para el período 2010-2014, la agenda del Gobierno debió centrar su política de seguridad en tres áreas: Orden y Paz Social, Aplicación de la Ley, y Rendición de Cuentas (Congreso Nacional, 2010b). En el área de seguridad ciudadana y administración de justicia, el objetivo era brindar seguridad a la ciudadanía, así como el acceso “efectivo y expedito a un sistema de justicia integrado” (Congreso Nacional, 2010b). Para lograr este objetivo, se desarrollaron diversas medidas que iban encaminadas a lograr comunidades en

---

<sup>43</sup> La recaudación de este impuesto en el 2014 alcanzó los 1,900 millones de lempiras (El Heraldo, 2015), mientras que para el 2015 se elevó a 2,152 millones (Criterio, 2016). Al hacer la conversión a dólares tomando en cuenta el cambio oficial publicado por el Banco Central de Honduras (s/f), en el 2014 hubo una recolección de \$ 89,919,545 y en el 2015 fue de \$ 97,375,565.

paz y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la administración de justicia. Las metas propuestas para el 2014, para dar cumplimiento al Objetivo 2 de la Visión de Nación, se describe a continuación en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Metas en materia de seguridad a ser cumplidas para el 2014**  
**(Plan de Gobierno 2010-2014)**

<b>METAS AL 2014</b>
• Aumentar de 5,000 a 7,000 el número de militares apoyando a la Policía Nacional con operativos e inteligencia.
• Aumentar el registro de armas de fuego en más de 100 %.
• Incrementar en un 50 % el decomiso de armas no registradas (fuego y prohibidas).
• Establecer 10 o 20 comunidades o barrios para implementar cambios en materia de seguridad, con el control de los propios vecinos.
• Reducir a 13 por 100,000 habitantes la razón de delitos contra la propiedad.
• Reducir a la mitad el número de robos.
• Reducir en un 50 % el número de homicidios culposos.
• Reducir a la mitad el número de accidentes de tránsito.
• Aumentar en un 45 % el número de bandas organizadas capturadas.
• Aumentar en al menos un 5 % el número de delincuentes capturados.
• 9 juzgados sobre violencia doméstica operando a nivel nacional.
• Registrar en un 100 % las alertas migratorias emitidas por el Poder Judicial.
• Ejecutar 400 operativos migratorios anuales para verificar el estatus migratorio de extranjeros en el país.

**Fuente:** Congreso Nacional, 2010b, p. 56.

Como se puede observar, algunas de las metas planteadas fueron bastante ambiciosas y difíciles de cumplir, como el hecho de desear reducir los homicidios culposos en un 50 %. Estadísticas del IUDPAS muestran que en el año 2010 se cometieron 6,239 homicidios, mientras que el 2014 cerró con 5,936 (IUDPAS, 2011, 2015); es decir, solo hubo una diferencia de 303 homicidios entre el inicio y el final del período señalado, lo que significa una reducción de los homicidios cometidos en tan solo un 4.8 %, contrario a la meta establecida en el Plan de Gobierno 2010-2014. Sin embargo, debe reconocerse que en ese mismo período se logró revertir la tendencia al alza en los homicidios que se registró desde el año 2005, alcanzando su expresión máxima en el 2012 con 7,172 hechos de este tipo, lo cual representa una tasa de 85.5 por cada 100,000 habitantes, para pasar a una tasa de 68 por cada 100,000 habitantes en el 2014 (IUDPAS, 2013 y 2015). Otro indicador que tampoco se pudo cumplir en este período, fue el de contar con nueve juzgados sobre violencia doméstica a nivel nacional, ya que para el año 2014 solo se contaba con tres (Foro Nacional de Convergencia, FONAC, 2014).

En cuanto al Plan estratégico de Gobierno 2014-2018, no se encontró desarrollado el Plan de Gobierno de este período, por lo que se tomará como base para el análisis el Plan estratégico de Gobierno 2014-2018. Este Plan propone los siguientes componentes sectoriales en los que se deberá enfocar -o por lo menos considerar-el: desarrollo e inclusión social, desarrollo económico, conducción y regulación económica, infraestructura productiva, gobernabilidad y descentralización, seguridad y defensa y relaciones internacionales.

En el componente sectorial de seguridad y defensa, el objetivo planteado para conducir la agenda nacional en este tema es el siguiente: “Fortalecer las acciones de prevención y de combate

enérgico y eficaz contra toda manifestación de inseguridad, de manera coordinada entre los diferentes Poderes del Estado; así como mejorar los procesos de rehabilitación, los derechos humanos y la seguridad de los recintos” (Presidencia de la República de Honduras, 2014, p. 37). Este objetivo plantea cinco resultados que deben ser logrados en este período, los cuales incluyen la depuración de la policía, la recuperación de zonas bajo el control de las pandillas o del crimen organizado, reducción de los homicidios, reducción del delito de extorsión, y la generación de mecanismos integrales de “convivencia y seguridad ciudadana que incluyan aspectos sobre prevención, rehabilitación y reinserción social” (Presidencia de la República de Honduras, 2014, p. 37).

Así mismo se plantean las estrategias que deberán ser implementadas para la consecución de los resultados descritos anteriormente: elaboración de una política sobre seguridad ciudadana, paz y convivencia; fortalecer el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad; crear la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA); y el poder implementar mecanismos de prevención, rehabilitación, y reinserción social, a través de la utilización del deporte como forma de prevención y la instauración de comités y mesas de seguridad ciudadana a nivel local y comunitario.

## II. RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO DEL NORTE.

A continuación se presentan las recomendaciones generales para la formulación de políticas públicas nacionales de seguridad ciudadana, incluyendo las recomendaciones de política específicas para cada uno de los países del Triángulo del Norte. Es importante subrayar que las recomendaciones y acciones sugeridas se derivan de la sistematización y análisis de las políticas de seguridad ciudadana diseñadas e implementadas en El Salvador, Guatemala y Honduras en el período 2005-2014, así como de las entrevistas realizadas en el marco de la consultoría a expertos y personas conocedoras del tema de seguridad en los tres países estudiados.

### 2.1. Recomendaciones Generales.

El análisis de las políticas de seguridad ciudadana diseñadas e implementadas en El Salvador, Guatemala y Honduras durante el período 2005-2014, así como de sus resultados obtenidos, permite extraer las siguientes recomendaciones generales que en opinión de FLACSO e INCIDE deberían considerarse en la formulación e implementación de políticas nacionales de seguridad ciudadana:

1. Las políticas, programas y proyectos de seguridad ciudadana deben estar enmarcados en una estrategia integral de corto, mediano y largo plazo que permita asegurar el abordaje completo de cada una de las causas y manifestaciones de la violencia y la inseguridad en la subregión, así como la complementariedad, la coherencia, la continuidad y la sostenibilidad de dichos instrumentos. Sólo de esta manera será posible avanzar de manera sólida y sostenida en la solución integral y definitiva del problema de la inseguridad imperante en los países estudiados y convertir las políticas de seguridad ciudadana en políticas de Estado. Por ello, se recomienda dedicar esfuerzos y recursos a la construcción de dicha estrategia en cada uno de los países.
2. La estrategia integral de seguridad ciudadana debe ser construida mediante un amplio proceso de diálogo social y político a nivel nacional, regional y local, el cual debería ser acompañado y apoyado por equipos técnicos competentes que alimenten con insumos y propuestas de calidad el proceso de diálogo social y político. Las recientes experiencias en los tres países estudiados referidas a la construcción de espacios de diálogo participativos y de acuerdos nacionales alrededor del tema de seguridad evidencian que la elaboración de una estrategia integral de seguridad ciudadana no sólo es deseable, sino también posible.
3. La implementación efectiva y la continuidad en el tiempo de la estrategia integral de seguridad ciudadana y los diferentes instrumentos que la componen (políticas, programas, proyectos, etc.) requiere la construcción de un marco jurídico e institucional sólido, capaz de conducir, coordinar y asegurar la ejecución efectiva de la estrategia. En este aspecto, la experiencia ocurrida en Guatemala desde el año 2008, a partir de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad es una experiencia que debería ser tomada en consideración por El Salvador y Honduras.

