

POLÍTICA REGIONAL REFERIDA AL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD CIUDADANA PREGAPSECI

CAPITULO UNICO

I. Marco de Referencia

1.1 Los compromisos regionales en materia de seguridad

Desde la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986, se han aprobado, firmado y ratificado una serie de instrumentos regionales orientados a fortalecer la paz, la concordia y la seguridad en los países de Centroamérica en el marco del respeto de los Derechos Humanos. Dicha Declaración, en su punto 4 manifiesta: “Que la paz en América Central solo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos”.

Además, durante esta cumbre de presidentes, los mandatarios acordaron la creación del Parlamento Centroamericano PARLACEN y “formalizar las Reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas”.

Los esfuerzos regionales continuaron con la firma del Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica del seis de junio de 1986. Dicho instrumento habla en su Sección 3 del Capítulo II, de los “Compromisos en Materia de Derechos Humanos” por medio de los cuales los Estados se comprometen a iniciar sus respectivos trámites constitucionales, a fin de ser partes en 13 instrumentos internacionales relacionados a dichos Derechos Humanos.

Más adelante, el Acuerdo de Esquipulas II del siete de agosto de 1987, establece los “Procedimientos para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América”, que en su primer párrafo manifiesta “Los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua, empeñados en alcanzar los objetivos y desarrollar los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Documento de Objetivos, el Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central, la Declaración de Guatemala, el Comunicado de Punta del Este, el Mensaje de Panamá, la Declaración de Esquipulas, y el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centro América del 6 de junio de 1986, han convenido en el siguiente procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”.

El punto 7 del mismo Acuerdo, se refiere a las “Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento”.

En 1991, los presidentes de las repúblicas de Centro América dan un paso de la mayor importancia para la consolidación de la integración centroamericana, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa, por medio del cual reforman la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962, y constituye una verdadera refundación de uno de los procesos integracionistas más antiguos del mundo.

Dicho Protocolo crea el Sistema de la Integración Centroamericana SICA, el cual “dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinará su ejecución”. El Art. 13 indica que “la reunión de Presidentes es el órgano supremo del Sistema de la Integración de Centroamérica”.

A partir de dicho momento, Centro América cuenta con su propio modelo de seguridad regional, “sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el **terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas**” (**Art. 3, literal “b”, Protocolo**).

En agosto de 1994 se forma el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), aglutinando nueve parlamentos de la región de Centroamérica y el Caribe, incluidos México y República Dominicana.

El foro tiene como visión la colaboración estrecha entre poderes legislativos de los países integrantes como forma de contribuir al desarrollo y consolidación del Estado Constitucional, Democrático, intercultural y social del derecho, que promueva y practique, efectivamente el respeto a los derechos humanos, la defensa de la gobernabilidad democrática, la seguridad de los habitantes y la búsqueda de consenso y la tolerancia como norma de convivencia, el apego a lo ético y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

En el marco del trabajo institucional del FOPREL, uno de sus objetivos estratégicos es el de contribuir en la búsqueda de mecanismos ágiles que fortalezcan la eficiencia en el cumplimiento de buenas prácticas en temas como lo son la seguridad ciudadana, impulsando un proceso de gestión en la elaboración de una propuesta referida al gasto público en seguridad ciudadana.

1.2 Contexto de la seguridad ciudadana en Centro América

Tal como lo indica el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina del

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “la región latinoamericana se ha establecido firmemente en el escenario internacional, y avanza en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en el crecimiento económico y la estabilidad financiera. Sin embargo, algunos desafíos persisten: en su conjunto la región sufre la pesada carga de la violencia, con más de 100.000 homicidios registrados por año”.

“América Latina muestra hoy en día economías más fuertes e integradas, menos pobreza, democracias más consolidadas, así como Estados que han asumido mayores responsabilidades en la protección social. Pero, el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y la inseguridad. En la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como por el aumento del temor entre los ciudadanos”.

América Latina ha tenido un crecimiento económico agregado sostenido de 4.2% en promedio anual en los últimos 10 años. Los niveles de pobreza han disminuido: 70 millones de personas salieron de ella (Ferreira *et al.* 2013). El desempleo ha descendido de manera sostenida desde 2002, y en 2012 tuvo el nivel más bajo (6.4%), (OIT y CEPAL 2013).

En virtud de estos cambios, la predicción de varias teorías criminológicas (Merton 1938; Cloward y Ohlin 1960; Agnew 1992) apuntaría hacia una disminución de los indicadores del delito y la violencia en América Latina, ya que han mejorado los factores socioeconómicos asociados a ellos -crecimiento económico, reducción de la pobreza y del desempleo-. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario: los delitos y el homicidio han aumentado.¹

“Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década han muerto más de 1 millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal. “La tasa de homicidios para 11 de los 18 países de América Latina “es superior a los 10 homicidios por cada 100,000 habitantes, tasa considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un nivel de epidemia”.

“En este contexto, el delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano pleno de América Latina. Sus habitantes los señalan como problemas prioritarios en las encuestas de opinión pública y en sus constantes demandas a los poderes públicos; los identifican como elementos que les afectan negativamente en su vida cotidiana, sus comunidades y sus instituciones”.

“La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos. Estas amenazas, sin importar las diferencias en el desarrollo

¹ Idem. Pag 15.

económico de los países, pueden afectar a las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano”.

“En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito² y la violencia³ (PNUD 2005, 35; PNUD 2010b, 31)”.

“La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”.

“La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano; y viceversa, el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana. En efecto, sin seguridad ciudadana, que protege un núcleo básico de derechos, las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones”.⁴

“Además, las amenazas a la seguridad ciudadana pueden impactar también a las personas no directamente afectadas e incluso a las generaciones futuras. Más aún, algunas formas de violencia no son hechos aislados, sino que se presentan de manera recurrente en la vida de las personas, lo que tiene un efecto sostenido de socavamiento de libertades y capacidades”.⁵

“Centroamérica –y en especial los países que forman su “Triángulo Norte”– es hoy por hoy la región más violenta del mundo. Si se exceptúan las guerras que padecen algunas partes de África o de Asia, esta región registra las tasas de homicidio más elevadas del planeta. Además, e infortunadamente, las tasas en cuestión han tendido a aumentar durante los últimos años en casi todos los países de América Central”.

El narcotráfico, la criminalidad organizada y las maras o pandillas delictivas son tres actores principales de delitos contra la vida, la integridad o el patrimonio –pero también hoy mucha criminalidad no organizada–.

² La categoría “delito” se refiere al conjunto de conductas clasificadas como ilegales o contrarias a la ley y a la norma jurídica vigente en un Estado y que, como tales, están sujetas a castigo o sanción por parte de las autoridades correspondientes (Tilly 2003, 19).

³ La categoría “violencia,” por su parte, tiene distintas acepciones. La definición de la Organización Mundial de la Salud define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS 2002, 5).

⁴ Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano, diagnóstico y propuesta para América Latina; presentación.

⁵ Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, págs 1 a la 17.

Solamente en el año 2010 se registraron en Centroamérica más de 18,167 homicidios, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que significa una tasa de 42.85 homicidios por 100.000 habitantes², un valor similar o incluso superior a la mayoría de conflictos armados contemporáneos, si bien en la región no se registran enfrentamientos bélicos.⁶

TABLA Homicidios en Centroamérica, 2010.

País	Homicidios	Población	Tasa x 100,000 habitantes
Belice	132	300,000	44
Costa Rica	486	4,600,000	10.57
El Salvador	3,846	6,200,000	62.03
Guatemala	5,960	14,400,000	41.39
Honduras	6,239	8,000,000	77.99
Nicaragua	766	5,800,000	13.21
Panamá	738	3,500,000	21.09
TOTAL	18,167	42,800,000	42.85

Fuente: Realizado por el equipo regional de seguridad ciudadana del PNUD con base en: Belice, Departamento de Policía; Costa Rica, Policía de Costa Rica; El Salvador, Policía Nacional Civil; Guatemala, Policía Nacional Civil; Honduras, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; Nicaragua, Policía Nacional; y Panamá, Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Las cifras de población han sido extraídas del Anuario de UNFPA 2010.

Por otro lado, “Los Sistemas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal SSCIP de la región están desbordados por la alta criminalidad y esto conduce al colapso de los eslabones débiles (por ejemplo, la cárcel), la privatización de la seguridad (y aún de la justicia) y la corrupción dentro del sscjp, todo lo cual hace que el sistema sea descoordinado, que su cobertura sea insuficiente e inequitativa y que tenga mala imagen entre la ciudadanía”.

Según el mencionado informe, las seis amenazas principales son:

- Delito callejero: se refiere a hurtos y robos de pequeña cuantía que suelen ocurrir en lugares públicos y que involucran, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas.

⁶ Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo; Banco Mundial, 2011

- La violencia y el delito callejero ejercido en contra y por los jóvenes: los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y de la comisión de delitos.

- Violencia de género: son todas las formas de violencia contra una persona o un grupo de personas en razón de su género, que suelen expresarse de manera más intensa y predominante contra mujeres y niñas.

- Corrupción: en su sentido amplio, comprende la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado.

- Violencia ilegal por parte de actores estatales: incluye un amplio rango de actividades que van desde el abuso policial de los ciudadanos, acciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, hasta la participación directa de actores estatales en actividades vinculadas con la delincuencia organizada.

- Delincuencia organizada: es toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia.⁷

“La delincuencia organizada es un problema central que preocupa a Centroamérica y presenta una diversificación cada vez más marcada de sus actividades ilícitas, que van desde el tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores, los delitos violentos, el lavado de activos y la falsificación de documentos, entre otros”.

“La cantidad de homicidios es un indicador habitualmente empleado por los expertos de la seguridad ciudadana puesto que ofrece información más o menos confiable sobre el nivel de violencia en un determinado contexto. Sin embargo es sólo uno de los muchos indicadores que deben ser empleados para evaluar los niveles de seguridad y convivencia”.

La inseguridad es un problema compartido por los países de la región latinoamericana y en especial en Centroamérica, pero existen variaciones importantes entre los últimos análisis hechos por expertos en la materia, al interior de los mismos podemos percatarnos que América Latina es la única región del mundo donde la violencia letal aumentó entre 2000 y 2010. Mientras que la tasa de homicidio en la mayoría de las regiones del mundo fue negativa (de 0% a -50%), en América Latina se presentó un aumento del 14%: en una década, han muerto más de un millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal.

