

Índice

**de Seguridad
Pública y Ciudadana
en América Latina
El Salvador, Guatemala
y Honduras**



Donadio, Marcela
Índice de seguridad pública y ciudadana en América Latina : El Salvador, Guatemala y Honduras. - 1a ed. - Buenos Aires : RESDAL, 2011.
96 p. ; 279x216 cm.

ISBN 978-987-25167-5-8

1. Seguridad Pública. I. Título.
CDD 364

Fecha de catalogación: 25/08/2011

Dirección

Marcela Donadio

Coordinación

Patricio Maffei Gaido

Liza Zúñiga Collado

Con la colaboración de

Samanta Kussrow

Paz Tibiletti

La asesoría académica de

Carmen Rosa de León Escribano

Juan Rial

Las investigaciones especiales de

Roberto Cajina

Mariel Fernández

Coordinación versión electrónica

María Teresa Vera

Diseño gráfico

Rubén Longas

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

<http://www.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva

Av Corrientes 1785 – 5° J - (1042) Buenos Aires,
Argentina

Tel: (5411) 4371-3822 - Fax: (5411) 4371-5522

secretaria@resdal.org.ar

Copyright RESDAL

Hecho el depósito de ley

Impreso en Argentina

Esta publicación
recibió el apoyo de:





Presentación	5
<i>Marcela Donadio</i>	
El Contexto	7
El Salvador	13
Guatemala	35
Honduras	57
Subregional	79
Análisis	
Seguridad pública, seguridad ciudadana: sobre información y lenguaje	88
<i>Juan Rial</i>	
Reforma policial en América Latina: esfuerzos esporádicos y agenda pendiente	89
<i>Lucía Dammert</i>	
Gestión de la seguridad en El Salvador: lecciones y desafíos	91
<i>Edgardo Alberto Amaya Cobar</i>	
La aspiración de la seguridad y la justicia en Guatemala	93
<i>Carmen Rosa de León Escribano</i>	
Honduras: Inseguridad, Estado y Sociedad	94
<i>Leticia Salomón</i>	

Presentación

La seguridad está lejos de ser una discusión teórica. Es una necesidad vital, un sentimiento primario que contextualiza nuestras decisiones, anhelos, desafíos, posibilidades y dificultades. No es una cuestión de disputa de banderas políticas ni un favor de los representantes, es una política que el Estado diseña y sostiene para legitimar su propia existencia como garante del contrato que une a los ciudadanos bajo una misma forma política. La seguridad permite ejercer el derecho a vivir en paz aprovechando y gestando oportunidades de desarrollar la vida propia y la de los seres queridos. El ambiente de inseguridad arrebató ese derecho, descontextualiza la psiquis e interrumpe el desarrollo vital.

Varias de las discusiones sobre seguridad / inseguridad en gran parte de los países de la región latinoamericana se explican por la debilidad de las concepciones sobre el Estado y los derechos de los ciudadanos. El Estado es la representación política antes que el dueño de aspiraciones, sentimientos y proyectos; los representantes no poseen el Estado sino que lo ocupan transitoriamente. Así, los debates y respuestas enérgicas a las demandas ciudadanas (o su negación, tal como se observa en las comunes descalificaciones de la opinión ciudadana como "percepciones que no consideran hechos") son confusiones del papel de representación; un cambio en la forma en que los representantes se ven a sí mismos y en cómo los ciudadanos los ven a ellos o al poder que efectivamente tienen, daría salud al régimen democrático.

En la conformación de un espacio vital seguro, y siempre que existe un Estado, las instituciones juegan un papel clave. En ellas vive el Estado, a través de ellas desarrolla las políticas y los marcos legales y aplica las normas que nos alcanzan a todos. Las fortalezas o las debilidades de esas instituciones tienen todo que ver con el desarrollo de un ambiente de seguridad.

Es justamente dicho ambiente de seguridad el que ocupa las preocupaciones y los anhelos de los habitantes de gran parte de América Latina, en especial en la última década al calor del aumento de los índices de criminalidad. Es un tema central de agenda, relacionado con las alternativas de la construcción de regímenes democráticos y de las instituciones que lo expresan.

El Índice de Seguridad Pública y Ciudadana encara directamente esta problemática institucional y las claves de fondo de las capacidades estatales para proveer seguridad en la región. Avanza desde la premisa de las instituciones deben incorporarse al análisis seguridad-desarrollo que ha dominado el ambiente regional: el campo de la formulación de política, de las capacidades para manejar el sector de la seguridad, y los indicadores de cómo se construye un aparato estatal que en colaboración con la sociedad civil encare los problemas de la seguridad, era una materia pendiente. Es un programa que nace de la vocación de RESDAL de trabajar para la construcción de instituciones democráticas, combinando las capacidades de quienes se desempeñan en el Estado y de quienes trabajan desde la academia y la sociedad civil. Y del objetivo de proveer instrumentos útiles para la discusión, para el análisis, y para la toma de decisiones.

Esta primera entrega está dedicada a tres países de América Central que comparten fronteras pero también problemáticas: El Salvador, Guatemala y Honduras. Si bien cada uno de los casos estudiados es diferente y presenta particularidades que responden a su contexto político, histórico y social, pueden observarse ejes transversales que hacen al escenario de seguridad,



tales como los recursos económicos, la problemática migratoria, la colaboración de las fuerzas armadas con las policías, o la cooperación internacional.

El proyecto se inició en 2009 gracias al financiamiento del National Endowment for Democracy (NED), institución a la que agradecemos la confianza y el apoyo para llevar adelante un proyecto nuevo y lleno de desafíos. Se construyó así un programa que se basa en una premisa: más allá de políticas y datos coyunturales, una base democrática necesita construir (o reconstruir) instituciones. Necesita contar con datos que sostengan la discusión (la ausencia de series estadísticas en la región, por ejemplo, es notoria), con informaciones cruzadas sobre las estructuras y capacidades policiales. Necesita entrevistar a los actores, a los que llevan la parte estatal y a los que analizan las políticas, para desentrañar y recoger lo que desde su práctica cotidiana pueden aportar.

La investigación publicada se basa en gran parte en un trabajo de campo en los tres países que incluyó más de cien entrevistas con los principales actores. Durante varios meses, diversos equipos realizaron las entrevistas y recolectaron la información, sostenidos además por los aportes de miembros de la red en esos países. La colaboración de todos los sectores fue enorme, y a lo largo de esas entrevistas pudieron percibirse las posibilidades y los anhelos del recurso humano de estos maravillosos países. Ministerios, policías, congresos, organizaciones sociales, procuradurías, cooperaciones internacionales, fuerzas armadas, abrieron sus puertas para contar sus programas y expresar sus visiones. A todos ellos debe en realidad agradecerse este producto, que esperamos sirva para que desde distintos lugares pueda apoyarse el proceso que están llevando adelante.

La forma de presentar la información responde al punto que más preocupaba desde los inicios del proyecto: cómo la seguridad se entronca en un contexto político, histórico, económico, con diversos actores que interactúan, intereses que se ponen en juego a la hora de los programas, fondos que alejan o acercan los horizontes; el contexto también de un tema que por su peso impacta de lleno en posibilidades y resultados electorales. La comprensión del entramado contó con la inestimable colaboración de Carmen Rosa de León Escribano y de Juan Rial, expertos regionales que conocen a fondo estos complejos escenarios. Es un análisis institucional que invita a una lectura profundamente política del tema en una perspectiva histórica lejana a lo coyuntural y cercana al proceso de construcción democrática.

La información presentada muestra un sector que ha realizado reformas y avances sustantivos y que tiene, al mismo tiempo, desafíos mayores en términos políticos y presupuestarios para lograr un mayor desarrollo. Esperamos que esta herramienta permita a quienes toman decisiones mirar con distancia el sector en el que están involucrados; que el mundo académico pueda encontrar elementos para sus estudios y análisis; y que la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional encuentren un panorama que colabore a sus estrategias. En definitiva, todo lo que se ha hecho tiene un principal objetivo: iluminar una discusión dolorosa y clave para la vida de nuestras sociedades.

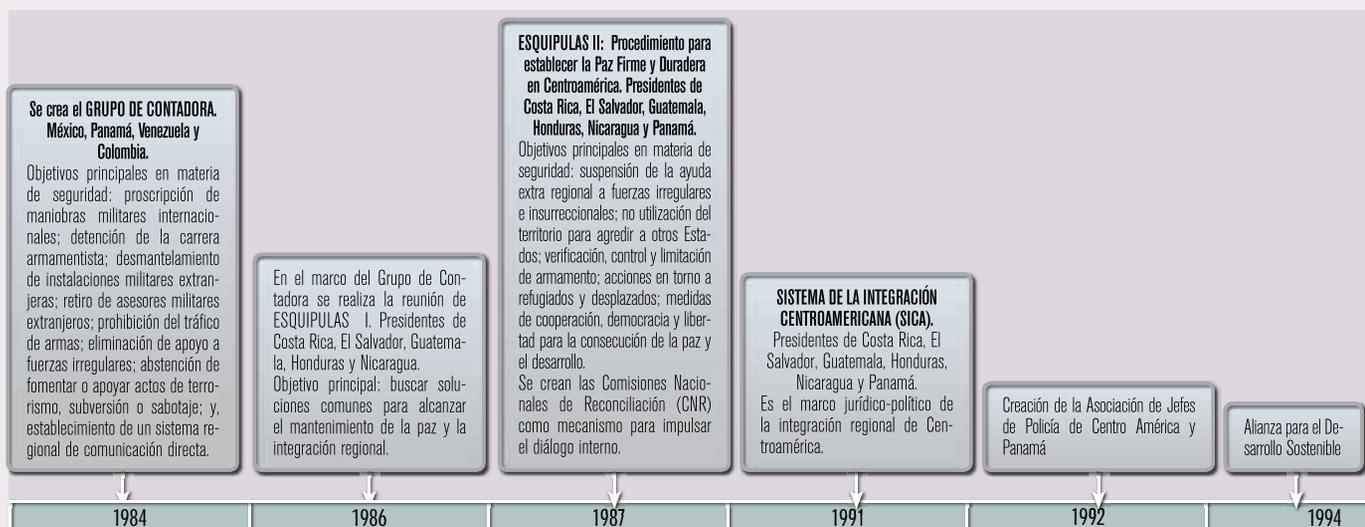
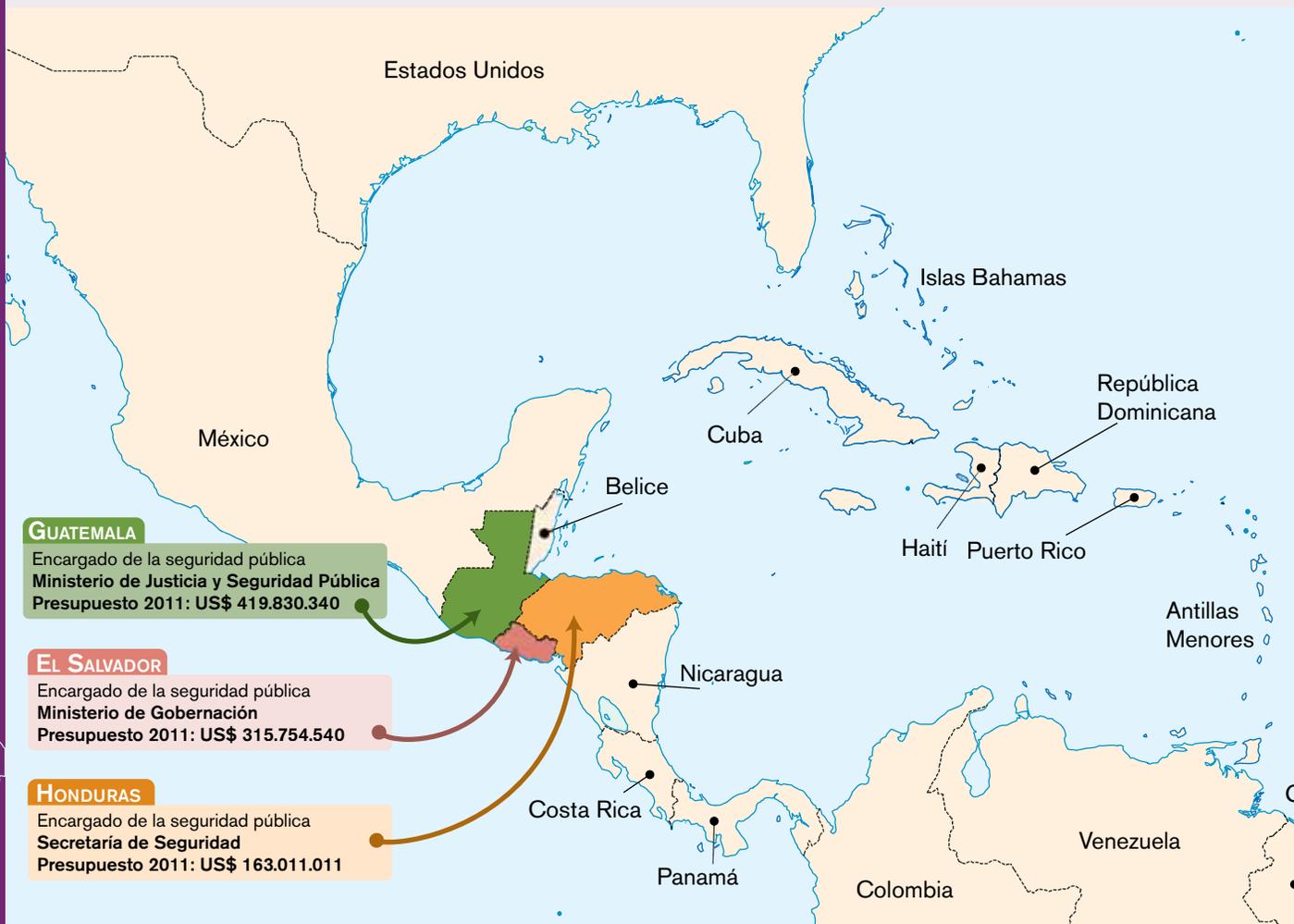
Marcela Donadio
Agosto 2011



Contexto

El contexto nacional y regional de la seguridad

Múltiples factores conforman un contexto de seguridad e inciden en el desarrollo y en la vida cotidiana de la sociedad. En la región centroamericana conviven temas como la presencia de un canal mayor de comercio internacional (Panamá), la frontera inmediata de dos países que implementan actualmente políticas contra el narcotráfico y el crimen organizado (México y Colombia), la presencia mediata del mayor mercado de consumo de droga y la cercanía de una misión de las Naciones Unidas con fuertes elementos de seguridad (Haití).



Fuente: **El Salvador:** Ley de presupuesto general del Estado 2011. PBI y deuda pública bruta 2010: World Economic Outlook Database, FMI. Remesas familiares 2010 Banco Central de Reserva de El Salvador. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010 y superficie territorial: Dirección General de Estadística y Censos. Policía Nacional Civil. **Guatemala:** Ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2011. PBI, deuda pública bruta y tipo de cambio – valor del dólar 2010: World Economic Outlook Database, FMI. Remesas familiares 2010 y superficie territorial: Banco de Guatemala. Proyecciones a 2010, Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos 2010: Instituto Nacional de Estadísticas



PBI, 2010
 El Salvador: US\$ 21.700.000.000
 Guatemala: US\$ 41.471.000.000
 Honduras: US\$ 15.347.000.000

Deuda Pública, 2010
 El Salvador: US\$ 11.024.000.000
 Guatemala: US\$ 9.955.831.266
 Honduras: US\$ 4.042.827.004

Remesas Familiares, 2010
 El Salvador: US\$ 3.430.900.000
 Guatemala: US\$ 4.126.784.100
 Honduras: US\$ 2.525.700.000

Principales productos exportados, 2010

- Café
- Hullas
- Azúcar de Caña o Remolacha
- Sacarosa Químicamente Pura
- Polímeros de Etileno
- Cocos, Nueces del Brasil y Nueces de Marañón
- Grasa de Cerdo

Aspectos Sociales



Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. El modelo centroamericano de seguridad democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas.

Creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas

Plan regional contra el crimen organizado

Constitución de la Comisión de Jefes/as, Directores/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe.

Inicio de la Iniciativa Mérida. En ese momento, la iniciativa abarcaba, además de México, los países de Centroamérica y el Caribe.

Inicio de la **Iniciativa CARSI (Central America Security Initiative)**. La misma surge de la separación de la Iniciativa Mérida, cual continúa vigente para México. Se crea el CARSI (para tratar los temas en Centroamérica) y el CABSÍ (para los países del Caribe).

Estrategia de Seguridad de Centroamérica

1995

1997

2001

2007

2009

2011

de Guatemala. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – CELADE. Policía Nacional Civil. **Honduras:** Decreto-Ley de presupuesto general de ingresos y egresos de la República para el ejercicio fiscal 2011. PBI, deuda pública bruta y tipo de cambio – valor del dólar 2010: World Economic Outlook Database, FMI. Remesas familiares 2010: Banco Central de Honduras. Proyecciones a 2010, Series y superficie territorial: Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. Direcciones de la Policía Nacional. **Fujos de exportación y principales productos exportados:** Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica – SIECA.



Resumen Ejecutivo

Este libro presenta el sistema de seguridad pública actual en tres países de la región centroamericana. El capítulo de contexto refleja indicadores básicos que influyen de forma directa en la cuestión de la seguridad. Posteriormente se desarrollan capítulos para cada país que comienzan con el desarrollo histórico de la seguridad, enfatizando las dos últimas décadas de reformas y cambios.

Teniendo presente las particularidades de cada caso usted podrá encontrar:

Distribución presupuestaria del sector

Se analiza el presupuesto actual para la seguridad y una serie histórica, tanto de las diferentes instituciones vinculadas con la temática como con relación al PBI.

Panorama institucional de los actores de seguridad

De forma dinámica se esquematiza la complejidad de un escenario en el que intervienen diversas instituciones. Se grafica y explica la interacción entre ellas y la dinámica de cooperación existente entre los diferentes sectores del Estado.

Configuración de ministerios y secretarías

Enfoca en los encargados de la seguridad pública, refleja en detalle organigramas, funciones y competencias, sus presupuestos actuales e históricos y las diferentes políticas y programas que están desarrollando.

El nivel nacional y local

Muestra el escenario en el que se entrecruzan y relacionan las iniciativas nacionales con aquellas de nivel local en forma de programas y acciones vigentes.

Instituciones policiales

Expone la estructura institucional de los cuerpos policiales; entre otros datos encontrará la distribución territorial y orgánica del personal, el presupuesto asignado, organigramas y funciones. Explica la estructura de la carrera policial y su sistema de formación. Presenta también los mecanismos de control y disciplina.

Sistemas penitenciarios

Describe las características del sistema, la institución encargada de su control y regulación, los planes aplicados y la composición de la población penitenciaria.

Control migratorio

Presenta a las instituciones involucradas, cifras de tránsito migratorio y de deportaciones. Grafica la composición de rutas y carreteras principales y los pasos de frontera.

El papel de las fuerzas armadas

Introduce la cooperación militar en seguridad pública en términos de personal, programas y relación con los cuerpos policiales, penitenciarios y migratorios.

La seguridad privada

Detalla las regulaciones básicas para la prestación de servicios de seguridad privada, personal actual declarado en las empresas y armas registradas.

La subregión

El último capítulo resalta la dinámica subregional de cooperación y los mecanismos existentes (SICA, Comisión de Jefes y Jefes de Policía, entre otros). Compara los modelos institucionales y policiales de El Salvador, Guatemala y Honduras, y los principales ejes de cooperación internacional.

Análisis

Cinco expertos mayores en temas de seguridad analizan los puntos principales de la situación de seguridad pública en Centroamérica.

Para considerar: cuestiones transversales

Instituciones policiales relativamente nuevas y con escasos recursos

Las instituciones policiales son de reciente creación o consolidación. Los problemas de capacidad de los cuerpos policiales para hacer frente a la problemática de seguridad van más allá de las cuestiones presupuestarias. Se necesita desarrollar capacidad operativa y capacitación acorde a las tipologías de criminalidad que cada país maneja.

Presupuesto, crecimiento económico y recaudación tributaria

En los últimos cinco años el presupuesto de seguridad creció un promedio de 203% en los tres países al calor del crecimiento del PBI. La mayoría de los recursos continúa siendo destinada a gastos corrientes (96% se asigna a remuneraciones y otros rubros), dejando poco margen para gastos de capital. La proliferación de agencias de seguridad privada y los costos que se pagan para ella contrasta con una baja recaudación impositiva que es uno de los factores centrales de las dificultades presupuestarias.

Criminalidad y desconcierto en aumento

Al tiempo que suben los índices de actividad criminal los procesos políticos buscan acciones que respondan a la presión de la opinión pública que no siempre se piensan en un mediano y largo plazo. Las instituciones y programas proliferan en ocasiones sin mucha coordinación entre sí. Se requiere un mayor liderazgo institucional que congrege y coordine las iniciativas así como un papel activo de los Congresos.

Papel de la cooperación internacional

Un Estado sub-financiado depende en gran parte de la cooperación internacional para sostener muchos de los programas de política. Los esfuerzos deben apuntar al sistema, no a áreas aisladas de instituciones independientes; mejorar la institución policial, por ejemplo, supone trabajar al mismo tiempo sobre el resto del aparato de prosecución criminal.

El apoyo de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas colaboran con la policía y en labores sociales más allá de su estricta formación y capacitación, realizando un aporte a la sociedad. Si bien existe la idea de que debería utilizarse sólo como medida de excepción, se ha aplicado recurrentemente en los últimos años.

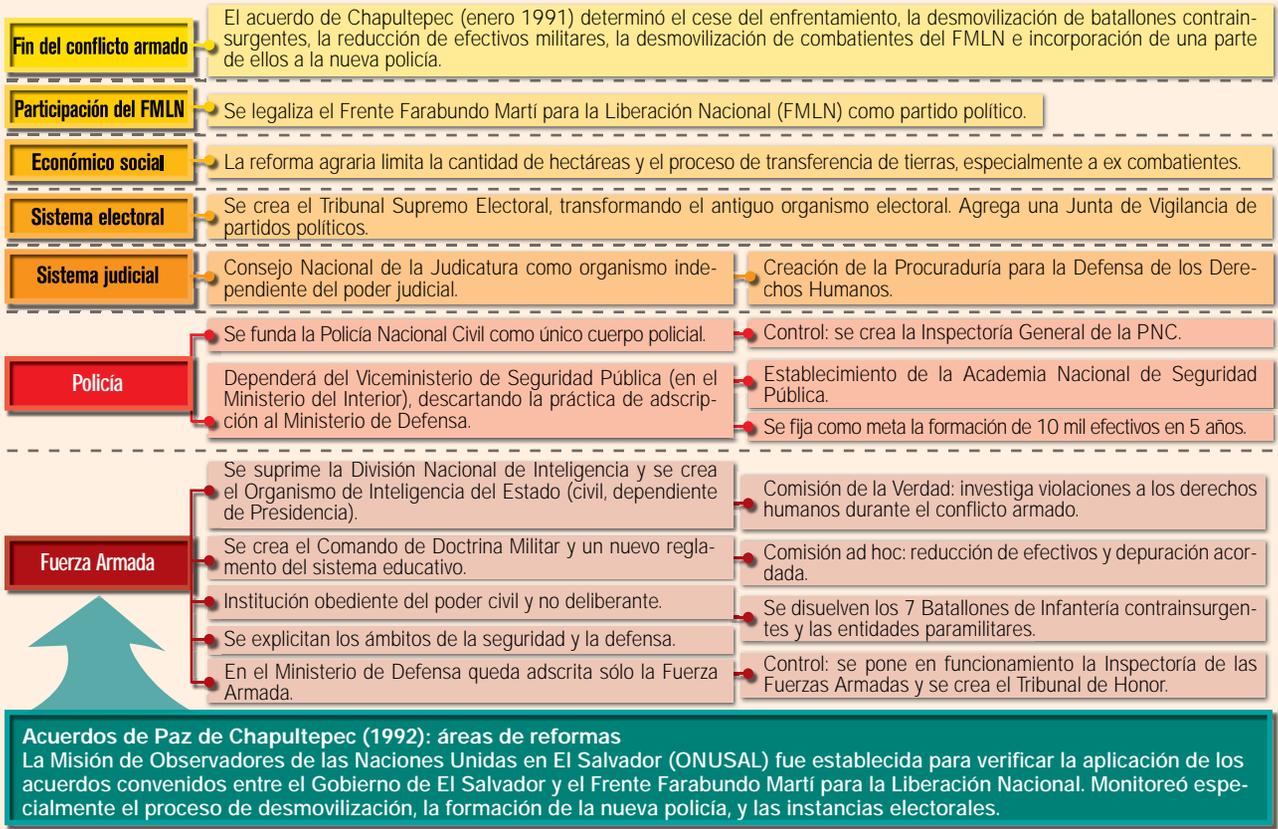
Se observa necesidad de evaluación y control respecto al impacto de la colaboración militar en seguridad pública.

Necesidad de coordinación regional

Los esfuerzos de coordinación regional se han incrementado en los últimos años, especialmente a través de la elaboración de las Estrategias de Seguridad del SICA en 2007 y 2011. También se han desarrollado otros ámbitos de cooperación, como reuniones de comandantes fronterizos o de jefes policiales, que merecen mayor atención y esfuerzos presupuestarios. El progreso de mecanismos de intercambio de información en tiempo real constituye un desafío mayor.