4. Uno de los aspectos centrales que debe abordarse como prioridad dentro de la estrategia integral de seguridad ciudadana y que debe constituir una de las primeras acciones a implementarse por la instancia encargada de la conducción estratégica de las políticas de seguridad ciudadana, es la coordinación efectiva e inmediata de las diferentes agencias de inteligencia del Estado (Policía, Ejército, Seguridad del Estado, etc.). Tal y como muestra el caso de Guatemala, y más recientemente el caso de El Salvador, la coordinación de las agencias de inteligencia es un instrumento eficaz para el combate de la violencia y la criminalidad.
5. La estrategia integral de seguridad ciudadana debe incluir, como uno de sus pilares principales, la formulación e implementación de una política integral de prevención de la violencia y la inseguridad, que aborde los distintos aspectos de prevención y tenga alcance nacional, pero que sea lo suficientemente flexible para adecuarse a las particularidades propias de cada territorio y comunidad. Sin duda alguna, la ausencia de esta política nacional de prevención es uno de los principales déficits de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en los países del Triángulo del Norte en la última década. Esta situación es paradójica si se considera que en todos los casos estudiados, y desde una perspectiva conceptual, las políticas de prevención de la violencia son consideradas fundamentales para atacar las causas estructurales de la violencia y la inseguridad en la región.
6. Dado que en buena medida la inexistencia de políticas nacionales en materia de prevención de la violencia se debe a la falta de una institucionalidad estatal adecuada para diseñar, conducir, coordinar y ejecutar dichas políticas, es urgente que en El Salvador, Guatemala y Honduras se cree y/o fortalezca una instancia al más alto nivel de los gobiernos que se encargue de construir el marco institucional y de crear los equipos técnicos encargados de diseñar y coordinar su ejecución en cada país. Esta instancia debe contar con el poder político necesario para lograr coordinar el resto de las instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución de los programas y proyectos de prevención; y debe establecer un espacio permanente de diálogo y coordinación con la cooperación internacional, con los gobiernos locales y con los sectores empresariales.
7. Las políticas públicas de seguridad ciudadana, incluidas las políticas de prevención, deben incorporar la dimensión territorial y local, y por consiguiente ser lo suficientemente flexibles para adecuarse a cada territorio y contexto social particular. Para ello, es fundamental que la dimensión territorial y local sea considerada desde el mismo inicio de la formulación de las políticas, mediante el estudio y análisis riguroso de los territorios a intervenir, incluyendo una caracterización de la estructura social y del tejido social y organizativo existente. Además, es fundamental que las políticas incluyan como uno de sus componentes la creación y el fortalecimiento de la organización social y comunal así como de los espacios de participación ciudadana existentes en los territorios y en las comunidades.
8. El análisis de las experiencias de El Salvador, Guatemala y Honduras muestra que el rol de la policía en general y de la policía comunitaria en particular, es fundamental para la implementación efectiva de las políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, también

muestra que dicha institución presenta en todos los países serias limitaciones y debilidades tanto institucionales, materiales, organizacionales, como de preparación. Por ello se recomienda enfáticamente iniciar, desarrollar o profundizar, según sea el caso, la reforma policial en cada uno de los países, dando prioridad a los siguientes aspectos: capacitación y profesionalización; operatividad, movilización y capacidad de respuesta rápida; doctrina; organización interna y despliegue territorial; equipamiento; y mejoramiento de las instalaciones policiales.

9. Más allá de las valoraciones jurídicas, políticas, filosóficas e ideológicas que existen en todos los países de la región con respecto al rol de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, y tomando en consideración el papel cada vez más activo que juegan en la práctica las instituciones castrenses en cada uno de los países, es fundamental diseñar protocolos detallados y rigurosos sobre las tareas específicas que se le asignen a la Fuerza Armada en la implementación de las políticas de seguridad ciudadana, particularmente en lo relacionado con el trato a los jóvenes y a las mujeres y la interacción con las comunidades. La experiencia de los tres países muestra que estos aspectos son problemáticos y conflictivos y potencialmente peligrosos para la eficacia y credibilidad de las políticas de seguridad ciudadana. Además, en el marco de la elaboración de las políticas de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo, debería diseñarse una estrategia de salida de dichas fuerzas del ámbito de la seguridad ciudadana.
10. Para asegurar la eficacia y un impacto mayor de las políticas de seguridad ciudadana, es urgente desarrollar procesos de evaluación permanente de las mismas, lo que supone a la vez fortalecer las capacidades técnicas nacionales en evaluación de políticas públicas y proyectos de seguridad ciudadana. La necesidad de realizar una evaluación de impacto de las políticas de seguridad es particularmente urgente en el caso de la reforma policial, la política de fortalecimiento institucional y de los programas territoriales de prevención de violencia. Con respecto a estos últimos, es importante estudiar y evaluar las experiencias privadas y público-privadas que se han desarrollado en los últimos años en los países.
11. El análisis de la legislación relacionada con la seguridad ciudadana en El Salvador, Guatemala y Honduras, muestra la importancia de definir con claridad, pero con base en diagnósticos y estudios rigurosos sobre las causas y las dinámicas de la violencia y la inseguridad en cada uno de los países, quienes son los actores centrales que se busca afectar o combatir con los diferentes planes y programas. El estudio comparativo realizado pone en evidencia que en el caso de El Salvador y Honduras, las maras y las pandillas son actores fundamentales de la violencia, aunque en ambos países con diferentes complejidades, operan otros actores igualmente peligrosos, como es el caso de bandas delincuenciales y organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico y con otra clase de actividades ilícitas. Por lo que se vuelve estratégico la identificación clara de los actores de violencia para su abordaje. En este sentido, el caso de Guatemala es interesante ya que si bien se reconoce la importancia de las maras y pandillas en la generación y reproducción de la violencia, también se consideran otros actores relevantes a los que hay que combatir. Además, como la experiencia de Guatemala y más

reciente de El Salvador muestra, es mucho más eficiente perseguir el delito y sus estructuras y no las figuras delincuenciales aisladas.

12. La experiencia de los países del Triángulo del Norte sugiere que uno de los impedimentos mayores que actúa en contra de la implementación efectiva, la eficacia y la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana es la falta de un financiamiento adecuado que esté acorde a los tiempos programados para llevar a cabo su implementación. Este es un problema estructural que tiene que ser abordado de manera realista con base en una agenda prioritaria. Las políticas de seguridad ciudadana, incluyendo las políticas de prevención son, por su misma naturaleza y complejidad, muy costosas, razón por la cual es fundamental definir prioridades claras, las cuales deben darse a conocer a la población y a la comunidad internacional. En parte, la falta de financiamiento de las políticas de seguridad ciudadana tiene que ver con el proceso de formulación de las mismas, en el sentido que los diferentes poderes del Estado encargados de elaborar y aprobar las leyes y las políticas no consideran el costo de implementación de las políticas ni identifican las fuentes que deben financiarlas. De esta manera, se diseñan y aprueban leyes y políticas novedosas y consistentes, pero que tienen poca posibilidad de llevarse a cabo debido a la falta de fondos. Esto a su vez, erosiona la credibilidad de las políticas y de las instituciones encargadas de impulsarlas.
13. Es importante aprovechar la implementación de la estrategia regional apoyada por Estados Unidos denominada Alianza para la Prosperidad para establecer mecanismos permanentes de comunicación e interacción entre los países que conforman el Triángulo del Norte que propicien el intercambio oportuno de información en materia de seguridad ciudadana y la creación de espacios que permitan la transferencia de conocimientos y de buenas prácticas en el tema. Además, debería avanzarse en el diseño de políticas regionales de integración y cooperación regional, sobre todo en temas de inteligencia, vigilancia de fronteras marítimas, aéreas y terrestres y en el desarrollo de territorios transfronterizos. Esta dimensión es fundamental para la seguridad ciudadana en la región ya que la violencia en cada uno de los países tiene una dimensión regional e internacional.
14. Finalmente, se recomienda incorporar, entre las acciones de prevención de la violencia la atención psicológica a las víctimas en los tres países estudiados, así como diseñar programas de atención y acompañamiento directamente a las víctimas y sus familias para reparar los daños causados por la violencia y contribuir con ello a recuperar la confianza y el tejido social comunitario.

## **2.2. Recomendaciones específicas para cada uno de los países del Triángulo del Norte.**

### **2.2.1. Recomendaciones para El Salvador.**

El ejercicio de sistematización de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en El Salvador en la última década permite realizar las siguientes recomendaciones destinadas a mejorar el proceso de formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana. Las recomendaciones puntuales son las siguientes:

1. Los acuerdos partidarios y estatales logrados en el país alrededor de las medidas extraordinarias de seguridad recientemente implementadas, que tienen como base el Plan El Salvador Seguro, formulado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), instancia conformada por representantes de los distintos sectores que conforman la vida nacional, representan una oportunidad única para construir una estrategia integral de seguridad ciudadana de corto, mediano y largo plazo. Por ello, se recomienda complementar las medidas punitivas y represivas efectuadas hasta hoy con la implementación efectiva de una política integral de prevención de la violencia y la inseguridad. Para ello es necesario redefinir y fortalecer la institucionalidad gubernamental encargada del diseño, conducción y coordinación de la ejecución de las políticas y programas de prevención, así como conformar un equipo técnico sólido que en un período relativamente corto formule la propuesta de dicha política, para que posteriormente sea sometida al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia para su análisis y aprobación.
2. Debido a que El Salvador ha avanzado últimamente en el diseño e implementación de políticas territoriales de seguridad ciudadana, es conveniente revisar y fortalecer los mecanismos de participación y los espacios de coordinación interinstitucional, interestatal y entre el gobierno y las comunidades practicados hasta hoy, con el propósito de asegurar una coordinación efectiva y eficaz del Estado en los territorios y una participación activa, consciente y sostenida de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana que se están desarrollando en los municipios definidos como prioritarios. En particular, es urgente revisar el rol de los gobiernos locales, tanto en su papel de ejecutor como en el de coordinador territorial; asimismo, debe involucrarse a la población organizada de todo el municipio y no sólo de la población de los cascos urbanos.
3. En la misma línea anterior, se recomienda realizar estudios rigurosos de cada uno de los territorios urbanos y rurales con más incidencia de inseguridad y violencia, con el propósito de diseñar políticas de seguridad ciudadana (incluyendo políticas y programas de prevención) que correspondan con las diferentes realidades y necesidades locales. La falta de estos estudios interdisciplinarios e históricos en los diferentes territorios es uno de los principales déficits de las políticas territoriales actuales.
4. El Salvador es uno de los países del Triángulo del Norte que más ha avanzado en la realización de un diagnóstico comprensivo y en un discurso sólido e integral sobre la naturaleza y alcance de la violencia y la inseguridad. Sin embargo, es necesario asegurar la coherencia entre el diagnóstico, el discurso y las políticas de seguridad ciudadana efectivamente aplicadas, pues de lo contrario se pierde credibilidad y eficacia. La Administración Funes (2009-2014) y la Administración Sánchez Cerén (2014-2019) han elaborado un diagnóstico coherente e integral sobre el tema de seguridad. Además han formulado políticas y programas que enfatizan la dimensión territorial y preventiva. Sin embargo, en la práctica se han privilegiado las medidas de carácter represivo y punitivo, lo que a su vez tiene que ver con la prioridad que se le ha dado a la dimensión coyuntural y de corto plazo sobre la dimensión estructural y de mediano y largo plazo.