“Para un buen análisis sobre las condiciones de seguridad se requiere de una mirada más amplia que englobe otros tipos de delitos y expresiones de violencia (como los

⁷ Idem. Pag 12

robos, los hurtos o los secuestros). Muchos de estos otros tipos de delitos pecan de deficiencias metodológicas en el registro eficiente de su ocurrencia. Otros, como la violencia doméstica o la corrupción, están invisibilizados y es más complejo que se den a conocer. Una tercera categoría de indicadores, más intangibles, como el miedo y el temor, son difícilmente medibles, pero sin embargo tienen un importante impacto sobre el desarrollo humano, económico y social”.

Las organizaciones criminales más complejas, sofisticadas y nocivas para la seguridad ciudadana en Centroamérica son de carácter transnacional, especialmente las dedicadas al tráfico de narcóticos. Aunque se trata de un fenómeno básicamente supranacional, el tráfico de drogas conlleva cinco graves amenazas para la seguridad en Centroamérica:

- ☐ Los homicidios y otros actos de violencia por el trasiego y la lucha por el control de territorios.
- ☐ El consumo local de droga, que facilita o induce la comisión de delitos comunes.
- ☐ El estímulo y la potenciación de otras formas de criminalidad organizada.
- ☐ La corrupción pública y privada, así como el lavado de activos.
- ☐ La dedicación de cuantiosos recursos a esta “guerra”, que bien podrían dedicarse a la inversión social.
- ☐ La amenaza contra la estabilidad democrática e institucional.

“Además, con sus cuantiosos ingresos y su extrema propensión a la violencia, el narcotráfico estimula, recluta, tecnifica y potencia otras formas de criminalidad organizada y callejera, incluido el sicariato”.

“Otro de los aspectos más preocupantes en materia de seguridad en la región es la violencia juvenil relacionada con las Pandillas y las Maras. Este fenómeno se ha vuelto en los últimos años más complejo y diverso”.⁸

Según distintas fuentes, el número total de integrantes de pandillas en Centroamérica rondaría los 70.000. Las pandillas son mucho más numerosas en Honduras, Guatemala y El Salvador, que en el resto de los países centroamericanos, sin embargo no se encuentran exentos de este riesgo. El origen y crecimiento del fenómeno de las pandillas y de la actividad delictiva en Centroamérica se ha vinculado en diversas ocasiones a las personas deportadas desde Estados Unidos.⁹

⁸ Hacia una Centroamérica Segura: Documento Conceptual de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica; pag 9.

⁹ Idem; pag 10

Otro de los problemas que afecta a la región son los denominados delitos silenciados. Por ejemplo, la violencia contra las mujeres, incluido el femicidio, que es el más grave de ellos. A pesar del elevado subregistro existente, el número de denuncias por violencia contra las mujeres se compara al de denuncias por hurtos y robos. En todos los países, la mayoría de los incidentes tiene lugar en el ámbito familiar, abonado a tal flagelo también se encuentra la explotación y la trata de blanca delitos muy explícitos en donde la víctima mayormente son mujeres y niñas.

El fenómeno de la corrupción es otro de los delitos invisibilizados, pero de creciente preocupación. Aunque no existen cifras rigurosas ni comparables, parece evidente el fuerte impacto que la corrupción genera en el desarrollo e institucionalidad de la región.

La corrupción es un instrumento del crimen organizado que debilita las instituciones públicas y privadas, a la vez que favorece el blanqueo de dinero. La corrupción está causando por lo menos tres clases de daños en la región: disminuye el ritmo de crecimiento económico, afecta la distribución de bienes y servicios y erosiona la confianza en las instituciones y en la democracia.

Otros de los problemas que afectan a la región es la deficiencia en la investigación criminal, la debilidad en el juzgamiento de los delitos y las precarias condiciones del sistema penitenciario. Todo lo cual redundando en general en una baja probabilidad de que un hecho delictivo sea conocido, investigado, juzgado y sentenciado.

Guatemala.

“Todo lo que rodea al sector de seguridad en Guatemala se relaciona íntimamente con los Acuerdos de Paz (que inician con Esquipulas II, 1987). Tras siete encuentros entre el Gobierno de entonces y representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1991 se firmó el Acuerdo sobre la Democracia en Guatemala”.

“Desde allí y hasta 1996, doce documentos fueron firmados con una visión de seguridad democrática e integral. El Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1996) determinó el cese del enfrentamiento armado y la desmovilización de la URNG, que adquiere status de partido político. A partir de allí nacen o se reforman los cuerpos de seguridad del Estado: se crea una nueva policía (la Policía Nacional Civil - PNC) y se delimita la función de la Fuerza Armada, subordinada al poder civil, a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio, reduciendo la cantidad de efectivos militares”.

“Coexistiendo con el incremento progresivo de hechos de inseguridad, en los años que siguieron a los Acuerdos la agenda política estuvo decididamente marcada por este tema. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de 2008 planteó una referencia legal, y la búsqueda de respuestas por medio de acuerdos políticos ha caracterizado el contexto reciente: en 2009 un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia propuso una agenda de reforma del sistema y, en 2012, la administración

central promovió el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, apuntando a reducir los índices de violencia”.¹⁰

Guatemala Indicadores básicos de seguridad (para 2012)	
Homicidios	5.164. Tasa de 34,3 homicidios por cada 100.000 habitantes.
Accidentes de tránsito	3,302 muertes como resultado de accidentes de tránsito
Efectivos militares en tareas de seguridad	4,986
Movimiento de personas en fronteras	El flujo anual por diferentes vías es en promedio de 1.884,000 personas.
Seguridad Privada	140 empresas registradas – 280 estimadas
Centros Penales	22 centros de detención ocupados por 15,488 reclusos
Femicidio	Se registraron 708 muertes asociadas a causas criminales
Percepción de seguridad	76% de la población confía poco o nada en la Policía

Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Seguridad Pública/Centroamérica; Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

En relación a Guatemala, cabe destacar que, las diferentes acciones realizadas por el gobierno central en relación al combate de la inseguridad, han permitido que la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes haya disminuido de 45.2 en el 2006 a 34.3 en 2012.

¹⁰ Índice de Seguridad Pública/Centroamérica; Red de Seguridad y Defensa de América Latina; pag 69

Por otro lado, también es pertinente apuntar que, la privatización y la militarización de la seguridad también han aumentado, lo que hace que el Estado pierda el control legítimo sobre el uso de la fuerza, que pasa a manos privadas, un policía por siete guardaespaldas bien armados. Aquí cabe mencionar que los efectivos de las empresas privadas de seguridad legalmente inscritas y aprobadas por el Ministerio de Gobernación, representan aproximadamente el 33% de los más o menos 120,000 agentes privados activos, frente a los aproximadamente 42,000 agentes de la Policía Nacional Civil.

El Salvador

“Los Acuerdos de Paz de Chapultepec (firmados en 1992) entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pusieron fin a un conflicto armado interno que se había intensificado en la década de 1980. Se dispuso la desmovilización de combatientes del FMLN, su legalización como partido político y la incorporación de una parte de sus fuerzas a la nueva Policía Nacional Civil a crearse. Para verificar la aplicación del Acuerdo fue establecida la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), responsable de monitorear la desmovilización, las instancias electorales y la formación de la policía. La misma se mantuvo entre 1991 y 1995. Los Acuerdos constituyen la base política y legal de El Salvador, reorganizando su estructura institucional y sentando las bases de la configuración actual”.

El Salvador Indicadores básicos de seguridad (para 2012)	
Policía Nacional	22,000 efectivos
Homicidios	2.576 Tasa de 41,5 homicidios por cada 100.000 habitantes.
Narcotráfico	1.637 kilogramos de drogas incautados por la PNC.
Accidentes de Tránsito	994 muertes por accidentes
Número estimado de Miembros de pandillas (“Maras”)	28,130
Movimiento de personas en fronteras	El flujo migratorio terrestre anual es en promedio de 2.990,000 personas.
Seguridad privada	460 agencias registradas
Centros Penales	Existen 21 centros penales en todo el territorio, ocupados

	por 26.846 reclusos.
Femicidio	Se registraron 320 muertes violentas contra mujeres.
Percepción de seguridad	El 69% de la población confía poco y nada en la Policía.
Efectivos militares en tareas de seguridad	6,097

Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Seguridad Pública/Centroamérica; Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

“Los últimos veinte años han estado signados por una fuerte problemática de seguridad pública que ha afectado a habitantes y a los diversos gobiernos hasta la actualidad. Como uno de los intentos para frenar el avance de la violencia, en 2003 se lanzó el denominado Plan Mano Dura (posteriormente, Súper Mano Dura), de carácter represivo con las pandillas. El triunfo del candidato del FMLN en las presidenciales de 2009 y el aparente fracaso del Plan Mano Dura llevaron a una reorientación de las políticas públicas de seguridad con la incorporación de una perspectiva de prevención”.¹¹

El Salvador ha tenido también un desempeño positivo en relación a la disminución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, la cual en 2008 era de 51.8 y ha pasado a 41.5 en 2012.

Honduras

“El proceso democrático iniciado en la década de 1980 estuvo pautado, en una primera etapa por tutelaje militar tanto en la política cotidiana como en lo que refiere a reformas institucionales. La Constitución de 1982 reservaba un campo de acción importante a las fuerzas armadas. Los militares hondureños continuaron siendo actores políticos especialmente en el campo de la seguridad pública, al tiempo que proporcionaron apoyo a la resistencia nicaragüense (la “contra”), que con apoyo estadounidense combatió a la revolución sandinista en la vecina Nicaragua durante los ‘80. La segunda etapa de la transición se produjo contemporáneamente a los acuerdos de paz de El Salvador y la negociación en Guatemala. Se recortó el poder de las instituciones militares y se creó una Policía autónoma, aunque los cambios constitucionales fueron cautos”.

“Un tercer período se abrió luego del golpe de 2009, que interrumpe el mandato presidencial; comienza luego una etapa que se encauza a partir de las elecciones presidenciales celebradas más tarde ese mismo año”.