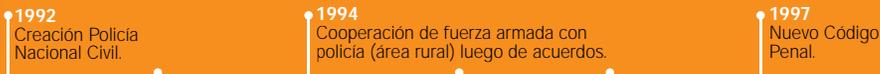


El Salvador



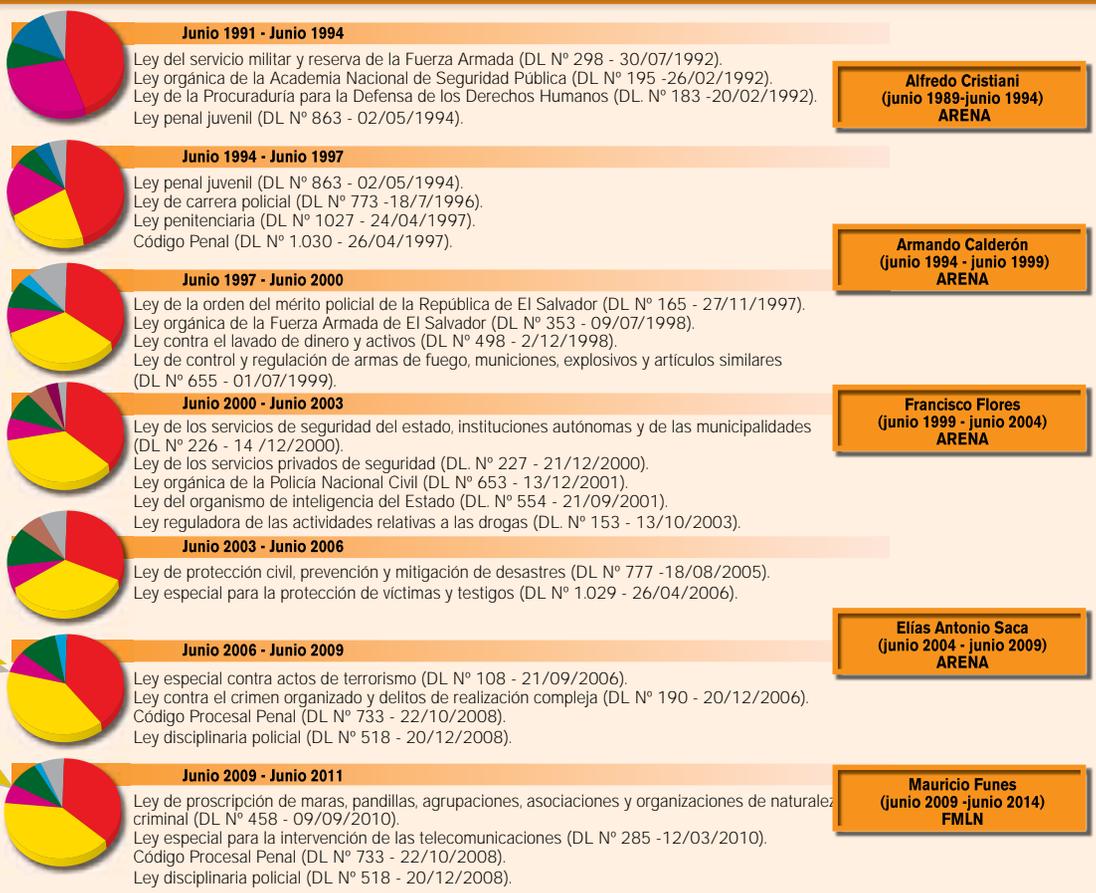
Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992): áreas de reformas

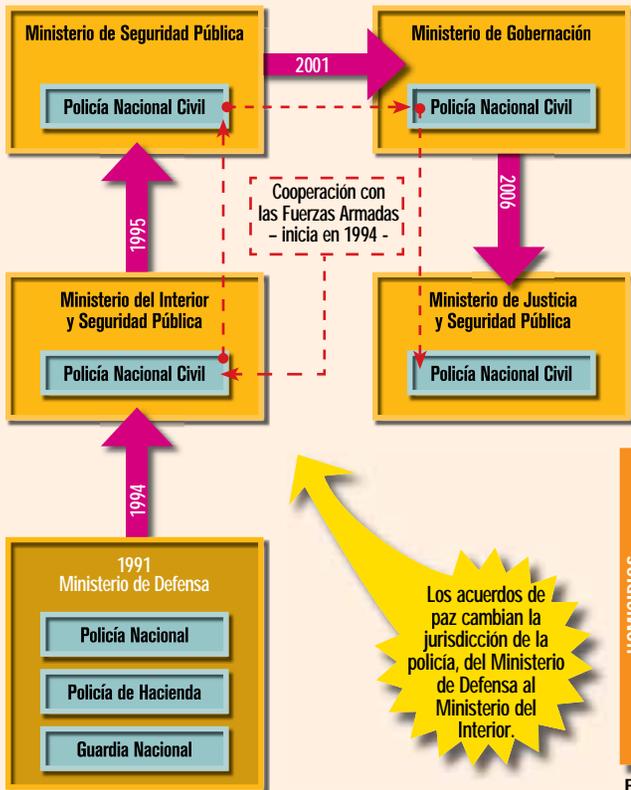
La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) fue establecida para verificar la aplicación de los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Monitoreó especialmente el proceso de desmovilización, la formación de la nueva policía, y las instancias electorales.



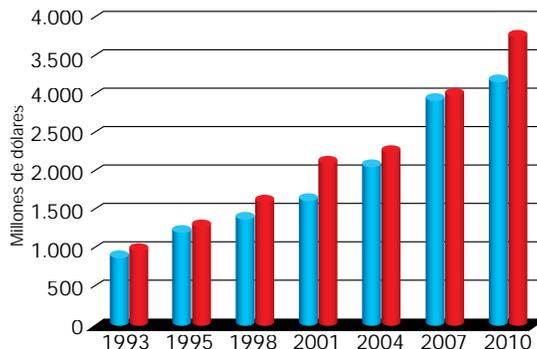
Post-acuerdos de paz: Reorganización de instituciones, principalmente a través de la creación de la Policía Nacional Civil. La Fuerza Armada se reduce de 35.714 a 17.714. Se desarrolla el cuerpo principal de un nuevo marco legislativo, código penal, ley de policía, de creación de la academia de seguridad pública, entre otros.

- Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).
- Partido Demócrata Cristiano (PDC).
- Partido de Conciliación Nacional (PCN).
- Cambio Democrático (CD).
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).
- Centro Democrático Unido (CDU).
- Partido Acción Nacional (PAN).
- Otros





Ingresos y gastos del Estado (administración central 1993 - 2010)



(1) Incluye donaciones.
(2) Incluye concesión neta de préstamos (transacciones del gobierno en títulos de crédito frente a otros).

Fuente: Base de Datos Económica-Financiera del Banco Central de Reserva de El Salvador.

HOMICIDIOS	Año	Cantidad de Homicidios	Tasa cada 100.000 habitantes
	1999	2.544	41,3
	2000	2.696	43
	2001	2.374	44,2
	2002	2.346	36
	2003	2.388	36
	2004	2.933	43,4
	2005	3.812	55,4
	2006	3.928	56,2
	2007	3.497	60,9
	2008	3.179	55,3
	2009*	4.382	71,9
	2010*	4.004	60,7

Fuente: Anuarios Estadísticos del Instituto de Medicina Legal de El Salvador.

*Al cierre de esta publicación, los datos para 2009 y 2010, se encuentran en proceso de verificación por la Mesa Técnica. Las cifras reflejadas representan los homicidios registrados por el IML.

2003
Lanzamiento Plan Mano Dura.

2006
Creación Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

2010
Estrategia Apoyo a Municipios.

Recontextualización: Desarrollo de políticas y planes de la llamada mano dura. Atención legislativa a amenazas no tradicionales a la seguridad.

Institucionalidad: Énfasis en consolidación institucional, papel del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en el sistema, programas de prevención y proyectos en el nivel local.

Distribución de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria para 2010 fue de
US\$ 2.942.550.900



En promedio, cada habitante de la población económicamente activa (PEA) tributa por año
1.140 dólares



274 dólares
de ese total se asignan a Educación



182 dólares
de ese total se asignan a Salud



235 dólares
de ese total se asignan a Justicia y Seguridad



91 dólares
se asigna a la Policía Nacional Civil

Se encuentra en discusión una ley de impuesto extraordinario para seguridad ciudadana que gravaría (entre 0,5% y 1,5%) patrimonios mayores a 500.000 dólares en un lapso de tres años.

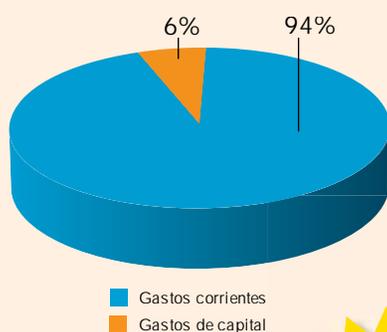
Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado para 2011. Informes de Gestión Financiera del Estado para los años 2010. PEA: Banco Central de Reservas.

Detalle total del Área de Justicia y Seguridad Pública en serie histórica y actual. Incluye el Órgano Judicial, Fiscalía General de la República, Consejo Nacional de la Judicatura, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Gobernación y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Presupuesto para el Área de administración de justicia y seguridad ciudadana, 2011						
Institución	Remuneraciones	Adquisición de Bienes y Servicios	Otros Gastos Corrientes*	Asignaciones por aplicar	Gastos de Capital	Total
Consejo Nacional de la Judicatura	3.414.300	1.357.845	591.075	146.745	0	5.509.965
Órgano Judicial	155.798.480	27.714.695	7.066.790	0	17.533.775	208.113.740
Fiscalía General de la República	26.680.315	6.126.615	224.170	844.355	0	33.875.455
Procuraduría General de la República	16.745.470	1.932.315	89.325	402.375	0	19.169.485
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	6.252.275	1.309.225	19.785	178.410	40.000	7.799.695
Ministerio de Gobernación	13.737.170	1.375.880	64.160	362.925	0	15.540.135
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	224.215.375	48.886.970	16.912.130	7.648.735	18.091.330	315.754.540
Total	446.843.385	88.703.545	24.967.435	9.583.545	35.665.105	605.763.015

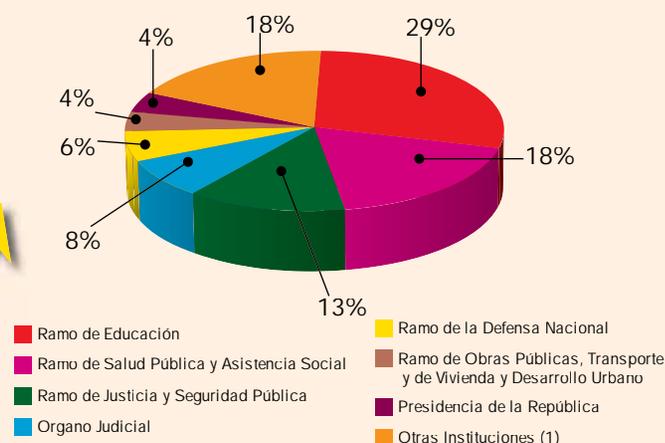
*Incluye gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.

Distribución de gastos del Área, 2011



Para el año 2011 el total del gasto corriente presupuestado para el Área es del 94%.

Presupuesto general del Estado por institución, 2011



1Otras instituciones contemplan: Ramo de Economía; Ramo de Hacienda; Ramo de Agricultura y Ganadería; Órgano Legislativo; Ramo de Relaciones Exteriores; Corte de Cuentas de la República; Fiscalía General de la República; Procuraduría General de la República; Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ramo de Gobernación; Tribunal Supremo Electoral; Ramo de Trabajo y Previsión Social; Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; Consejo Nacional de la Judicatura; Ramo de Turismo; Tribunal de Ética Gubernamental; Tribunal de Servicio Civil.

Regularmente el presupuesto es modificado en el año con partidas adicionales o transferencias.

Presupuesto (con modificaciones) para el Área de administración de justicia y seguridad ciudadana (en moneda corriente – US\$).					
2006		2007		2010	
Presupuesto modificado	438.007.800	Presupuesto modificado	494.552.000	Presupuesto modificado	619.616.600

Presupuesto (con modificaciones) para cada institución del área (en %).					
2006		2007		2010	
Ministerio De Gobernación	50,73%	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	43,94%	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	53,29%
Órgano Judicial	37,80%	Órgano Judicial	35,40%	Órgano Judicial	31,33%
Fiscalía General de la República	4,90%	Ministerio de Gobernación	8,52%	Fiscalía General de la República	5,76%
Procuraduría General de la República	3,75%	Fiscalía General de la República	5,89%	Ministerio de Gobernación	4,52%
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	1,00%	Procuraduría General de la República	3,69%	Procuraduría General de la República	3,00%
Consejo Nacional de la Judicatura	0,92%	Consejo Nacional de la Judicatura	0,89%	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	1,08%
Obligaciones y transferencias generales del Estado	0,91%	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0,85%	Consejo Nacional de la Judicatura	0,87%
		Obligaciones y transferencias generales del Estado	0,81%	Obligaciones y transferencias generales del Estado	0,16%

El presupuesto de El Salvador se clasifica actualmente por áreas de gestión, entre ellas el Área de Administración de Justicia y Seguridad Pública. Las clasificaciones por área comenzaron en el año 2000. Si del total correspondiente de lo que actualmente se llamaría el Área de Justicia y Seguridad Pública se extrae lo específicamente destinado a las instituciones de seguridad, se obtiene el análisis presentado.

Evolución y presupuesto de las instituciones de seguridad, 1993 - 2011 (en moneda corriente - US\$)

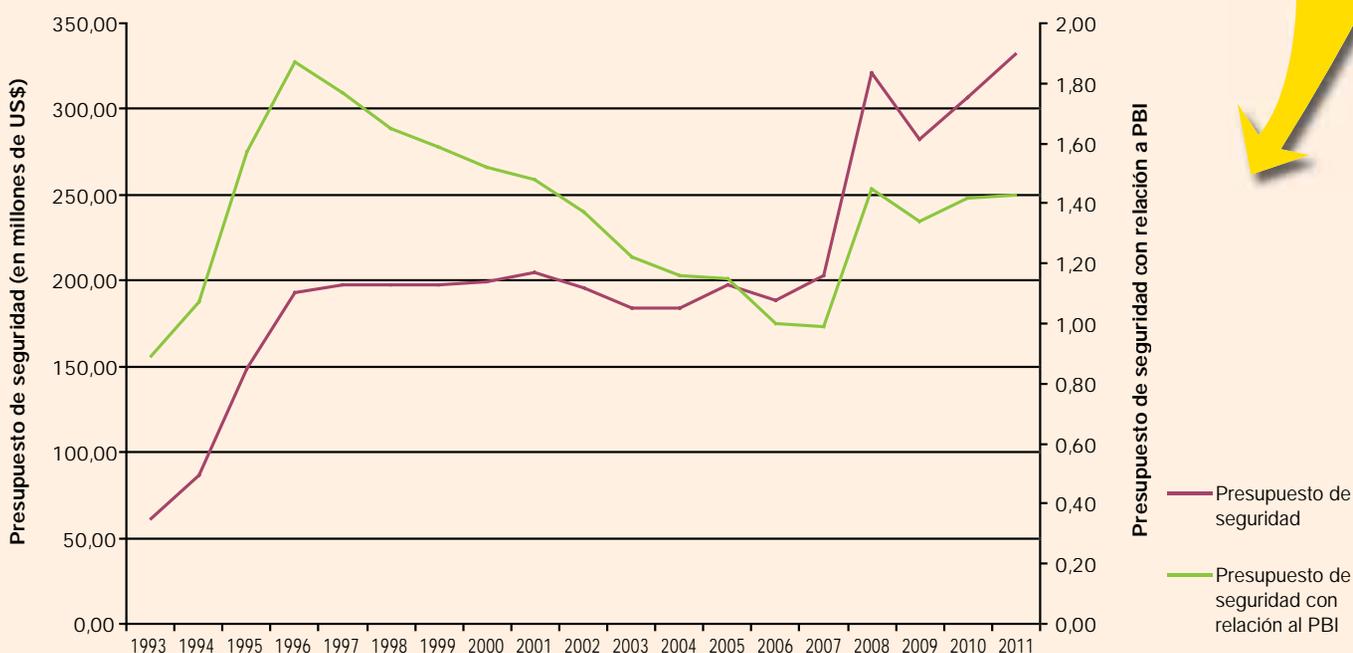
1993		1995		1997		2000		2002	
Ministerio del Interior		Ministerio del Interior		Ministerio del Interior		Ministerio del Interior		Ministerio de Gobernación	
Migraciones	1.162.759	Migraciones	1.122.124	Migraciones	1.095.039	Migraciones	1.123.633	Migraciones	1.339.845
Otros	16.105.315	Bomberos	1.441.136	Bomberos	1.465.423	Bomberos	2.472.849	Bomberos	2.605.285
Policia Nacional Civil (PNC) y Bomberos		Otros		Otros		Centros Penales		Centros Penales	
30.327.088		17.370.646		28.585.653		14.250.019		16.395.960	
Presidencia		Ministerio de Seguridad Pública		Ministerio de Seguridad Pública		Ministerio de Seguridad Pública y Justicia		PNC	
Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)		PNC		PNC		PNC		138.647.640	
10.466.334		102.024.414		136.518.771		ANSP		9.746.605	
Otros		ANSP		ANSP		Resto Inst.		26.337.965	
12.002.462		1.095.899		144.278.66		Resto Inst.		35.586.755	
Ministerio de Justicia		Otros		Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)		Presidencia		CNSP	
Centros Penales		5.914.823		113.765		CNSP		975.160	
3.525.994		Centros Penales		Otros		Otros		35.586.755	
Otros		7.714.035		3.464.364		CNSP			
7.166.883		Otros		11.961.257		Otros			
		10.344.266				1.142.030			
						41.697.317			

2008		2011	
Ministerio de Gobernación		Ministerio de Gobernación	
Bomberos	2.525.235	Bomberos	2.860.620
Otros	10.139.780	Otros	12.679.515
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública		Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	
Migraciones	1.443.945	Migraciones	1.515.665
Centros Penales	22.260.565	Centros Penales	31.930.090
PNC	166.140.425	PNC	233.551.080
ANSP	9.651.580	ANSP	10.288.870
Otros	107.739.015	Otros	38.468.835
Presidencia		Presidencia	
CNSP	990.555	CNSP	959.700
Otros	54.873.265	Otros	101.165.300

Para el Ejercicio Fiscal 2012 el Poder Ejecutivo solicitó que el presupuesto de seguridad ascienda un 17% (US\$ 400 millones)

Entre 1993 y 2011 el presupuesto en seguridad creció un 439% y el PBI un 234%

Evolución presupuestaria con relación al PBI, 1993 - 2011



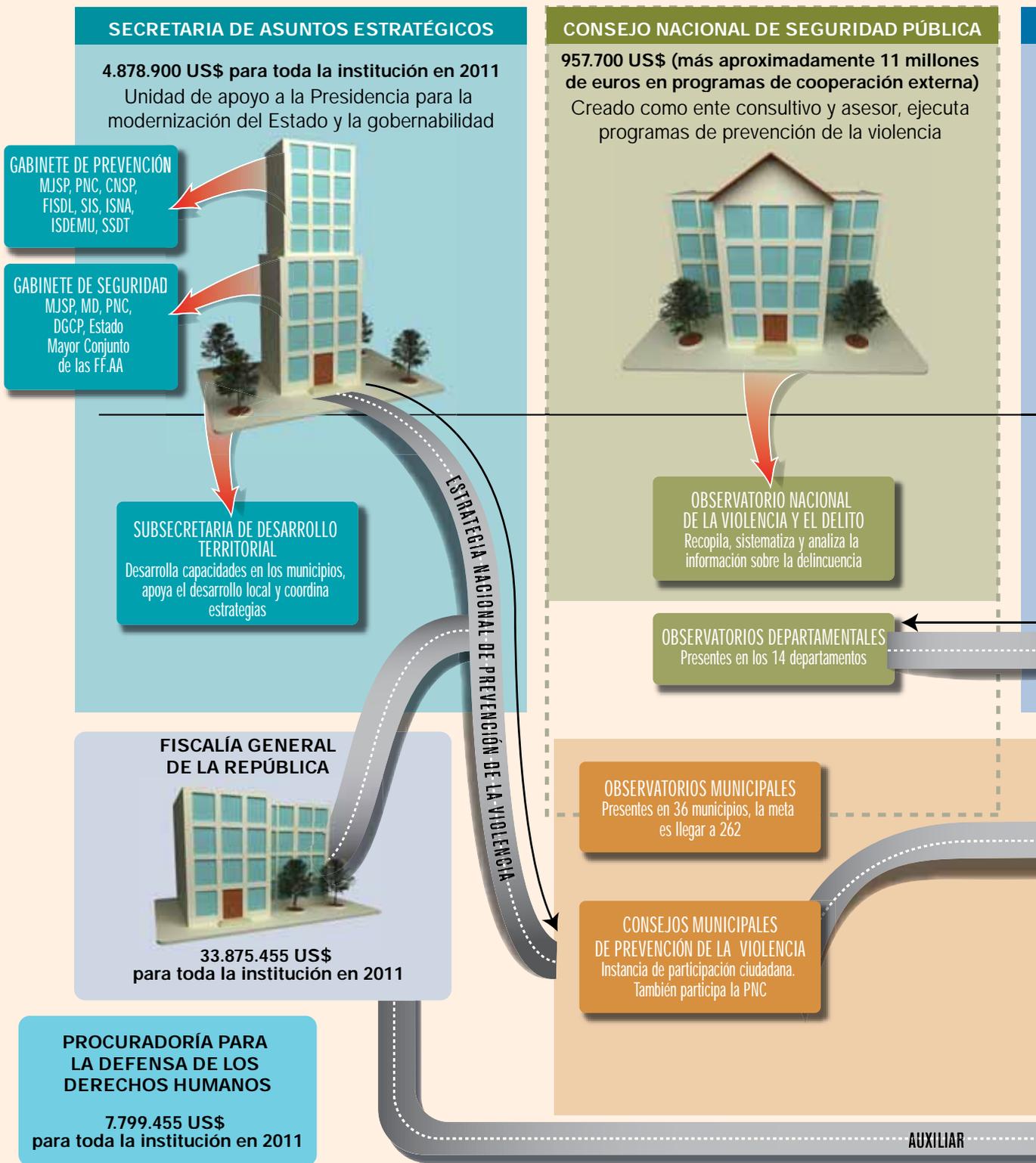
Fuente: Leyes de Presupuesto General del Estado desde 1993 a 2011. Informes de Gestión Financiera del Estado para los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.



ACTORES DE LA SEGURIDAD

El escenario institucional del área de seguridad en El Salvador muestra intervenciones de diversos espacios jurisdiccionales. Distintos tipos de actores operan en el escenario. Los que diseñan y conducen las acciones políticas; los que buscan desarrollar los lazos de coordinación entre todos los involucrados; y los que ejecutan distintos aspectos de aproximación nacional al problema.

Cinco instituciones intervienen en la aproximación estratégica: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública; Defensa; Gobernación y la Secretaría de Asuntos Estratégicos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

102.125.000 US\$
para toda la institución en 2011



ORGANISMO DE INTELIGENCIA
de carácter civil, asesora a
Presidencia en seguridad nacional

El Salvador
tiene
14 departamentos
y 262 municipios

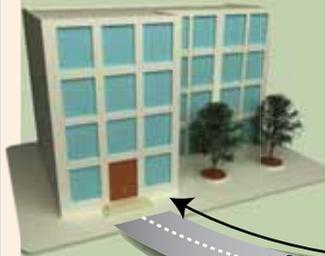
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

15.540.135 US\$
para toda la institución en 2011



**MINISTERIO DE JUSTICIA
Y SEGURIDAD PÚBLICA**

315.754.540 US\$
para toda la institución en 2011



Comisión Nacional
Antidrogas
322.395 US\$
Coordina, supervisa y
evalúa acciones
gubernamentales para
prevenir y combatir el
tráfico, venta y consumo
de drogas.

MINISTERIO DE DEFENSA

145.784.585 US\$
para toda la institución en 2011



Préstamo de material
CONVENIO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

BOMBEROS
2.860.620 US\$

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
1.509.370 US\$

**DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**
1.515.665 US\$
control y registro de movimientos
migratorios

Apoyo en fronteras

POLICÍA NACIONAL CIVIL
233.551.080 US\$
a cargo de la seguridad
y el orden público

COMANDO ZEUS

FUERZA ARMADA
124.228.405 US\$
defiende la soberanía
e integridad territorial

GRUPO CONJUNTO
DE APOYO A
LA COMUNIDAD

ASISTENCIA TÉCNICA

MUNICIPIOS

CUERPOS DE AGENTES MUNICIPALES
Vigilan bienes públicos municipales, fiscalizan ordenanzas
municipales y ocasionalmente pueden colaborar
con la policía. La PNC registra 6 de estos cuerpos,
pero al menos 11 ordenanzas municipales crean CAM

TRABAJO CONJUNTO

**DIRECCIÓN GENERAL
DE CENTROS PENALES**
31.930.090 US\$
administra y controla centros penales

Control de permisos y registro a centros penales
COMANDO SAN CARLOS

**Fondo de Inversión Social para
el Desarrollo Local (FISDL)**
El DL N° 826 - 19/09/1996 reforma al
antiguo Fondo de Inversión Social
creando el FISDL. En 2010, el FISDL
inicia el programa "Fortalecimiento de
Gobiernos Locales" el cual busca
fortalecer la capacidad de la
prestación de servicios básicos de los
gobiernos locales a través del trabajo
conjunto entre instituciones del Estado.
Los fondos implementados en el
programa son destinados a: sistemas
de agua potable y saneamiento;
gestión integral de desechos tóxicos;
caminos y calles; electrificación y
prevención de la violencia.
Para llevar adelante este proyecto el
FISDL cuenta con 80 millones de
dólares otorgados por el Banco
Mundial.

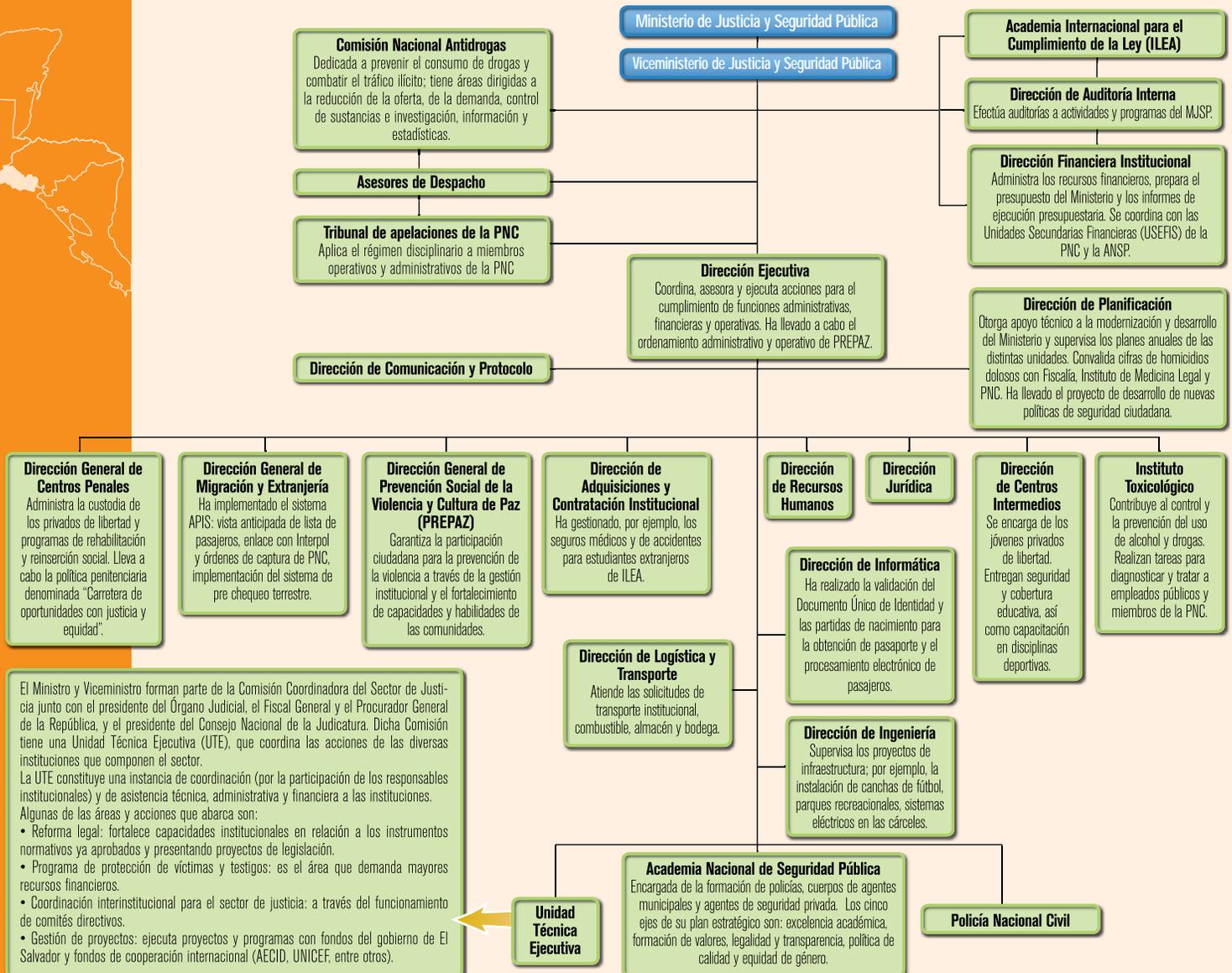
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

Los Acuerdos de Paz determinaron que la nueva Policía Nacional Civil no podría estar adscrita al Ministerio de Defensa. Para ello en mayo de 1994 se reestructuró el Ministerio del Interior y se creó un Viceministerio de Seguridad Pública que estaría encargado de la relación con la PNC.