5. Dadas las severas restricciones presupuestarias existentes en el país para financiar todas las políticas, programas y proyectos de seguridad ciudadana, es fundamental definir, en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, un plan de acción que contenga las acciones prioritarias de corto, mediano y largo plazo, que vaya más allá de la identificación de municipios prioritarios y sectores a intervenir. En tal ejercicio, deben cuantificarse con detalle los recursos financieros que se requieren en cada fase de la implementación del plan, con el propósito que el gobierno realice las gestiones necesarias para asegurar su financiamiento efectivo, incluyendo los recursos provenientes de la comunidad internacional. Por supuesto, el tema del financiamiento de las políticas de seguridad ciudadana debe estar incluido en un eventual acuerdo nacional sobre el tema fiscal.
6. Tras la implementación de estrategias y/u operaciones de recuperación de territorios asediados por grupos delictivos, es necesaria una adecuada coordinación entre instituciones a nivel territorial en los municipios más afectados por la violencia e inseguridad. Más allá de las acciones inmediatas que se pueden efectuar por medio de los despliegues de los cuerpos de seguridad que aumenta temporalmente el alcance de la presencia policial, es necesario desarrollar paralelo a estas intervenciones un mecanismo planificado de recuperación del tejido social y de generación de inversión en el ámbito social que rompa con el círculo de reproducción de la violencia.

#### **2.2.2. Recomendaciones para Guatemala.**

1. En el caso de Guatemala, la recomendación principal que se deriva del análisis realizado es que se acelere y profundice el proceso de construcción institucional para el diseño, implementación, coordinación y seguimiento de las políticas de seguridad ciudadana iniciado el año 2008. La apuesta estratégica debería estar encaminada a completar y consolidar el Sistema Nacional de Seguridad y, a partir de allí, construir una estrategia integral de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo. El hecho que los esfuerzos por construir el Sistema de Seguridad Nacional se hayan mantenido a lo largo de dos gestiones gubernamentales y que tal esfuerzo sea reconocido y apoyado por diferentes sectores de la vida nacional, significa que se han sentado las bases para que Guatemala cuente, por primera vez en su historia reciente, con una institucionalidad estatal moderna y eficiente en el campo de la seguridad.
2. Otra recomendación relevante para Guatemala es la necesidad de profundizar (y reorientar, si es necesario) la reforma de la Policía Nacional Civil. Existe un consenso bastante amplio en el país en señalar que la reforma iniciada hace años es fundamental, pero que ésta no ha avanzado lo suficiente debido a que no ha tenido la prioridad política necesaria y consecuentemente no se le han asignado los recursos humanos y financieros requeridos para profundizar y consolidar la reforma. En este sentido se recomienda profundizar la reforma en temas sustantivos como la doctrina, la formación y profesionalización (a través de la Escuela Policial) y la construcción de sistemas de control interno.
3. Guatemala ha avanzado en la formulación de políticas de seguridad con una visión de mediano y largo plazo y ha sido exitosa en la construcción de acuerdos nacionales

alrededor del tema de la seguridad. Sin embargo, es preciso traducir dichas políticas y acuerdos, en planes, programas y acciones concretas que puedan implementarse de manera expedita y eficiente. En particular, se recomienda realizar un ejercicio de complementariedad e integración de las políticas de seguridad ciudadana que se diseñan y se coordinan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad y las medidas y acciones incluidas en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia de 2009 y en el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz de 2012.

4. A partir del año 2008, Guatemala implementó el Programa Presidencial de Escuelas Abiertas, de cobertura nacional, que tuvo resultados positivos en términos de prevención de violencia. Pese a ello, con la llegada de un nuevo gobierno en el año 2012 dicho programa se suspendió, lo cual representa un notable retroceso en términos de políticas de prevención. En este sentido, se recomienda valorar la posibilidad de restaurar el programa, ampliándolo, mejorándolo y adecuándolo a la nueva realidad del país. Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de impulsar este programa en El Salvador y Honduras, ya que representa una buena práctica en términos de prevención de la violencia.
5. Uno de los aspectos llamativos de Guatemala en términos de prevención de la violencia es la organización ciudadana en las ciudades alrededor de las organizaciones de vecinos, las cuales establecen una coordinación estrecha con las municipalidades. Por ello, se recomienda realizar un estudio de dicha iniciativa para extraer lecciones que puedan ser aplicadas en el resto del país así como en los países vecinos.

### **2.2.3. Recomendaciones para Honduras.**

1. Del análisis realizado en el caso de Honduras surge como una tarea urgente, en términos de las políticas de seguridad ciudadana, acelerar y profundizar el proceso de reforma del sistema de justicia del país, de tal manera que se reduzcan en un plazo razonable los elevados niveles de impunidad existentes y así evitar el fortalecimiento de la delincuencia. Honduras posee un sistema judicial débil y vulnerable, sin cuyo fortalecimiento será difícil avanzar en la solución del problema de la violencia y la inseguridad.
2. Dado el bajo grado de profesionalización de la policía hondureña, es fundamental y urgente avanzar en el proceso de reforma policial enfatizando en la profesionalización de dicho cuerpo, incluyendo la formación en el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de los controles internos. Este proceso debería impregnar a la policía de un espíritu de servicio y de una forma de ejercer la tarea policial distinta a las acciones tradicionalmente implementadas a la fecha.
3. Si bien es cierto el narcotráfico es un problema urgente de atender en Honduras, se debe también equilibrar la asignación de recursos destinados a combatir este delito. Sobre todo, porque al focalizarse en este problema, se deja descubierto el combate a la criminalidad común. Esta focalización en el narcotráfico, también repercute en la invisibilización de otros delitos, como la trata de personas, los crímenes por razones políticas y otros.

4. Se recomienda la realización de un diagnóstico sobre los problemas de inseguridad existentes en Honduras, de tal forma que permita conocer qué es lo que está sucediendo, dónde está sucediendo y porqué está sucediendo. Este diagnóstico servirá para conocer cuáles son los delitos que más están afectando a la sociedad hondureña y quienes son los responsables de cometerlos. De esta manera se pueden concentrar los recursos en el combate de los mismos, de tal modo que mejore la percepción de seguridad de la población.
5. Es importante poder contar con el presupuesto suficiente para la implementación de las acciones en seguridad que se diseñen. Sin este factor, las políticas y planes quedarán sólo escritas, pero no se podrán ejecutar. Por esto es importante que, al momento de diseñar las políticas y las acciones, se pueda asegurar el presupuesto para su respectiva implementación. En este mismo tema, se debe seguir aplicando la Ley de Seguridad Poblacional, ya que ésta permite la captación de fondos que son utilizados exclusivamente para acciones en el tema de seguridad.
6. Finalmente, es importante, al igual que en el caso de El Salvador, realizar una evaluación realista de los diferentes programas de prevención de la violencia implementados en los territorios, particularmente en los centros urbanos más importantes del país. Esta acción debería ser acompañada de estudios rigurosos de las dinámicas de la violencia y la inseguridad en los diferentes territorios, urbanos y rurales.

### **III. PROPUESTAS PARA ORIENTAR LA CONSTRUCCIÓN DE PLANES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE CONSIDEREN LA ARTICULACIÓN CON LA DIMENSIÓN COMUNITARIA**

A continuación se presenta un conjunto de insumos que pueden servir para la construcción de planes de políticas públicas que consideren la articulación con la dimensión comunitaria (y territorial). El propósito principal es contribuir a la elaboración de un documento base de elementos a tener en cuenta en el corto, mediano y largo plazo (o de una hoja de ruta metodológica) en la elaboración de planes que incorporen la dimensión comunitaria y territorial. Por motivos de presentación, las propuestas se han clasificado en dos: aquellas relacionadas con aspectos que deberían considerarse en el proceso de construcción de planes de seguridad ciudadana; y aquellas vinculadas con el proceso mismo de implementación de dichos planes.

#### **3.1. Propuesta de elementos y aspectos a considerar en el proceso de construcción de planes de seguridad ciudadana.**

1. Elaboración de diagnóstico integral sobre el territorio a intervenir, que incluya al menos los siguientes aspectos:
  - a) Historia y caracterización de la estructura social prevaleciente, así como de las principales dinámicas de conflictividad y de violencia.
  - b) Análisis y caracterización de la composición de la población y del grado, cantidad y tipo de organización social existentes en el territorio.
  - c) Levantamiento de un inventario de las instituciones estatales que operan en el territorio, de las tareas que desempeñan y de su grado de coordinación.
  - d) Elaboración de un perfil socioeconómico del territorio y de la población que habita y trabaja en el mismo, identificando potencialidades productivas y económicas.
  - e) Elaboración de un mapeo de la cantidad y calidad de los servicios públicos y de la infraestructura estatal existente (escuelas, unidades de salud, energía eléctrica, agua potable, etc.).
2. Elaboración de un análisis y mapeo situacional de las formas de inseguridad y violencia presentes en el territorio y de los principales actores que la generan, incluyendo un mapeo del control territorial que ejercen los actores generadores de violencia y los mecanismos de control territorial y social que utilizan.
3. Elaboración de un análisis sobre la municipalidad que servirá de contraparte del plan nacional, enfatizando los siguientes aspectos:
  - a) Grado de aceptación y de credibilidad de las autoridades municipales (particularmente de los alcaldes y alcaldesas) entre la población urbana y rural del municipio.
  - b) Naturaleza y tipo de relaciones políticas y sociales de la municipalidad con la población urbana y rural del municipio.
  - c) Identificación de las contrapartes sociales (organizaciones y asociaciones) de la municipalidad para la gestión municipal.