¹¹ Idem; pag 44

Honduras Indicadores básicos de seguridad (para 2012)	
Policía Nacional	12,805 efectivos
Homicidios	7,172 Tasa de 85,5 homicidios por cada 100,000 habitantes
Narcotráfico	982 personas detenidas con cargos al respecto
Accidentes de tránsito	1,243 muertes como resultado de accidentes de tránsito
Efectivos militares en tareas de seguridad	1,960
Movimientos de personas en fronteras	Flujo anual por vía terrestre y aérea de 1.320,368 personas.
Número estimado de miembros de pandillas ("maras")	4,725
Seguridad Privada	402 empresas de seguridad privada
Centros Penales	24 centros de detención ocupados por 12,263 reclusos
Femicidio	Se registraron 606 muertes violentas de mujeres
Percepción de seguridad	84% de la población confía poco o nada en la Policía

Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Seguridad Pública/Centroamérica; Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

"Honduras ha enfrentado problemas de seguridad crónicos; el crecimiento del delito ha llevado a que tenga una de las tasas de homicidios más altas de América Latina. Las políticas se han enfocado en generar instituciones diversas, en mejorar de alguna manera la producción de datos y en poner el foco en los problemas de la Policía".¹²

La situación de violencia e inseguridad en Honduras a desmejorado sensiblemente, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 60.9 en 2008 a 85.5 en 2012 constituyéndose en una de las más altas del mundo.

Nicaragua

¹² Idem; pag 88

“Nicaragua tuvo una historia jalonada de constantes confrontaciones entre conservadores y liberales, con la participación de británicos, estadounidenses y costarricenses. En 1936, luego del retiro de los estadounidenses, el Director de la Guardia Nacional (una fuerza de seguridad creada por Estados Unidos) se hizo del poder, el cual continuó en manos de su familia hasta 1979. Los sectores de clase alta conservadores y liberales tuvieron una relación con la familia Somoza y sus seguidores que alternaba la tolerancia con la confrontación. “Tacho” Somoza García, el iniciador del poder familiar, fue asesinado por un periodista liberal en 1956”.

“En 1961 se formó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), inspirado en la revolución cubana. Sus tres tendencias tardaron en unificarse, pero al hacerlo – contando con la tolerancia de viejos sectores políticos, especialmente liberales– finalmente lograron derrotar a la Guardia Nacional y hacerse del poder en 1979. La derrota de Somoza Debayle significó el fin de la Guardia Nacional, sustituida por el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista. A poco de triunfar se inició una confrontación armada con los llamados “contras”, la RN (Resistencia Nicaragüense) apoyada por los Estados Unidos, basando acciones armadas en Honduras. La guerra continuó hasta 1990, cuando la elección convocada por los sandinistas significó su derrota. La falta de apoyo del bloque socialista en proceso de disolución, aunada al hartazgo de la guerra, determinó un resultado imprevisto para el sandinismo”.

“El acuerdo de paz, en el que participaron otros países centroamericanos y la ONU, privilegió la estabilidad política. Se entregaron tierras a comandantes de la “Contra” y se desarmó a sus combatientes, pero algunos de sus efectivos fueron incorporados a la Policía para vigilar esas zonas. El Ejército (EPS) fue drásticamente reducido y se terminó con el servicio militar obligatorio”.

“Entre 1990 y 1994, sin embargo, se mantuvo la actividad armada por parte de “recompas” (ex combatientes del EPS), “recontras” (ex resistentes) y bandas de “revueltos”, ex integrantes de los dos sectores. Tras constantes operaciones del Ejército y conversaciones con los alzados, se acordó la paz”.

“La Policía Sandinista se transformó entonces en Policía Nacional e inició un proceso de profesionalización para el cual también contó con apoyo internacional. El EPS pasó a ser Ejército Nacional pero mantuvo su autonomía, respondiendo exclusivamente a la Presidencia de la República. Luego de un pacto entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega Saavedra, que permitió a este último retornar a la presidencia en el 2006, el nuevo sandinismo ganó constantemente elecciones y se mantiene en el poder”.¹³

Nicaragua	
Indicadores básicos de seguridad (para 2012)	
Policía Nacional	11.732
Homicidios	673 homicidios. Tasa de 11 por cada

¹³ Idem; pag 108

	100,000 habitantes
Narcotráfico	7.751,4 kg. de cocaína y 1.323,3 kg. de marihuana incautados por la Policía Nacional
Accidentes de tránsito	679 muertes
Movimientos de personas en fronteras	flujo anual 4.290,207 personas
Seguridad privada	145 empresas.
Centros penales	8 centros de detención ocupados por 13,495 reclusos
Femicidio	65 casos.
Número estimado de pandillas	42
Percepción y seguridad	50% de la población confía poco o nada en la Policía
Efectivos militares en tareas de seguridad	2.200

Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Seguridad Pública/Centroamérica; Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Belice

Tradicionalmente Belice ha sido una sociedad pacífica, En 1990 Belice era considerado una nación con un pluralismo social en que los grupos étnicos, culturales y religiosos, se respetan. Con un régimen político democrático y con un tipo de relaciones intrasocietarias pacíficas en las cuales está ausente la violencia.

Desde el año 2000, según los indicadores, se ha aumentado la violencia en más del triple, principalmente debido a las disputas de pandillas domésticas en la ciudad de Belice, que es el centro urbano más populoso del país.

Además, existe la percepción de que el país se ha convertido en un importante transito en el comercio de drogas transnacionales y que poderosas organizaciones criminales mexicanas pueden estar ganando un punto de apoyo en Belice. Se estima que pandillas salvadoreñas también tienen presencia, principalmente en la ciudad de Belice.¹⁴

La tasa de homicidios en Belice en 2008 era de 34.3 x cada 100 mil habitantes, mientras que en 2012 llega a 44.7 por cada 100 mil habitantes, la segunda más alta de Centroamérica”.

En materia de “asignación presupuestaria” para asuntos de seguridad ciudadana, ningún país cuenta con un mecanismo específico y claramente diferenciado en

¹⁴ “Belize Country Profile”, editado por: ‘Igarapé Institute’ e ‘International Security Sector Advisory Team’, actualizado al 01/05/2013

relación a la seguridad ciudadana para la asignación de fondos dentro del presupuesto general de gastos. De manera muy resumida podemos indicar que, en todos los casos, se prepara un proyecto de presupuesto por parte de los ministerios de finanzas o hacienda, el cual se presenta al parlamento respectivo y es éste quien lo autoriza o no. Los presupuestos asignados a la seguridad ciudadana responden a la visión política y a los compromisos asumidos por cada gobierno.

1.3 Principales acciones en materia de seguridad ciudadana en el ámbito regional

El modelo de seguridad regional ha sido profundizado y desarrollado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en diciembre de 1995, instituyó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica como una instancia subsidiaria subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Dicho Tratado, es un instrumento de vanguardia y un hito, que establece por vez primera a nivel internacional, un esquema basado en los siguientes principios:

- La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.
- La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México del 12 de diciembre de 2007, aprobada en la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, celebrada en Guatemala en la mencionada fecha, constituye un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones entre los países de la región y México, con el propósito de dar respuesta a las principales amenazas a la seguridad.

El objetivo general de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México indica “establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana y en México la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano”.¹⁵

A la luz del criterio de que tales amenazas y desafíos, por su carácter dinámico y cambiante, requieren para ser enfrentadas eficazmente, procesos de revisión y actualización constantes, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno para el relanzamiento de la integración centroamericana, celebrada en San

¹⁵ Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México; San Salvador 2007.

Salvador, el 20 de julio de 2010, se acordó actualizar la Estrategia, para que responda a los nuevos retos de la seguridad regional.

Por esta razón, en la Reunión Intersectorial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as, Directores/as de Policía de los países del SICA, que se llevó a cabo, el día 3 de septiembre de 2010, en Antigua Guatemala, se aprobó una propuesta metodológica para la actualización de la Estrategia y se conformó un Grupo Ad Hoc, integrado por representantes de todos los países del área.

En este contexto, la Secretaría General del SICA, en cumplimiento a los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno, gestionó el acompañamiento internacional para ejecutar la Estrategia, así como para facilitar la organización de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Esta Conferencia tuvo como propósito consolidar un compromiso político sustantivo del más alto nivel entre Centroamérica y la comunidad internacional en materia de seguridad democrática, bajo el principio de la responsabilidad compartida, al mismo tiempo que establece una base sólida y sostenible de cooperación para atender las necesidades de una Centroamérica más segura, en paz, democracia, libertad y desarrollo.

La “Nueva” Estrategia de Seguridad de Centroamérica del ocho de abril de 2011, aprobada por la Comisión de Seguridad de Centroamérica en la Ciudad de Guatemala, tiene como objetivo general “Establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer, la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana permitiendo a nuestros pueblos alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible”.

Los objetivos específicos de la mencionada estrategia son los siguientes:

1. Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad a fin de armonizarlos y obtener mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo Local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

Los componentes de dicha Estrategia de Seguridad son, el combate al delito, la prevención, fortalecimiento institucional; y rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria.

La Declaración Conjunta de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno firmada el 22 de julio de 2011 en San Salvador, en sus acuerdos número 6, 7, 8, 9 y 10 indica:

“6. Tomar nota del informe de avance sobre la ejecución de la estrategia de Seguridad de Centroamérica, su Plan de Acción con Costos y sus 22 proyectos priorizados, que fueron presentados en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en Guatemala, los días 22 y 23 de junio recién pasados”.

“7. Reconocer el invaluable esfuerzo de Guatemala en la organización y realización de la Conferencia Internacional de Apoyo a la estrategia de Seguridad de Centroamérica, en su calidad de Presidencia Pro-témpore, que en coordinación con la SG.SICA contribuyeron al éxito de la misma”.

“8. Instar a la Comunidad Internacional a continuar con su importante respaldo político y efectiva cooperación financiera, técnica y tecnológica para la ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y su Plan de acción con Costos, así como fortalecer el desarrollo de acciones coordinadas con la región, conforme a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica”.