Al poco tiempo el entonces presidente Armando Calderón decidió transferir el ramo de seguridad a un nuevo Ministerio de Seguridad Pública (mayo de 1995). Cuatro años después (diciembre de 1999) se adicionó a dicho ministerio

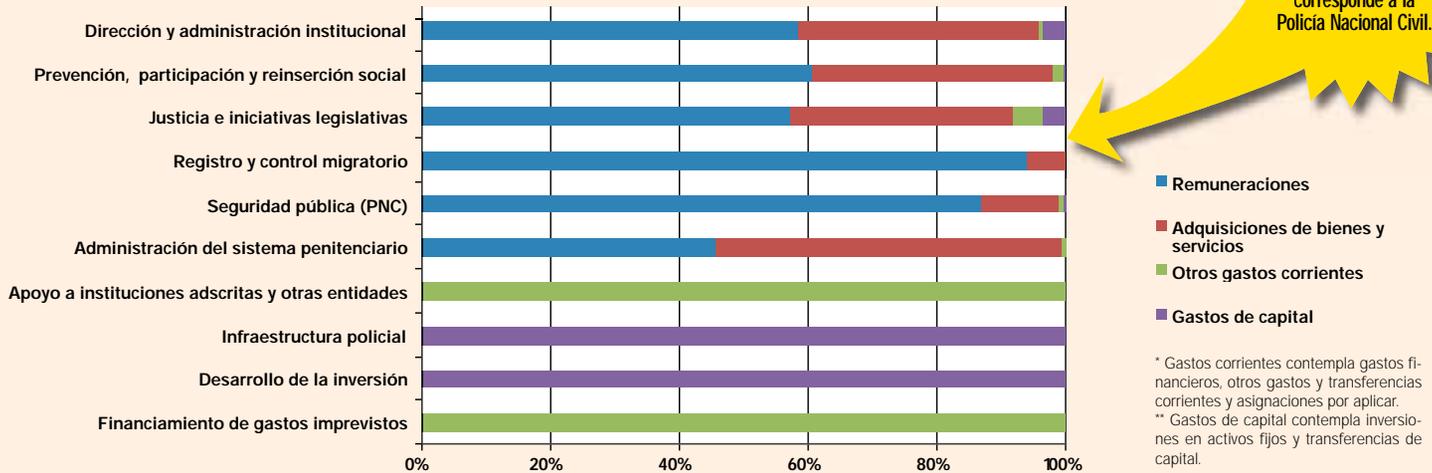
Categoría	Nombre y Cargo	Período
DIRECTORES DE LA PNC	José María Monterrey (civil)	febrero 1993 - mayo 1994
	Rodrigo Ávila (civil)	junio 1994 - mayo 1999
	Mauricio Sandoval (civil)	junio 1999 - abril 2003
	Ricardo Meneses (comisionado)	mayo 2003 - diciembre 2005
	Rodrigo Ávila (civil)	enero 2006 - enero 2008
	Francisco Rovira (civil)	febrero 2008 - agosto 2008
MINISTROS	Hugo Barera Viceministro de Seguridad Pública 1994-1995 y Ministro de Seguridad Pública 1995-1999	1994-1999
	Francisco Bertrand Ministro de Seguridad Pública	1999-2002
	Conrado López Andreu Ministro de Gobernación	2002-2004
PRESIDENTES	Armando Calderón Sol ARENA	junio 1994 - junio 1999
	Francisco Flores ARENA	junio 1999 - junio 2004
	Elias Antonio Saca ARENA	junio 2004 - junio 2009
	Mauricio Funes FMLN	junio 2009 - junio 2014

La Constitución señala que los miembros de la PNC no podrán pertenecer a partidos políticos ni ser candidatos a cargo públicos. Sin embargo, debido a que los directores no tienen un período fijo de mandato, pueden renunciar o ser removidos y por ello a lo largo de la historia de la PNC dos de los directores han renunciado para ser candidatos en elecciones populares. El nombramiento del director puede recaer tanto en un oficial de carrera como en un civil y no hay regulación respecto de la duración del nombramiento en el cargo. Para asegurar la independencia de ambos, la Constitución señala que no pueden ser candidatos a la presidencia quienes hayan ejercido el cargo de Director General de la PNC dentro del último año del período presidencial inmediato anterior (artículo 152).



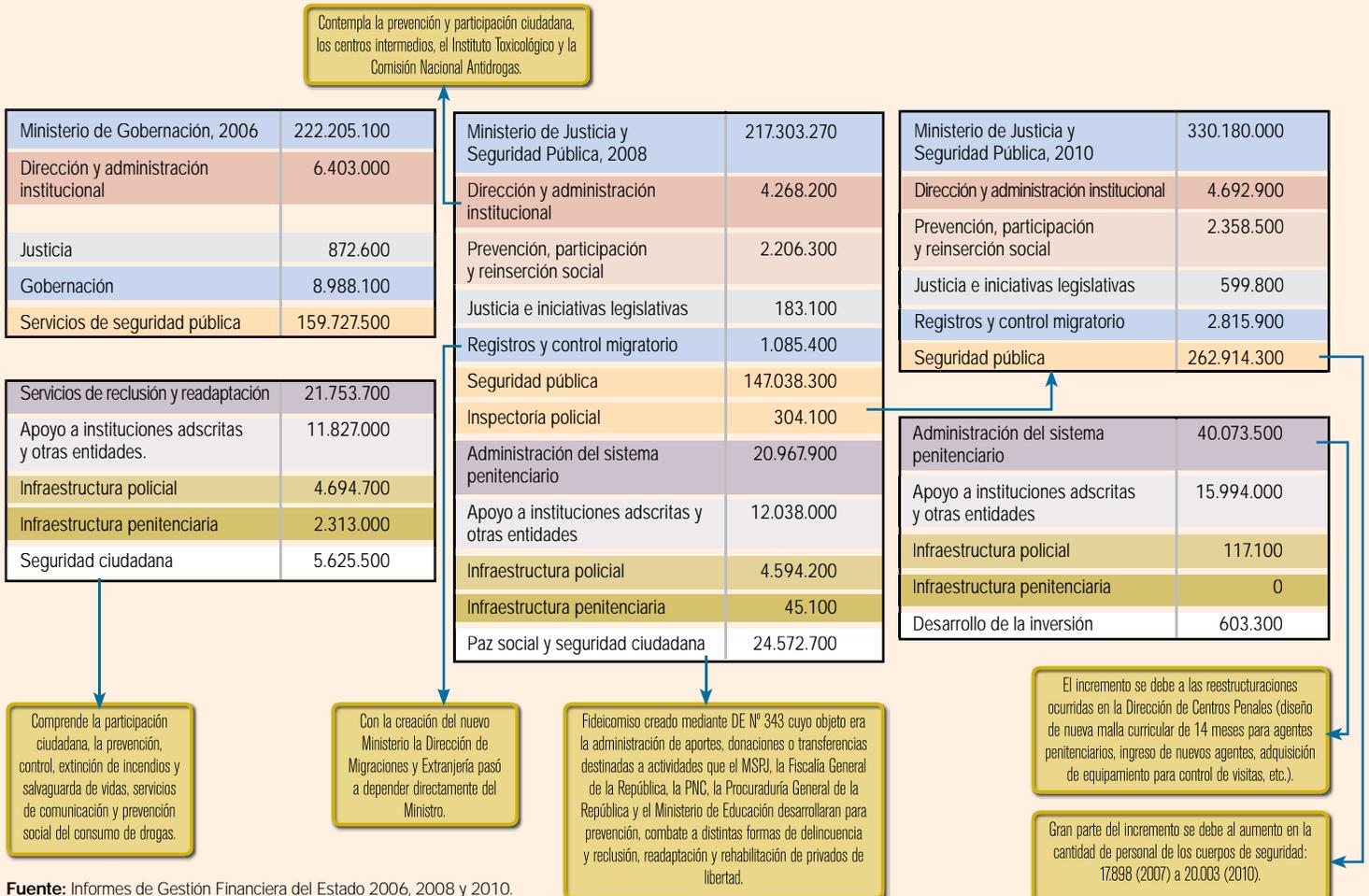
el ramo de justicia, incluyendo a la Dirección de Centros Penales. Se convirtió así en el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. En diciembre de 2001 otra modificación institucional fusionó el Ministerio del Interior con el de Seguridad y Justicia en un Ministerio de Gobernación. Su estructura incluía un Viceministerio de Seguridad Ciudadana con mandato para tareas de enlace o coordinación con las instituciones de seguridad pública, pero no para ejercer funciones de conducción y diseño de políticas. En diciembre de 2006 se modificó nuevamente el Reglamento del Órgano Ejecutivo, restaurando el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que se mantiene hasta hoy.

Composición del presupuesto aprobado por funciones institucionales, MJSP, 2011 (en moneda corriente - US\$)



Fuente: Ley de presupuesto general del Estado 2011.

Evolución presupuestaria con modificaciones 2006-2010 ministerios a cargo de seguridad pública (en moneda corriente - US\$)



Fuente: Informes de Gestión Financiera del Estado 2006, 2008 y 2010.



Iniciativas nacionales y de nivel local

Decreto N° 1 del 8 de enero de 1996: crea el CNSP integrado por 5 miembros (personalidades de notoria integridad y capacidad) nombrados por el Presidente y adscrito al entonces Ministerio de Seguridad Pública. Funciones: estudio y análisis de la situación de seguridad del país.

Decreto N° 3 del 1 de junio de 1999: el titular de la cartera de Seguridad Pública ya no presidirá el CNSP, el cual será presidido por uno de los 4 miembros restantes a elección del Presidente de la República.
Decreto N° 33 del 20 de septiembre: el CNSP pasa a estar adscrito a la Presidencia de la República. Se le asigna una estructura administrativa propia y asistencia de recursos humanos y materiales.

Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

Programa de Prevención de la Violencia

Objetivo: promover la cohesión social y mitigar factores de riesgo. Dirigido a menores de 35 años.

Componentes:

- a) Fortalecimiento institucional: incrementar capacidades en los municipios y fortalecer coordinación interinstitucional.
- b) Integración de grupos de riesgo: fortalecer Juntas Directivas y organizaciones comunitarias.
- c) Formación e inserción laboral: formación e inserción de jóvenes.
- d) Recuperación de espacios públicos.

Programa de Rehabilitación y Reinserción Social

a) Programa Integral de Remoción de Tatuajes: surge en 2003 para ayudar en la reinserción de jóvenes y adultos en riesgo y retirados de pandillas. Equipos donados por Estados Unidos y la Unión Europea. Tiene 672 beneficiarios: 78% hombres y 16% mujeres.

b) Centro de Capacitación Izalco: ex Granja Escuela de Rehabilitación Izalco. En 2010 la toma el CNSP. Se focaliza en el Occidente, capacitando jóvenes (entre 16 y 35 años) que no hayan pertenecido a pandillas y privados de libertad en fase de confianza. 90 jóvenes beneficiados en 2010.

El Deporte como Prevención

Objetivo: promover la práctica del deporte como instrumento de formación y adaptación social basada en la incorporación del aprendizaje y en la asimilación de valores deportivos aplicados al desarrollo integral de niños/as y jóvenes.

Ejes centrales:

- Desarrollar habilidades en los niños y jóvenes, a través del deporte, que les permitan resolver distintas situaciones en la vida relacionadas con decisiones basadas en valores y su adaptación a grupos y actividades colectivas.
- Capacitar el recurso humano voluntariado, técnico y entrenadores en la aplicación de procesos de aprendizaje deportivo en niños y jóvenes.

Observatorio Nacional de la Violencia y la Delincuencia

Objetivo: disponer de información confiable, oportuna y comparable de las diversas manifestaciones de la violencia y la delincuencia a nivel nacional, que permita la caracterización y monitoreo de estos eventos para generar propuestas de medidas, estrategias y políticas públicas enfocadas a la prevención y el control de la violencia y la delincuencia en El Salvador.

Ejes centrales:

- Georeferenciar los datos que permitan identificar las áreas con mayor incidencia de violencia y delincuencia a nivel nacional.
- Coordinar con la red de observatorios municipales de prevención de la violencia, fortaleciendo su labor y prestando asistencia técnica para el análisis e interpretación de los datos.
- Generar análisis que permitan identificar patrones, tipologías e indicadores sobre los diferentes delitos y manifestaciones de violencia y delincuencia en el país.
- Promover la participación ciudadana a través de encuestas de victimización y percepción de seguridad.
- Divulgación de los resultados de los análisis e interpretación de datos, a través de boletines, foros, conversatorios, etc.

Otros Proyectos:

Identificación, con un carné de minoridad, de todos los jóvenes entre los rangos de 10 a 17 años, como un derecho de los niños y jóvenes a tener una identidad personal.

Se busca la reforma de la Ley de Identidad para menores de 18 años, la cual propone la obligatoriedad de la extensión y portación del carné de minoridad. Persigue evitar que adultos se hagan pasar como menores de edad para evitar penalizaciones. Este proyecto se encuentra, a mediados de 2011, en consideración de la Presidencia de la República.

Proyectos de Prevención Social de la Delincuencia con Participación Juvenil, PROJÓVENES

Objetivo: promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil. Financiado por la Unión Europea.

Projóvenes I: julio 2003 – marzo 2009.

- Inversión: 11.113.380 euros.
- Lugar de ejecución: 57 comunidades de 13 municipios de la Zona Metropolitana de San Salvador.
- Población objeto: personas hasta 25 años.
- Beneficiarios directos e indirectos: 122.107 niños y jóvenes.
- Ejes estratégicos: integralidad, participación, consolidación, focalización, sinergia, coordinación interinstitucional y comunicación-visibilidad.

Projóvenes II: agosto 2009 – actualidad (agosto 2011)

- Monto a invertir: 14.125.000 euros.
- Lugar de ejecución: 79 comunidades de 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador.
- Población objeto: personas hasta 35 años.
- Proyección: se espera beneficiar a 350 mil niños y jóvenes de forma directa e indirecta.
- Ejes estratégicos: focalización, sinergias territoriales y transferencias de conocimientos.

Fuente: Decreto N° 1 - 08/01/1996. Decreto N° 3 - 01/06/1999. Decreto N°33 - 20/09/1999. Sitio web e información suministrada por el CNSP.

El nivel local

El **municipio** constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal. Se encuentra establecido en un territorio determinado, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno. Dada su autonomía el municipio puede contar con dos organizaciones encargadas de la seguridad: el Cuerpo de Agentes Municipales y el Consejo Municipal de Prevención de la Violencia.

Existen 262 Municipios.

Cuerpos de Agentes Municipales

Estos cuerpos o unidades se limitan a la protección de los funcionarios o de los bienes municipales, o a otras actividades que hayan sido establecidas en sus respectivas leyes de creación y sus reglamentos.

De acuerdo al registro policial **6 alcaldías cuentan con cuerpos de agentes municipales** (55 personas y 116 armas registradas).

Consejo Municipal de Prevención de Violencia

Son instancias locales constituidas por representantes del conjunto de actores y sectores del municipio, constituido para liderar y coordinar el trabajo de prevención de la violencia. Liderados por el alcalde/esa, estos consejos pueden asumir matices en función de las realidades locales. Idealmente, el consejo debe estar compuesto por actores claves de la sociedad (gobierno municipal, comunidades, organizaciones de la sociedad civil -iglesias, ONG's, sector comercial y empresarial-). También pueden participar, aunque con otro carácter, las personas representantes de instituciones nacionales con presencia en el ámbito local.

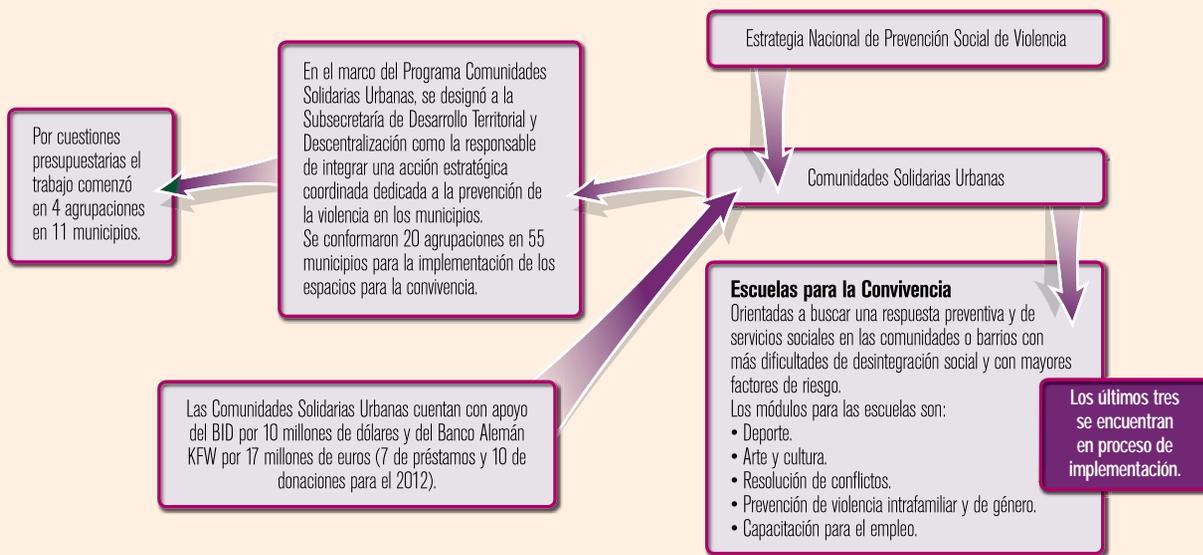
Fuente: Código municipal (DL N° 274 - 31/01/1986). Ley de servicios de seguridad del Estado, instituciones autónomas y municipalidades (DL N° 226 - 14/12/2000). Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia en Apoyo a los Municipios 2010.

La Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia coordina, junto con el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Gabinete de Seguridad.

Dentro de ella, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial coordinó durante 2010 la elaboración y puesta en marcha de la **Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia**. Parte de dicho proceso fue la elaboración de un mapa de la violencia con desagregación por municipios.

Lanzada en diciembre de 2010, plantea una inserción profunda del nivel local en las discusiones y acciones de la atención a los problemas de seguridad en el país, y se apoya en la estructura de Consejos Municipales previamente existentes.

Así, la Subsecretaría es la encargada de coordinar a las diferentes instituciones que conforman los consejos municipales de prevención de la violencia y apoya la elaboración de diagnósticos y planes de participación. El proceso general apunta al fortalecimiento de los municipios.



Fuente: Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios 2010. Informe de Labores de la Secretaría de Asuntos Estratégicos 2010. Información suministrada por la Secretaría.

Un ejemplo de trabajo local: el municipio de Ahuachapán

El municipio de Ahuachapán aplica desde 2003 planes de prevención con diferentes instituciones nacionales (CNSP, Secretaría de Asuntos Estratégicos). La relación del municipio con la comunidad y las diferentes organizaciones fluye a través de diversas mesas de trabajo: mesa de seguridad ciudadana (con participación de policías, militares y agentes del CAM), y mesas de salud, de medio ambiente, de recreación y género.

Entre otros logros se cita la instalación de un centro de mediación de conflictos que sólo en 2010 trató y resolvió 540 casos.

Observatorio

Con el apoyo del CNSP se implementa el Programa de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. En este marco se creó el Observatorio de la Prevención de la Violencia y Delincuencia, con el propósito de contar con información sistemática. Incorpora, además, un enfoque de género a efectos de poder monitorear y visualizar el impacto de la violencia en las mujeres. En esta labor, la Alcaldía coordina con CNSP, PNC, Instituto de Medicina Legal, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Ministerio de Defensa y el Cuerpo de Agentes Municipales.

Política de prevención de la violencia de género

En 2007 la municipalidad de Ahuachapán elaboró una política de prevención de la violencia de género. Sus objetivos son:

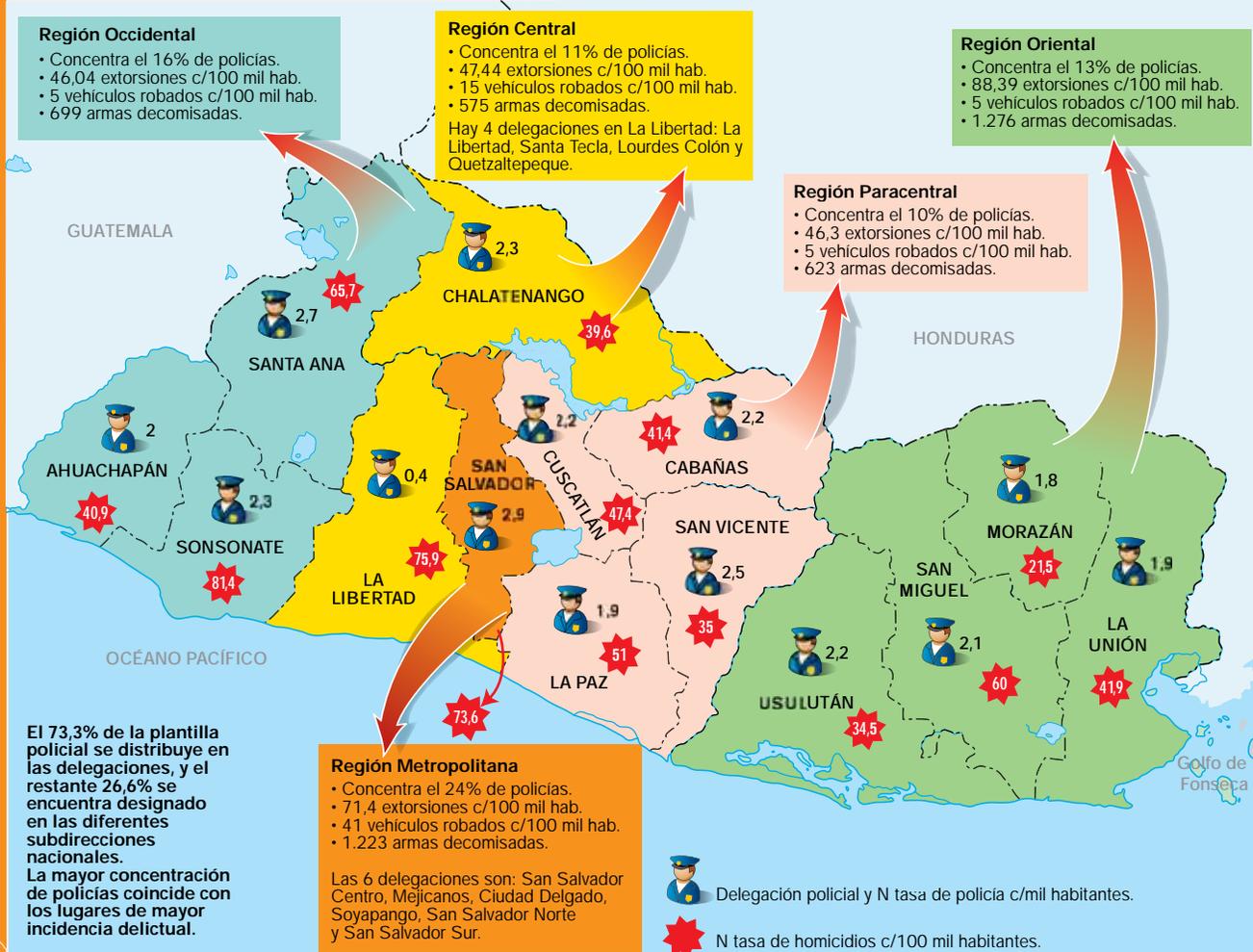
- Fortalecer acciones del observatorio contra la violencia y delincuencia mediante la integración del enfoque de género.
- Promover la organización comunitaria para prevenir la violencia de género mediante nuevas formas de participación ciudadana.
- Asegurar espacios libres de violencia de género que permita la seguridad ciudadana, especialmente de mujeres, niñas y niños en el ámbito local.
- Erradicar la violencia de género en la Municipalidad a través de reglamentos y normas internas.

En 2010 se creó la Unidad de Género, en la cual se registran 65 mujeres capacitadas en equidad de género.

El Observatorio cuenta con información de denuncias de la PNC, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y del sistema básico integral de salud. Se está trabajando para información proveniente de la Fiscalía y la Procuraduría General de la República.

Fuente: Información suministrada por el alcalde del municipio de Ahuachapán.

Indicadores de violencia y distribución policial por delegación



Fuente: Fuente: Plantilla de la Policía Nacional Civil a febrero del 2011. *Análisis estadístico de la incidencia delictual y actividad policial a nivel nacional 2009-2010*, Policía Nacional Civil. Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2010.

Lineamientos de la política de seguridad

Presidencia de la República

Plan quinquenal
de desarrollo
(2010-2014).

Prioridades:

- La prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género.

Objetivos:

- Reducir los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional.

Metas:

- Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (fortalecidos en los 25 municipios).
- 27.000 niñas, niños y jóvenes en las escuelas de convivencia.

Ministerio de Justicia
y Seguridad Pública

Política Nacional
de Justicia,
Seguridad Pública
y Convivencia

Basada en cinco ejes:

- Control y represión del delito: creación de un Consejo Técnico Consultivo; y Centro de Monitoreo y Reacción de la PNC.
- Prevención social de la violencia y el delito: coordinación con los gobiernos locales en los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia. Creación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas de fuego.
- Ejecución de las penas y medidas, sanción, rehabilitación y reinserción social: creación un Reglamento de la Carrera Penitenciaria.
- Atención a las víctimas.
- Reforma institucional y legal: revisión de roles y organización del MJSP, el rol del CNSP y transformación de PREPAZ en una dirección capaz de planificar y ejecutar los programas de prevención. Apoyo a la creación de observatorios en los municipios más violentos.

Policía Nacional Civil

Plan estratégico
institucional
2009-2014

Líneas estratégicas:

- Organización policial efectiva.
- Prevención del delito y de la violencia con participación ciudadana.
- Desarrollo profesional de la PNC.
- Bienestar policial.
- Administración y gestión eficiente de los recursos.
- Actuación policial y rendición de cuentas.
- Atención a la niñez, adolescencia y otros grupos vulnerables.
- Promoción y desarrollo de las mujeres.
- Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales.
- Fortalecimiento de las relaciones internacionales y comunicación efectiva del trabajo policial.
- Represión al delito e investigación criminal.
- Comunicación efectiva del trabajo policial.

Policía Nacional Civil

Hasta finales de 1991, el sistema de seguridad pública se encontraba adscrito al Ministerio de Defensa. Estaba conformado por tres cuerpos: Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda, con entrenamiento militar y dedicados al control de la población. Con la firma del Acuerdo de Paz en 1992 se reestructura el sistema de seguridad pública, creando la Policía Nacional Civil de carácter no militar. Estuvo compuesta inicialmente por un 20% de personal proveniente de las Fuerzas Armadas, 20% del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y 60% de ciudadanos que no participaron en el conflicto en grupos armados.

POLICÍA NACIONAL CIVIL / 20 años de historia

20.558
POLICIAS

US\$ 233.551.080

PRESUPUESTO DE LA PNC PARA 2011

US\$ 202.871.130

REMUNERACIONES

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

Porcentaje de Gasto en remuneraciones 87%

29.365

Graduados de la Academia Nacional de Seguridad Pública desde 1992

La Policía Nacional Civil se crea en **1992**

3,34

policías cada mil habitantes

86%

AGENTES



US\$ 476

SALARIO* PROMEDIO

1,5%

SUBINSPECTORES



US\$ 1.071

SALARIO* PROMEDIO

0,5%

INSPECTORES JEFES



US\$ 1.330

SALARIO* PROMEDIO

0,3%

COMISIONADOS



US\$ 1.499

SALARIO* PROMEDIO

11,7%

OTRAS CATEGORÍAS

*el salario percibido pueda variar según antigüedad y sobresueldos.