- d) Análisis de la situación financiera e institucional de la municipalidad y su capacidad real de asumir compromisos financieros o de ejecución de proyectos.
  - e) Tipo de relaciones existentes entre la municipalidad y la policía, incluyendo los programas y las formas de cooperación existentes.
  - f) Análisis del rol que desempeñan las iglesias en el territorio ante la situación de violencia.
4. Identificación de los espacios y las formas de participación existentes en el territorio y las comunidades tanto el ámbito urbano y rural del mismo, haciendo énfasis en los siguientes aspectos:
- a) Formas de participación y de acceso de la población organizada a dichos espacios.
  - b) Mecanismos de elección de los participantes en los espacios, incluyendo la participación de los y las jóvenes y de las mujeres.
  - c) Agenda de trabajo de los espacios de participación, incluyendo la agenda relacionada con la seguridad ciudadana.
  - d) Grado de representatividad y de legitimidad de los representantes de las comunidades que participan en los espacios.
  - e) Forma de financiamiento de dichos espacios.
  - f) Involucramiento y experiencia de dichos espacios y de las organizaciones participantes en la formulación, implementación, seguimiento y control social de las políticas públicas en general y de las políticas de seguridad ciudadana en particular.
5. Creación de un espacio de diálogo permanente para la definición, por acuerdos amplios, de la naturaleza, alcance y contenido de los planes de seguridad ciudadana nacionales para su adecuación al ámbito local. Antes de proceder a la convocatoria para la creación de dichos espacios, es importante tener definidos los siguientes aspectos:
- a) El rol del gobierno central y de las municipalidades en el proceso de convocatoria, de formulación y de implementación de los planes.
  - b) La propuesta institucional que se encargará de la operatividad de los espacios, incluyendo la preparación de agendas, el seguimiento de los acuerdos y las ayudas de memoria de las reuniones.
  - c) El establecimiento de las reglas del juego que regirán para asegurar el buen funcionamiento del espacio.
  - d) Los lineamientos generales del plan de seguridad nacional adecuado a la realidad local, teniendo claridad que el contenido específico y el alcance del mismo será el resultado de los acuerdos que se logren entre los participantes y del compromiso de la población organizada y de las comunidades.
6. Fortalecimiento del tejido social comunitario, particularmente de las distintas formas de organización social, y promoción y apoyo de las organizaciones de jóvenes y de mujeres.

7. Implementación de un sistema de alerta temprana y de monitoreo permanente del plan de seguridad ciudadana, que permita actuar con rapidez ante las crisis y las emergencias.
8. Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación permanente del plan, incluyendo un seguimiento de los diferentes programas y proyectos.
9. Elaboración e implementación de una estrategia de comunicación e información social sobre el plan de seguridad ciudadana y sus logros, utilizando los medios de comunicación locales. Como parte de dicha estrategia, debe incluirse la creación de foros periódicos de información y de devolución hacia las comunidades urbanas y rurales del municipio.

### **3.2. Propuesta de aspectos a considerar en el proceso de implementación de los planes de seguridad ciudadana en el ámbito comunitario y territorial.**

1. El primer aspecto, y el más importante a tener en cuenta en la implementación de los planes es el estado de seguridad del territorio y, particularmente el tipo, el nivel y el alcance del control territorial y social que ejercen los actores delincuenciales y criminales. Como la experiencia reciente de El Salvador y Honduras muestra, es impropio y peligroso para las comunidades y para los funcionarios gubernamentales (incluyendo la policía) e ineficiente en términos de la efectividad del plan mismo, intervenir en un territorio que esté parcial o totalmente controlado por grupos criminales o delincuenciales, sean estas maras o pandillas o narcotraficantes. En tales casos, la comunidad es reacia a colaborar por temor a represalias y la intervención de las autoridades gubernamentales y policiales se ve como un peligro para las mismas comunidades. Además, en tales circunstancias, los programas y proyectos destinados al fortalecimiento organizacional de las comunidades y del tejido social local se vuelven inefectivos y el trabajo de la policía comunitaria se complica debido al clima de desconfianza imperante en las comunidades. Por ello, es fundamental que los planes de seguridad ciudadana se implementen después que el Estado haya recuperado el territorio y tenga control sobre el mismo.
2. El segundo aspecto relevante tiene que ver con el equilibrio que debe existir en los planes entre los proyectos de construcción de obras (espacios públicos, obras comunales, etc.) y los programas destinados a fortalecer el tejido social y organizativo y aquellos dirigidos a la inserción productiva y educativa de los jóvenes. Como la experiencia reciente de tales planes parece indicar, el privilegiar la construcción de obras físicas sobre los otros componentes mencionados, tiene un impacto menor en términos de prevención ya que obvia uno de los problemas fundamentales que enfrentan las comunidades y los territorios donde ha persistido la violencia por mucho tiempo: la profunda desconfianza entre los miembros de la comunidad y entre ésta y los agentes estatales. En tales casos, la sola construcción de obras físicas si bien da la apariencia de tranquilidad y desarrollo, no ataca el

problema central de las comunidades que es la destrucción del tejido social comunitario y de las reglas de convivencia social.

3. El tercer aspecto importante a considerar es el entorno cercano al territorio o al municipio donde se implementará el plan. Como la experiencia de El Salvador muestra, cuando se implementa un plan de seguridad ciudadana en un territorio o municipio que en sus alrededores o en municipios cercanos existe presencia y control territorial y social de las maras y pandillas o de otros grupos delincuenciales, el plan pierde efectividad y genera procesos no deseados, como por ejemplo, la migración de los grupos delincuenciales al territorio o municipio vecino y el consecuente agravamiento de la situación de violencia y seguridad en esos lugares. Por ello, es fundamental hacer un análisis del entorno que permita definir bien los alcances territoriales de los planes y establecer una estrategia de abordaje progresivo de tal manera de cubrir en un período planificado todos los territorios aledaños.

## BIBLIOGRAFÍA.

### El Salvador

- Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Duras. *Revista Iberoamericana Quórum*, 16, 81-94.
- Aguilar, J. (2007). Los efectos contraproducentes de las políticas antipandillas. *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, 62 (708), 877-890.
- Aguilar, J. y Carranza, M. (2008). Las maras y pandillas como actores ilegales de la región. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2008.pdf>
- Aguilar, J., Andrade, L., Carrillo, A., Marroquín, A., Montti, R., Tejada, I. y Vásquez, O. (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro\\_la\\_situaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_seguridad.pdf](http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf)
- Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador (Arena). (2004). País Seguro: plan de gobierno 2004-2009. Recuperado de [http://archivo.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan\\_tonysaca.pdf](http://archivo.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan_tonysaca.pdf)
- Alvarenga Sorto, C., Lemus Marchesini, A. y Ramírez Merino, I. (2008). Diseño de un plan estratégico de comunicaciones para mejorar la imagen institucional de la Policía Nacional Civil, en el área metropolitana de San Salvador. (Tesis inédita de pregrado, Universidad Francisco Gavidia). Recuperado de <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/7163>
- Amaya, L. (2011, 26 de abril). ¿Quién hace la prevención social de la delincuencia? En *El Faro*. San Salvador. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201104/opinion/3986/>
- Asamblea Legislativa (1983). Constitución de la República de El Salvador. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/constitucion.pdf>
- Asamblea Legislativa (2001). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Recuperado de [https://www.google.com/sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiz9fyG1sXMAhVD0h4KHStRCAEQFghDMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.ansp.gob.sv%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_phocadownload%26view%3Dcategory%26id%3D1%3Aleyes%26download%3D9%3Aley-organica-de-la-pnc%26Itemid%3D115&usg=AFQjCNED-BhxGpBKRQ-31KRfcZkO\\_oZyGw](https://www.google.com/sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiz9fyG1sXMAhVD0h4KHStRCAEQFghDMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.ansp.gob.sv%2Findex.php%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26id%3D1%3Aleyes%26download%3D9%3Aley-organica-de-la-pnc%26Itemid%3D115&usg=AFQjCNED-BhxGpBKRQ-31KRfcZkO_oZyGw)
- Asamblea Legislativa. (2003). Ley Antimaras. Recuperado de <http://www.copades.com.sv/uploaded/content/category/leyes/LEY%20ANTI%20MARAS.pdf>