“9. Recibir con beneplácito el interés del Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, de participar en el mecanismo de financiamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica e instruir a los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Finanzas/Hacienda de los países del SICA que tomen medidas necesarias que coadyuven a dicho objetivo”.

“10. Invitar a los órganos de justicia de la región a participar activamente en la Instancia Política de Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, con la finalidad de coadyuvar a una mayor coordinación entre instituciones que intervienen en las acciones de prevención y combate al delito y al desarrollo sostenido de dicha Estrategia.¹⁶

De igual manera, durante la misma reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, se aprobó el Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que en sus numerales relacionados a la “Seguridad Democrática Regional” indican:

¹⁶ Declaración Conjunta; XXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana SICA; San Salvador 22 de julio de 2011.

“12. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para que con el apoyo de la SG-SICA, ejecute la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y su Plan de Acción con Costos y desarrolle los 22 perfiles de proyectos priorizados”.

“13. Instruir a los Ministros de Hacienda/Finanzas para que, en el marco de la estrategia de Seguridad de Centroamérica, designe a sus delegados técnicos que participen en las reuniones de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad y que presenten una propuesta de mecanismo de financiamiento que sea examinada en dichas reuniones”.

“14. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que formule las recomendaciones que correspondan acerca de los mecanismos financieros complementarios para la captación de recursos adicionales, sobre la base de las propuestas presentadas para atender los problemas de seguridad regional, con especial énfasis en un Fondo Canasta, en los que se pueden colocar dichos recursos y ser puestos a la disposición de los países del SICA sobre la base de las prioridades acordadas por la región”.

“15. Instruir a la SG-SICA y al Comité Consultivo del SICA (CC.SICA) a que continúen realizando esfuerzos y acciones para fomentar el diálogo y la participación de la sociedad centroamericana, en la lucha contra la violencia en la región”.

“16. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que proponga medidas concretas para regular y controlar el comercio de armas y la extinción de dominio de bienes ilícitos incautados, organizado en general”.

“17. Instruir a la SG.SICA que promueva las acciones pertinentes para que el Tratado Centroamericano Relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada entre en vigencia lo más pronto posible”.¹⁷

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, se convierten así en la base conceptual y programática a partir de la cual se fundará la Política Regional Referida al Gasto Público en Seguridad Ciudadana.

Cuadro de instrumentos relacionados a la seguridad de Centroamérica

Declaración de Esquipulas 1986	Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centro América 1986	Acuerdo Esquipulas II 1987
Protocolo de Tegucigalpa 1991	Tratado Marco de Seguridad Democrática en	Estrategia de Seguridad de Centroamérica

¹⁷ Idem

	Centroamérica 1991	2007
Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México 2007	“Nueva” Estrategia de Seguridad de Centroamérica 2011	Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica 2011

1.4 Las principales acciones en materia de seguridad ciudadana en los planos nacionales

En Guatemala, en el año 2008 se decreta la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y su Reglamento, con el objetivo de crear una organización que permita garantizar la satisfacción total de las necesidades de seguridad integral de los habitantes del país, y proveer el marco legal necesario, asegurando el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los organismos del Estado, de sus instituciones y de sus dependencias respectivas. Asimismo, esta ley establece una institución de máximo nivel en materia de seguridad que coordina, integra y dirige las políticas públicas en esta materia, dando así vida al Consejo Nacional de Seguridad, el cual establece el ámbito a que se enfrenta la seguridad interior de manera preventiva. Además, crea al Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad que se encarga de formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

El Consejo Nacional de Seguridad presentó y socializó entre 2012 y en 2013 la Política Nacional de Seguridad, la cual fue aprobada recién en julio del presente año 2014. La cual se define como el conjunto de lineamientos para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas a las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. En ella se encuentra la metodología en la que se realizó dicha política pública, así como su caracterización estratégica, como principales puntos contiene ocho principios orientadores, los cuales se sacan del marco jurídico; ocho ejes de transformación, en donde se enfoca el impacto de dicha política y cinco lineamientos estratégicos, los cuales son los siguientes:

- Institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad.
- Seguridad Interior Democrática.
- Seguridad Exterior.
- Gestión de Riesgos y Defensa Civil.
- Inteligencia Estratégica del Estado.

Dicha política propone tres fases que se deben de ir desarrollando: adaptación, modernización y transformación. La Política Nacional de Seguridad es parte esencial de otros dos documentos de seguridad, los cuales son la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación.

Resulta de particular importancia que el Sistema Nacional de Seguridad Guatemalteca este sustentado en los principios y normas contenidos en el tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e instrumentos internacionales ratificados por Guatemala.

Para concluir, el 20 de mayo de 2014 se presenta la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica.

En El Salvador la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia tiene el Objetivo General de “Convertir a El Salvador en un país permanentemente seguro, en el que respete el Estado constitucional de derecho y en el que la vida individual y familiar se desarrolle despojada de miedo. Un país donde exista un clima que favorezca la inversión para el desarrollo de las oportunidades individuales y sociales”.

Sus Objetivos específicos son:

1. Controlar y reprimir la criminalidad común, organizada y de las pandillas, incrementando la capacidad de gestión, control territorial, inteligencia policial, investigación científica del delito, capacidad de repuesta, coordinación interinstitucional de carácter nacional y regional y otros recursos de la seguridad en el marco del Estado constitucional de derecho.

2. Prevenir y reducir los factores y causas que propician la violencia y el delito, identificando los recursos y potencialidades de la comunidad, para incrementar la protección y fomentar la convivencia armónica, la participación ciudadana y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

Honduras por su parte, no cuenta con una política nacional referida a la seguridad, pero existe la Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que, de manera formal, Coordina a la Fuerza de Seguridad Interinstitucional FUSINA, en esta fuerza interinstitucional esta la Policía Nacional, Policía Militar de Orden Público, Poder Judicial, Ministerio Público, Conadeh, Instituto Nacional de Migración, cuya función es coordinar las políticas públicas relativas a este tema.

Además, Honduras cuenta con la Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Con esta ley el Estado de Honduras encamina su política de seguridad y establece la estrategia necesaria para combatir el delito en sus diferentes ámbitos de seguridad y prevención. La Policía Tigres brinda protección física a todos los operadores de justicia y todas las personas involucradas en la seguridad del Estado.

Nicaragua marca características especiales, ya que la Ley No. 872 Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional otorga un nuevo marco legal y político, dado que hace a la Policía Nacional una dependencia directa de la Presidencia de la República.

Entre las facultades más relevantes de la Policía Nacional se encuentra todo lo relativo al tema de la Seguridad, lo cual se impulsa a través del programa principal de la institución como es el de “Mantenimiento del Orden Público, Protección Ciudadana, Prevención e Investigación del Delito”.

En Nicaragua también se cuenta con la Política de Estado para el Fortalecimiento de la Familia Nicaragüense y Prevención de la Violencia en el cual se plantean objetivos, ejes estratégicos y líneas de acción dirigidas a contribuir a crear una clima de seguridad mediante una labor articulada entre las instituciones que tienen que ver con tutela de los derechos de la mujeres, la niñez y la adolescencia.

En Belice esta vigente la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en el año 2009, por medio de la cual se procura enfrentar las acciones que amenazan la seguridad ciudadana, como el tráfico de drogas, la corrupción y la afectación de los sistemas de bienestar social. Se propone disminuir la incidencia del crimen, incrementar la seguridad ciudadana, mejorar la confianza en el sistema de justicia y las instituciones públicas de seguridad nacional.

Por medio de dicha estrategia, se planea establecer una ‘unidad de inteligencia conjunta’ que se centre en las actividades ilegales en todo el país con el fin de fortalecer la recopilación de ‘inteligencia criminal’. Otras medidas incluyen el establecimiento de un ‘Programa de Desarrollo de la Juventud’. Con los programas de esta política, el gobierno pretende mejorar su coordinación para enfrentar con eficacia y eficiencia las amenazas al bienestar ciudadano, originadas tanto en el país como transnacionalmente.

La Estrategia de Seguridad Nacional contempla, entre otros, la realización de los siguientes programas:

1. Mantener la integridad y soberanía territorial de Belice (Dirigido por: Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Seguridad Nacional)
2. Reducir el crimen violento y dismantelar, transfronterizo local y las redes criminales transnacionales (Dirigido por: Ministerio de Seguridad Nacional)
3. Fortalecer el sistema de justicia penal y garantizar el respeto del Estado de Derecho (Dirigido por: Ministerio Público o Fiscalía)
4. Proteger a Belice del Terrorismo (Dirigido por: Ministerio de Seguridad Nacional)
5. Fortalecer las instituciones de gobernabilidad democrática (Dirigido por: Ministerio de la Función Pública, Mejora de la Gobernabilidad y Elecciones y Límites (MPSGIEB))

Belice cuenta con una importante cantidad de formulaciones estratégicas, que sirven de orientación y referencia para el desarrollo de país a corto, mediano y largo plazo en materia de seguridad ciudadana. Entre estos relevantes documentos están: Horizonte de Belice 2030, Propuesta de Política Nacional 2012-2022 para Prevenir que la Juventud de Belice se Envuelva en la Violencia, Estrategia de Desarrollo de Medio Plazo de Belice 2010-2013, lo que constituye una fortaleza para el país.

Por ello, cabe resaltar que, las diferencias en materia de violencia e inseguridad entre los países centroamericanos es palpable. En parte, el punto de arranque fue distinto (no todos se militarizaron en grado comparable), las tasas de criminalidad o el nivel objetivo de inseguridad es distinto, el peso relativo de la clase media, los grados de desigualdad económica y social, la concentración de poder y la visión y actitud de la clase dominante frente a la situación de violencia e inseguridad han sido y son diferentes.

En estas circunstancias, se diría que la eficacia y calidad de la seguridad pública de los países centroamericanos es por supuesto diversas y las acciones llevadas a cabo son también diversas e implementadas en tiempos diferentes. Además, las acciones implementadas en materia de represión, control y prevención no responden a los mismos criterios.

En los países del área encontramos una gama de instituciones y normativas que han sido aprobadas en algunos casos y reorganizadas en otros, que incluso utilizan terminología distinta para catalogar delitos. Todo ello conlleva a que la asignación de recursos públicos para atender la seguridad ciudadana responda a dicha realidad.