CONFORMACIÓN DE LA PNC EN 1992



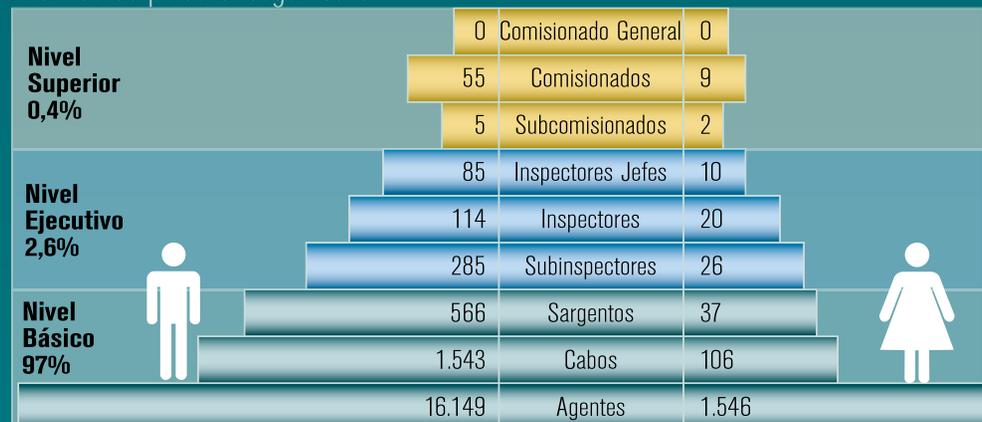
40%

provenientes del FMLN (20%) y de las FFAA (20%)

60%

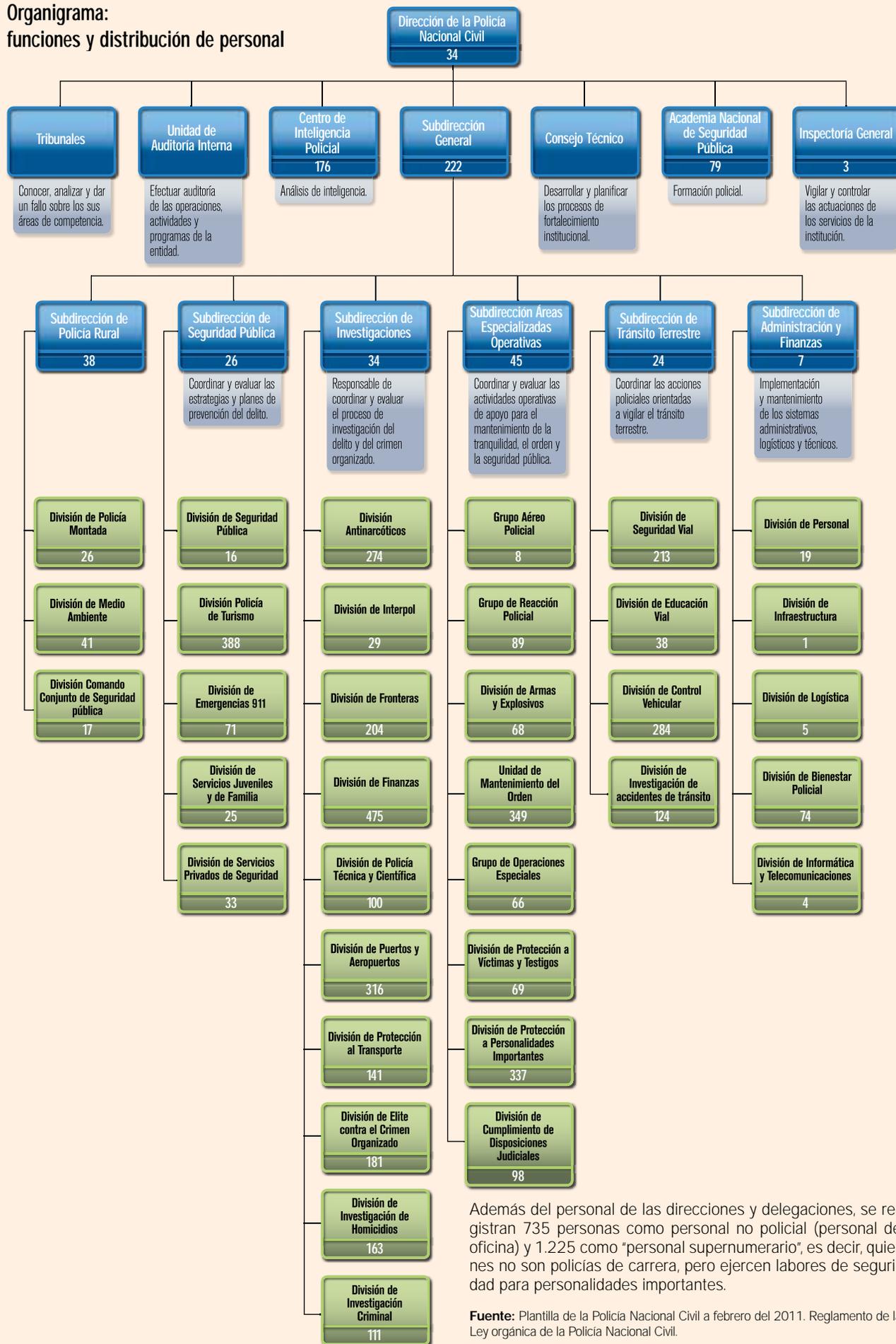
nuevo componente civil

Pirámide de personal según sexo



Fuente: Plantilla de la Policía Nacional Civil a febrero del 2011. Ley de presupuesto general del Estado 2011 y Ley de salarios 2011. Información suministrada por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Organigrama:
funciones y distribución de personal



La Policía Nacional Civil ha diseñado un plan llamado Plan Estratégico Institucional 2009-2014 “Seguridad y tranquilidad, con participación social”

Prevención
Desarrollar la doctrina de policía comunitaria y el fomento de actividades con participación de la ciudadanía.

Control
Reestructurar el sistema de patrullaje de la PNC y mejorar la calidad de la investigación del delito en todas sus modalidades.

- El plan describe como actuales debilidades las siguientes:**
- 1) Incumplimiento de la ley de carrera policial.
 - 2) Falta de incentivos.
 - 3) Organización fragmentada.
 - 4) Falta de capacitación.
 - 5) Falta de unificación en las bases de datos.
 - 6) Poco desarrollo de la investigación e inteligencia policial.
 - 7) Limitado presupuesto para funcionamiento.
 - 8) Planificación deficiente.
 - 9) Infraestructura inadecuada y en malas condiciones.
 - 10) Fuga de capital humano.
 - 11) Traslados constantes e inconsultos.
 - 12) Falta de escalafón para personal administrativo.
 - 13) Evaluación del desempeño subjetiva y deficiente.
 - 14) No existe un sistema para el retiro del personal por condición de edad o tiempo de servicio.

Proyección financiera (en moneda corriente - US\$)

Prevención del delito y la violencia.	889.575.000
Represión del delito.	444.787.500
Conducción de la PNC.	124.540.500
Administración y desarrollo de la PNC.	320.247.000
Total	1.779.150.000

Policía Comunitaria

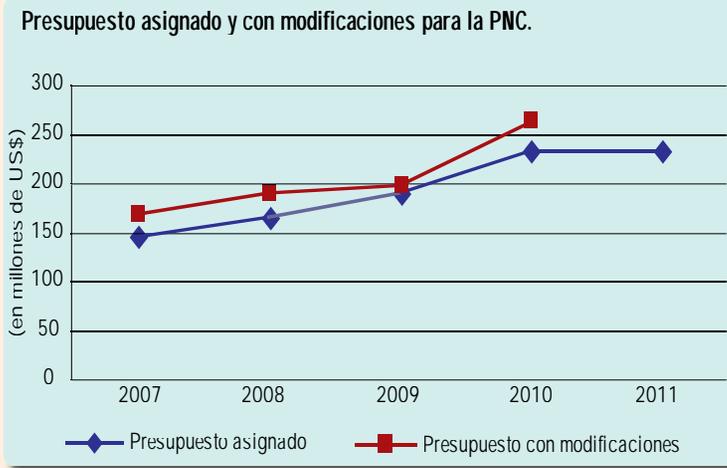
Son organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la PNC que promueven la participación de los residentes de los barrios, colonias, cantones o caseríos para prevenir delitos. Cuentan con el apoyo de las autoridades policiales en la zona.



Presupuesto de la Policía Nacional Civil



99,6 % del total del presupuesto corresponde a gastos corrientes.



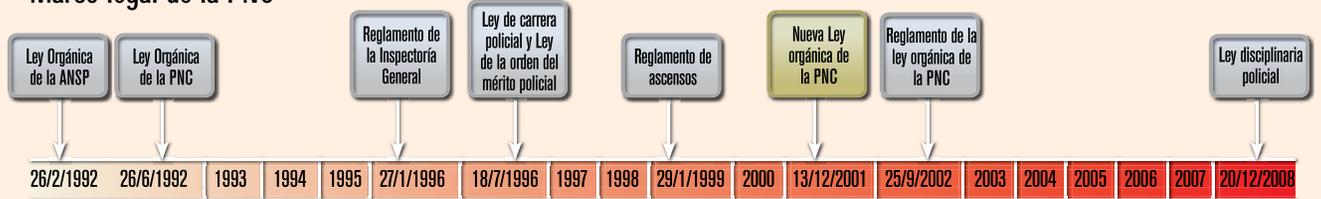
Fuente: Leyes de Presupuesto General del Estado desde 2007 a 2011. Informes de Gestión Financiera del Estado para los años 2007, 2008, 2009 y 2010.



Funciones de la Policía Nacional Civil



Marco legal de la PNC



Formación y carrera policial

La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) fue creada por los Acuerdos de Paz. Es la institución encargada de la formación y capacitación de los miembros de la PNC. Además capacita otros cuerpos públicos de seguridad, como los Cuerpos de Agentes Municipales, y personal de empresas privadas de seguridad.

Depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, pero es una institución autónoma, independiente de la PNC.

Su Consejo Académico está integrado por ocho miembros civiles.

Sólo en la categoría de agente y subinspector se ingresa a la ANSP. El curso de nivel básico dura 9 meses y el de nivel ejecutivo 2 años.

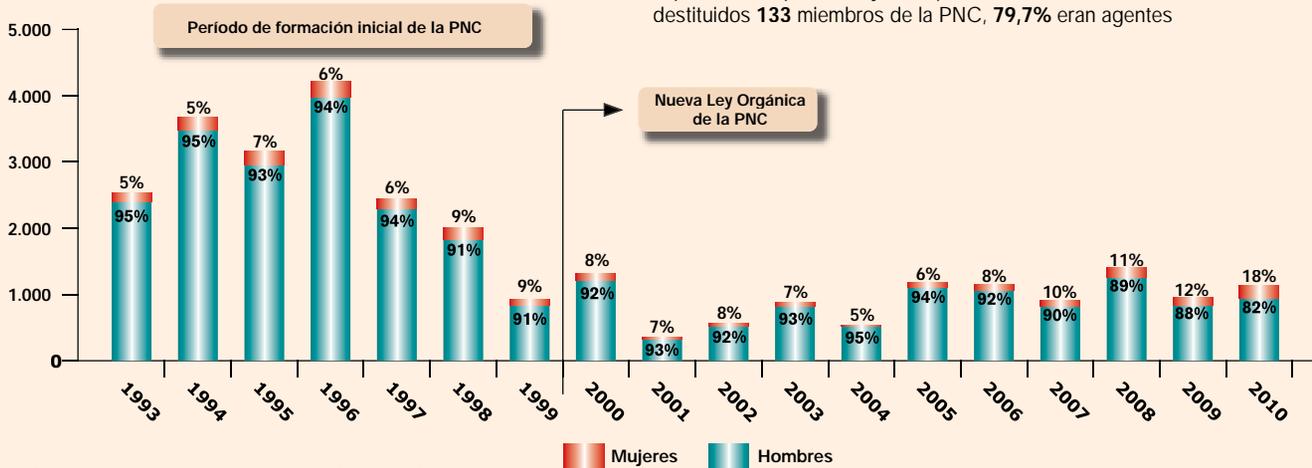
Plan de estudios del nivel básico

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Horas por curso
Módulo actividades y valores	Deontología policial, ética y derechos humanos									100
	Protección de derechos y garantías constitucionales									60
Módulo investigación	Fundamentos policiales en los hechos punibles									60
	Generalidades de derecho procesal penal salvadoreño									40
Módulo prevención, protección y auxilio	Técnicas básicas de investigación policial									60
	Primeros auxilios									40
	Policía comunitaria									40
	Manejo de conflictos									40
	Patrullaje policial									40
	Intervención policial									120
	Tránsito y seguridad vial									40
	Defensa personal policial									60
	Aptitud física									40
	Módulo dominio del entorno profesional y del trabajo	Leyes especiales								
Intervención con armas de fuego									120	
Informática									40	
Redacción de documentos policiales									60	
Criminología policial básica									40	
Módulo conocimiento de la organización policial	Realidad policial									40
	Creatividad e iniciativa policial									40
	Técnica electiva policial									80
	Práctica policial integrada									40

Fuente: Información suministrada por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Graduados del nivel básico

La cantidad total de graduados a la fecha es de **29.365**. Sin embargo, la cantidad total de policías actuales es de **20.558**, lo que indica una pérdida importante de personal, ya sea por abandono o destitución. En 2010 fueron destituidos **133** miembros de la PNC, **79,7%** eran agentes



Fuente: Página web de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Esquema de carrera

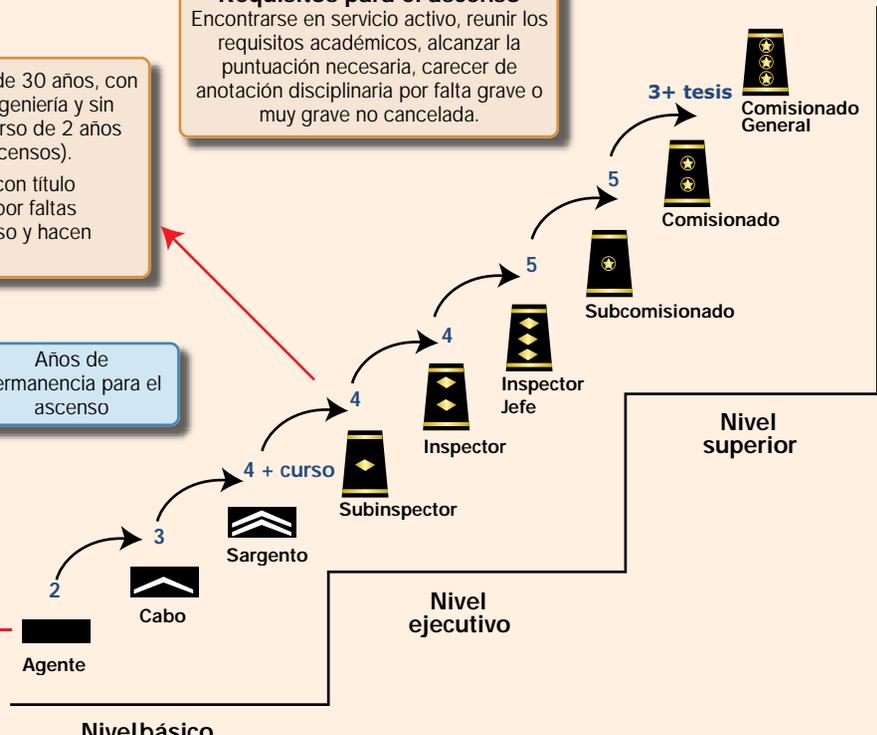
Jubilación
Voluntaria: de acuerdo a la Ley de creación del instituto nacional de pensiones de los empleados públicos.

Requisitos para el ascenso
Encontrarse en servicio activo, reunir los requisitos académicos, alcanzar la puntuación necesaria, carecer de anotación disciplinaria por falta grave o muy grave no cancelada.

- 1) Ingreso directo:** profesionales menores de 30 años, con título a nivel de licenciatura, arquitectura o ingeniería y sin antecedentes penales o policiales realizan curso de 2 años (suspendido en 2011 para dar prioridad a ascensos).
- 2) Por ascenso:** miembros del nivel básico con título universitario, sin antecedentes disciplinarios por faltas graves, menores de 35, participan en concurso y hacen curso de 8 meses.

Ingreso a la ANSP
Requisitos: entre 18 y 28 años, título de bachiller, estatura mínima de 1,60 para hombres y 1,50 para mujeres, sin antecedentes policiales ni penales. No haber sido destituido de ninguna repartición pública por indisciplina, no tener tatuajes, ni cicatrices, ni coronas en las piezas dentales frontales.

Años de permanencia para el ascenso



Nivel superior

Nivel ejecutivo

Nivel básico

Situaciones administrativas:
Servicio activo, suspensión y disponibilidad

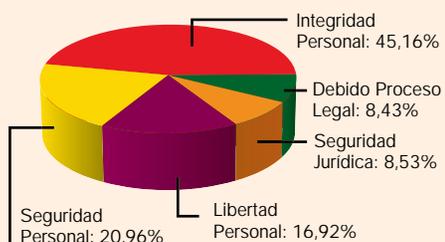
Régimen de disponibilidad
Significa que la Dirección General de la PNC puede disponer de los agentes en cualquier parte del territorio nacional. En este régimen de acuartelamiento los policías trabajan durante 6 días consecutivos sin ir a sus casas. Se tienen identificadas 16 instalaciones del ejército las cuales podrían ser utilizadas por la policía, además de otras que pertenecen a instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y alcaldías. Para este régimen se autorizó la incorporación de 17.898 policías para mediados de 2010 con una erogación de 3.597.469 dólares, a lo que se suma 9.444.791 dólares por concepto de cuota de alimentación.

Fuente: Ley de carrera policial.

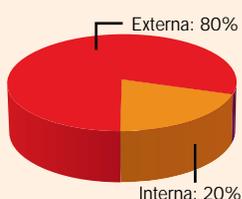
Control interno y externo



Total de presuntas violaciones a derechos humanos más denunciadas en 2010: 2.004



Total de denuncias recibidas por la Inspectoría General, 2010: 2.134



Fuente: Inspectoría de la Policía Nacional Civil.

El Sistema Penitenciario

La **Dirección General de Centros Penales (DGCP)** depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con la misión de la readaptación social de las personas privadas de libertad mediante la ejecución de diferentes programas. Para garantizar la seguridad de los centros penales la dirección cuenta con 2.200 guardias penitenciarios.

La capacidad del sistema penitenciario es de 9.060 internos distribuidos en 24 establecimientos (19 para personal adulto masculino, 1 centro para mujeres y 4 internados de menores). En estos centros, la población actual alcanza un total de 23.650 internos generando un nivel de ocupación del 261%.

En 2010 se expulsaron 500 guardias penitenciarios por corrupción. Por este motivo, en el mismo año, se reestructura la Escuela Penitenciaria. Actualmente la institución cuenta con 238 alumnos, a quienes se les entrega la visión teórica general y el complemento práctico en las cárceles de Zacatecoluca y La Mariona. Durante ese período de trabajo en terreno contribuyen a la seguridad del centro pero se encuentran aún en proceso de formación.

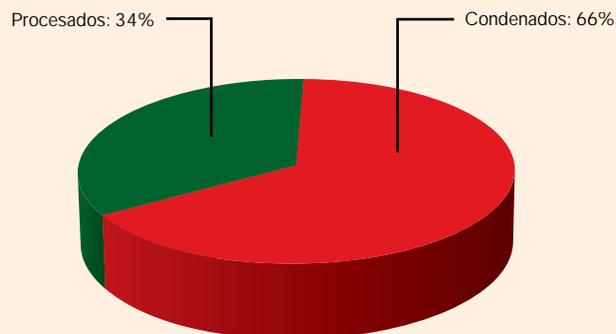
La DGCP cuenta con una Fuerza de Intervención Penitenciaria, donde la PNC colabora en la realización de requisas y la Fuerza Armada en el control perimetral.

Los cuerpos de seguridad estiman que 8.007 de los internos pertenecen a maras.

Política Penitenciaria: "Carretera de oportunidades con justicia y equidad"

- Cero corrupción: sistema permanente de seguimiento (los casos que detectan son llevados a la Fiscalía).
- Seguridad tecnológica: instalación de cámaras y mejoras en los controles de ingreso.
- Mesas de la Esperanza: se trabaja con las familias, la administración del penal y a veces con los internos.
- Plan de reducción del hacinamiento penitenciario: se intenta conocer los registros de los privados de libertad, pues no había un registro digital.
- Estrategia de rehabilitación: se busca que sea un derecho del recluso no un programa. Los ejes son: trabajo, educación y salud. Se trata de planes individuales de trabajo con el interno y la familia.
- Plan de inversión: se planea la construcción de dos nuevos centros penales para hombres y uno para mujeres, donde además puedan estar sus hijos hasta los 5 años.

Situación jurídica de los internos penitenciarios, 2011



Fuente: Dirección General de Centros Penales.

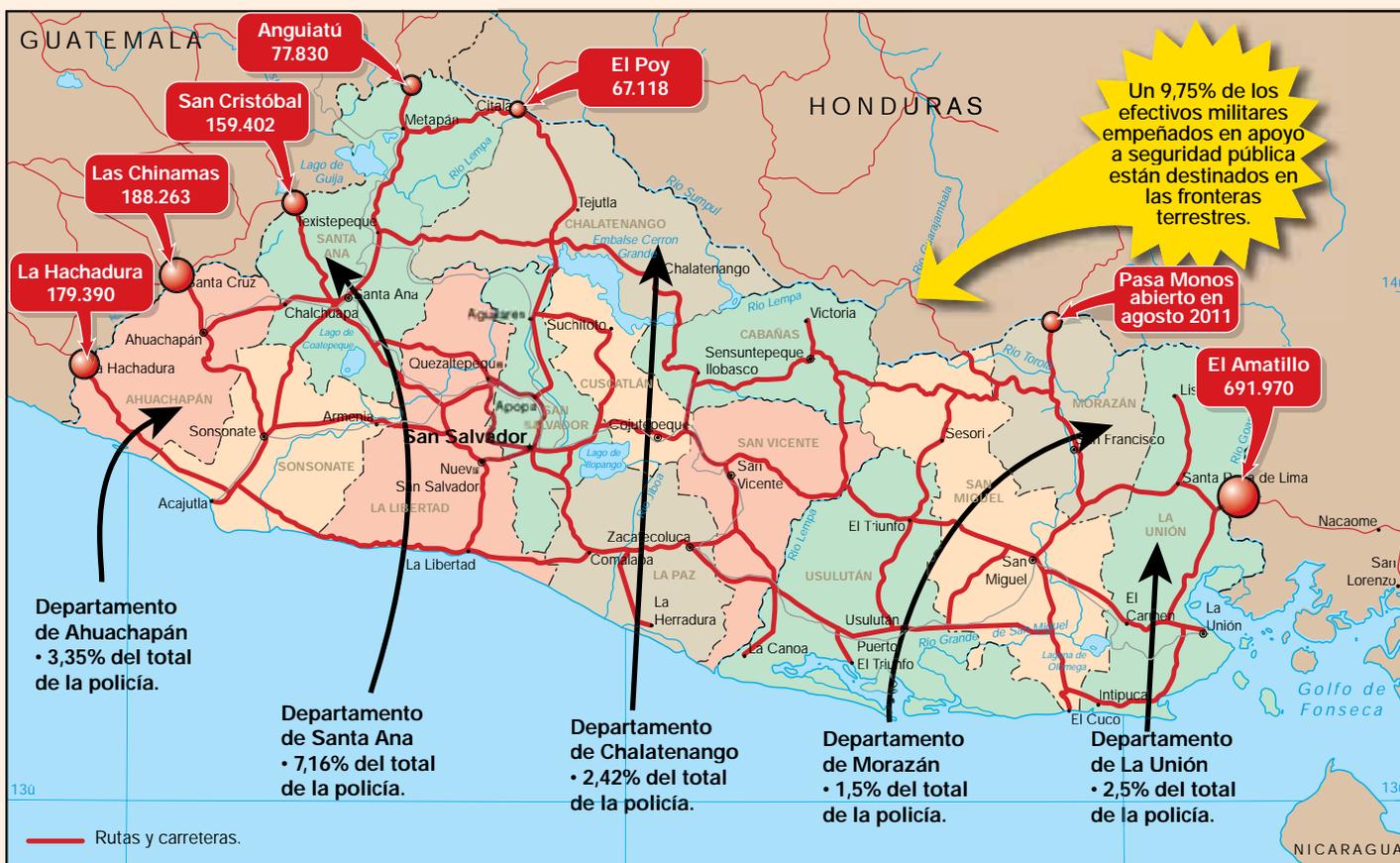
Fronteras y Control Migratorio

La **Dirección General de Migración y Extranjería** está a cargo del registro y control migratorio. Otorga documentos de viaje y autorizaciones de salida, y presta servicios diversos a los extranjeros que visitan el país, entre estas funciones concede pasaportes y resuelve trámites de residencias. Tienen 7 puntos de control de frontera terrestre, 2 aeropuertos y 5 puertos. En el control de las fronteras convergen distintas instituciones, a saber: el servicio de aduanas, el ministerio de transporte y el ministerio de agricultura.

Sistema APIS: se obtienen anticipadamente los listados de los pasajeros que ingresan o salen del país vía aérea.

LEPINA: regula los requisitos para la salida del país de los menores de edad.

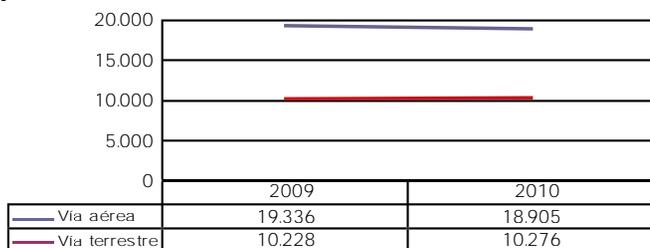
Sistema de pre chequeo terrestre: las empresas de transporte entregan los listados de pasajeros con anticipación para un mayor análisis, registro y control.



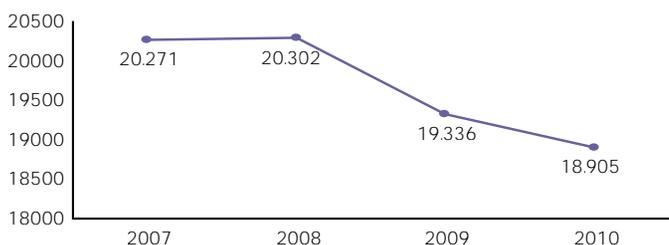
Fuente: Información suministrada por la Policía Nacional Civil, la Dirección de Migración y Extranjería y el Ministerio de la Defensa Nacional.

El **Programa de Atención al Migrante** está a cargo de la Unidad de Repatriados quien a través del programa Bienvenido a Casa brinda ayuda e información a los salvadoreños deportados y los asiste en su reinserción laboral.