- Asamblea Legislativa. (2010). Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal. Recuperado de <https://www.oas.org/dsp/PDFs/Ley%20contra%20pandillas%20El%20Salvador%202010.pdf>
- Bargent, J. (2012, 28 de noviembre). El Salvador Truce Mediators Call for Repeal of Anti-Gang Law. En InSight Crime. Recuperado de <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-gang-truce-mediators-repeal-anti-gang-law>
- Cardoza Ortiz, M., Castillo Rodríguez, K., Durán Nolasco, J. y Molina Gabriel, C. (2010). Acciones de la política de seguridad pública en El Salvador en el período 1992 a 2009. (Tesis inédita de pregrado, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”). Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/bb3811\\_accionesdelapoliticadeseguridadpublicaenelsalvadorenelperiodode1992a2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/bb3811_accionesdelapoliticadeseguridadpublicaenelsalvadorenelperiodode1992a2009.pdf)
- Carías, P. y Aguilar, J. (2010, 10 de agosto). Jueces y Derechos Humanos consideran innecesaria Ley Antipandillas. En El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201008/noticias/2246/>
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. (2015). Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo. Recuperado de [http://190.86.209.138/wp-content/uploads/2015/09/Propuesta-del-CNSCC\\_Plan-El-Salvador-Seguro.pdf](http://190.86.209.138/wp-content/uploads/2015/09/Propuesta-del-CNSCC_Plan-El-Salvador-Seguro.pdf)
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) (2014). Circular No. 13-2014. Recuperado de <http://www.comures.org.sv/CIRCULAR-013-2014.pdf>
- Cruz, M. y Carranza, M. (s/f). Pandillas y política públicas. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pandillas%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>
- Diálogos por El Salvador (s/f). Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de El Salvador (CNSCC). Recuperado de <http://dialogoelsalvador.com/seguridad/10-seguridad/12-consejo-nacional-de-seguridad-ciudadana-y-convivencia>
- Díaz Gallegos, W., Duque Machado, D., Martínez Gómez, A. y Munguía Ayala, E. (2009). Territorialización de las expresiones de violencia y del gasto público destinado a seguridad ciudadana: policía nacional civil 2006 – 2008. (Tesis inédita de pregrado, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”). Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/849b10\\_territorializaciodelasexpresionesdeviolenciaydelgasto.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/849b10_territorializaciodelasexpresionesdeviolenciaydelgasto.pdf)
- El Diario de Hoy. (2010, 20 de febrero). Seguridad “refré” planes contra el hampa. Recuperado de [http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6329&idArt=4537402](http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6329&idArt=4537402)
- Fuentes, E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? En Meléndez, O. y Bergman, A. (Comps.), Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador (pp. 117-146). Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/284177758\\_Fuentes\\_E\\_Elizabeth\\_Legislacion\\_antipa](https://www.researchgate.net/publication/284177758_Fuentes_E_Elizabeth_Legislacion_antipa)

[ndillas y planes mano dura un derecho penal del enemigo En Violencia en tiempos de paz conflictividad y criminalización en El Salvador editado por Oscar Melendez](#)

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) (2012). Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011). San Salvador, El Salvador: GRAFIKA imprenta y diseño.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) (2015a). Evolución de los homicidios en El Salvador, 2009-2015. Aportes al debate sobre la seguridad ciudadana, No. 02, agosto 2015.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) (2015b). Evolución de los robos en El Salvador, 2009-2015. Aportes al debate sobre la seguridad ciudadana, No. 03, noviembre 2015.

Fundación ideas y acciones para la paz. Quetzalcóatl. (2008). Impacto de las políticas públicas sobre el tratamiento y prevención de la violencia en El Salvador. Recuperado de <http://www.fundacionquetzalcoatl.org/DOCUMENTO%20SISTEMATIZACION%20OK%20mf%20COMPLETO.pdf>

Funes, M., Sánchez, S., Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. (2009). Cambio en El Salvador para vivir mejor. Programa de Gobierno 2009-2014. Recuperado de <http://www.cordes.org.sv/documentos%20para%20web%20Cordes/El%20Salvador/FMLN/plan%20electoral%20del%20FMLN%20para%20el%20gobierno%20del%20cambio.pdf>

Gobierno de El Salvador. (2010). Plan quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37713692>

Gobierno de El Salvador. (2013). Estrategia nacional de prevención de la violencia. Recuperado de [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/democratic\\_governance/estrategia-nacional-de-prevencion-de-la-violencia.html](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/democratic_governance/estrategia-nacional-de-prevencion-de-la-violencia.html)

Gobierno de El Salvador. (s/f). Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia. Recuperado de <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2014/01/Poli%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?82a9e7>

Gómez Carrasco, D. (2010). Análisis de la Ley Antimaras de 2003 implementada por el gobierno de El Salvador, a la luz de la Constitución Política de 1983 y las Normas Internacionales de Derechos Humanos. (Monografía inédita de grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/C9F7909CEBC108B10525778800719FDF/\\$FILE/An%C3%A1lisis de la Ley Antimaras de 2003 El Salvador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/C9F7909CEBC108B10525778800719FDF/$FILE/An%C3%A1lisis de la Ley Antimaras de 2003 El Salvador.pdf).

Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) (2011). Archivos descargables del INJUVE. Recuperado de <http://injuve.gob.sv/component/content/article/35-servicios/todos-los-servicios/347-archivos-descargables-del-cnsp.html>

- Jiménez, A. y Villalobos, N. (2009). La Seguridad Ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009. Recuperado de [https://ufg.edu.sv/doc/La\\_Seguridad\\_Ciudadana.pdf](https://ufg.edu.sv/doc/La_Seguridad_Ciudadana.pdf)
- López, J. (2013, 30 de noviembre). Sin apoyo municipios “libres de violencia”. En El Diario de Hoy. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/sin-apoyo-municipios-libre-violencia-47740>
- Martínez, C. y Sanz, J. (2012, 11 de septiembre). La nueva verdad sobre la tregua. En El Faro. Recuperado de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/La-nueva-verdad-sobre-la-Tregua-entre-pandillas.htm>
- Ministerio de Gobernación. (2006, 5 de diciembre 2006). Diario Oficial, no. 227, tomo 373. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2006/12-diciembre/05-12-2006.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2009, 1 de junio). Diario Oficial, no. 99, tomo 383. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/06-junio/01-06-2009.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2011, 22 de noviembre). Diario Oficial, no. 218, tomo 393. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/11-noviembre/22-11-2011.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2012, 23 de enero). Diario Oficial, no. 14, tomo 394. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/01-enero/23-01-2012.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2012, 7 de febrero). Diario Oficial, no. 25, tomo 394. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/02-febrero/07-02-2012.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2013, 15 de julio). Diario Oficial, no. 129, tomo 400. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/07-julio/15-07-2013.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2013, 23 de mayo). Diario Oficial, no. 93, tomo 399. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/23-05-2013.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2013, 28 de mayo). Diario Oficial, no. 96, tomo 399. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/28-05-2013.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2014, 29 de septiembre). Diario Oficial, no. 179, tomo 404. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/09-septiembre/29-09-2014.pdf>
- Ministerio de Gobernación. (2014, 6 de junio). Diario Oficial, no. 104, tomo 403. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/06-junio/06-06-2014.pdf>
- Murcia, D. (2010, 21 de junio). 15 pasajeros muertos en ataque a microbuses en Mejicanos. En El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201006/noticias/1967/15-pasajeros-muertos-en-ataque-a-microbuses-en-Mejicanos.htm>
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA). (s/f). Observatorio de la Violencia de género contra la mujer. Indicadores de violencia intrafamiliar. Recuperado de <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciaintrafamiliar.php>

- Organización Panamericana de la Salud (OPS). Proyectos Municipios Libres de Armas. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/jimenez.pdf>
- Pérez, I. (2010, 09 de septiembre). Funes sanciona ley que prohíbe las pandillas. En La Página. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/39280/2010/09/10/Funes-sanciona-ley-que-prohibe-las-pandillas>
- Policía Nacional Civil. (2010). Doctrina institucional sobre Policía Comunitaria. Recuperado de <http://centralamericasecurity.thedialogue.org/articles/doctrina-institucional-sobre-policia-comunitaria?lang=es>
- Policía Nacional Civil. (s/f). Personas desaparecidas del 2010 al 2014. Recuperado de [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/policia-nacional-civil/information\\_standards/estadisticas?page=6](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/policia-nacional-civil/information_standards/estadisticas?page=6)
- Rauda, N. (2016, 8 de febrero). “No es cierto que tuve conocimiento de la tregua. Si el general dijo eso, que lo explique él”: Mauricio Funes. En El Faro. Recuperado de [http://www.elfaro.net/es/201602/el\\_salvador/17981/No-es-cierto-que-tuve-conocimiento-de-la-tregua-Si-el-general-dijo-eso-que-lo-explique-%C3%A9l-Mauricio-Funes.htm](http://www.elfaro.net/es/201602/el_salvador/17981/No-es-cierto-que-tuve-conocimiento-de-la-tregua-Si-el-general-dijo-eso-que-lo-explique-%C3%A9l-Mauricio-Funes.htm)
- Romero, F., y Menjívar, V. (2013, 26 de abril). Funes dice que podría crecer a 33 millones ayuda para pandillas. En La Prensa Gráfica. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/funes-dice-que-podria-crecer-a--33-mill-ayuda-para-pandillas>
- Rosales, S. y Magaña, C. (2007). Recopilación audiovisual del fenómeno de las Maras Salvatrucha y 18 en El Salvador, y elaboración de un instrumento educativo para concienciar a estudiantes de tercer ciclo y bachillerato de centros educativos públicos. (Tesis inédita de pregrado, Universidad “Dr. José Matías Delgado”). Recuperado de <http://webquery.ujmd.edu.sv/siab/bvirtual/BIBLIOTECA%20VIRTUAL/TESIS/03/COM/ADRR0000300.pdf>
- Sala de lo Constitucional (2014). Fallo 103-2012. Recuperado de [http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/2014/abr\\_14/inc\\_1032012.pdf](http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/2014/abr_14/inc_1032012.pdf)
- Sánchez, S. y Ortiz, O. (2013). El Salvador adelante. Programa de Gobierno para la profundización de los cambios. Recuperado de <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/democratizacion-de-los-medios-de-comunicacion/102-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/democratizacion-de-los-medios-de-comunicacion/1353-el-plan-de-gobierno-del-fmln-2014-2019-el-salvador-adelante-ver-eje-9>
- Santacruz Giralt, M. (2006). Experiencias participativas con jóvenes en proyectos de promoción del desarrollo y prevención de la violencia. El caso de El Salvador. Recuperado de <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/173214/1/Experiencias%20participativas%20con%20jovenes%20en%20proyectos%20de%20promocion%20del%20desarrollo%20y%20prevencion%20de%20la%20violencia.%20El%20caso%20de%20El%20Salvador.pdf>