II. La PREGAPSECI: Características y Alcances

Una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. Las políticas públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad.

Las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad.

Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una

influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos y resolver problemas concretos.¹⁸

A la luz de dichos criterios, la PREGAPSECI es un instrumento de tipo orientativo que pretende que los gobiernos de los países de Centroamérica hagan los mejores y mayores esfuerzos para asegurar que las instituciones relacionadas con las tareas de seguridad ciudadana puedan contar con los recursos financieros necesarios para atender dichas tareas de manera eficiente, eficaz y sostenida, hasta que las circunstancias así lo requieran.

La PREGAPSECI implica una toma de conciencia por parte de todas las autoridades nacionales involucradas en las tareas de seguridad ciudadana, para que asuman con responsabilidad y certeza el liderazgo nacional que ejercen y orienten sus acciones a favor de que los esfuerzos regionales en esta materia puedan implementarse con los menores contratiempos posibles.

La PREGAPSECI guarda la mayor consideración a las diferentes capacidades financieras que tienen cada uno de los Estados Centroamericanos para atender las necesidades y realidades que presenta la situación de inseguridad y violencia que vive cada Estado. Pero invita a realizar los esfuerzos necesarios para fortalecer el proceso de armonización de acciones y que las mismas cuenten, de manera segura y sostenida, con los recursos financieros necesarios para su pronta implementación.

Se da alto valor a las acciones que se han implementado en el ámbito regional desde la Declaración de Esquipulas, para atender el flagelo de la violencia y la inseguridad, y se propugna por una aplicación efectiva, cierta, real y viva de dichas medidas, para que los Estados hagan vigente el mandato que se encuentra en todas las constituciones nacionales, relacionado a la obligación de garantizar la vida y el bienestar de la población.

De igual manera, reconoce los esfuerzos que se han implementado en cada país, para atender dicha problemática. Sin embargo, alienta para que las diferencias en acciones y magnitud de las mismas, vayan reduciéndose, durante un período de tiempo que no debe ser mayor de tres años.

III. Principios y Estrategias

Los Estados, en conjunto con los actores no estatales y mediante la cooperación internacional, deben emprender acciones para atender y controlar las amenazas a la seguridad ciudadana en el corto plazo. Deben, además, ofrecer respuestas de amplio aliento, como la implementación de nuevas medidas y las reformas a las instituciones de seguridad. Además, se debe impulsar la alineación de esfuerzos entre los niveles local, nacional e internacional, dotándolos de los recursos necesarios que aseguren la

¹⁸ Ruiz López, Domingo; Qué es una política pública?; Revista Jurídica de la Universidad Latina de América, México.

implementación y sostenibilidad de los mismos, principalmente en contextos de alta violencia y alta concentración del delito.

A lo largo de toda la Política Regional Referida al Gasto Público en Seguridad Ciudadana PREGAPSECI, aparecen recurrentemente dos valores inalienables: la libertad y la equidad.

La libertad, interpretada como la facultad del hombre para elegir sin violencia externa ni presión interna, siendo en consecuencia responsable de su conducta. La libertad de las víctimas, que tendrán menos temor y disfrutarán mejor de sus otras libertades, y la libertad de los presuntos autores del delito, a quienes debe probárseles su responsabilidad antes de ser sancionados conforme a derecho.

La equidad, que apela al sentimiento de justicia y ponderación en juicios y actuaciones. Se valora la protección universal de la ciudadanía y no apenas de quienes puedan pagársela y el castigo igual para los autores de delitos, no solo para los que no pueden pagar un abogado.

La PREGAPSECI asume que, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la disposición de recursos financieros para asegurar la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes.¹⁹

La PREGAPSECI hace suyos los principios desarrollados en los incisos a) y b) del Art. 10 del Tratado Marco de Seguridad Democrática, a saber: **a)** La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas; **b)** La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes.

De igual manera, la PREGAPSECI acoge los objetivos desarrollados en los incisos b) y c) del Art. 11 del mismo Tratado Marco, a saber: **b)** Establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado; **c)** Fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la

¹⁹ Tratado Marco de Seguridad Democrática, párrafo segundo del Art. 1

cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones.

3.1 Principios Rectores

3.1.1 Observancia de los Derechos humanos

Los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de Derecho, que los observa y distingue como derechos interdependientes, indivisibles e inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Los Estados de Centroamérica reconocen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el que determina las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos.

3.1.2 Preservación del Orden Público

Dicha condición se refiere al estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta. Está estrechamente relacionado con el concepto de legitimidad en el ejercicio del poder político y el de consenso social. Se puede definir al orden público como «un conjunto de principios e instituciones que se consideran fundamentales en la organización social de un país y que inspiran su ordenamiento jurídico»²⁰.

3.1.3 Participación Comunitaria

La Política Regional Referida al Gasto Público en Seguridad Ciudadana requiere la participación y compromiso de todos los ciudadanos y los actores para la realización de programas, planes y actividades que se realicen en cada uno de los países.

La solución de las problemáticas existentes en materia de seguridad ciudadana no es posible con el solo esfuerzo de las instituciones estatales responsables y demanda la participación ciudadana, principalmente en el ámbito de la prevención, la seguridad interior y la gestión de riesgos y defensa civil.

3.1.4 Transparencia y Rendición de Cuentas

²⁰ Márquez Granifo, Stefhanie; El Orden Público y su Función como Límite a la Eficacia; Universidad de Chile; pag 37.

La credibilidad y confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la concordia en cada uno de los países de Centroamérica, se fortalece por medio del fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, las que tienen además, efectos importantes sobre los niveles de eficacia y eficiencia de las acciones en beneficio de la ciudadanía.

Cada una de las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la concordia en cada uno de los países de Centroamérica, en cumplimiento a la legislación correspondiente y a través de sus respectivas unidades de acceso a la información pública, garantizará e implementará el acceso a la información, con el fin de transparentar y rendir cuentas en la ejecución de la PREGAPSECI.

3.1.5 Capacidad Financiera

Este principio se refiere a las posibilidades económicas reales de cada Estado para invertir recursos en la lucha a favor de la seguridad ciudadana.

Tomando en cuenta la diversidad regional en materia de instituciones y acciones realizadas en relación a la seguridad ciudadana, es pertinente establecer un mecanismo paulatino que esté orientado a que los esfuerzos que se realicen en cada país, en cuanto a la disposición financiera, tengan la mayor armonía posible e intentando que su implementación se realice al mismo tiempo.

Es claro que las capacidades financieras parten de la base de los ingresos que tenga cada Estado. Por esta razón, es pertinente que se establezcan, a la brevedad posible, las medidas para identificar y decidir las fuentes de recursos que se utilizarán para atender dichas necesidades.

3.1.6 Plena Inclusión de Belice ¿?

3.2 Estrategias

Con el objetivo de organizar metodológicamente los ejes estratégicos y asegurar la implementación ordenada de la PREGAPSECI, se desarrollarán dos grandes estrategias: a) El financiamiento para el fortalecimiento de las capacidades del Estado, para que vuelva a asumir su rol principal de garante de las condiciones de paz y seguridad interna de los Estados con el uso legítimo de los instrumentos a su alcance para hacer cumplir la ley. Y, b) El financiamiento para el fortalecimiento de la participación ciudadana responsable, lo cual busca no sólo la armonización de criterios para la intervención, sino la complementariedad de las mismas en las tareas de seguridad ciudadana.

3.2.1 El financiamiento para el fortalecimiento de las capacidades del Estado

3.2.2 El financiamiento para el fortalecimiento de la participación ciudadana responsable

Política Regional Referida al Gasto Público en Seguridad Ciudadana PREGAPSECI

Ampliación informe final

“b) Objetivos Específicos”

“b.1 Sistematizar las buenas prácticas y recomendaciones relacionadas con la asignación presupuestaria en seguridad ciudadana y promover su incorporación a los presupuestos regionales”.

Es conveniente hacer notar que, las buenas prácticas que se mencionan a continuación, son acciones llevadas a cabo por los gobiernos de Centro América a favor de la seguridad ciudadana dentro del combate a la violencia e inseguridad que experimentan en los países.

En este sentido, hay dos aspectos que deben ser señalados; a) Que es claro que todas ellas necesitan de los recursos financieros necesarios para ser implementadas, y; b) Que la diversidad de acciones y orientaciones que ellas muestran, es algo que la PREGAPSECI intentará abordar con visión regional.

Según los resultados de la Consultoría para la Elaboración de una Política Regional Referida al Gasto Público en Seguridad Ciudadana, en materia de **“asignación presupuestaria”**, ningún país cuenta con un mecanismo específico y claramente diferenciado para la asignación de fondos dentro del presupuesto general de gastos en relación a la seguridad ciudadana. Los presupuestos asignados en esta materia responden a la visión política y a los compromisos asumidos por cada gobierno.

De manera muy resumida podemos indicar que, en todos los casos, se prepara un anteproyecto de presupuesto por parte de las unidades ejecutoras, lo cual sirve de base a los ministerios de finanzas o hacienda para elaborar un proyecto de presupuesto que es presentado al Gabinete de Gobierno para su análisis y discusión. Al ser aprobado por esta instancia ejecutiva, se presenta al parlamento respectivo el Proyecto de Presupuesto y es éste quien lo autoriza o no.

En el caso de Guatemala, la única disposición presupuestaria que se refería específicamente al presupuesto de las entidades relacionadas a la seguridad estuvo contenida hasta el año 2009 en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97 pero ya no está vigente y decía **“que el presupuesto asignado a cualquier ministerio que implique cuerpo de seguridad o seguridad ciudadana, no podrá ser objeto de disminución, transferencia o utilización para otro renglón que el previsto en el presente decreto”**. Por lo tanto, ésta podría ser una buena práctica que debería ser considerada a incluir en las leyes relacionadas a los presupuestos generales de las naciones centroamericanas para fortalecer la orientación presupuestaria relacionada a la seguridad ciudadana.

Por otro lado, nueve años después de que la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” surgió en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, (celebrada en San José, Costa Rica, el 16 de diciembre de 2006), y que en junio de 2011, -en ciudad Guatemala-, fue respaldada entusiastamente por la Comunidad Internacional, sólo se ha logrado un bajo porcentaje de los recursos ofrecidos para su implementación.