Ciudadanos salvadoreños deportados desde distintos países, vía aérea y terrestre, 2009 - 2010



Evolución de deportaciones desde distintos países de ciudadanos salvadoreños, vía aérea, 2007 - 2010



Proveniencia por departamentos, ciudadanos deportados por vía aérea

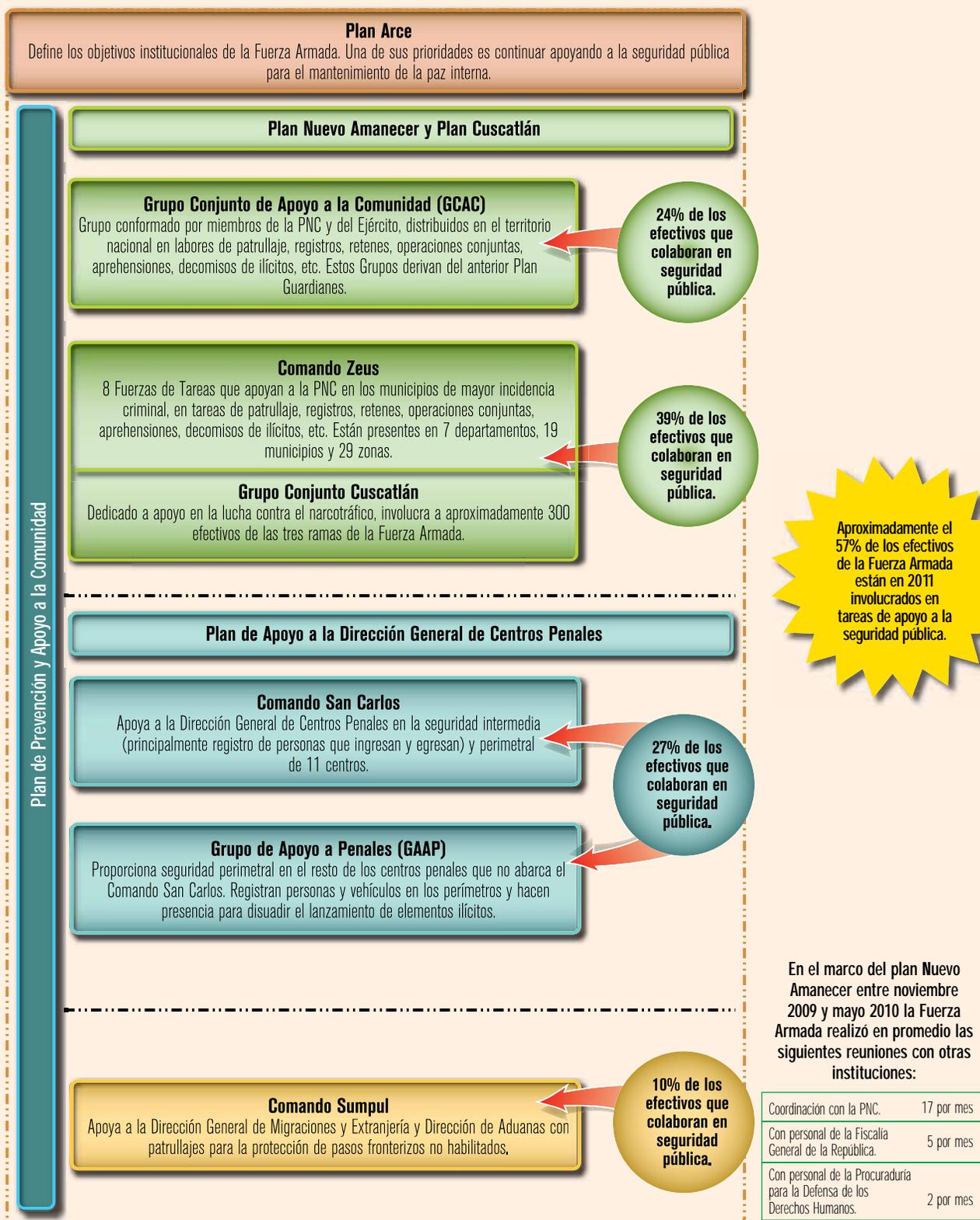
Departamentos	2007		2008		2009		2010	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ahuachapán	1.033	5,1	1.012	5,0	1.003	5,2	899	4,8
Cabañas	1.154	5,7	1.235	6,1	1.163	6,0	1.241	6,6
Chalatenango	1.336	6,6	1.365	6,7	1.227	6,3	1.292	6,8
Cuscatlán	580	2,9	538	2,6	472	2,4	508	2,7
La Libertad	1.430	7,1	1.478	7,3	1.468	7,6	1.304	6,9
La Paz	992	4,9	1.036	5,1	881	4,6	1.841	9,7
Morazán	980	4,8	955	4,7	925	9,6	960	5,1
San Miguel	2.895	14,3	2.195	10,8	2.104	10,9	2.188	11,6
San Salvador	2.274	11,2	2.654	13,1	2.549	13,2	2.377	12,6
San Vicente	877	4,3	875	4,3	817	4,2	815	4,3
Santa Ana	1.751	8,6	1.758	8,7	1.682	8,7	1.685	8,9
Sonsonate	1.286	6,3	1.320	6,5	1.246	6,4	1.140	6,0
Usulután	1.942	9,6	1.970	9,7	1.941	10,0	1.874	9,9
Dto. No Def.							10	0,1
TOTAL	20.271		20.302		19.336		18.905	



Cooperación de Fuerza Armada en seguridad pública

La Fuerza Armada coopera en la seguridad pública a través de efectivos militares y medios para tareas como patrullajes urbanos y comandos para combate al crimen organizado.

La primera cooperación luego de los Acuerdos de Paz se registra a fines de 1994, cuando se convocó a soldados a apoyar a la PNC durante una protesta de dueños de autobuses y -unos meses más tarde- se decidió utilizar patrullas en áreas rurales a causa del nivel de criminalidad. Posteriores desarrollos legales y decretos específicos han regulado el apoyo a la seguridad pública a lo largo de los últimos quince años.



Fuente: Informe de Labores del Ministerio de la Defensa Nacional 2010 e información suministrada por el Ministerio de la Defensa Nacional.

Decretos que regulan la cooperación

El artículo 168 de la Constitución autoriza al Presidente a disponer de manera excepcional de la Fuerza Armada para colaboración en el mantenimiento de la seguridad pública. Se registra desde 2003 una renovación periódica de decretos ejecutivos cuyos principales considerandos refieren a la necesidad de contar con recursos adicionales a los que puede aportar la Policía Nacional Civil para hacer frente al nivel de delincuencia.

Las atribuciones conferidas por dichos decretos consisten en habilitar la incorporación de efectivos militares a las tareas de seguridad, realizar requisas a vehículos o personas, detener en caso de flagrancia y entregar a los detenidos de forma inmediata a la PNC. En los últimos años se ha incorporado la vigilancia de los llamados puntos ciegos en las fronteras internacionales y la seguridad perimetral externa, control y registro en los centros penitenciarios. El último Decreto firmado al respecto es de mayo de 2011.

En la actualidad una de las colaboraciones de la Fuerza Armada refiere a patrullaje urbano, en el cual efectivos de la Fuerza Armada acompañan a los agentes policiales. Las actividades en estos casos están bajo responsabilidad de la PNC, quien es la encargada además de realizar arrestos.

El financiamiento de las actividades de apoyo a la seguridad pública proviene del presupuesto ordinario del Ministerio de Defensa. Para 2011 se estima el pedido de un presupuesto extraordinario que aportaría cerca de 34 millones de dólares adicionales.

En 2010 se firmó un Convenio de cooperación interinstitucional entre el MJySP y el Ministerio de Defensa para el préstamo de 700 fusiles.

Fuente: Informe de Labores del Ministerio de la Defensa Nacional 2010 e información suministrada por el Ministerio de la Defensa Nacional.

La seguridad privada

La seguridad privada es regulada por el Decreto N° 227 de la Asamblea Legislativa del 24 de enero de 2001. Es a partir de esta fecha cuando se comienza a trabajar en los registros y controles sobre esta actividad.

431 empresas de seguridad privada registradas emplean a **25.055** personas y registran **19.319** armas

Cantidad	Tipo de agencia	Personas	Armas
274	Agencias de seguridad	21.959	16.666
92	Servicios propios de protección de personas con más de 4 miembros	1.602	1.533
24	Servicios propios de protección de hasta 4 miembros	102	77
18	Agencias de investigación	23	15
12	Asociaciones de vigilantes	949	623
6	Cuerpos de agentes municipales	55	116
4	Entidades autónomas	175	272
1	Entidades de gobierno	58	17
-	Vigilantes independientes	132	-
431	TOTAL	25.055	19.319

Se registra un promedio de 12 nuevas empresas por año.



Cantidad de empresas de seguridad privada por región

Central	Occidental	Oriental	Paracentral
367 (solo en la ciudad de San Salvador: 285).	33	16	3

La autorización de funcionamiento para una empresa de prestación de servicios privados de seguridad o de asociaciones de vigilantes dura tres años, y puede ser renovada por períodos iguales, previo el pago de los derechos correspondientes.

Fuente: Decreto N°227 - 24/01/2001, División de registro y control de servicios privados de seguridad, y Academia Nacional de Seguridad Pública.



Áreas de desarrollo y desafíos

Aparato institucional

La Presidencia, a través de la práctica controla el sistema, ejerciendo la supervisión del mismo, mientras que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública busca tener un papel como organismo de coordinación en el área.

Instituciones en proceso de cambio

Si bien se ha intentado ordenar el panorama institucional existe una multiplicidad de actores que tienen un rol en ésta área. Programas de prevención se encuentran en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil, los municipios, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización. Esta labor podría ser llevada adelante en el nivel central por un organismo fuerte y capacitado.

Política de seguridad

Se ha desarrollado una política de seguridad, con documentos públicos y ejes de acción específicos. Enfatiza la prevención y postula elementos de control y rehabilitación de infractores de ley, así como temas de desarrollo y modernización institucional.

Debates presupuestarios Política criminal

Tiene por fin el logro de consensos, especialmente en dos: los recursos para la implementación de la política de seguridad, y el diseño de una política criminal que determine los usos de las penas acorde a la realidad penitenciaria y social del país.

Prevención de la violencia y participación comunitaria

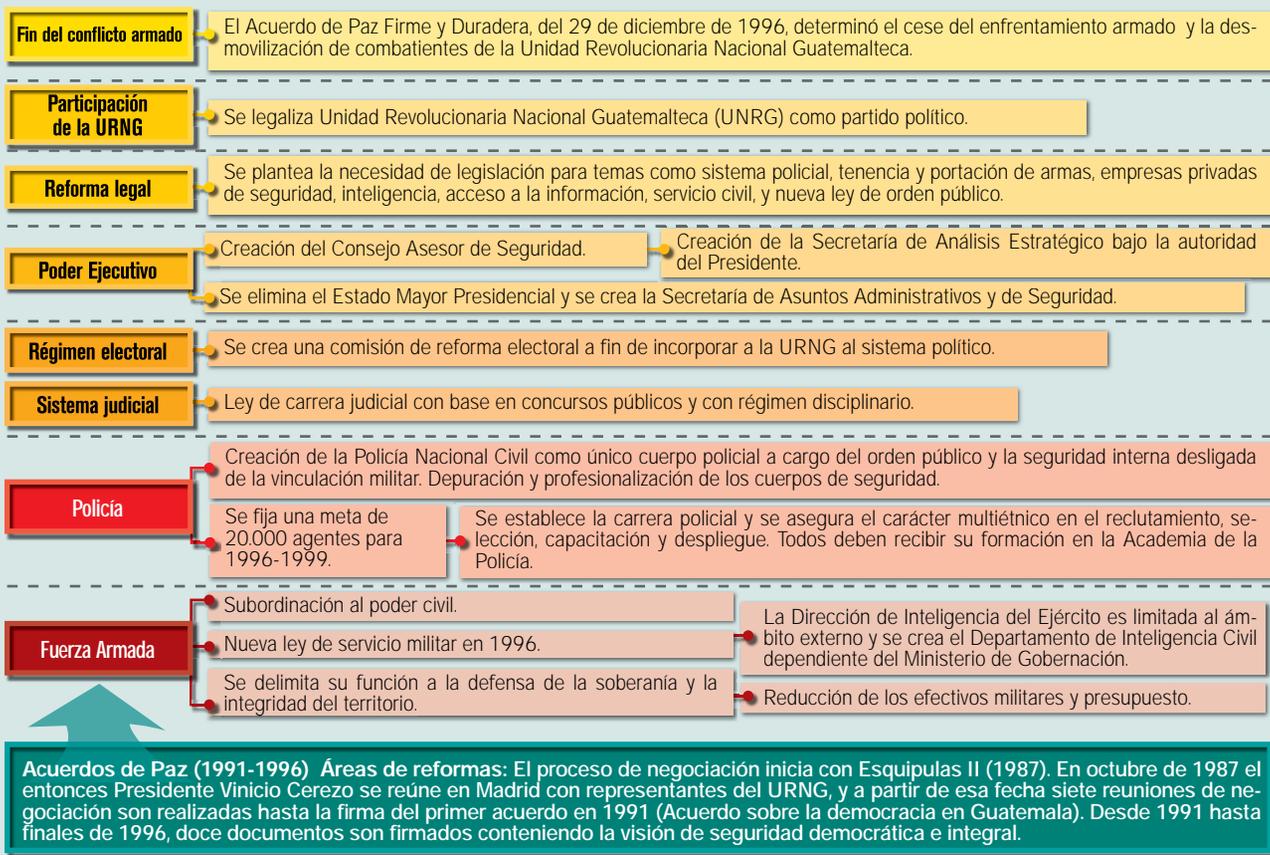
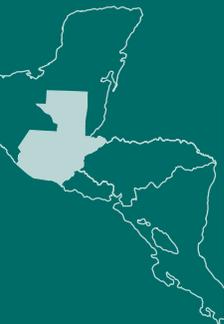
Desde 2009 se ha implementado un proceso de reestructuración institucional impulsando la participación comunitaria y el rol de los municipios, por ejemplo, a través de la creación de Consejos Municipales de Prevención de la Violencia. Si bien algunos municipios ya implementaban iniciativas similares es el primer intento por llegar a todos los municipios del país.

Desarrollo a nivel territorial y coordinación

La política de descentralización necesitará atender el tema de los municipios que tienen menos recursos. Asimismo, que la agenda social del municipio no termine siendo dominada por las temáticas de seguridad desplazando otras áreas de interés, y que se desarrolle la coordinación entre gobierno nacional, departamentos y municipios, incluyendo en ello el papel que juegue la PNC.



Guatemala



1991 Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos.

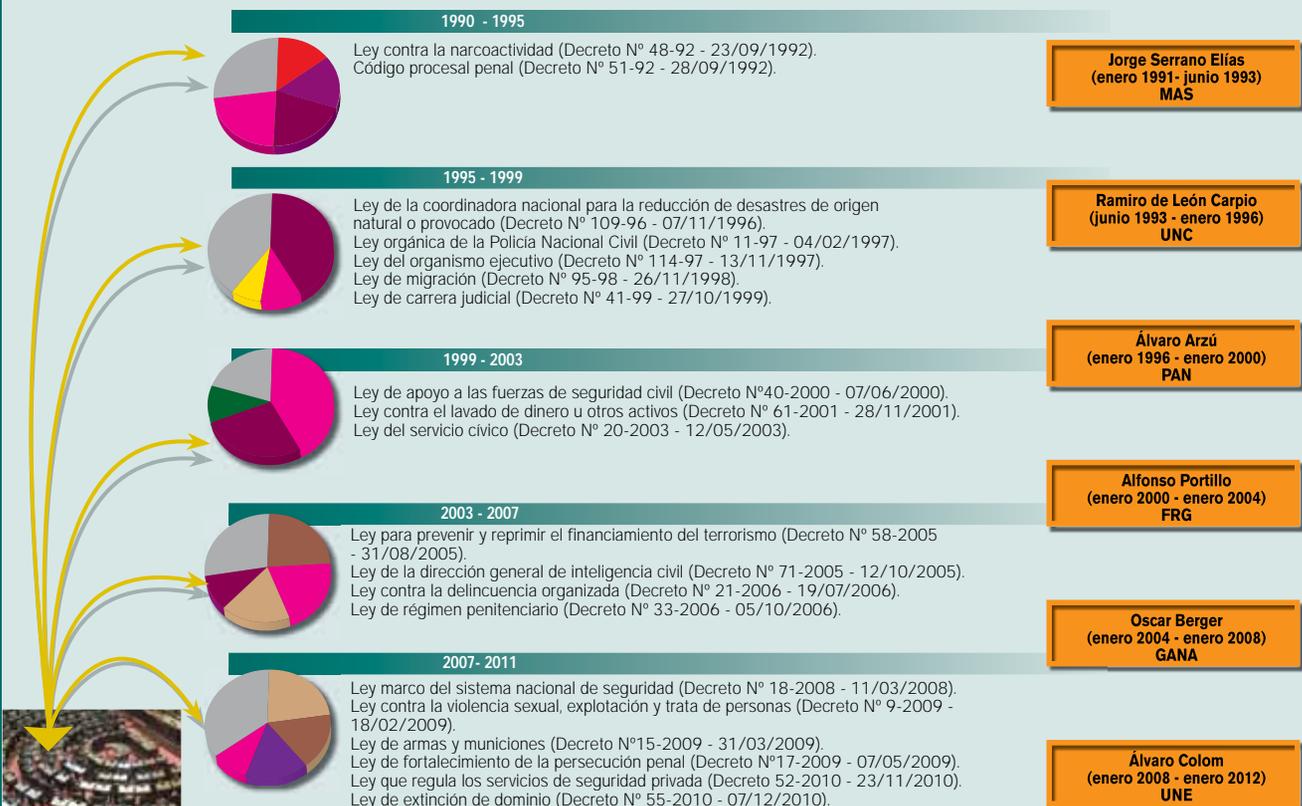
1996 Acuerdo de paz firme y duradera

1997 Creación de la Policía Nacional Civil

Acuerdos de Paz: Período de elaboración y firma de los acuerdos, con participación de la sociedad civil a través de la Asamblea de la sociedad civil. Las Fuerzas Armadas comienzan el proceso de reducción de efectivos, de 54.875 (1996) a 15.500 (2004). Se desmovilizan las Patrullas de Autodefensa Civil.

Post acuerdos de paz: Reorganización de instituciones, principalmente a través de la creación de la Policía Nacional Civil. Atención legislativa a amenazas no tradicionales a la seguridad.

- Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)
- Desarrollo Integral Auténtico - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (DIA - RNG)
- (UCN/DCG/PSD)
- Frente Republicano Guatemalteco (FRG)
- Gran Alianza Nacional (GANNA)
- Partido de Avanzada Nacional (PAN)
- Partido Patriota (PP)
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)
- Unión del Cambio Nacional (UCN)
- Otros *

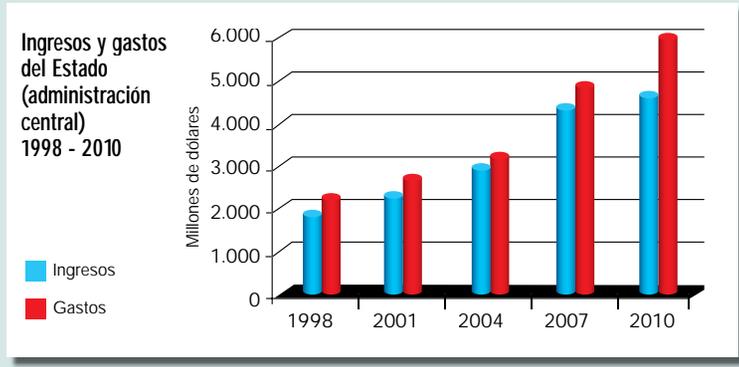




A diferencia de otros casos, los acuerdos de paz no cambiaron la jurisdicción de la policía, sino que se enfocan en las vinculaciones institucionales policía-Fuerzas Armadas a través de los aparatos de inteligencia.

Año	Cantidad de Homicidios	Tasa cada 100.000 habitantes
1996	3.619	35,4
1997	3.988	38,1
1998	3.310	30,9
1999	2.655	24,2
2000	2.904	25,9
2001	3.230	28,1
2002	3.630	30,8
2003	4.237	35,2
2004	4.507	36,4
2005	5.338	42,0
2006	5.885	45,2
2007	5.781	43,3
2008	6.292	47,6
2009	6.498	46,3
2010	5.960	41,5

Fuente: Ministerio de Gobernación.



Fuente: Banco de Guatemala. Liquidación Presupuestaria 2010, Ministerio de Finanzas.

2004 Modificación de la Ley de la Policía Nacional Civil

2007 Establecimiento de la CICIG

2008 Ley del Sistema de Seguridad y Acuerdo nacional

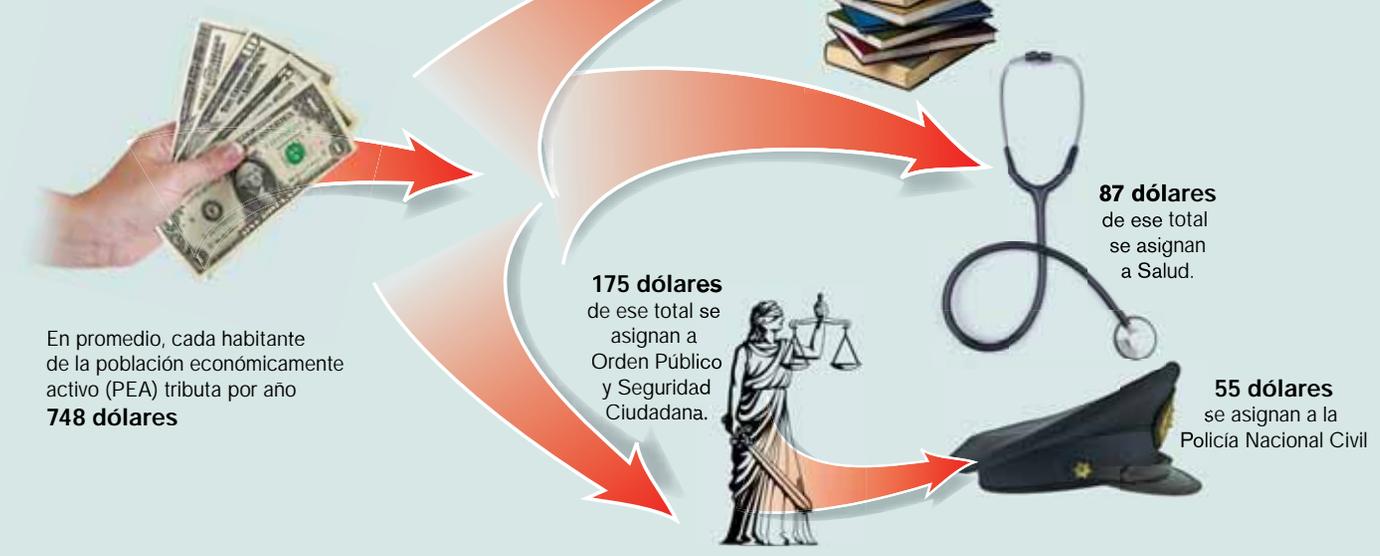
2010 Establecimiento de una Comisión para la reforma de la Policía Nacional Civil

Deterioro creciente de la situación de seguridad. Recuperación de la problemática de los cuerpos paralelos, de la politización de las fuerzas de seguridad pública, y de la impunidad generalizada que se asocia a estos fenómenos.

Reformulación: énfasis en la necesidad de reorganizar y reestructurar el sistema de seguridad y justicia y de generar acuerdos.

Distribución de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria para 2010 fue de US\$ 4.314.138.565



Fuente: Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011. Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Portal de Transparencia Fiscal. PEA: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2010, Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

El presupuesto de Guatemala se clasifica por Finalidades. Históricamente tal clasificación comprendía la Finalidad de Defensa y Seguridad. A partir de 2010 se modifica esta clasificación. La finalidad relativa a las cuestiones específicas de seguridad se denomina actualmente Orden Interno y Seguridad Ciudadana (la finalidad sólo contempla el presupuesto de las instituciones destinado a ella, sin que en todos los casos coincida con el total de la institución). Asimismo se han incorporado instituciones vinculadas a la seguridad que figuran en otras finalidades pero que se vinculan claramente, tales como el Consejo Asesor de Seguridad y la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, de la Presidencia de la República.

Institución*	Servicios personales	Servicios no personales	Materiales y suministros	Otros**	TOTAL
Ministerio de Gobernación	246.179.469	63.956.523	53.842.225	32.471.885	396.450.103
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1.948.726	243.192	337.140	230.769	2.759.827
Secretaría de Inteligencia Estratégica	2.057.475	143.218	54.295	40.016	2.295.004
Defensoría de la Mujer Indígena	1.338.720	536.909	55.122	18.028	1.948.779
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	0	0	0	277.829.816	277.829.816
Corte de Constitucionalidad	7.975.091	311.538	177.410	561.038	9.025.078
Instituto de la Defensa Pública Penal	10.789.841	1.295.560	323.156	206.827	12.615.385
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	10.705.206	3.100.517	1.829.506	19.388.360	35.023.590
Ministerio Público	40.154.997	8.615.081	2.583.052	27.300.716	78.653.846
Organismo Judicial	120.843.041	12.959.350	4.515.708	20.356.170	158.674.268
Procuraduría de los Derechos Humanos	10.107.105	2.230.560	744.231	540.085	13.621.980
Otras instituciones vinculadas					
Consejo Asesor de Seguridad ***	25.641	92.950	9.102	513	128.205
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad ***	11.691.602	1.899.492	2.944.994	666.667	17.202.755
Consejo Nacional de Seguridad ***	0	256	256	0	513
Cuerpo Voluntario de Bomberos	3.660.909	1.179.233	2.321.450	345.691	7.507.283
TOTAL	467.477.824	96.564.380	69.737.647	379.956.581	1.013.736.432

* Se considera lo presupuestado para la finalidad, sin que en todos los casos coincida con el total de la Institución.

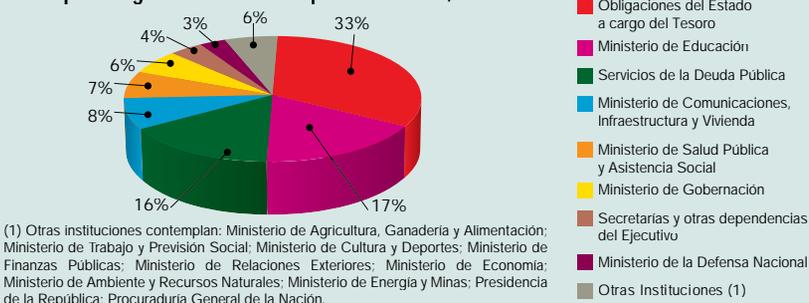
** Incluye propiedad, planta, equipos e intangibles, transferencias corrientes y asignaciones globales.

*** Dependientes de la Presidencia de la República.

Distribución de gastos de la Finalidad, 2011



Presupuesto general del Estado por Institución, 2011



Para el año 2011 el total del gasto corriente presupuestado para la Finalidad es del 97%.

Regularmente el presupuesto es modificado en el año con partidas adicionales o transferencias.

2006*		2007*		2010	
Presupuesto modificado	525.233.493	Presupuesto modificado	561.639.779	Presupuesto modificado	951.018.180

2006		2007		2010	
Ministerio de Gobernación	42,71%	Ministerio de Gobernación	40,81%	Ministerio de Gobernación	32,65%
Organismo Judicial	29,30%	Organismo Judicial	28,30%	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	27,10%
Ministerio Público	16,21%	Ministerio Público	16,37%	Organismo Judicial	18,15%
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	2,47%	Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	3,15%	Ministerio Público	10,35%
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	2,44%	Instituto de la Defensa Pública Penal	2,68%	Instituto Nacional de Ciencias Forenses	4,07%
Instituto de la Defensa Pública Penal	2,30%	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	2,53%	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	2,05%
Corte de Constitucionalidad	2,00%	Procuraduría de los Derechos Humanos	1,75%	Instituto de la Defensa Pública Penal	1,69%
Procuraduría de los Derechos Humanos	1,73%	Corte de Constitucionalidad	1,29%	Procuraduría de los Derechos Humanos	1,33%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0,43%	Cuerpo Voluntario de Bomberos	1,27%	Corte de Constitucionalidad	0,87%
Secretaría de Análisis Estratégico	0,38%	Instituto Nacional de Ciencias Forenses	0,93%	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0,26%
Consejo Asesor de Seguridad	0,02%	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0,45%	Secretaría de Inteligencia Estratégica	0,21%
		Secretaría de Análisis Estratégico	0,44%	Defensoría de la Mujer Indígena	0,18%
		Consejo Asesor de Seguridad	0,02%	Secretaría de Análisis Estratégico	0,08%
				Consejo Asesor de Seguridad	0,01%
				Cuerpo Voluntario de Bomberos	0,99%

* Se consideran las instituciones que conforman la actual Finalidad Orden Interno y Seguridad Ciudadana y las otras instituciones vinculadas.