- Secretaría Técnica y de Planificación. (2015). El Salvador productivo, educado y seguro. Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- Valencia, R. (2012, 23 de noviembre). Pronunciamiento a la nación de Raúl Mijango y Fabio Colindres [mensaje en un blog]. Recuperado de <http://cronicasguanacas.blogspot.com/2012/11/pronunciamiento-la-nacion-de-raul.html>
- Valencia, R. (2015, 13 de abril). Obituario de la Tregua. En El Faro. Recuperado de <https://www.elfaro.net/es/201504/opinion/16835/Obituario-de-la-Tregua.htm>
- Vaquerano, R., Martínez, C., Labrador, G. y Lemus, G. (2011, 8 de noviembre). Presidencia informa que Manuel Melgar dejó Ministerio de Seguridad. En El Faro. San Salvador. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201111/noticias/6544/>
- Wolf, S. (2008, 10 de diciembre). El control de pandillas en El Salvador. En El Faro. San Salvador. Recuperado de <http://archivo.elfaro.net/secciones/academico/20081208/academico1.asp>

## Guatemala

- Alarcón, A (2014). “Política Criminal en Guatemala”. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES, Guatemala. Recuperado de <https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/revista-4--pol--tica-criminal-en-guatemala.pdf>
- Carballido, A. (2008). “Seguridad Pública y Privada en Guatemala”. Organización de Estados Americanos (OEA). Recuperado de: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publica-%20Guatemala.pdf>.
- CCS. (2010). “Memoria Escuelas Abiertas en Guatemala 2008 a 2011”. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/64179817/Memoria-Escuelas-Abiertas-en-Guatemala-2008-a-2011>
- Centro Internacional Para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) 2014. “Violencia y seguridad en Guatemala: un enfoque de derechos humanos”. Recuperado de <http://www.albedrio.org/htm/documentos/InvestigacionViolenciaySeguridad.pdf>
- CIEN (2014). “Avances y Desafíos de la Reforma Policial”. Guatemala, Septiembre 2014. Recuperado de [http://www.academia.edu/12892986/Avances\\_y\\_Desaf%C3%ADos\\_de\\_la\\_Reforma\\_Policial\\_en\\_Guatemala](http://www.academia.edu/12892986/Avances_y_Desaf%C3%ADos_de_la_Reforma_Policial_en_Guatemala)
- Crisis Group. (2012). “Reforma Policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades”. Recuperado de [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf)
- FLACSO (2006), “Reporte sistema de seguridad en América Latina y el Caribe 2006”, Informe Nacional Guatemala, Chile, 2006. Recuperado de <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/reporte%20del%20sector%20seguridad.pdf>
- FOSS (2012). “ACUERDO NACIONAL PARA EL AVANCE DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA –ANASJ: Segundo Informe de Monitoreo”. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/1\\_segundo\\_informe\\_de\\_monitoreo\\_anasj\\_-\\_foss.pdf](https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/1_segundo_informe_de_monitoreo_anasj_-_foss.pdf)
- Fundación Myrna Mack (2010). “Análisis de la Pertinencia de la Creación del “Ministerio de Seguridad Pública”. Recuperado de [http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/analisis/2010/analisis\\_pertinencia\\_creacion\\_Ministerio\\_Seguridad\\_Publica.pdf](http://www.myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/analisis/2010/analisis_pertinencia_creacion_Ministerio_Seguridad_Publica.pdf)
- Hernández, I (2013). “Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala su posición con respecto a la seguridad regional -violencia y autoritarismo, una mezcla peligrosa-“. Recuperado de [http://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa\\_rica/Actividades\\_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Analisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf](http://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Analisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf)

- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) (s/f). Violencia armada en Guatemala. Recuperado de <http://iepades.com/wp-content/uploads/2013/10/VIOLENCIA-ARMADA-EN-GUATEMALA-ULTVERSION.pdf>
- López, J. "Seguridad. La herencia de Colom a Pérez Molina". Plaza Pública, 30 de enero de 2012. Recuperado de [www.plazapublica.com.gt/content/seguridad-la-herencia-de-colom-perez-molina](http://www.plazapublica.com.gt/content/seguridad-la-herencia-de-colom-perez-molina)
- MINDEF (2005). "República de Guatemala. Política de Defensa Nacional". Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/guatemala-pol-defensa05.htm>
- MINDEF (2013). "Política de la Defensa de la Nación de Guatemala". Recuperado de [http://www.mindef.mil.gt/pdf/politica\\_nacion.pdf](http://www.mindef.mil.gt/pdf/politica_nacion.pdf)
- MINGOB (2008 a). "Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad". Recuperado de [https://www.mingob.gob.gt/images/institucion/legislacion/Ley\\_marco\\_del\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Seguridad.pdf](https://www.mingob.gob.gt/images/institucion/legislacion/Ley_marco_del_Sistema_Nacional_de_Seguridad.pdf)
- MINGOB (2008 b). "Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: Decreto 18-2008". Recuperado de <http://www.preventionweb.net/files/8.2%20LEY%20MARCO%20DEL%20SISTEMA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD.pdf>
- MINGOB. (2009). "Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia". Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma\\_institucional/REFOR-INST\\_DOC03\\_20111125\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/REFOR-INST_DOC03_20111125_ES.pdf)
- MINGOB (2012). "Política Nacional de Guatemala". Recuperado de [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Seguridad/Politica\\_Nacional\\_de\\_Seguridad.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Seguridad/Politica_Nacional_de_Seguridad.pdf)
- MINGOB (2014). "Política Nacional. Prevención de la violencia y el delito, Seguridad ciudadana y convivencia pacífica. 2014-2034". Recuperado de <http://unesco Guatemala.org/wp-content/uploads/2015/01/Plan-de-Accion-nacional2.pdf>
- MINGOB (2014). "Política Nacional: Prevención de la violencia y el delito, Seguridad ciudadana y convivencia pacífica. 2014-2034". Recuperado de <http://unesco Guatemala.org/wp-content/uploads/2015/01/Plan-de-Accion-nacional.pdf>
- MINGOB (2014). "Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto Guatemala 2014- 2016". Recuperado de <http://www.opengovpartnership.org/files/plan-de-acci%C3%B3n-de-gobierno-abierto-guatemala-2014-2016-29-6-2014pdf/download>
- MINGOB (2015). "Informe final y rendición de cuentas de la Reforma Policial". Recuperado de <http://www.cnrp.gob.gt/i/wp-content/uploads/2015/12/Presentacion-Reforma-Policial-Informe-Final-dic-2015-1.pdf>

- MINGOB & SP. (2015). "Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024". Recuperado de <http://www.sejust.gob.gt/sites/default/files/Politica%20de%20Reforma%20Penitenciaria.pdf>
- Ministerio de Finanzas Públicas. "Presupuestos aprobados". Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informacion-presupuestaria/presupuestos-aprobados/presupuestos-aprobados>
- Ministerio Público (2015). "POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA DEL ESTADO DE GUATEMALA 2015-2035". Recuperado de <http://186.151.231.80/CAPP/documentos/68/politica%20Criminal%20Democr%C3%A1tica.pdf>
- Molina, G. (2009). "Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública: una comparación entre el Triángulo Norte de C.A. y Nicaragua, ¿Alguna diferencia?". CLACSO Buenos Aires. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20120511111830/molina.pdf>
- PNUD. (2006). "El Costo de la violencia en Guatemala". Magna Terra Editores, Guatemala.
- Rodríguez & Pérez (2003). "Transparentando el Plan Escoba, análisis de la estrategia policial en relación con las pandillas juveniles en Guatemala". Recuperado de <http://recursosbiblio.url.edu.gt/Sinparedes/2015/Rev-Cen/01.pdf>
- Rodríguez, E. (2011). "Escuelas Abiertas, Prevención de la violencia y fomento de la cohesión social en América Latina: experiencias destacadas y desafíos a encarar". Recuperado de <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Escuelas%20Abiertas%200.pdf>
- Samayoa, Claudia. "Qué modelo de seguridad impulsó Óscar Berger". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía. Año 2, No. 5. Abril de 2007, pp. 25-32.