Al respecto, es un clamor a la comunidad internacional, el señalamiento que sobre este tema hiciera a inicios del año 2014, el Embajador Carlos Raúl Morales Moscoso (Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala en aquel momento): “A la fecha se han concretado financiamientos alrededor US\$ 78 millones los cuales se están invirtiendo en el inicio de proyectos (para la formación y capacitación de policías, jueces y fiscales, la coordinación interinstitucional, la seguridad fronteriza, el control de armas pequeñas y ligeras, la prevención de la violencia contra las mujeres, la prevención de la violencia desde los gobiernos locales y el observatorio de Seguridad de Centroamérica -OBSICA-). Aún estos 78 millones y quizá los 130 millones sumando los ofrecimientos de Alemania, Holanda y Australia, son muy poco, respecto al costeo total de los 22 proyectos formulados y priorizados. Haciendo referencia a los más de US\$ 1,500 millones de dólares ofrecidos en la Conferencia Internacional”²¹

Buenas Prácticas

Guatemala

La **Constitución Política de la República de 1985** indica que el Estado es el responsable de garantizar la justicia, la seguridad y la paz de sus habitantes, además establece que el Estado es el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos humanos individuales de las personas, los cuales se encuentran plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la cual Guatemala es signatario.

Su actuación en la materia se fundamenta en el **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, creado en 1995**, el cual se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la

²¹ La “ESCA” una Respuesta a la SEGURIDAD DE CENTROAMERICA’, Guatemala, 22 de enero de 2014.

violencia, la corrupción, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas. Asimismo, en el **Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática**, el cual está orientado a consolidar la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo de la región, incrementando sus recursos en inversión social.

Posteriormente, en el 2008 se decreta la **Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad** con el objetivo de crear una organización que permita garantizar la satisfacción total de las necesidades de seguridad integral de los habitantes del país, y proveer el marco legal necesario, asegurando el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los organismos del Estado, de sus instituciones y de sus dependencias respectivas.

Esta ley establece una institución de máximo nivel en materia de seguridad que coordina, integra y dirige las políticas públicas en esta materia, dando así vida al **Consejo Nacional de Seguridad**, el cual establece el ámbito a que se enfrenta la seguridad interior de manera preventiva. Además, crea al **Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad** que se encarga de formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

En tanto, el Consejo Nacional de Seguridad en cumplimiento de su mandato, presenta en el 2013, la **Política Nacional de Seguridad**, en la cual se orienta a construir las condiciones necesarias para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas con el fin de edificar una Guatemala Segura y Próspera, de igual forma establece los lineamientos estratégicos para garantizar la seguridad interior democrática.

Por lo tanto, el Estado de Guatemala en base a la legislación mencionada anteriormente y en cumplimiento del **Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, (Acuerdos de Paz, 1,996)** se compromete a reestructurar las fuerzas policiacas a una sola **Policía Nacional Civil** la cual debe ser profesional y para ello se debían realizar reformas constitucionales; hasta la fecha no se han realizado tales reformas constitucionales por lo que la Policía Nacional Civil no tiene sustento constitucional; aunque si legal puesto que dicha institución fue creada a través del **Decreto Ley 11-97**; situación que hace a sus miembros carecer de fortaleza institucional al nivel que ha gozado el Ejército de Guatemala.

La Policía Nacional Civil es una institución que cuenta con 17 años desde su fundación, y en su trayectoria ha tenido grandes problemas de transparencia y corrupción, situación inaceptable para la sociedad guatemalteca, motivo por el que en diciembre de 2010, en base al **Acuerdo Gubernativo 361-2010** se crea la **Comisión Presidencial para la Reforma Policial** (PDH, 2,010) con el objetivo de promover, proponer y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas estratégicas, planes y programas vinculados a la reforma de la Policía Nacional Civil, lo anterior constituye la primera gran inversión del gasto público asignado al Ministerio de Gobernación con objetivos a largo plazo, lo que ha permitido la secuencia de buenas prácticas en la seguridad ciudadana; describiendo a continuación alguno de los logros que pueden observarse:

Doctrina policial: hasta el año 2012 era poco conocida la terminología de la doctrina policial, por lo tanto, la Policía Nacional Civil no contaba con lineamientos doctrinarios que rigieran su actuar, por lo que el gobierno central creó **una mesa de trabajo integral** conformada por varios actores sociales y políticos liderados por la Comisión para la Reforma Policial

desarrollando el documento de la doctrina policial (policial, 2012) donde se deja plasmada la filosofía, valores y principios de la misma, es el documento que sistematiza la política institucional.

Profesionalización policial: la profesionalización policial ha sido todo un proceso a lo largo de estos años. **La Escuela de Oficiales de la Policía**, para graduar oficiales con el grado académico de Licenciado en Ciencias Policiales (Libre, 2013), lo que ha sido un impulso al mejor funcionamiento policial, dándoles así oportunidades a personas miembros de la escala básica de la Policía Nacional Civil, es decir a Agentes, Subinspectores e Inspectores de Policía, a obtener el grado de Oficiales Terceros de Policía Nacional Civil.

Prevención del delito: El gobierno actual se ha caracterizado por la fuerte inversión a proyectos y programas tendientes a prevenir el delito, creando el **Tercer Viceministerio de Gobernación**, el cual se enfoca directamente en la prevención de la violencia y el delito en el país. Con el proyecto se trabaja con jóvenes y niños en actividades lúdicas que fomentan la prevención (Libre, Ministerio de Gobernación se reestructura, 2012), priorizando las zonas rojas en el país.

Tecnología al servicio de la seguridad. La revolución tecnología ha generado un cambio de paradigmas a todo nivel, por lo anterior las instituciones públicas también han iniciado a utilizar herramientas tecnológicas para la aplicación de seguridad y justicia y específicamente la Policía Nacional Civil ha tenido un resultado positivo, en virtud que la ciudadanía percibe mayor seguridad al conocer que varias zonas capitalinas con denominación de alta incidencia delictiva, ya cuentan con cámaras de circuito cerrado que permiten la prevención del crimen y la investigación e inmediata coordinación de unidades policiales ya que existen video vigilancias a través de las mismas; son un total de **5,000 cámara de circuito** cerrado con las que cuenta la institución policial y se encuentran en esperas de otra adquisición para poder cubrir lugares específicos donde se han cometido hechos criminales.

Fuerzas de tarea: Debido a la debilidad institucional de la PNC y a los crecientes fenómenos criminales que afectaban a la seguridad ciudadana, el Ministerio de Gobernación, a través del Viceministerio de Seguridad, diseñó estructuras operativas con cualidades específicas para abordar dichos fenómenos, esto se llevó a cabo en cumplimiento de la línea programática de incrementar las capacidades de las fuerzas de seguridad y defensa, tal y como lo establece la Política Nacional de Seguridad. En tal sentido, se crearon las llamadas “Fuerzas de Tarea”, como equipos de trabajo especializado para el abordaje de fenómenos criminales que si bien operarían en condiciones extraordinarias, se haría en cumplimiento del Estado de Derecho y en el absoluto respeto de los derechos humanos (Clavería, 2012).

Por lo tanto, bajo el plan estratégico 2012-2016 de Seguridad Interior Democrática se crean y establecen las funciones de las Fuerzas de Tarea bajo el **Acuerdo Gubernativo 77-2012**, en el cual se crean grupos de agentes policiales que trabajan en conjunto como una fuerza interinstitucional, con el Ejército de Guatemala para abordar los delitos de sicariato, extorsión, secuestro, homicidios, femicidios y robo de vehículos y celulares. Estas fuerzas de tarea han obtenido grandes resultados en la prevención del delito, por lo tanto se considera como una buena práctica dentro de la seguridad ciudadana, aunque lo ideal fuera, que no existiera participación de militares en dichas tareas.

El Salvador

Una buena práctica la constituye el Programa **de Reos de Confianza “Yo Cambio”**, donde reos con conocimientos varios aportan su tiempo y dedicación a capacitar a otros reos. Dicho esfuerzo se ha implementado, en su etapa inicial, sin gasto alguno, sólo el voluntariado correspondiente. Este programa permite que los reos cuenten con menos tiempo sin actividad productiva alguna y adquieran una instrucción que no tenían antes de ingresar al centro de detención.

En el análisis del gasto por áreas de gestión del Presupuesto General del Estado del ejercicio fiscal del 2014 se encuentra lo siguiente que US \$11.8 millones de dólares se han destinado para financiar la ejecución de **proyectos de inversión, de los cuales 3 corresponden a la Policía Nacional Civil**.

- a) US \$3.2 millones para el reemplazo de la flota vehicular.
- b) US \$1.4 millones para la ampliación del Sistema de Radiocomunicación. Y,
- c) US \$4.1 millones para la construcción y equipamiento básico de la Delegación Centro PNC.

Toda la información sobre las acciones implementadas en materia de seguridad ciudadana y especialmente el presupuesto y el gasto público se encuentran **disponibles en el portal de transparencia del Ministerio de Hacienda y en la página oficial del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública**.

Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo en El Salvador (SICDES), que contribuye a la transparencia y eficacia de la cooperación en el país, por medio del registro y la difusión de información de montos de cooperación recibidos. Además constituye un aporte en la construcción de una cultura de gobierno de cara a la gente, abierta a la ciudadanía facilitando su acceso a las capacidades de rendición de cuentas del Estado.

Honduras

Un aspecto que se debe resaltar en Honduras, es lo relacionado a la decisión política de **crear nuevas leyes e instrumentos políticos relacionados a la seguridad y justicia**, que están dirigidas a fortalecer dicho ámbito.

De igual manera, se han producido reformas legales con la misma finalidad (reforma de la Constitución de la República, reforma de la Ley del Ministerio Público, reforma al Código Procesal Penal etc.).

Se aprobó la **Ley de Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial en Materia Penal**. Antes, los jueces tenían mucha discrecionalidad sobre a quien debían o podían beneficiar con medidas sustitutivas de prisión. Estas medidas sustitutivas se aplicaban a delitos de narcotráfico, de crímenes relacionados con el crimen organizado. Por esta razón, había mucha impunidad. Dicha ley incorpora prohibiciones expresas sobre 21 delitos que no pueden tener medidas sustitutivas.