** Se considera lo presupuestado para la finalidad, sin que en todos los casos coincida con el total de la Institución.

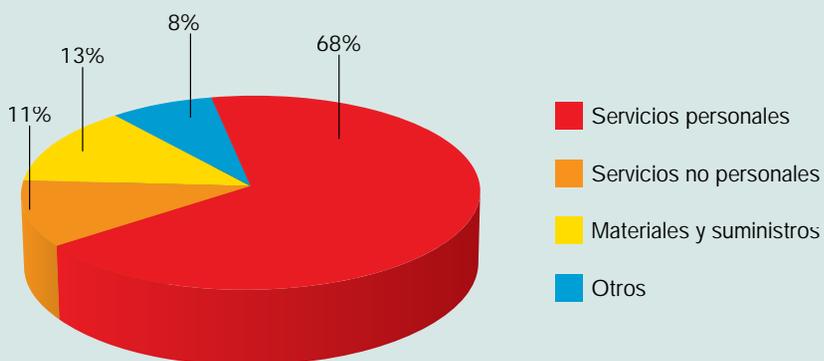
Además de la clasificación por finalidades, el presupuesto guatemalteco presenta una clasificación institucional. Si se toma únicamente lo destinado a las instituciones de seguridad, se obtiene el análisis presentado.

Evolución y presupuesto de las instituciones de seguridad, 1998 - 2011 (en dólares corrientes)

1998		2000		2002		2004		2006	
Ministerio de Gobernación									
PNC	102.447.247	PNC	120.033.613	PNC	135.355.460	PNC	171.056.727	Migraciones	213.077.395
Migraciones	1.567.666	Migraciones	7883.369	Migraciones	9.932.057	Migraciones	9.056.604	Bomberos	8.829.201
Sistema penitenciario	9.479.880	Sistema penitenciario	12.869.464	Sistema penitenciario	16.600.889	Sistema penitenciario	18.343.962	Sistema penitenciario	20.099.457
Otros	8.958.479	Otros	9.168.082	Otros	11.062.993	Otros	14.289.512	Otros	21.308.534
Presidencia		Presidencia		Presidencia		Presidencia		Presidencia	
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	3.196.931	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	4.779.874	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	4.779.874	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	4.779.874	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	12.389.532
								Consejo Asesor de Seguridad	131.579

2008		2011	
Ministerio de Gobernación (MG)		Ministerio de Gobernación	
PNC	259.399.348	PNC	314.850.424
Migraciones	15.299.921	Migraciones	19.021.456
Sistema penitenciario	22.549.551	Sistema penitenciario	33.291.892
Otros	48.022.331	Otros	52.666.568
Presidencia		Presidencia	
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	16.423.339	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad	17.202.755
Consejo Asesor de Seguridad	264.550	Consejo Asesor de Seguridad	128.205
		Consejo Nacional de Seguridad	513
Bomberos	9.207.250	Bomberos	7.507.283

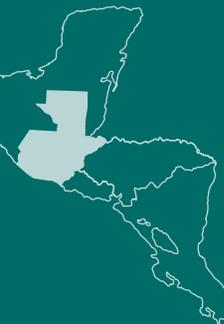
Presupuesto asignado para la Policía Nacional Civil, 2011



Evolución presupuestaria con relación al PBI, 1998 - 2011



Fuente: Leyes de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado desde 2001 a 2011. Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Portal de Transparencia Fiscal. Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos para los años 2006 y 2007, Contraloría General de Cuentas. PBI: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI, de cada año considerado. Se ha tomado esta fuente a fines comparativos. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.



ACTORES DE LA SEGURIDAD

El escenario institucional del área de seguridad en Guatemala muestra intervenciones de diversos espacios jurisdiccionales. Distintos tipos de actores operan en el escenario. Los que diseñan y conducen las acciones políticas; los que buscan desarrollar los lazos de coordinación entre todos los involucrados; y los que ejecutan distintos aspectos de aproximación nacional al problema. Cinco instituciones intervienen en la aproximación estratégica: el Consejo Nacional de Seguridad; los Ministerios de Gobernación; Defensa; la Secretaría de Coordinación Ejecutiva y el Consejo Asesor de Seguridad.

Secretaría de Inteligencia
Estratégica del Estado

SECRETARÍA DE COORDINACIÓN EJECUTIVA

Unidad de apoyo a la Presidencia para la coordinación y dirección del Sistema de Consejos de Desarrollo los cuales buscan la participación de la comunidad en la priorización de sus necesidades.



Consejo Nacional de Desarrollo
Urbano y Rural

Consejo Regional de
Desarrollo Urbano y Rural

Consejo Departamental de
Desarrollo Urbano y Rural

Consejo Municipal de
Desarrollo Urbano y Rural
Cada consejo puede contar con
comisiones de seguridad de la cual
dependen las juntas locales de seguridad.

Consejo Comunitario de
Desarrollo Urbano y Rural

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

**Con reglón presupuestario para 2011
de 513 US\$**

Coordina el sistema de seguridad, define políticas estratégicas y asesora al Presidente.

Se encuentra conformado por el Vicepresidente, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Gobernación, Ministro de Defensa, Secretario de Inteligencia del Estado y Procurador General de la Nación.



Secretaría Técnica

Municipios

Viceministerio de Apoyo Comunitario

Policía Nacional Municipal
Realiza control de tránsito
en aquellos municipios
que la poseen

Apoyo técnico

Procuraduría de los derechos Humanos
13.621.980 US\$ para toda la institución en 2011

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

23.648.709 US\$
para toda la institución en 2011



CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD

128.205 US\$ para toda la institución en 2011

Instancia de auditoría y asesoría ciudadana sobre la función de seguridad. Funciona como órgano interlocutor entre la sociedad y las instituciones de seguridad.

Guatemala tiene 22 departamentos y 333 municipios

La Ley marco del Sistema nacional de seguridad se pone en vigencia mediante el decreto N°18-2000 del 11 de marzo de 2008. Establece las normas jurídicas para la realización coordinada de de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala. Plantea y regula el sistema nacional de seguridad con la creación del Consejo Nacional de Seguridad y el sistema nacional de inteligencia.

Coordina

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

419.830.340 US\$
para toda la institución en 2011



MINISTERIO DE DEFENSA

199.340.575 US\$
para toda la institución en 2011



Dirección General del Sistema Penitenciario
33.291.891 US\$
Mantiene la custodia y seguridad de las personas privadas de libertad.

Gobiernos Departamentales
12.621.205 US\$

Dirección General de Migración
19.002.224 US\$
Regula la entrada y salida de nacionales y extranjeros.

Policía Nacional Civil
314.850.424 US\$

Fuerza Armada

Presta bases para máxima seguridad

Instituto Nacional de Ciencias Forenses
35.023.590 US\$
para toda la institución en 2011
Institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional, personalidad jurídica, patrimonio propio y con toda la responsabilidad en materia de peritajes

Ministerio Público
78.653.846 US\$
para toda la institución en 2011



Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)

Asistencia técnica

Patrullas combinadas

Auxiliar

Apoyo y asistencia técnica

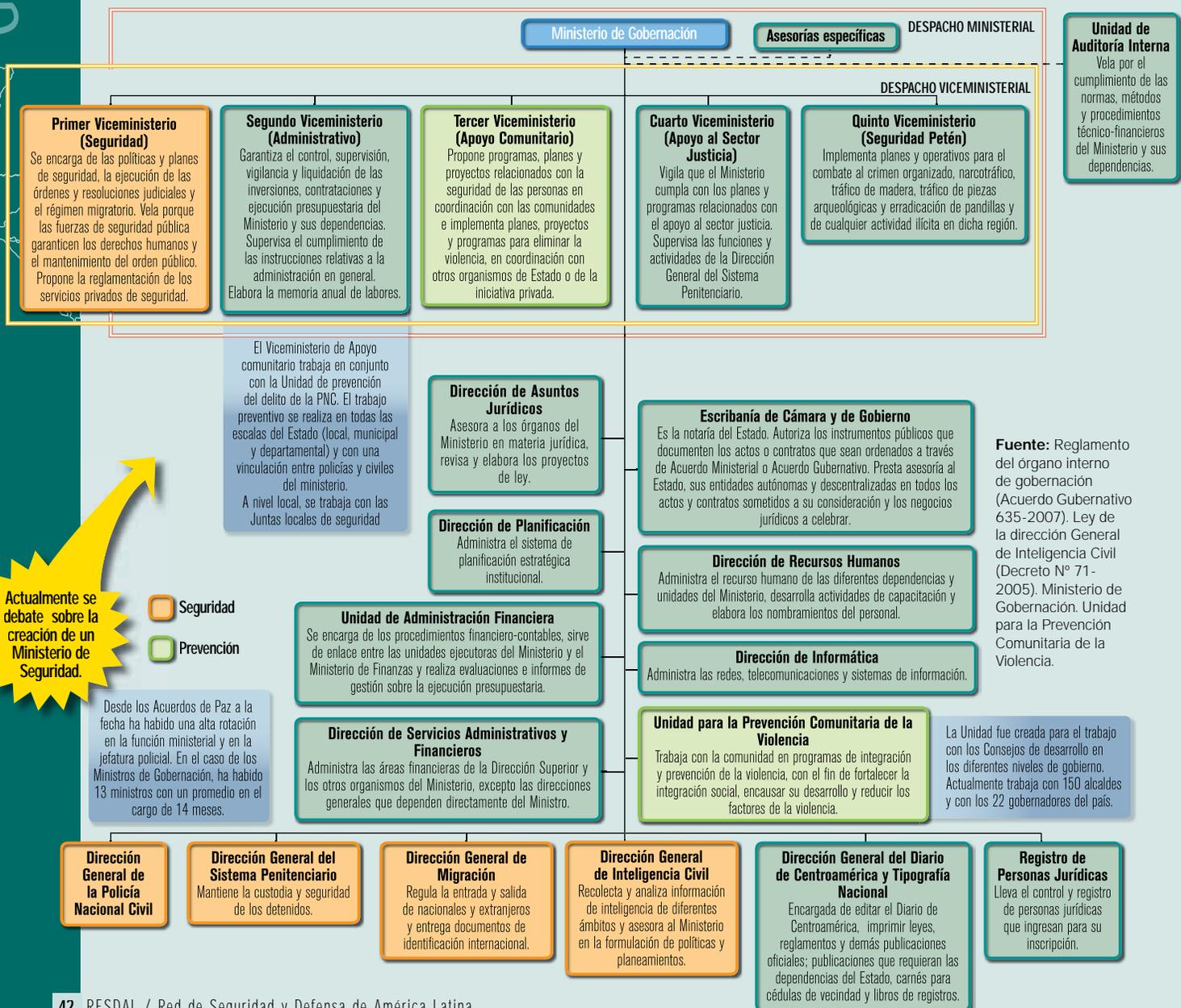
Ministerio de Gobernación

El Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática estableció la creación de la nueva Policía Nacional Civil, dependiente del Ministerio de Gobernación. Esta relación de dependencia no ha tenido cambios, pero las autoridades del Ministerio y de la PNC han mostrado una alta rotación. Desde los Acuerdos de Paz a la fe-

DIRECTORES DE LA PNC	MINISTROS	PRESIDENTES
Angel Conte enero 1997 enero 2000	Rodolfo Mendoza enero 1996 enero 2000	Alvaro Arzú Partido de Avanzada Nacional enero 1996 enero 2000
Baudilio Portillo enero 2000 mayo 2000	Mario Ruiz enero 2000 julio 2000	Alfonso Portillo Frente Republicano Guatemalteco enero 2000 - enero 2004
Fredy Flores mayo 2000 junio 2000	Byron Barrientos julio 2000 enero 2002	
Mario Cifuentes junio 2000 julio 2000	Eduardo Arévalo enero 2002 julio 2002	
Rudolfo Mérida agosto 2000 marzo 2001	Adolfo Reyes julio 2002 enero 2004	
Emilio Pizera marzo 2001 enero 2002	Arturo Soto enero 2004 julio 2004	
Luis Paniagua enero 2002 octubre 2002	Carlos Vielman julio 2004 marzo 2007	Oscar Berger Gran Alianza Nacional enero 2004 - enero 2008
Raúl Manchamé noviembre 2002 julio 2003	Adela Camacho marzo 2007 - junio 2008	
Oscar Segura julio 2003 enero 2004		
Gustavo Dubón marzo 2004 julio 2004		
Edwin Sperisen julio 2004 abril 2007		
Julio Hernández abril 2007 septiembre 2007		
Isabel Mendoza		

De acuerdo a la Ley orgánica de la PNC, sus directores no pueden pertenecer a partidos políticos ni ser candidatos a cargos de elección popular. El Director General es nombrado por el Ministro de Gobernación, al igual que el Director General Adjunto y los demás directores generales; estos últimos son propuestos por el Director General. Originalmente uno de los requisitos para ser Director de la PNC era poseer grado de Comisario General. Ello fue eliminado con el Decreto 2/2000. Si bien el decreto sigue vigente, desde el periodo de Adela Camacho como Ministra de Gobernación se re adoptó la práctica de nombrar a miembros de la PNC como directores.

Ministerio de Gobernación: El Ministerio de Gobernación es dentro del Ejecutivo la institución con responsabilidad en seguridad pública. Está estructurado en varios viceministerios y si bien uno de ellos es el de seguridad, otros de ellos también se coordinan y comparten acciones que impactan en la gestión del tema. Del Ministerio depende la Policía Nacional Civil que fue creada luego de los Acuerdos.



Fuente: Reglamento del órgano interno de gobernación (Acuerdo Gubernativo 635-2007). Ley de la dirección General de Inteligencia Civil (Decreto N° 71-2005). Ministerio de Gobernación. Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia.

Actualmente se debate sobre la creación de un Ministerio de Seguridad.

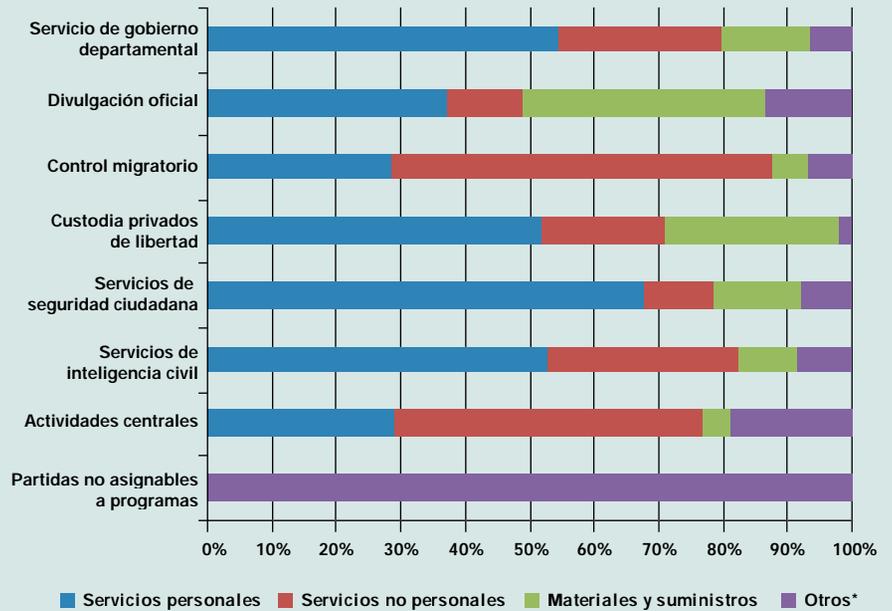
Desde los Acuerdos de Paz a la fecha ha habido una alta rotación en la función ministerial y en la jefatura policial. En el caso de los Ministros de Gobernación, ha habido 13 ministros con un promedio en el cargo de 14 meses.

cha ha habido 13 ministros de gobernación, con un promedio en el cargo de 14 meses. Actualmente la política de seguridad coloca su foco de atención en dos ejes transversales: la lucha contra el narcotráfico y el control de territorio. Para 2011 se plantea como desafío el tema del financiamiento para seguridad, con énfasis en investigación, inteligencia y fuerzas especiales, y fortalecimiento institucional de la PNC.

septiembre 2007 septiembre 2008		Marlene Blanco septiembre 2008 junio 2009		Porfirio Pérez junio 2009 agosto 2009	Pedro Gómez agosto 2009 marzo 2010	Jaime Otín junio 2010 - actualidad (junio 2011)
Vinicio Gómez enero 2008 junio 2008	Francisco Jiménez julio 2008 enero 2009	Salvador Gándara enero 2009 junio 2009	Raúl Velázquez julio 2009 febrero 2010	Carlos Menocal marzo 2010 actualidad (junio 2011)		
Álvaro Colom Unidad Nacional de la Esperanza enero 2008 - enero 2012						

El 75% del presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación corresponde a la Policía Nacional Civil.

Composición del presupuesto aprobado por funciones institucionales, Ministerio de Gobernación, 2011



* Otros contempla: propiedad, planta, equipos e intangibles, transferencias corrientes y asignaciones globales.

Fuente: Ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2011.

Evolución presupuestaria con modificaciones 2006-2010, ministerio a cargo de seguridad pública (en dólares corrientes)

Ministerio de Gobernación	2006	2008	2010
Ministerio de Gobernación	235.683.007	313.375.356	336.011.046
Actividades centrales	12.348.549	13.579.161	11.715.888
Servicio de seguridad	179.737.164	220.119.309	249.526.690
Administración del sistema penitenciario	23.583.219	24.662.933	30.488.701
Servicios de migración	12.843.754	12.319.966	13.751.392
Divulgación oficial	5.714.176	5.970.286	6.135.104
Prevenición comunitaria del delito	1.421.313	912.938	2.935.362
Registro de personas jurídicas	-	451.853	228.949
Partidas no asignables a programas	34.833	31.242.321	4.316.791
Servicio de gobierno departamental	-	-	7.981.251
Acciones de prevención comunitaria	-	-	2.935.362

Los gobiernos departamentales se encuentran bajo la órbita del Ministerio.

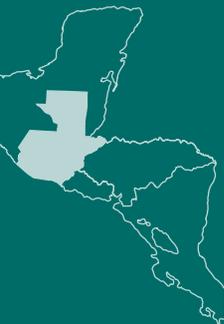
La Dirección General de Inteligencia Civil se crea a fines de 2005. Se expresa en el presupuesto nacional en forma discriminada desde 2007.

Desde el año 2008 el Ministerio realiza un aporte a la CICIG. En 2008 se realizó una transferencia especial al Registro Nacional de las Personas.

A partir de 2011 estos dos programas se incluyen en "Servicio de gobierno departamental".

Programa incluido anteriormente en "Actividades centrales".

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), para 2006, 2008 y 2010. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.



La sociedad civil en Guatemala

El Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, aprobado en enero de 1994, incluyó la creación de una "Asamblea abierta a la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca". La Asamblea de la Sociedad Civil fue instalada en mayo del mismo año con la participación de un promedio de diez representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

Fue creada con dos funciones: transmitir a las partes recomendaciones u orientaciones no vinculantes sobre la temática, y conocer y avalar los acuerdos para darles el carácter de compromisos nacionales.

Consejo Asesor de Seguridad (CAS)

Fue creado por los Acuerdos de Paz como una instancia de asesoría y auditoría ciudadana y mecanismo de interlocución entre la sociedad civil y las instituciones del Estado responsables de la seguridad. Cobra vida pública por el Acuerdo Gubernativo 115-2004 - 16/03/2004. Sus funciones son entre otras asesorar al Presidente y Vicepresidente en materia de seguridad; velar por la implementación del modelo de la seguridad democrática; promover la reforma al sector; requerir y recibir información periódica de los distintos funcionarios y autoridades del Estado; y emitir opinión acerca de los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos y de las ejecuciones presupuestarias.

El CAS interviene a solicitud de la Presidencia en acciones puntuales, pero en términos generales se orientan a complementar la acción del Ejecutivo desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Desde este espacio surgió la propuesta e impulso a la creación del sistema nacional de seguridad y su Ley Marco, en diálogo con instituciones del Gobierno, sociedad civil y el Foro de Partidos Políticos. También impulsa y elabora la propuesta inicial del Acuerdo para el avance de la seguridad y la justicia. Es miembro de la Comisión de Reforma Policial.

Se reúne de forma ordinaria cada semana y cada quince días tiene reunión con el Vicepresidente y otros funcionarios. Celebra reuniones con el Presidente cada vez que se considere necesario.

Los ejes de trabajo del período 2008-2012 son:

- Monitoreo de implementación del sistema de seguridad nacional (ya ha elaborado dos informes al respecto).
- El problema de las extorsiones. Realiza una campaña pública en coordinación con el Ministerio de Gobernación, la PNC y el Ministerio Público.
- Dar coherencia al presupuesto.

Uno de sus objetivos centrales para 2011 es elaborar un diagnóstico con recomendaciones sobre la seguridad para entregar al próximo gobierno.

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temáticas de Seguridad (FOSS)

Conformado por siete organizaciones de amplio espectro que han desarrollado incidencia y especialización en temas de seguridad y justicia: la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES); la Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM); el Centro de Estudios de Guatemala (CEG); la Fundación Myrna Mack (FMM); Incidencia Democrática (IDEM); el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES); y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

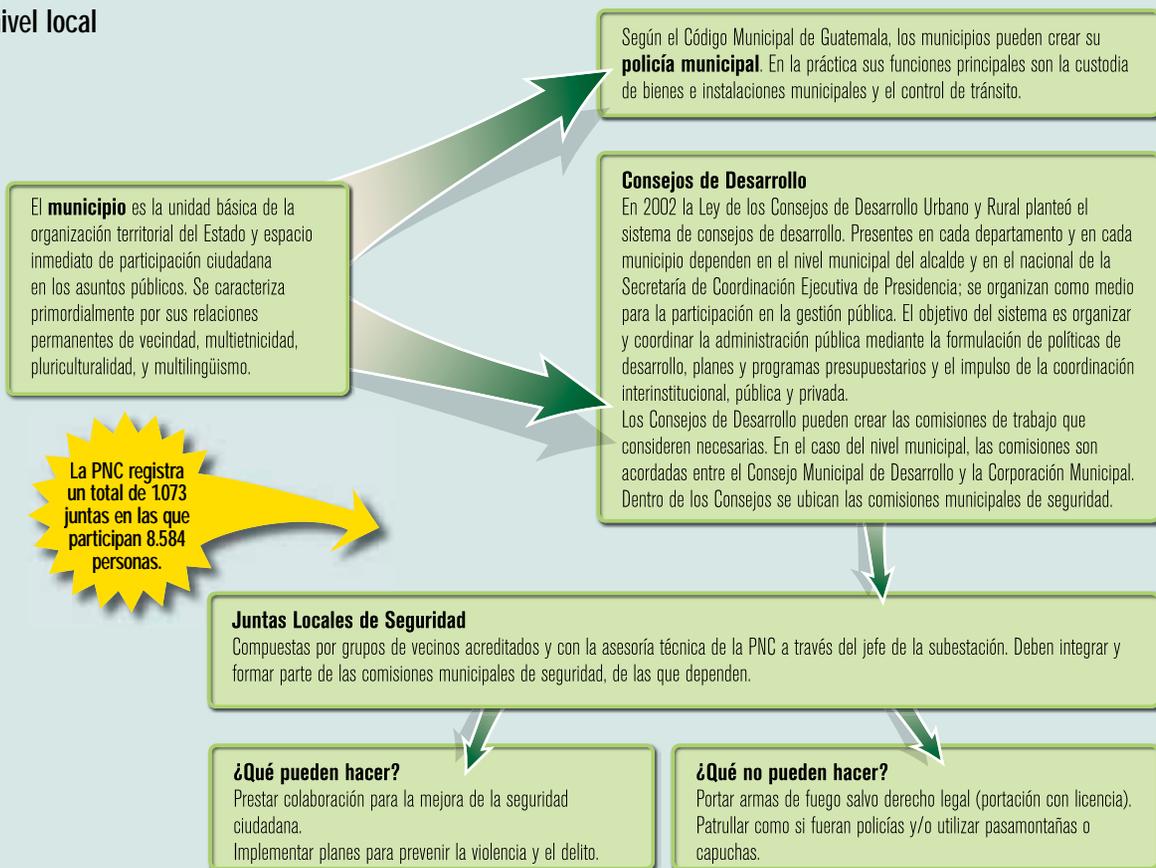
Tiene relación prioritaria con el Poder Ejecutivo. Igualmente trabaja en coordinación con el Poder Legislativo para el trabajo de reforma de leyes en materia de seguridad y justicia y en menor medida con el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Desde su consolidación, el FOSS trabajó en el monitoreo al cumplimiento del Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia. A su vez, participó en la elaboración de la propuesta para la creación del Ministerio encargado de la Seguridad.

En materia de legislación colaboró en el análisis de:

- Ley de servicios de seguridad privada.
- Propuestas legales a CICIG.
- Iniciativa de la ley de apoyo a las fuerzas civiles de seguridad.
- Ley de la defensa nacional.
- Ley de prevención de la violencia juvenil.

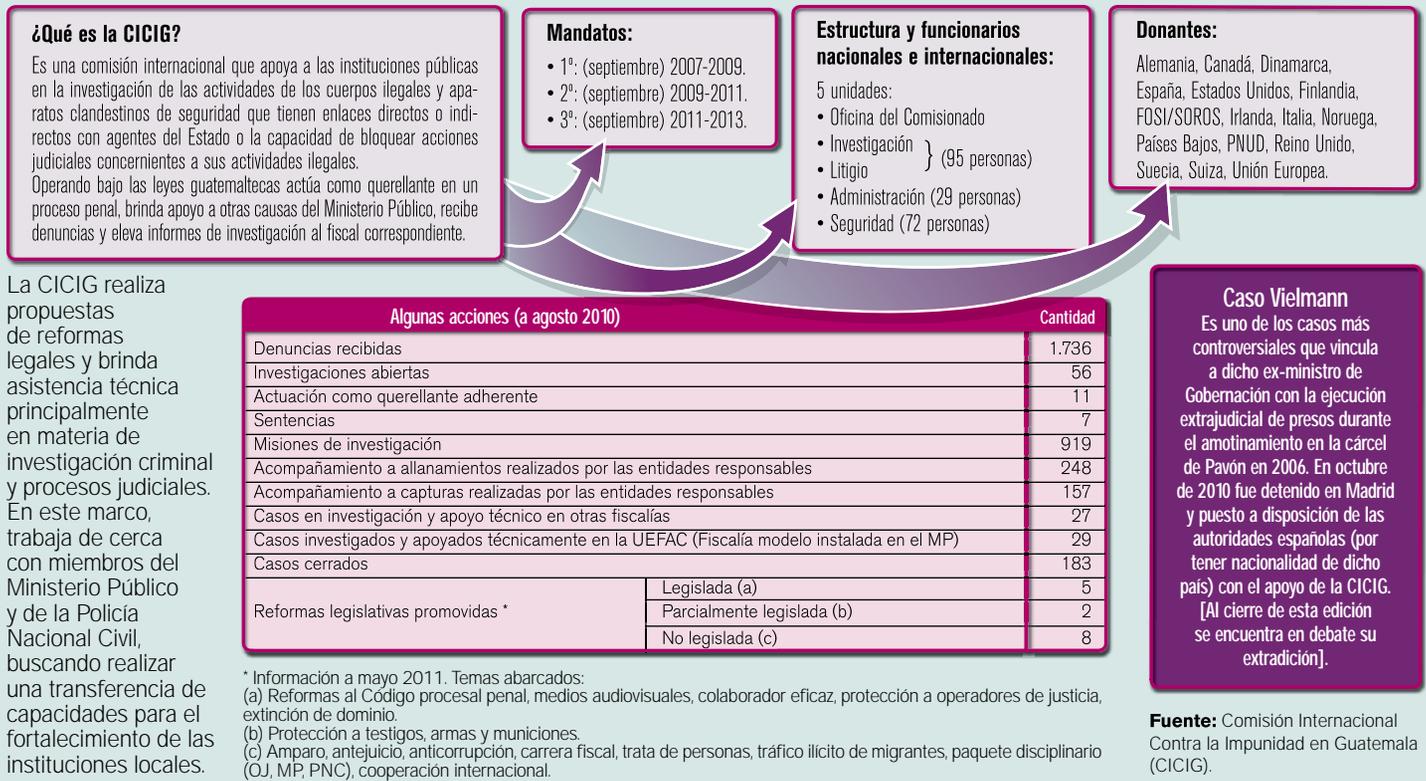
El nivel local



Fuente: Código Municipal; Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural (Decreto N° 11-2002 - 12/03/2002); División de Prevención del Delito de la PNC.