## Honduras

Acero, H. (2015). ¿Qué es el Programa Municipios más Seguros?. Tegucigalpa: Secretaría de Seguridad-Subsecretaría de Seguridad en Prevención y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) (2014). Boletín mensual. JICA Honduras. Noticias/Diciembre 2014. Recuperado de <http://www.jica.go.jp/honduras/espanol/office/others/c8h0vm000001odk8-att/boletin1412.pdf>

Andino Mencía, T. (2006). Las maras en la sombra. Ensayo de actualización del fenómeno pandillero en Honduras. Recuperado de [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/diagnostico\\_honduras.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/diagnostico_honduras.pdf)

Arce, A. (2016, 15 de abril). Tres generales y un cartel: violencia policial e impunidad en Honduras. En The New York Times es. Recuperado de <http://www.nytimes.com/es/2016/04/15/tres-generales-y-un-cartel-violencia-policial-e-impunidad-en-honduras/>

Asamblea Nacional Constituyente. (1982). Constitución política de la República de Honduras de 1982. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_Honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf)

Banco Central de Honduras. (s/f). Precio promedio de venta del dólar en el Sistema Financiero. Serie mensual 2000-2016. Recuperado de [http://www.bch.hn/tipo\\_de\\_cambiom.php](http://www.bch.hn/tipo_de_cambiom.php)

Buenas noticias Honduras. (s/f). Gobierno y Empresa privada construirán “20 mega parques”. Recuperado de <http://buenasnoticias.hn/2014/08/19/gobierno-y-empresa-privada-construiran-20-mega-parques/>

Cálix, J. A. (2012). Seguridad Ciudadana en Honduras: Referencias a la acción regional y la Cooperación Internacional. Recuperado de <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/policysmemosXII/Seguridad-Ciudadana-en-Honduras-Referencias-a-la-Accion-Regional-y-la-Cooperacion-Internacional.pdf>

Cálix Martínez, M. (2012). Fortalecimiento y Profesionalización en Investigación criminal. Informe Final. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36750207>

Cálix Martínez, M. (2014, 7 de abril). Arando sin aperos. En El Heraldo. Tegucigalpa. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/opinion/616343-210/arando-sin-aperos>

Carballido Gómez, A. (s/f). Seguridad Pública y Privada en Honduras. Recuperado de: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Priv-%20Honduras.pdf>

- Casa Alianza (2006). Informe de ejecuciones y muertes violentas de niños, niñas y jóvenes durante la administración del Presidente Ricardo Maduro enero 2002 – enero 2006. Recuperado de [http://redlamyc.info/Comunicaciones\\_Region/Correos%20Varios/Archivos%20adjuntos/Informe%20de%20Muertes%20Violenta%20Durante%20Admon%20Don%20Ricardo%20Maduro.doc](http://redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Correos%20Varios/Archivos%20adjuntos/Informe%20de%20Muertes%20Violenta%20Durante%20Admon%20Don%20Ricardo%20Maduro.doc)
- Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ). (2007). Comunicado de prensa. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/foro/Boletin\\_de\\_prensa16112007.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/foro/Boletin_de_prensa16112007.pdf)
- Coleman, K. y Argueta, J. (2008). Cultura política de la democracia en Honduras, 2008. El impacto de la gobernabilidad. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/2008-culturapolitica.pdf>
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). (2011). Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Tomo I). Recuperado de [http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/honduras/cv\\_honduras\\_tomo\\_1\\_final.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/honduras/cv_honduras_tomo_1_final.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/honduras-ppl-2013esp.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Situación de derechos humanos en Honduras. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) (2003). Informe Especial y Recomendaciones sobre la Matanza ocurrida el 5 de abril de 2003, en la Granja Penal “El Porvenir”, Atlántida. Recuperado de [http://www.proceso.hn/especiales/comayagua/RESUMEN\\_NFORME\\_MATANZA\\_ELPORVENIR.pdf](http://www.proceso.hn/especiales/comayagua/RESUMEN_NFORME_MATANZA_ELPORVENIR.pdf)
- Comité Técnico del Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional. (2016). Informe de Actividad 2012 al 31 de Mayo de 2016. Recuperado de <http://162.243.37.234/assets/docs/Presentación-para-página-web-al-31-de-Mayo-2016.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (11 de abril del 2000). Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares. Decreto núm. 30-2000. Diario Oficial La Gaceta 29,236. Recuperado de <http://www.unlirec.org/Documents/Centroamerica/Honduras/LeyControlArmasFuegoMunicioneExplosivosOtrosSimilaresDecretoN30-2000.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (2001). Ley de Policía y Convivencia Social. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20de%20Polic%C3%ADa%20y%20Convivencia%20Ciudadana%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20de%20Polic%C3%ADa%20y%20Convivencia%20Ciudadana%20(09).pdf)

- Congreso Nacional de Honduras. (2010a). República de Honduras. Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Recuperado de [http://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC\\_10.pdf](http://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC_10.pdf)
- Congreso Nacional de Honduras. (2010b). Plan de Gobierno 2010-2014. Recuperado de: <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/HON%20Plan%20de%20Gobierno%202010-2014.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (16 de junio de 2010). Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito. Decreto 27-2010. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,239. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20sobre%20Privacion%20Definitiva%20de%20Dominio%20de%20Bienes%20de%20Origen%20Illicito%20\(6,6mb\).PDF](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20sobre%20Privacion%20Definitiva%20de%20Dominio%20de%20Bienes%20de%20Origen%20Illicito%20(6,6mb).PDF)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (11 de diciembre de 2010.) Ley contra el financiamiento del terrorismo Decreto 241-2010. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,389. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Documents/Ley%20Contra%20el%20Financiamiento%20del%20Terrorismo.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (15 de enero de 2011). Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal. Decreto núm. 247-10. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,417. Recuperado de <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley%20Especial%20de%20Organos%20Jurisdiccionales%20con%20Competencia%20Territorial%20Nacional%20en%20Materia%20Penal.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (08 de julio de 2011). Ley De Seguridad Poblacional. Poder Legislativo. Decreto 105-2011. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,562. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Seguridad%20Poblacional%20\(2,2mb\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Seguridad%20Poblacional%20(2,2mb).pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (03 de diciembre de 2011). Interpretación de los párrafos Segundo y Último del artículo 274 de la Constitución, permitiendo así las labores policiales de las Fuerzas Armadas en situación de Emergencia Nacional. Decreto núm. 223-2011. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,685 Recuperado de <http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/leyes/2011/DecretoNo2232011.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (03 de diciembre de 2011). Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional. Decreto núm. 199- 2011. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,685. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Fideicomiso%20Administracion%20Fondo%20Proteccion%20y%20Seguridad%20\(2,6mb\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Fideicomiso%20Administracion%20Fondo%20Proteccion%20y%20Seguridad%20(2,6mb).pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (12 de diciembre de 2011). Ley especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. Decreto núm. 202-2012. Diario Oficial La

- Gaceta                      núm.                      32,692.                      Recuperado                      de  
<http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/leyes/2011/DecretoNo2392011.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (25 de mayo de 2012). Ley de Depuración de la Policía. Decreto núm. 89-12. Diario Oficial La Gaceta núm. 32,829. Recuperado de <http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/445-ley-especial-para-la-depuracion-policial>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (22 de diciembre de 2012). Reforma Artículos 18-A, 43, 112, 115, 116, 118, 119, 126, 127 y 129 de la Ley Orgánica de la Policía. Decreto núm. 202-2012. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,007. Recuperado de <http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/leyes/2012/DecretoNo2022012.pdf>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (27 de junio de 2013). Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Decreto núm. 103-2013. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,161. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10422.pdf?view=1>
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (24 de agosto de 2013). Ley De La Policía Militar del Orden Público. Decreto núm. 168- 2013. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,161. Recuperado de [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley\\_Policia\\_militar\\_orden\\_publico\\_2013.pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (13 de marzo de 2013). Ley Especial Sobre las Intervenciones de las Comunicaciones Privadas. Decreto núm. 17-2013. Diario Oficial La Gaceta                      núm.                      33,074.                      Recuperado                      de  
[http://www.tsc.gob.hn/leyes/reforma\\_art\\_24\\_ley\\_intervencion\\_comunicaciones\\_privadas\\_2013.pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/reforma_art_24_ley_intervencion_comunicaciones_privadas_2013.pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (17 de enero de 2014). Ley de Protección de la Soberanía del Espacio Aéreo. Decreto núm. 347-2013. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,369.                      Recuperado                      de  
[http://www.ccichonduras.org/es/descargas/leyes/LEYES\\_ADMINISTRATIVAS\\_ESPECIALES/DECRET\\_O\\_347-2013\\_LEY\\_DE\\_PROTECCION\\_DEL\\_ESPACIO\\_AEREO.pdf](http://www.ccichonduras.org/es/descargas/leyes/LEYES_ADMINISTRATIVAS_ESPECIALES/DECRET_O_347-2013_LEY_DE_PROTECCION_DEL_ESPACIO_AEREO.pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (13 de febrero de 2014). Reforma a la Ley de la Policía Militar del Orden Público. Decreto núm. 286-2013. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,354. Recuperado de [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformas\\_ley\\_policia\\_militar\\_2014.pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformas_ley_policia_militar_2014.pdf)
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (15 de mayo de 2015). Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia. Decreto núm. 34-2015. Diario Oficial La Gaceta núm. 33,730. Recuperado de [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley\\_Proteccion\\_defensores\\_der\\_humanos\\_periodistas\\_op\\_just.pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Proteccion_defensores_der_humanos_periodistas_op_just.pdf)
- Corte Penal Internacional. (2015). Situación en Honduras Informe con arreglo al artículo 5 del Estatuto. Recuperado de [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/SAS-HON-Article\\_5\\_Report-Oct2015-SPA.PDF](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/SAS-HON-Article_5_Report-Oct2015-SPA.PDF)