De igual manera, los jueces se sentían amenazados por no contar con las condiciones de seguridad apropiadas. Con esta nueva ley, los jueces cuentan ahora con medidas de seguridad como vehículos blindados y seguridad personal.

Se aprobó **la Ley Contra el Financiamiento al Terrorismo** y se reformó la Constitución de la República para autorizar la **extradición**.

Se aprobó la creación del **Consejo de Judicatura y la Carrera Judicial**.

Se inició un esfuerzo para depurar los operadores de justicia. Se creó la **Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Judicial**. Se fortaleció el sistema de ingreso de los operadores de justicia con la implementación de pruebas de confianza, pruebas sicométricas, pruebas toxicológicas, uso del polígrafo. Estos mecanismos son utilizados con los operadores de justicia y sus familiares de primer y segundo grado de consanguinidad. En este contexto, se aprobó la creación de la **Superintendencia de Aplicación de Pruebas de Confianza** y se impulsa un proceso de certificación en esta materia.

Se reformó la Ley del Ministerio Público y el Código Procesal Penal.

El delito de extorsión del impuesto de guerra, ha generado la implementación de varias medidas claves: **a)** La aprobación de la intervención de llamadas telefónicas; **b)** la creación de la Dirección de Inteligencia; **c)** la ampliación del tiempo de cárcel para dichos delitos, de 15 a 20 años de cárcel; **d)** Se bloqueó el ingreso y salidas de llamadas desde los centros de detención. En este último caso, para aquellas empresas de telefonía que permitan las llamadas desde estos puntos prohibidos, la primera multa es de un millón de dólares y la segunda vez, se les cancela la licencia de operación. Por estas medidas, se ha reducido este delito.

Se aprobó **la Ley de Protección del Espacio Aéreo**. Que implica que todas las aeronaves que no cuenten con Plan de Vuelo, que no se identifiquen, que vuelen a baja altura, la fuerza puede derribarlas.

Se aprobó la **Ley de Protección del Espacio Marítimo**, con las mismas características de la anterior.

Se aprobó la **Nueva Ley de Lavado de Activos**.

Se aprobó la **Ley de Portación de Armas**.

Se aprobó la **Ley de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles**, que pretende seguir las empresas de cartón que lavan dinero y activos.

En materia de asignación presupuestaria, **se ha incrementado los presupuestos de la Fiscalía, de las secretarías de Defensa y Seguridad**.

Se estableció la **Oficina de Bienes Incautados**, y se estableció que el 45% del valor de los bienes incautados se dirigirá a los operadores de justicia y el 45% a las instituciones de seguridad.

Pareciera ser que, los fondos destinados a atender la seguridad ciudadana, se han incrementado, lo cual denota una decisión política que va en el sentido de fortalecer dicho ámbito.

La creación por parte del estado de Honduras de instituciones u políticas encaminadas a brindar seguridad a los habitantes.

- Tasa de Seguridad Poblacional
- Policía Militar de Orden Publico
- Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Policía Tigres.
- Ley de Extradición
- Programas Sociales
- Mejoramiento del Sistema Educativo Nacional

La Tasa de Seguridad Poblacional, es un gravamen o impuesto que pagaran los hondureños por todas las transacciones bancarias que se realizarán, estos recursos son trasladados a un fideicomiso que posteriormente se invierte en todas las labores de seguridad a todos los operadores de justicia y en las labores de prevención de delitos.

Policía Militar de Orden Publico con competencia en todo el país, integrada por efectivos de las Fuerzas Armadas de Honduras, cuya función principal es dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 272 y 274 de la Constitución de la República para garantizar la Soberanía de la República, el mantenimiento y conservación del orden público, así como acudir en auxilio de la ciudadanía para salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en cooperación con la Policía Nacional.

La Policía Militar del Orden Público (P.M.O.P.) llevará a cabo sus tareas y acciones en coordinación con la Fuerza Combinada de Tarea Conjunta Interinstitucional creada por el Poder Ejecutivo.

Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Policía Tigres

Con esta ley el Estado de Honduras encamina su política de seguridad y establece la estrategia necesaria para combatir el delito en sus diferentes ámbitos.

La Policía Tigres Brinda protección física a todos los operadores de justicia u todas las personas involucradas en la seguridad del estado.

Ley de Extradición de Honduras.

La Corte Suprema de Justicia de Honduras, vía correspondencia, solicitó la aprobación de la ley, se nombró una comisión especial para elaborar el dictamen. En la ley “se regula el proceso o establece el proceso legal y jurídico que se efectúa al momento de conocer una solicitud de extradición”, Y se refiere al concepto, los pasos, cómo se sigue el canal de Cancillería, la solicitud que se hace y la que llega a la Corte.

Además, se le asigna el juez natural, que determina librar las órdenes de captura, luego establece las audiencias y el plazo máximo para la detención preventiva. También establece los medios de prueba mínimos requeridos e igualmente los tiempos para interponer los

respectivos recursos. Los magistrados de la corte suprema de justicia seguirán conociendo en primera instancia y segunda instancia” los casos de extradición ya que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son quienes reciben mayor protección por parte del Estado “y así la ley solo requeriría mayoría simple”.

Programas Sociales, por parte del Estado, los cuales están dirigidos a personas de escasos recursos **Bono 10 mil** es uno de los mejores programas de inclusión social, el programa **Vida Mejor** está dando muy buenos resultados en diferentes lugares del país donde se implementa.

Creación de instituciones que velan por la seguridad de niños y personas en zonas de alto riesgo, tal es el caso **Dirección Nacional de la Niñez Adolescencia y Familia (DINAF)**.

A inicio del año 2014 el gobierno en turno creo DINAF , antiguamente llamada INHFA, cuya política principal es la protección de niños o adolescentes en riesgo social, dada la finalidad en esta institución que requiere el apoyo económico del gobierno para que sigan operando normalmente, también hay organizaciones de caridad internacional que contribuyen , muchas veces sucedía que los fondos que financiaban esta institución era utilizados en otras actividades que no eran las de darles un albergue digno, educación y otras necesidades que se brindaban en ese centro .

Nicaragua

1. **La Policía Nacional**, ha sido objeto de un fortalecimiento institucional durante los años 2013 y 2014 y ha recibido mayor presupuesto, ha implementado de su propia cuenta programas de prevención de la violencia. Además, coordina con líderes comunitarios en muchos barrios de las distintas ciudades del país, para crear los Comités de Vigilancia Vecinal.
2. La creación de la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez en el año 1993.
3. **La Dirección de Asuntos Juveniles** ha desarrollado un enfoque sociológico de la problemática de los jóvenes con prácticas reñidas con la ley, tratando de establecer lazos de comunicación y diálogo para entender la lógica que los llevaba a actuar de esa manera y tratar de ofrecerles alternativas que les permita alejarlos de los vicios y la violencia.
4. **La Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DCySC)** es la expresión de un nuevo modelo policial. La novedad de esta instancia radica en el hecho de que su labor central es desarrollar una herramienta de trabajo y gestión local, con base a un diagnóstico y un plan integral nacido de la participación directa de los habitantes del lugar, para articular orgánicamente a la población con las delegaciones instituciones del Estado en el territorio, incluyendo las distintas expresiones operativas de la Policía Nacional, y el sector privado y no gubernamental.
5. **La Comisarías de la Mujer y la Niñez**, permitió canalizar una atención especializada a la violencia de género y la niñez, lo cual redujo sustantivamente la comisión del delito contra la mujer y la niñez, y ayudó a prevenir y preservar la vida. El componente femenino de la Policía Nacional alcanza un 43%. Adicionalmente se fue creando en el seno del cuerpo policial el enfoque de género como eje transversal que da como resultado el desarrollo de diversos eventos.

6. **Los Facilitadores Judiciales**, son auxiliares voluntarios del sistema de administración de justicia y su labor desactiva conflictos básicos locales que pueden llegar a convertirse en grandes y con desafortunadas consecuencias.
7. **Los Juzgados Especializados en Violencia**, fueron creados por la Corte Suprema de Justicia en el año 2011, con la finalidad de implementar una justicia penal especializada en violencia de género y canalizar por esa vía los casos judiciales en los cuales haya de por medio la violencia contra las mujeres.
8. **Los Planes Municipales de Seguridad Ciudadana**. En algunas alcaldías municipales de las zonas rurales del centro y norte del país, se han desarrollado planes de seguridad ciudadana pero se limitan a mantener una coordinación entre todas las delegaciones de las instituciones estatales con presencia en el municipio.
9. **El Ministerio de la Juventud** es una institución que nace en 2013 y contempla el impulso de proyectos dirigidos a la generación de empleo y autoempleo para jóvenes en riesgo, como parte de una política de promoción de la seguridad ciudadana.

Belice

Hay varias iniciativas que (con pocas excepciones) reciben de manera indirecta fondos públicos, y se realizan por las entidades de gobierno, por las Ong's de la sociedad civil, por entidades del sector privado y la ciudadanía. Algunos de estos programas son los siguientes:

- Programa '*Restaurar Belize (Restore Belize)*' adscrito a la 'Oficina del Primer Ministro'
- Programas específicos del Estado con la ciudadanía, que impulsa la Policía (en el marco de la 'Policía Comunitaria'):
 - 'Programa Policial de Educación en Prevención del Delito' (Police Crime Prevention Educational Program (PCPEP),
 - 'Programa para Primeros Delincuentes' (Police First Offenders Program),
 - 'Comités de Enlace Ciudadano' (Policy Citizen Liaison Committees), 'Patrullas Ciudadanas' (COPS),
 - 'Programa de Alguaciles Especiales', 'Haciendo lo Correcto' (Do The Right Thing),
 - 'Programa de Agentes Especiales' (Special Constables Program),
 - 'Jóvenes Cadetes de Policía' (Belice Youth Cadet Corp),
 - 'Educación para Resistir el Abuso de Drogas' (Drug Abuse Resistance Education).
- Programa del Estado con la Ong privada 'Fundación KOLBE', con apoyo del Club Rotario para el manejo administrativo y educacional de la Prisión Estatal.
- Programa de la Municipalidad de Belice con la empresa privada (Constructora CISCO) para dar empleo a miembros de 'pandillas juveniles' ("gangs").