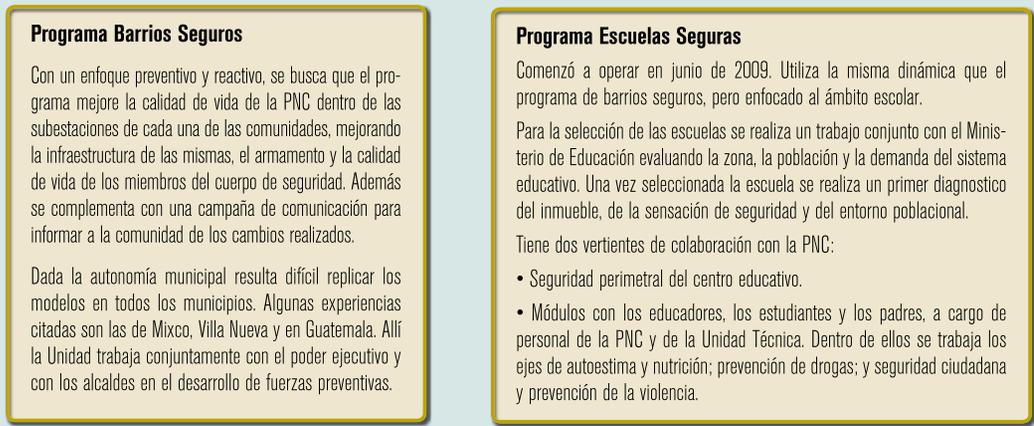
Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Ante las dificultades para superar la impunidad y desarticular los cuerpos paralelos e ilegales siguiendo el espíritu de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Guatemala solicitó asistencia a la Organización de las Naciones Unidas y firmó en diciembre de 2006 un Acuerdo para la creación de la CICIG, experiencia de carácter única a nivel mundial, que fue aprobado por el Congreso en agosto de 2007.



Barrios y Escuelas Seguras

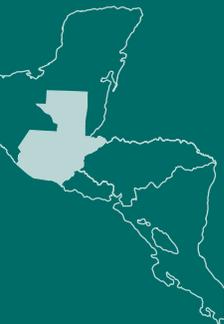
Impulsados por el Viceministerio de Apoyo Comunitario a través de la Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia para la prevención del delito, el crimen y la violencia. Se trabaja conjuntamente con las municipalidades y la comunidad (en la recuperación de espacios públicos y en materia de información), y con la colaboración de la PNC mediante la División de Prevención del Delito (en materia de capacitación y control).



Actividades realizadas por la PNC en el perímetro de los centros educativos, 2010

Actividades	Total
Puestos fijos de seguridad en centros educativos	6.801
Patrullajes a pie	21
Servicios humanitarios	109
Personas identificadas	16.306
Vehículos identificados	4.804
Armas identificadas	68

Fuente: Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia (Viceministerio de Apoyo Comunitario); División de Prevención del Delito de la PNC.



Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia

En abril de 2009, el Gobierno y el Congreso de la República de Guatemala, junto con la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público suscribieron al Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia. Recupera los compromisos de los Acuerdos de Paz de 1996, prestando especial atención a consolidar la justicia y la seguridad a través de la coordinación interinstitucional. Surge de una iniciativa entre el Consejo Asesor de Seguridad (CAS) y el Vicepresidente de la República, presentada al Presidente, quien deja la coordinación de su implementación en manos de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. El Acuerdo consta de 10 ejes que agrupan 101 puntos.

La cantidad de puntos propuestos en el acuerdo ha sido, según las fuentes consultadas, una de sus mayores debilidades. FOSS presentó un primer informe de monitoreo en mayo de 2010.

Ejes		Principales puntos
Eje I	Políticas e institucionalidad para la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Ministerio de Seguridad Pública. Reglamentación de la Ley de servicio cívico.
Eje II	Reforma policial	<ul style="list-style-type: none"> Integración de una Comisión Específica para la Reforma Policial. Creación de la Escuela Superior de Ciencias Policiales. Creación y reglamentación de la carrera policial.
Eje III	Sistema penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de la Ley del sistema penitenciario.
Eje IV	Políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad	<ul style="list-style-type: none"> Creación de una entidad dentro de la PNC para esclarecer acciones criminales.
Eje V	Administración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del sistema judicial.
Eje VI	Control de armas	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Comisión nacional contra la tenencia y portación ilegal de armas de fuego. Impulso de un Plan nacional de desarme.
Eje VII	Empresas y servicios suplementarios de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Regulación a empresas privadas de seguridad.
Eje VIII	Comunicación y participación social	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación, información, campañas nacionales.
Eje IX	Agenda legislativa	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del marco normativo de la PNC. Reformas a los códigos Penal y Procesal Penal
Eje X	Compromisos de acciones en conjunto de los signatarios del Acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> Designación de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad como unidad de seguimiento.

Comisión Nacional para la Reforma de la Policía Nacional Civil

Tras la firma del Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia se crea la Comisión Específica para la Reforma Policial, nombrada por el Presidente de la República. En este marco, en octubre de 2009, se conformó la Comisión preparatoria, cuyo principal objetivo fue viabilizar el establecimiento de la Comisión específica que impulsara un proceso de reforma e institucionalización de la PNC.

Durante 2010 se realizó trabajo de planificación y evaluación de la PNC, y en enero de 2011 Helen Mack tomó juramento como directora de la Comisión para la Reforma Policial.

Su presupuesto es de aproximadamente 7,7 millones de dólares, de los cuales se destinan 2,5 millones a gastos de personal y 3,9 millones a servicios no personales. Lo restante se destina a materiales y equipo de planta.

Durante la etapa preparatoria, se plantean 10 ejes estratégicos a desarrollar en el proceso de reforma, de los cuales se decidió priorizar 4:

- Readecuar la organización de la Institución policial a la demanda social.
- Rediseñar el sistema de investigación criminal.
- Diseñar el sistema de educación policial para la carrera profesional.
- Crear un sistema de control y supervisión de la función policial.

La Comisión depende organizacional y presupuestariamente del Ministerio de Gobernación.

El presupuesto para la Comisión de reforma policial en 2011 es de aproximadamente siete millones setecientos mil dólares.

Miembros de la Comisión Preparatoria para la Reforma Policial:

- Helen Mack (comisionada).
 - Ministerio de Gobernación.
 - Consejo Asesor de Seguridad (CAS).
 - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.
 - Policía Nacional Civil (PNC).
- También recibe cooperación internacional.



Fuente: Informe Estado de Avance de la Reforma Policial de la Comisión Preparatoria para la Reforma Policial; Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia; Plan Estratégico 2011 – 2020, CNRPNC; Ejes Estratégicos de la Reforma Policial, CNRPNC.

Policía Nacional Civil (PNC)

Hasta finales de 1996, el sistema de seguridad pública se encontraba conformado por tres cuerpos: Policía Nacional, Guardia de Hacienda y Policía Militar Ambulante, con entrenamiento militar, y dedicados al control de la población.

Con la firma del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática se reestructura el sistema creando la Policía Nacional Civil. La misma estaba compuesta por personal proveniente de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda, y nuevos policías. Para 2001, la PNC ya tenía un total de 19.031 miembros, de los cuales 8.568 (45%) eran nuevos policías, y 10.463 (55%) pertenecían a los antiguos cuerpos.

POLICÍA NACIONAL CIVIL / 14 años de historia

24.992
POLICIAS

US\$ 314.850.424

PRESUPUESTO DE LA PNC PARA 2011

US\$ 213.493.558

REMUNERACIONES

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

Porcentaje de Gasto en remuneraciones 68%

89%
AGENTES



US\$ 509
SALARIO* PROMEDIO

2%
OFICIAL III



US\$ 766
SALARIO* PROMEDIO

1%
OFICIAL I



US\$ 928
SALARIO* PROMEDIO

0,1%
COMISARIO



US\$1.083
SALARIO* PROMEDIO

7,9%
OTRAS CATEGORÍAS



*el salario percibido pueda variar según antigüedad y sobresueldos.

CONFORMACIÓN DE LA PNC EN 1997

La nueva Policía Nacional Civil estaba integrada con nuevo personal y miembros de la antigua entidad a los que se les dio la oportunidad de quedarse en la institución. Esto incluyó un proceso de reeducación del personal de las antiguas dependencias policiales a través de la Academia de Policía Nacional Civil.

28.013

Graduados de la Academia de Policía Nacional Civil desde 1998

La Policía Nacional Civil se crea en **1997**

1,74

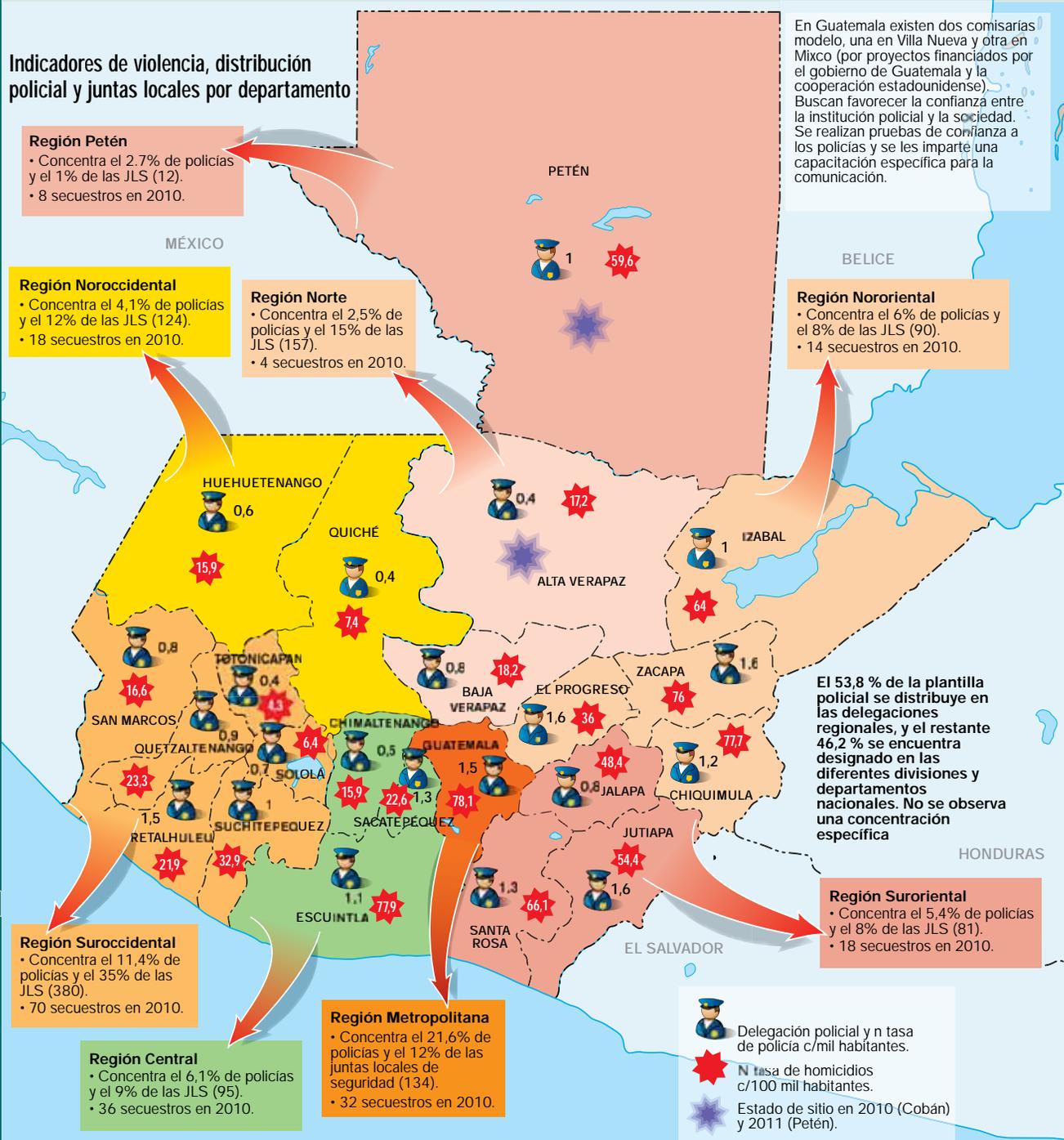
Policías cada mil habitantes

Pirámide de personal según sexo (en %)

Escala de Dirección	0,03	Dirección	0,004
Escala de Oficiales Superiores	0,004	Comisario General	0,0
	0,11	Comisario	0,004
	0,20	Subcomisario	0,0
Escala de Oficiales Subalternos	0,76	Oficial I	0,07
	1,16	Oficial II	0,02
	1,93	Oficial III	0,18
Escala Básica	1,54	Inspector	0,07
	2,55	Subinspector	0,21
	78,49	Agentes	10,85
	1,04	Administrativos	0,78

Fuente: Ministerio de Gobernación (personal). *La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*, Informe de verificación MINUGUA, 2001. Salarios y pirámide: recopilación de entrevistas e información periodística. Ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2011. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para 2011.

Indicadores de violencia, distribución policial y juntas locales por departamento



Fuente: Plantilla de la PNC al 11 de febrero de 2011. Ministerio de Gobernación (homicidios). Proyección al 2010 basada en censo 2003 del Instituto Nacional de Estadísticas (población). Unidad de Prevención del Delito de la PNC (juntas locales de seguridad).

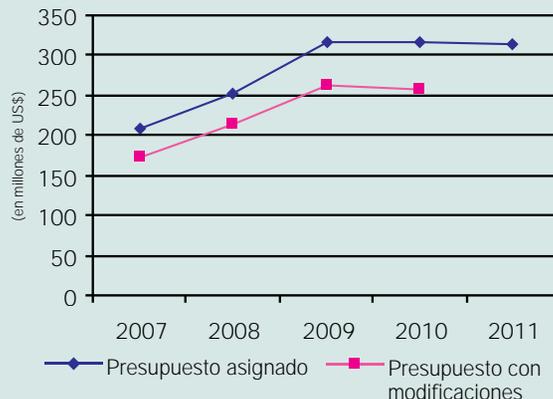
Presupuesto asignado para la Policía Nacional Civil, 2011 (en dólares corrientes)

Unidad ejecutora	Servicios personales	Servicios no personales	Materiales y suministros	Otros*	Total
Dirección General	210.067.303	22.971.182	34.941.930	17.136.369	285.116.783
Subdirección General de Estudios	1.500.261	3.266.534	6.639.744	7.512.796	18.919.333
Subdirección General de Salud Policial	1.089.975	660.557	547.242	74.021	2.371.795
Departamento de Tránsito	836.019	6.989.747	379.948	236.799	8.442.513
Total	213.493.558	33.888.019	42.508.863	24.959.984	314.850.424

98,8% del total del presupuesto para 2011 corresponde a gastos corrientes.

Fuente: Leyes de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado desde 2007 a 2011. Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.

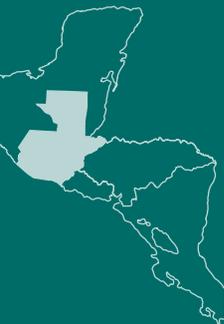
Presupuesto asignado y con modificaciones para la PNC



Organigrama: funciones y distribución de personal



Fuente: Estructura orgánica y funciones de la Policía Nacional Civil (organigrama y funciones). Ministerio de Gobernación. Viceministerio de Apoyo Comunitario (Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia).



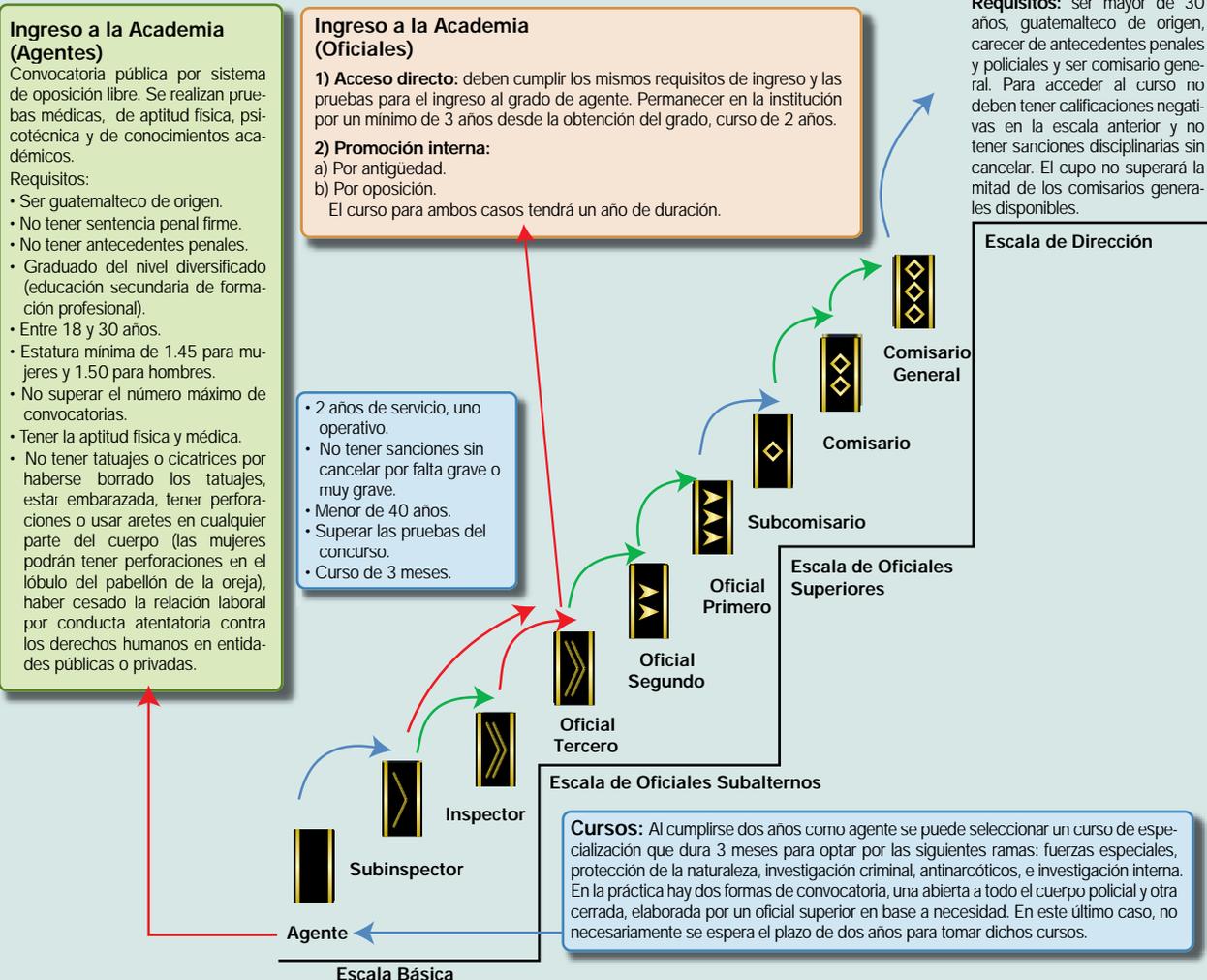
Funciones de la Policía Nacional Civil



Formación y carrera policial

Cuando se crea la PNC en 1997 su integración supuso la depuración y re-conversión de personal de las antiguas policías y la educación del nuevo. Esa formación inicial estuvo a cargo de la Guardia Civil. Este proceso educativo sufrió discontinuidades en los años posteriores y en la actualidad la estructura de la carrera policial representa uno de los mayores desafíos para la atención de la seguridad pública.

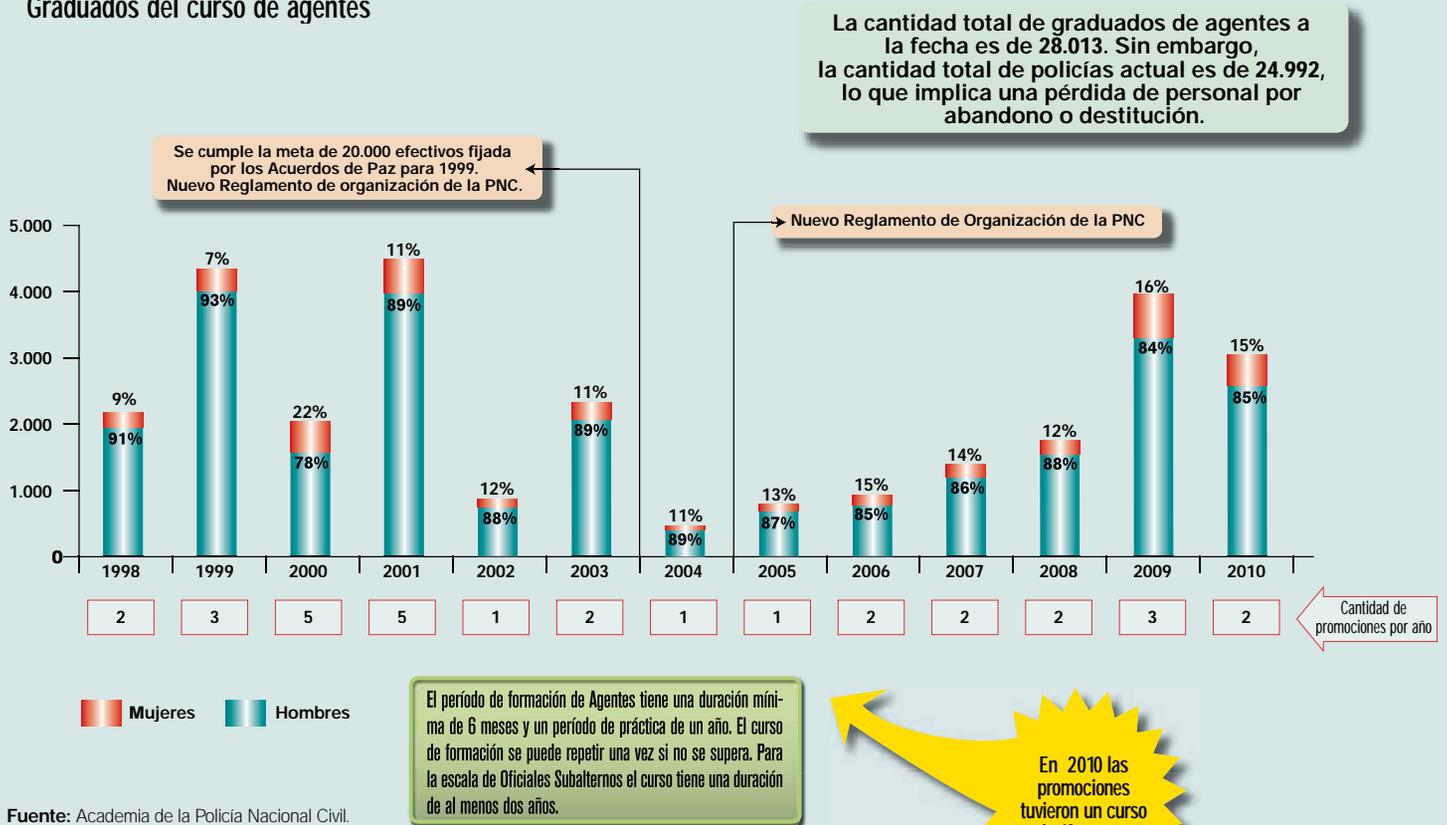
Director General: nombrado por el Ministro de Gobernación.
Director General Adjunto y Subdirectores Generales: nombrados por el Ministro a propuesta del Director General.
Requisitos: ser mayor de 30 años, guatemalteco de origen, carecer de antecedentes penales y policiales y ser comisario general. Para acceder al curso no deben tener calificaciones negativas en la escala anterior y no tener sanciones disciplinarias sin cancelar. El cupo no superará la mitad de los comisarios generales disponibles.



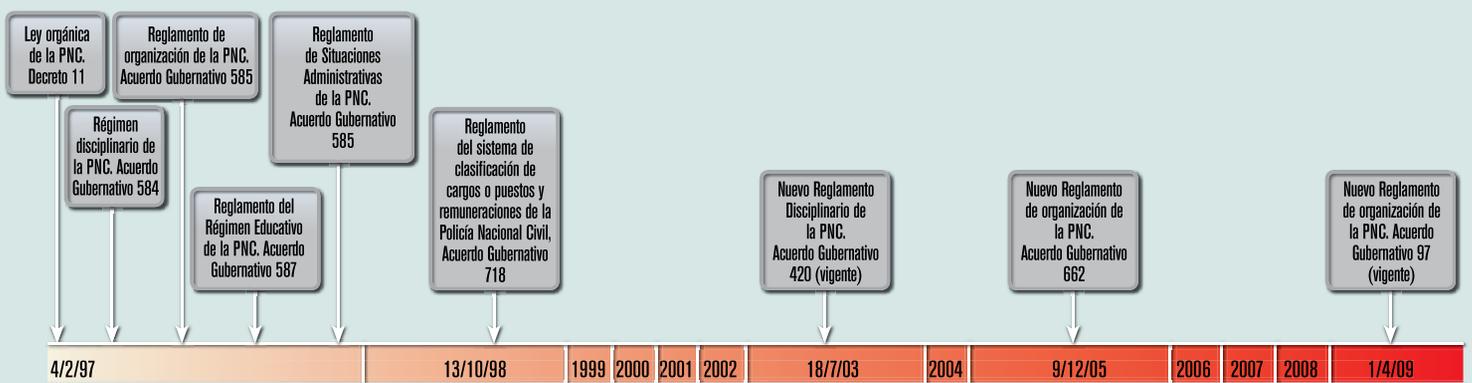
Fuente: Ley orgánica de la Policía Nacional Civil, Reglamento del régimen educativo de la Policía Nacional Civil; convocatoria al curso básico para formación de agentes 2010; recopilación de entrevistas e información periodística (sistema de retiro).

La Academia de la Policía Nacional Civil, dependiente de la Subdirección General de Personal de la PNC, es la encargada de la educación del personal policial. La enseñanza impartida se estructura en: formación, capacitación para el ascenso y especialización. Para la selección del ingreso la Academia cuenta con juntas evaluadoras y comisiones de selección y reclutamiento.

Graduados del curso de agentes



Marco legal de la PNC



Algunas debilidades según el proceso de reforma policial

- Los procesos iniciados para solucionar los problemas de la Academia de la PNC pierden efecto por los cambios de autoridades y la falta de cohesión programática.
- Se sigue dependiendo de la cooperación internacional.
- Se carece de mandos suficientes en las escalas de oficiales subalternos y superiores.
- Dificultades para establecer un modelo de capacitación permanente que permita la actualización para todo el personal de alta en la institución policial.
- Inexistencia de un sistema curricular institucionalizado.
- Débil sistema de control y supervisión interna y externa.
- Ausencia de un sistema efectivo de inteligencia policial.
- Dificultad para definir el modelo y doctrina policial.

Fuente: Informe Estado de Avance de la Reforma Policial. Comisión Preparatoria para la Reforma Policial.