- Council on Hemispheric Affairs (COHA). (2006). Honduras' Operation Trueno: An Audacious Proposal That Must Be Reformed and Renovated. Recuperado de <http://www.coha.org/honduras%E2%80%99-operacion-trueno-an-audacious-proposal-that-must-be-reformed-and-renovated/>
- Criterio. (2016, 10 de enero). Tasa de seguridad recaudó L. 2,152 millones en 2015, pero inseguridad no baja. En Criterio.hn. Recuperado de <http://criterio.hn/tasa-seguridad-recaudo-l-2152-millones-2015-inseguridad-no-baja/>
- El Heraldo. (2015, 05 de enero). Honduras: con la Tasa de seguridad se recaudó L 1,900 millones en 2014. En El Heraldo. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/pais/780681-214/honduras-con-la-tasa-de-seguridad-se-recaud%C3%B3-l-1900-millones-en>
- El Heraldo. (2016, 22 de septiembre). Más de 16 mil pruebas de confianza serían decretadas bajo reserva. En El Heraldo. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/alfrente/882590-209/más-de-16-mil-pruebas-de-confianza-ser%C3%ADan-decretadas-bajo-reserva>
- Foro Nacional de Convergencia (FONAC). 2014. Informe de verificación y seguimiento independiente del cumplimiento de la Visión de País y Plan de Nación 2014. Recuperado de <http://es.slideshare.net/Archivosfonac/informe-de-verificacin-y-seguimiento-independiente-del-cumplimiento-de-la-visin-de-pas-y-plan-de-nacin-2014>
- Gutiérrez Rivera, L. (2009). Enclaves y territorios. Estrategias territoriales del estado y de las pandillas en Honduras. (Tesis inédita de Doctorado en Política y Ciencias Sociales, Universidad Libre de Berlín). Recuperado de: <http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FU DISS thesis 000000009708>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2007). Boletín Enero-Diciembre 2006 (Edición no. 5, febrero 2007). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd05EneDic2006.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2008). Boletín Enero-Diciembre 2007 (Edición no. 9, abril 2008). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd09EneDic2007.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2009). Boletín Enero-Diciembre 2008 (Edición no. 13, enero 2009). Recuperado de: <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd13EneDic2008.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2010). Boletín Enero-Diciembre 2009 (Edición no. 17, marzo 2010). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd17EneDic2009.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2011). Boletín Enero-Diciembre 2010 (Edición no. 20, marzo 2011). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd20EneDic2010.pdf>

- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2012). Boletín Enero-Diciembre 2011 (Edición no. 24, marzo 2012). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd24EneDic2011.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2013). Boletín Enero-Diciembre 2012 (Edición no. 28, enero 2013). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd28EneDic2012.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2014). Boletín Enero-Diciembre 2013 (Edición no. 32, febrero 2014). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd32EneDic2013.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) – Observatorio de la violencia. (2015). Boletín Enero-Diciembre 2014 (Edición no. 35, Febrero 2015). Recuperado de <http://iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd36EneDic2014.pdf>
- Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) - Observatorio de la violencia. (2006). Boletín Anual Enero-Diciembre 2014 (Edición no. 1, mayo 2006). Recuperado de <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd01EneDic2005.pdf>
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro\\_la\\_situaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_seguridad.pdf](http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf)
- La Noticia. (2014, 25 de septiembre). Congreso Nacional aprueba la Ley de Protección del Espacio Marítimo. En La Noticia. Tegucigalpa. Recuperado de <http://lanoticia.hn/politica/congreso-nacional-aprueba-la-ley-de-proteccion-del-espacio-maritimo/>
- La Prensa. (2010, 03 de diciembre). Seguridad lanza “Municipios más seguros”. En La Prensa. Tegucigalpa. Recuperado de <http://www.laprensa.hn/honduras/482798-97/seguridad-lanza-programa-municipios-mas-seguros>
- La Reforma de la Seguridad Pública. (2013). A un año de la Comisión de Reforma: retos y desafíos”. Recuperado de [http://www.academia.edu/11322140/Primer\\_informe\\_sobre\\_la\\_Comisi%C3%B3n\\_de\\_Reforma\\_de\\_la\\_Seguridad\\_P%C3%ABlica](http://www.academia.edu/11322140/Primer_informe_sobre_la_Comisi%C3%B3n_de_Reforma_de_la_Seguridad_P%C3%ABlica)
- Maduro, Ricardo (2001). Mi compromiso contigo: Política Gubernamental / Programas De Acción / Reforma Económica / Gobierno. Tegucigalpa.
- Mejía, H. (2006). Política de gobierno en materia de seguridad ciudadana en el período 2002-2006. Un análisis del Modelo Cero Tolerancia. (Tesis inédita de Máster en Seguridad Humana, Universidad Nacional de Policía de Honduras). Tegucigalpa: Universidad Nacional de Policía de Honduras.

- Mejía, T. (25 de octubre de 2006). Seguridad-Honduras: Operación Trueno, un muerto cada dos horas. En Inter Press Service: Agencia de noticias. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2006/10/seguridad-honduras-operacion-trueno-un-muerto-cada-dos-horas/>
- Mejía, T. (s/f). In Tegucigalpa, the Iron Fist Fails. Recuperado de <https://nacla.org/article/tegucigalpa-iron-fist-fails>
- Mejías, S. A. (2013). Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO124-2013\\_Seguridad\\_FuerzasPublicas\\_Honduras\\_SoniaAlda.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf)
- Mesa sectorial de Seguridad y Justicia (2006). Enfoque sectorial de largo plazo “Diagnóstico Estratégico”. Volumen I. Tegucigalpa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012). Informe Cocaína, Grupos de Delincuencia Organizada y Violencia. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/Spanish/TOCTA\\_CA\\_Carib\\_b\\_cocaina\\_grupos\\_violencia\\_ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/Spanish/TOCTA_CA_Carib_b_cocaina_grupos_violencia_ES.pdf)
- Orellana Mercado, E. (2004). Honduras: Régimen jurídico para la seguridad pública. Recuperado de [http://www.iudpas.org/pdf/Estu\\_InvestNacionales/Honduras%20Regimen%20Juridico.pdf](http://www.iudpas.org/pdf/Estu_InvestNacionales/Honduras%20Regimen%20Juridico.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2007). Definición y categorización de pandillas. Recuperado de <https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/AnexoVI.Honduras.pdf>
- Pérez, O. y Argueta, J. (2010). Cultura política de la democracia en Honduras, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Recuperado de [http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/2010-Cultura\\_politica\\_Honduras\\_smaller3.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/2010-Cultura_politica_Honduras_smaller3.pdf)
- Pérez, O. (2013). Cultura política de la democracia en Honduras, 2010. Hacia la igualdad de oportunidades. Recuperado de [http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/Honduras\\_Country\\_Report\\_2012\\_V2\\_Revised\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/Honduras_Country_Report_2012_V2_Revised_W.pdf)
- Poder Judicial de Honduras. (s/f). “Decreto 144-83”. Código Penal. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Codigos/C%C3%B3digo%20Penal%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Codigos/C%C3%B3digo%20Penal%20(09).pdf)
- Policía Preventiva de Honduras. (2002). Política de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la República de Honduras. [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de [http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/relinter/seminario\\_regional\\_honduras.pdf](http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/relinter/seminario_regional_honduras.pdf)
- Presidencia de la República de Honduras. (2014). Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. Documento para discusión. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39164340>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (s/f). Proyecto: “61150, Fortalecimiento institucional en seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito local”. Recuperado de [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/HND/00034373\\_Informe%20final%2061150.doc](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/HND/00034373_Informe%20final%2061150.doc)
- Restrepo, A. y Álvarez Cavia, M. (2012). Programa Municipio más Seguros. Informe Final. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36750233>
- Rodríguez, L. (2013). Informe Introductorio: Ley de Seguridad Poblacional y su entorno normativo e institucional. Recuperado de <http://asjhonduras.com/webhn/informe-introductorio-ley-de-seguridad-poblacional-y-su-entorno-normativo-e-institucional/>
- Subsecretaría de Seguridad en el Despacho de Prevención. (s/f). Recuperado de <http://www.seguridad.gob.hn/html/subsedsprevencion.html>
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. (2015). Memoria Anual. Año del Fortalecimiento de la Policía Nacional. Honduras. Recuperado de <http://www.seguridad.gob.hn/html/informativos/2016/memorias/MEMORIA%202015.pdf>
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (s/f a). Bases de la Política Integral de Seguridad Pública y Ciudadana. Lineamientos para el plan quinquenal 2008-2012. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/1.pdf>
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (s/f b). Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022. Recuperado de: [http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/Politica\\_Integral\\_Convivencia\\_Seguridad\\_2011\\_2022.pdf](http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/Politica_Integral_Convivencia_Seguridad_2011_2022.pdf)
- Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (s/f c). Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria. Tegucigalpa: Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.
- Thale, G., Beltrán, A. y Goerdt, A. (2013). La reforma policial en Honduras: Esfuerzos estancados y la necesidad de eliminar la corrupción. Recuperado de [http://www.wola.org/es/commentary/police\\_reform\\_in\\_honduras\\_stalled\\_efforts\\_and\\_the\\_need\\_to\\_weed\\_out\\_corruption](http://www.wola.org/es/commentary/police_reform_in_honduras_stalled_efforts_and_the_need_to_weed_out_corruption)
- Tiempo Digital. (2015, 16 de julio). Mega parques, espacios que cambian el entorno en Honduras. En Tiempo Digital. Tegucigalpa. Recuperado de <http://tiempo.hn/mega-parques-espacios-que-cambian-el-entorno-en-honduras/>
- Ungar, M. (2008). Latin America’s Police: Advancing Citizen Security? En: Workshop Violence and Citizen in Post-Authoritarian Latin America (Princeton University, 2008). Recuperado de <https://www.princeton.edu/~piirs/projects/Democracy&Development/papers/Pan>