- Proyecto 'Alto al Crimen' de la Policía Comunitaria, ('Crime Stoppers Belize and Community Policing Project') patrocinado por CARSI (Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana)
- Programa 'Jasmine Alert', de asociación voluntaria entre las entidades estatales de aplicación de la ley, emisoras de radio, agencias de transporte, y la industria inalámbrica; para activar un "boletín urgente" en casos de delitos contra las personas, como secuestro.

"b.2 Elaborar una propuesta de mecanismos efectivos y transparentes de asignación de los recursos públicos para fortalecer la seguridad ciudadana en el ámbito regional".

En esta materia, tal como se ha indicado antes, no son muchas las experiencias exitosas que se pueden mencionar. Sin embargo, existen dos acciones que fueron implementadas en igual número de países centroamericanos que deben ser resaltadas:

- 1) **La Tasa de Seguridad Poblacional** que se implementó en Honduras, es un gravamen o impuesto que pagaran los hondureños por todas las transacciones bancarias que se realizan, estos recursos son trasladados a un fideicomiso que posteriormente se invierte en todas las labores de seguridad, los operadores de justicia y en las labores de prevención de delitos.

Dicha Tasa de Seguridad Poblacional, tiene carácter temporal por cinco años, por medio de la cual graba las operaciones en las instituciones financieras con una tasa de dos lempiras por millar o fracción de millar. Dicho gravamen representa un ingreso de 85 millones de dólares aprox. por año para fortalecer la seguridad y la justicia.

En El Salvador y Guatemala, se intentó implementar una tasa de seguridad similar a la de Honduras. Sin embargo, los principales órganos de representación de las empresas privadas en ambos países presentaron recursos de inconstitucionalidad, los cuales prosperaron a su favor y fueron suspendidas dichas normativas.

- 2) En el caso de Guatemala, la única disposición presupuestaria que se refería específicamente al presupuesto de las entidades relacionadas a la seguridad estuvo contenida hasta el año 2009 en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97 pero ya no está vigente y decía **"que el presupuesto asignado a cualquier ministerio que implique cuerpo de seguridad o seguridad ciudadana, no podrá ser objeto de disminución, transferencia o utilización para otro renglón que el previsto en el presente decreto"**. Por lo tanto, ésta podría ser una buena práctica que debería ser considerada a incluir en las leyes relacionadas a los presupuestos generales de las naciones centroamericanas.

Algunas sugerencias en dicha materia:

- a) Para poder determinar con cierto grado de certeza la magnitud del esfuerzo financiero que los países pueden y deber realizar en materia de seguridad ciudadana, es pertinente elaborar un diagnóstico completo de la base legal y de la

institucionalidad con que cada país cuenta en materia de seguridad y justicia. Este diagnóstico debe incluir el gasto público en empresas privadas de seguridad.

- b) Se deben buscar los mecanismos para poder ejecutar de manera adecuada y completa lo asignado en materia de seguridad ciudadana de los presupuestos de generales de los Estados.
- c) El aumento de los recursos para el financiamiento de programas de fortalecimiento de la seguridad ciudadana requieren de mayores ingresos provenientes de los impuestos o bien de los recursos del crédito público, pero definiendo con claridad hacia dónde y en que rubro o renglón presupuestario estará destinado el recurso (políticas públicas, estrategias, programas, entidades de Estado).

Sugerencias para ser implementadas por los organismos legislativos

La elaboración de este componente de la ampliación, responde a la solicitud expresa por parte del Diputado Oliverio García Rodas, Presidente de la Comisión Interparlamentaria de Seguridad y Administración de Justicia del FOPREL, durante la reunión sostenida el 8 de abril pasado en la sede del FOPREL.

Es importante resaltar previamente que, además de las disposiciones como las señaladas antes, que se orientan específicamente al ámbito de la seguridad ciudadana, sin los estudios correspondientes es complejo identificar otros mecanismos “efectivos y transparentes de asignación de recursos públicos para fortalecer la seguridad ciudadana” de manera exclusiva.

El Presupuesto Nacional o Presupuesto Fiscal describe los ingresos y egresos del sector público, es un mecanismo redistributivo del ingreso nacional y por lo tanto refleja la política fiscal del país la que impacta en la política monetaria y en la integridad de las políticas económica, social y de seguridad.

La direccionalidad del Presupuesto Nacional, representa un reto para el Estado y la sociedad, ya que constituye el instrumento para traducir en acciones concretas las propuestas de desarrollo, con el propósito de lograr que la integralidad de las políticas públicas privilegien, como factor central, el desarrollo humano y, en este caso, la seguridad ciudadana.

La elaboración de los presupuestos nacionales en materia de seguridad ciudadana deben sustentarse en instrumentos como acuerdos y pactos nacionales, los planes de gobierno, las políticas y las estrategias vigentes de cada país y, los compromisos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y el Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

De las cuatro etapas básicas del proceso presupuestario de la Administración Pública - elaboración, aprobación, ejecución y control- la elaboración y ejecución del presupuesto están básicamente a cargo del Poder Ejecutivo, mientras que la aprobación y control caen bajo la responsabilidad del Poder Legislativo.

Esta división de responsabilidades tiene como origen fundamentos republicanos, de controles y contrapesos para una equilibrada división del poder, esenciales en una ley con tanta importancia como la de Presupuesto, la cual refleja la distribución de los recursos del Estado, así como su financiamiento.

El Congreso tiene limitaciones en cuanto a capacidad técnica y herramientas tecnológicas e institucionales para evaluar en profundidad el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo. Estas carencias también dificultan las posibilidades reales de llevar a cabo un efectivo control de la ejecución presupuestaria. Ambas tareas son complejas y el Congreso –y en particular las comisiones de finanzas públicas deben dedicar energía y recursos también a analizar otras cuestiones propias de la dinámica parlamentaria.

Además, dentro de sus objetivos principales se contempla la elaboración de información analítica respecto del impacto presupuestario de proyectos de ley u otro tipo de medidas, así como el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o provenientes del Poder Ejecutivo.

De esta cuenta, se requiere proveer a los organismos legislativos de los insumos necesarios para realizar un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria (*fiscalización presupuestaria*).

Propuestas

- 1) Fortalecer los vínculos sistemáticos en las tareas de supervisión presupuestaria entre las contralorías de cuentas y los organismos legislativos.

Generalmente, las contralorías de cuentas tienen el carácter de institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos y egresos de los organismos del Estado, los municipios, las entidades descentralizadas y las autónomas, pero en el ejercicio de tareas de control debe existir un ligamen con el organismo que, por naturaleza, ejerce el control político, es decir el Organismo Legislativo, de cuyo ejercicio no debe escapar el control presupuestario en su fase ejecutiva.

- 2) Fortalecer la capacidad institucional de las comisiones de finanzas de los organismos legislativos, dotándolas del equipo humano y técnico pertinente.

Dichas comisiones tienen bajo su responsabilidad, en primera instancia legislativa, muchas competencias (la actividad de finanzas estatales, la determinación de impuestos, asuntos relativos a la moneda nacional, la deuda pública y el análisis de tratados, convenios y protocolos internacionales que representen alguna obligación económico financiera para el Estado, exoneración de impuestos y/o medidas arancelarias y aduaneras especiales, etc) lo cual dificulta especializarse en el ejercicio de control. El fortalecimiento de sus capacidades puede ser un factor

clave para llevar a cabo un mejor ejercicio de su función de análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto de la Nación y de la fiscalización política presupuestaria a los otros organismos del Estado.

- 3) Estudiar la posibilidad y conveniencia de impulsar en los Organismos Legislativos de Centro América la conformación de una Comisión Legislativa de Análisis Presupuestario, que se dedique de manera exclusiva a esta función, con integración proporcional, donde la oposición haga oír su voz. Esta comisión tendría una función primordial en la tarea de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria del Estado. En ese sentido, el control político en general y en particular el presupuestario, ejercido de modo responsable, legitima el gobierno y en buena medida, aleja las tentaciones dictatoriales, los abusos y la corrupción.
- 4) Con el objetivo de los presupuestos relativos a la seguridad ciudadana en cada país de Centro América cuenten con sustentabilidad técnica, se recomienda elaborar para cada país un marco de referencia relativo al calendario presupuestario que incluya línea de tiempo. Dicha herramienta permitirá que todas las instituciones ejecutoras de alguna tarea relacionada a la seguridad ciudadana no pierdan de vista los momentos de mayor importancia en el proceso de preparación del Presupuesto General de la Nación en su etapa de formulación (Elaboración de los Planes Operativos Anuales, elaboración de los anteproyectos de presupuestos, presentación y cabildeo ante el Ministerio de Finanzas o Hacienda en la búsqueda de la validación correspondiente.
- 5) Constituir en todos los organismos legislativos de Centro América la Dirección de Análisis y Seguimiento Presupuestario y Económico.

El mejor ejemplo de esta medida lo encontramos en Nicaragua. Dicha unidad esta enlazada con la Contraloría General de la República y el Sistema Integrado de Gestión Administrativa, Financiera y de Auditoría SIGFA, que es una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Está enlazada además, con todas las instituciones de gobierno por mandato de la Ley 550 (Ley de administración Financiera y Régimen Presupuestario). Todas las alcaldías están en línea y las que no lo están llevan físicamente sus datos a la Dirección y se les habilitan equipos para que ingresen los mismos.

Otro ejemplo en el mismo sentido, lo encontramos en Guatemala, donde el Congreso de la República instituyó la Oficina de Transparencia Presupuestaria, la cual tiene como función principal “brindar asesoramiento técnico, información clara y sencilla, pero a la vez fundamentada, y herramientas de análisis a los legisladores del Congreso en materia de la ejecución presupuestaria del Estado.

Otra función de dicha oficina, es mejorar el asesoramiento a los legisladores y asesores durante el proceso de elaboración, presentación, discusión y aprobación del presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado, por medio de la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional.

Además, debe elaborar y presentar análisis de impacto fiscal de propuestas legislativas y responder consultas referidas a temas de finanzas públicas realizadas por miembros del Congreso.