Control interno y externo

Controles externos

Procuraduría de Derechos Humanos

Promueve la gestión pública en un marco de respeto a los derechos humanos, recibe e investiga denuncias relacionadas a la violación de los derechos humanos

El Informe de la Procuraduría de Derechos Humanos 2010 señala que ha habido un deterioro institucional del sistema penitenciario y lentitud en la depuración y profesionalización de la PNC. La mayor cantidad de derechos vulnerados en la categoría de derechos civiles y políticos se relaciona con el orden y la seguridad (3,523 casos que representan el 55%). En tanto, las violaciones al debido proceso alcanzaron 649 denuncias, representando el 10%. Se recibieron 437 denuncias contra la PNC (10,18% del total), 305 contra el Ministerio Público (7,11), y 282 contra el Organismo Judicial (6,57%).

Controles internos

Dependen de la Dirección General de la PNC.

Auditoría Interna

Evalúa las políticas presupuestarias, financieras y administrativas.

Tribunales Disciplinarios

Presididos por un Comisario, y conformado por dos vocales, atienden el régimen disciplinario interno.

Inspectoría General

Al mando de un Comisario de Policía, controla, investiga y fiscaliza todas las unidades y miembros de la institución en materia disciplinaria

Con la sanción por Acuerdo Gubernativo del Reglamento de la PNC, en 2009, la Inspectoría General pasó a depender del Director General de la PNC, se desarrollaron sus reglamentos, procedimientos y un instructivo de descentralización. También se crearon delegaciones de supervisión y control en todas las comisarías del distrito central, oriente y occidente. Se desarrolló una "Guía de Supervisión" y se impulsó la formación con especialidad en Inspectoría General. Anteriormente, también se había hecho pública una Orden General de Moral y Ética (No- 69-2008). Está en desarrollo una mayor gestión de recursos y una plataforma tecnológica adecuada

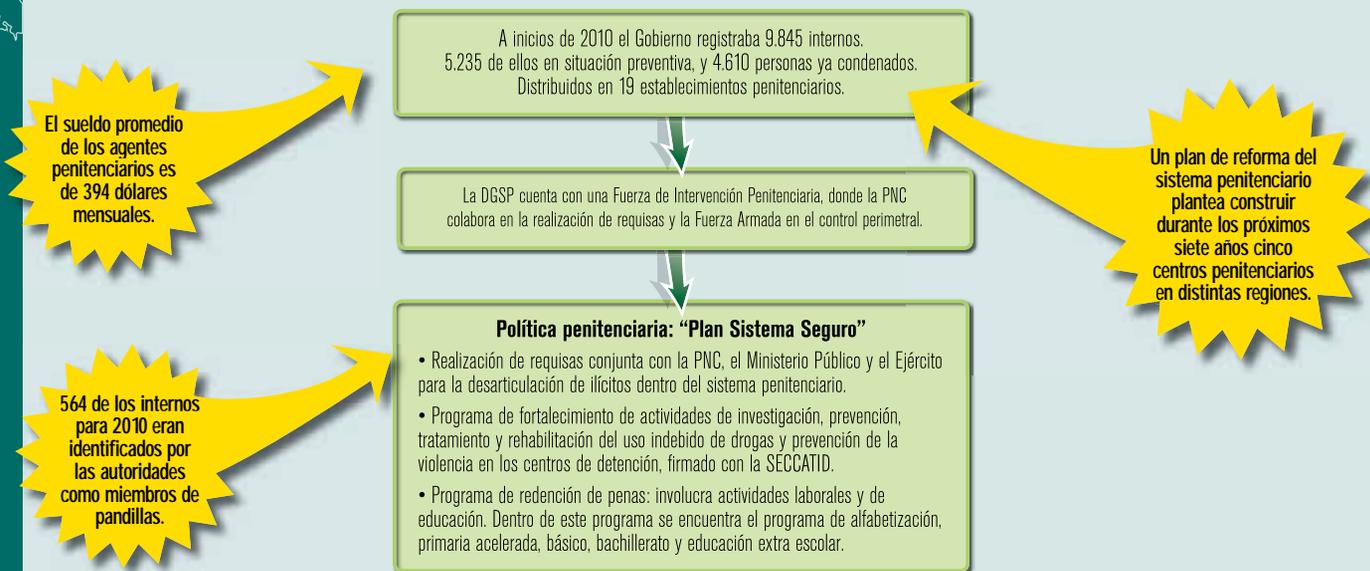
Denuncias recibidas en orden y seguridad Total 2010: 3.523

Abuso de autoridad.	1.050
Amenazas, coacción.	779
Omisión del funcionario o empleado público en sus deberes.	608
Limitar el derecho de acción o petición.	493
Agresiones.	115
Corrupción.	74
Detención ilegal.	63
Pobreza.	36
Uso excesivo de la fuerza.	43
Omisión de brindar seguridad preventiva o personal.	35
Falta de asistencia social.	23
Legislación, norma confusa, ambigua o contradictoria.	21
Linchamientos.	22
Anarquía.	20
Detención arbitraria.	20
Cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos.	20
Extorsiones.	19
Agresiones o amenazas a defensores de derechos humanos.	17
Agresiones o amenazas a sindicalistas.	15
Abuso del profesional del derecho en el ejercicio de sus servicios requeridos.	12
Impunidad.	11
Muerte a causa de desastres naturales.	13
Agresiones o amenazas a periodistas.	7
Omisión de los requisitos de detención ilegal.	6
Presos sin condena.	1

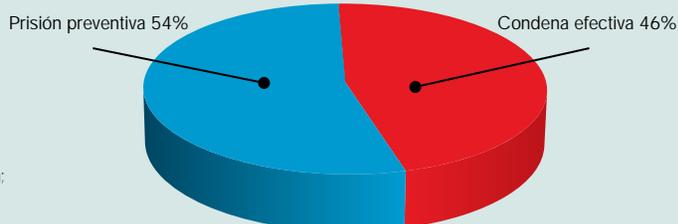
Fuente: Reglamento de organización de la PNC; Informe Estado de Avance de la Reforma Policial, Comisión Preparatoria para la Reforma Policial, y Procuraduría de los Derechos Humanos.

El sistema penitenciario

La **Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP)** depende del Ministerio de Gobernación, con la misión de mantener la custodia y seguridad de los detenidos. Para garantizar la seguridad de los centros penales la Dirección cuenta con 1.806 guardias penitenciarios, de los cuales el 63% (1.138) se graduaron de enero 2004 a noviembre 2010.



Situación procesal de la población penal



Fuente: Ministerio de Gobernación; Informe Presidencial Tercer año.

Fronteras y control migratorio

La Dirección General de Migración está a cargo del diseño e implementación de políticas migratorias del país, acorde a la Ley de Migración y su respectivo reglamento. Existen 16 puntos de control de frontera terrestre, 2 aeropuertos y 4 puertos. En el control de las fronteras convergen distintas instituciones, entre ellas la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

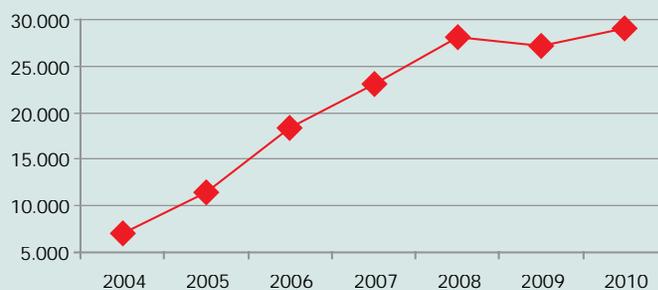
Pasos de frontera terrestres y movimientos migratorios



El Centro de Atención al Migrante

funciona desde 2006 y tiene su sede dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su objetivo es desarrollar una estructura interna que permita una mejor atención a las necesidades y prioridades de los migrantes y sus familiares en Guatemala. Entre los servicios que ofrece pueden destacarse el área de protección que se dirige en especial a detenidos, deportados, casos de alta vulnerabilidad y repatriación; la oficina de empleo, junto al Ministerio de Trabajo y Prevención Social; y, la oficina en salud, junto al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. También ofrece servicios de internet gratuito, sala de videoconferencia, asesoría legal y asesoría sobre inversiones en el país.

Evolución de deportaciones de ciudadanos guatemaltecos desde Estados Unidos, vía aérea, 2004-2010



En junio de 2002 Guatemala y México firmaron un Memorandum de Entendimiento para cooperar en el resguardo de la frontera entre los dos países. A partir de allí se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Guatemala (GANSEF), con la misión de avanzar en mecanismos de coordinación permanente, las políticas bilaterales de seguridad, y los planes de seguridad fronteriza. El Grupo se amplió en los últimos años como GANSEG (seguridad en general). Existe también un GANSEF tripartito entre Belice, Guatemala y México.

Fuente: Ministerio de Gobernación, Dirección General de Migraciones y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cooperación de las fuerzas armadas en seguridad pública

Las fuerzas armadas cooperan en la seguridad pública a través de efectivos militares y medios para tareas como patrullajes urbanos. El artículo 244 de la Constitución de la República establece que el Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Se registra desde 2000 una renovación periódica de decretos ejecutivos cuyos principales considerandos refieren a la necesidad de contar con recursos adicionales a los que puede aportar la Policía Nacional Civil para hacer frente a la delincuencia.

El Decreto N° 40 - 07/06/2000 establece que las fuerzas de seguridad civil podrán ser apoyadas en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común, por las unidades del Ejército de Guatemala. La asistencia y cooperación incluye de manera especial el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás droga relacionada con la narcoactividad, los delitos de plagio o secuestro, el contrabando la defraudación; la depredación de bosques, conservación del patrimonio cultural, el trasiego de armas, entre otros.

En julio de 2011 el Ejecutivo autorizó al Ejército a un mayor reclutamiento para apoyar tareas de restablecimiento o mantenimiento de la seguridad pública (A.G. N° 216-2011), y que el presupuesto de defensa pueda a esos fines ser mayor al 0,33% del PBI.

La **colaboración** que las fuerzas armadas prestan en actividades para la seguridad pública responde a los pedidos provenientes tanto de la Policía Nacional Civil, como del Ministerio Público y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala (CICIG). El apoyo se realiza en materia de contención de perímetros, y sólo en casos excepcionales (con pedido y autorización del Ministerio Público) actúan en captura y allanamientos.



Bajo la Ley de orden público, se declaró Estado de sitio en Cobán (2010) y Petén (2011) para hacer frente a la situación de seguridad con patrullajes conjuntos entre la PNC y el Ejército.

El apoyo a la Dirección General de Migraciones se realiza a través del control fronteras en la zona limítrofe con México (cerca de 60 pasos en los departamentos de Quiché y Huehuetenango) y con Honduras (cerca de 15 pasos en Izabal y 25 pasos en la pequeña extensión del territorio de Chiquimula).

La reducción del Ejército de Guatemala inició con los Acuerdos de paz en 1996 y culminó en julio de 2004 con la disminución total del 74,75% de las fuerzas. Desde el año 2009, el Ejército ha reabierto y creado nuevas brigadas, incrementando a su vez el número de efectivos (37,37% a 2011). Una de las brigadas se encuentra al norte de los departamentos de Alta Verapaz y Quiché, con el fin de controlar el tráfico ilegal que proviene de la frontera con México. La otra brigada se sitúa al norte del país en el departamento de Petén. Allí se encuentra desplazado el Batallón de Infantería de Selva - en el destacamento "El sacrificio". Se está buscando la apertura de un nuevo destacamento en la misma zona denominado "El reloj".

Colaboración con centros penales

La colaboración de las fuerzas armadas a la Dirección General del Sistema Penitenciario está regulada por:

El **Decreto N° 40 - 07/06/2000** establece que el Ministerio de Gobernación podrá solicitar el apoyo y cooperación del ejército de Guatemala a través del Ministerio de la Defensa Nacional, para proveer vigilancia en el perímetro de los centros de detención de preventiva y demás lugares de reclusión sin afectarse el carácter propiamente civil de los centros penales.

El **Acuerdo ministerial N° 126 - 18/06/2010**, convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional, para el uso por parte de la Dirección General del Sistema Penitenciario de un espacio en las instalaciones de una base militar o unidad militar que se encuentre ubicada en la Ciudad de Guatemala, a efectos de trasladar para su reclusión a aquellas personas privadas de libertad cuya vida e integridad personal se encuentren en peligro por razonada situación de vulnerabilidad y seguridad. La cooperación se plantea en forma provisional y hasta que las condiciones de vulnerabilidad y seguridad de las personas privadas de libertad cambien. Aunque al mismo tiempo señala que tiene una duración indefinida.

Cerca del 50% de los efectivos participan en actividades de apoyo a la seguridad pública, específicamente en la lucha contra el narcotráfico, y en patrullajes combinados con la PNC

Los recursos para financiar las operaciones conjuntas provienen del presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional.

El convenio determina que las partes se comprometen a

El **Ministerio de la Defensa Nacional**: ceder el espacio referido por el tiempo que sea necesario al Ministerio de Gobernación, a fin de que los guardias de presidios y funcionarios del sistema penitenciario presten la seguridad a las personas privadas de libertad en forma permanente y de acuerdo a las leyes aplicables. Garantizar el acceso a los abogados y familiares de las personas privadas de libertad, así como a los funcionarios del Ministerio Público, Organismo Judicial, Instituto de la Defensa Penal Pública y otros organismos de control judicial del Estado.

El **Ministerio de Gobernación**: administrar y dirigir el lugar que para el efecto se determine, bajo su responsabilidad y la de la Dirección General del Sistema Penitenciario con independencia y autonomía. Proveer el personal adecuado, servicios y demás recursos necesarios para su correcto funcionamiento (entre ellos alimentación y sanidad). Garantizar el control jurisdiccional de los tribunales de justicia competentes que ejerzan supervisión en los procesos de las personas allí detenidas.

Fuente: Decreto N° 40 - 07/06/2000; Acuerdo ministerial N° 126 - 18/06/2010; *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los acuerdos de paz*, Informe de verificación MINU-GUA 2002; Ministerio de la Defensa Nacional.

La seguridad privada

La seguridad privada es regulada por el Decreto N° 50-2010 de la Asamblea Legislativa del 23 de noviembre de 2010, momento a partir del cual se comienza a trabajar en los registros y controles sobre la actividad.

150 empresas de seguridad privada registradas emplean a **51.024** personas y registran **33.924** armas

Se registra un promedio de 8 nuevas empresas por año.

Personas

Actividades permitidas:

- Escoltas.
- Investigadores privados.

Capacitación

Debe realizarse en centros de capacitación o instituciones autorizadas. Las empresas prestadoras de servicios pueden constituir su propio departamento de capacitación.

Sociedades de servicios de seguridad

Las personas jurídicas que pretendan prestar servicios de seguridad privada deberán constituirse en forma de sociedad anónima.

La autorización de funcionamiento para una empresa de prestación de servicios privados de seguridad se obtiene mediante licencia. La misma tiene una duración de tres años, y puede ser renovada por períodos iguales, previo el pago de los derechos correspondientes.

Actividades permitidas a los agentes de las empresas:

- Escoltas.
- Vigilantes.
- Investigadores privados.
- Guardias y guardias para propiedad rústica (fuera del perímetro urbano de la población).

Fuente: Decreto N° 50-2010 - 23/11/2010; Ministerio de Gobernación.



Áreas de desarrollo y desafíos

Aparato institucional

La ley marco de seguridad, sancionada en 2008, buscó generar coordinación interinstitucional creando un Consejo de Seguridad Nacional con una secretaría operativa, que ha impulsado acciones y participado de los procesos de diálogo en los últimos años. El Ministerio de Gobernación tiene un papel principal. Otros actores clave son el Ministerio de Defensa, el Ministerio Público y la Procuraduría de Derechos Humanos. Se discute la creación de un Ministerio de Seguridad.

Estado débil permeado por la corrupción y la impunidad

La creación de más burocracia o de organismos de asesoría (Consejos) no implica necesariamente mayor eficiencia. El Estado es débil y con pocos recursos y existe gran temor por la penetración parte de organizaciones delictivas en el aparato. Los indicios de corrupción e impunidad llevaron en 2007 a la creación de la CICIG, primera iniciativa en el mundo en la cual la comunidad internacional auspicia una comisión para la investigación de hechos de corrupción con acuerdo del gobierno nacional.

Diálogo y papel de la sociedad civil

Guatemala se destaca por la gran incidencia de las organizaciones académicas y de la sociedad civil que colaboran en forma directa con los procesos de análisis y reforma del sector de seguridad y se organizan en redes. Resalta la figura de un Consejo Asesor de Seguridad de directa asesoría a la Presidencia institucional.

Acciones sin implementar

Luego de intensas negociaciones en 2008 se firmó un Acuerdo de seguridad y justicia que contiene 101 puntos a ser desarrollados. Ha recibido críticas por la extensión de la lista de acciones. Uno de los escasos puntos que ha avanzado es el referido a la creación de una Comisión de reforma Policial.

Reforma policial

Un actor protagónico del período 2010-2011 ha sido la Comisión de Reforma Policial, que ha realizado informes de situación y propuestas de reforma de áreas tales como educación, carrera y profesionalización y asuntos internos.

Coherencia en reformas legales y procesos de largo plazo

Los vaivenes políticos han impactado fuertemente en el desarrollo de políticas de largo plazo. Especialmente, la rotación constante de ministros y de jefes de policías afecta la implementación de cambios y desarticulan la institución.



Honduras



Reformas del sector → En 1993 se inicia un proceso de debates y solicitud de reformas del sector de seguridad tiene un correlato posterior en los cambios constitucionales de 1998. Los temas de seguridad pública y defensa y los mandatos civiles estuvieron en el centro de la escena.

Nuevas instituciones → • Secretaría de Justicia. Era parte del Ministerio de Gobierno, siendo uno de sus viceministros el encargado del área de justicia. En 2010 una norma fue aprobada que permitió la creación de una Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.
• Ministerio Público. Dejó de ser una dependencia del Ejecutivo en 1994, conformándose como un órgano autónomo intra-gubernamental, requirente, diferenciado del órgano judicial, decisor.
• Secretaría de Seguridad: se separa en 1998 de la Secretaría de Defensa y recoge en su organización a la Policía Nacional.

Policia Nacional → La policia deja de estar adscrita a la órbita militar y se desarrolla la policia preventiva. En 2008 pasa a tener una sola cabeza: el Jefe de Policía Nacional. Se traspasa la Dirección General de Investigación Criminal, actualmente Dirección General: la policia bajo un único mando se desempeña como auxiliar de justicia. Anteriormente (desde 1996) dependía del Ministerio Público. En los sucesos de 2009 la fuerza policial quedó supeditada a las acciones militares.

Fuerzas Armadas → Se eliminó en 1995 el servicio militar obligatorio. Las reformas constitucionales de 1998 crean la Secretaría de Defensa Nacional que puede estar a cargo de un civil, y el Estado Mayor Conjunto. Se cierran paulatinamente empresas militares. Las enmiendas constitucionales se desarrollan en las reformas de Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas en 2001. Su papel central en los sucesos de 2009 reavivó cuestionamientos a la democratización.

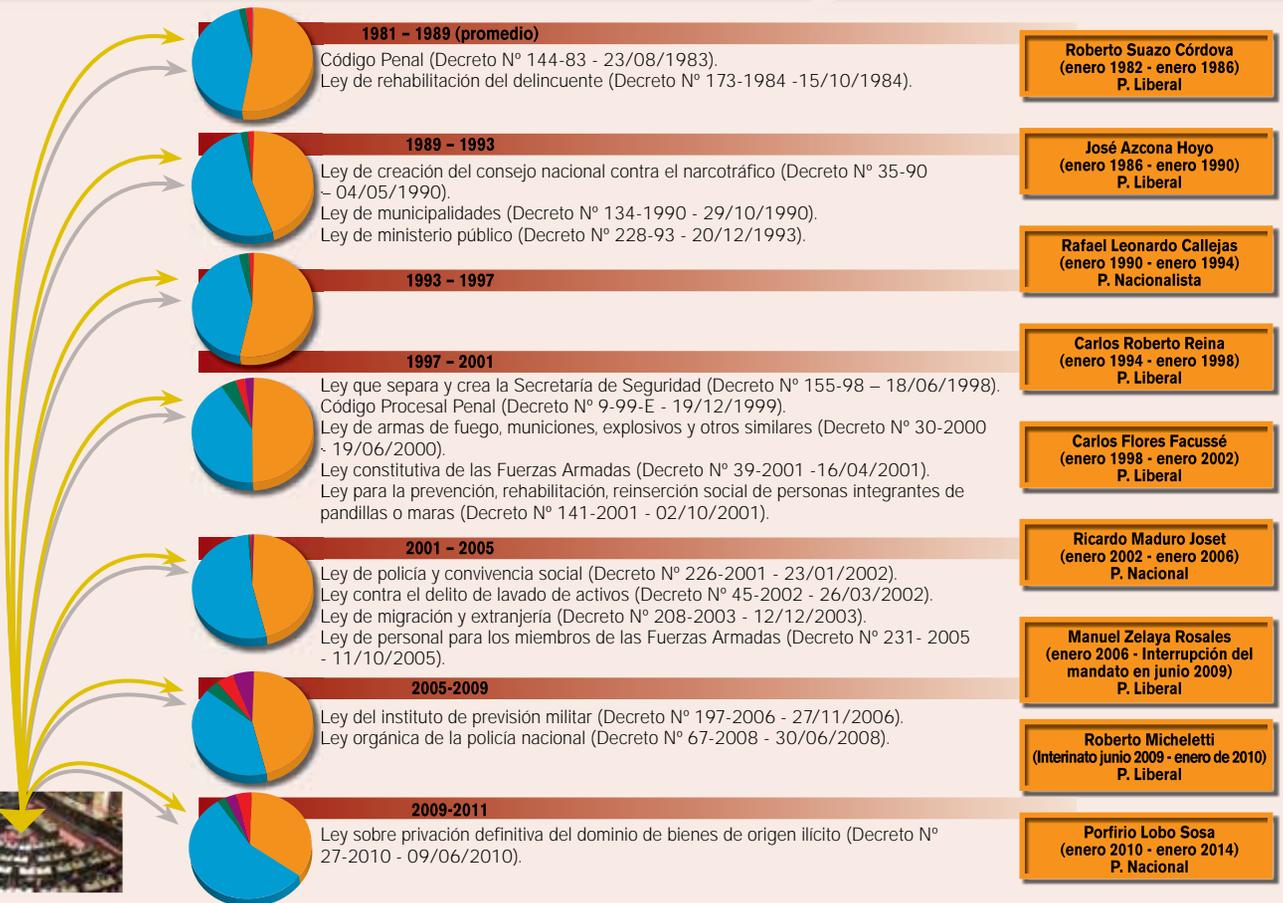
Transición a la democracia (1980): Un largo proceso iniciado en la década de 1980 abandonó el esquema en el cual el titular del Ejecutivo era un militar y poco a poco comenzó a transitar hacia una democracia. En una primera etapa estuvo pautada por tutelaje militar tanto en la política cotidiana como en lo que refiere a reformas institucionales. La Constitución de 1982 reservaba un campo de acción importante a las fuerzas armadas. En ese periodo, y en medio del contexto centroamericano (triumfo del sandinismo y apoyo a la "contra", guerrilla en El Salvador y Guatemala) el factor militar continuó siendo relevante y a él estaba supeditada la seguridad pública. La segunda etapa de la transición se produjo en el marco de los acuerdos de paz de El Salvador y la negociación en Guatemala. Los mayores cambios recortaron el poder de instituciones militares, creando una Policía autónoma, aunque los cambios constitucionales fueron cautos. Un tercer periodo se abrió luego del golpe de 2009 con el cual se interrumpe el mandato presidencial y comienza una etapa de renegociación política que se encausa a partir de las presidenciales luego celebradas. El reciente acuerdo Lobo-Zelaya con aval de otros actores regionales parece corregir el proceso iniciado en 2009.

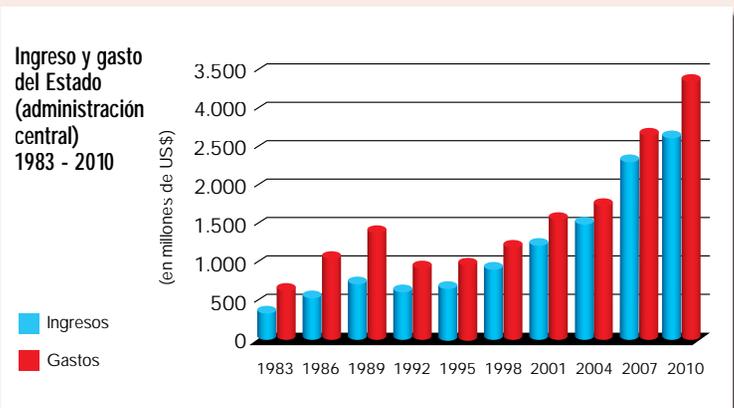
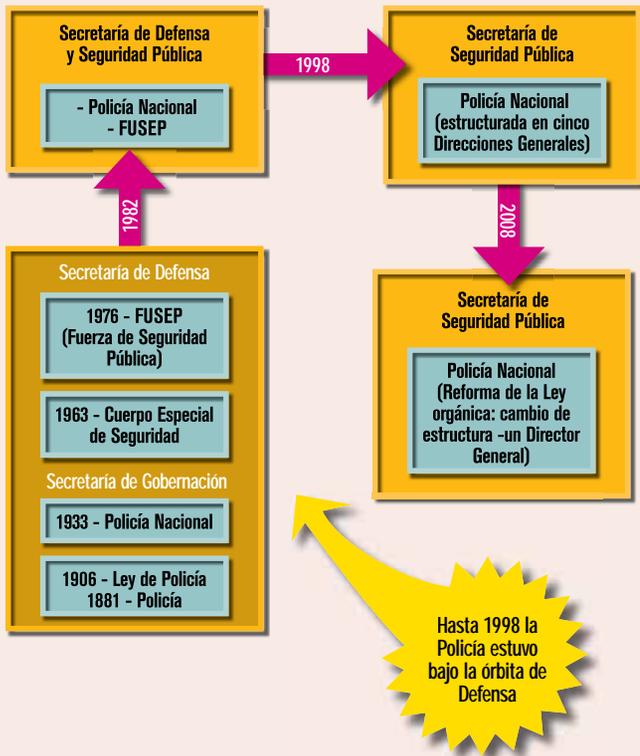
- 1980 Fin de la dictadura.
- 1982 Reforma constitucional.
- 1993 Comisión ad-hoc propone crear el Ministerio Público y la Dirección de Investigación Criminal (DIC).
- 1995 Funcionan dos policias: la DIC (única policia bajo conducción civil) y la FUSEP.

Post-dictadura: Régimen de democracia tutelada. En 1982 la Asamblea Constituyente aprueba una constitución política que, con sucesivas enmiendas, sigue vigente.

Reformas: Con la reforma de la Constitución y la Ley orgánica de la Policía se termina de separar completamente la Policía de las Fuerzas Armadas. Modifi-

- Partido Demócrata Cristiano (PDCH).
- Partido Unificación Democrática (PUD).
- Partido Innovación y Unidad (PINU).
- Partido Nacional (PN).
- Partido Liberal (PL).
- Otros





Fuente: Memoria Institucional, Secretaría de Finanzas de Honduras, de 1983 a 2010.

Año	Cantidad de Homicidios	Tasa cada 100.000 habitantes
2005	2.417	37
2006	3.018	46.2
2007	3.262	49.9
2008	4.473	57.9
2009	5.265	66.8
A junio 2010	2.929	36.4

Fuente: Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad.

1998 - Reforma constitucional. - Nueva Ley orgánica de la Policía.

2001 Ley antimaras.

2003 Reforma del Código Penal.

2009 Crisis y reorganización institucional.

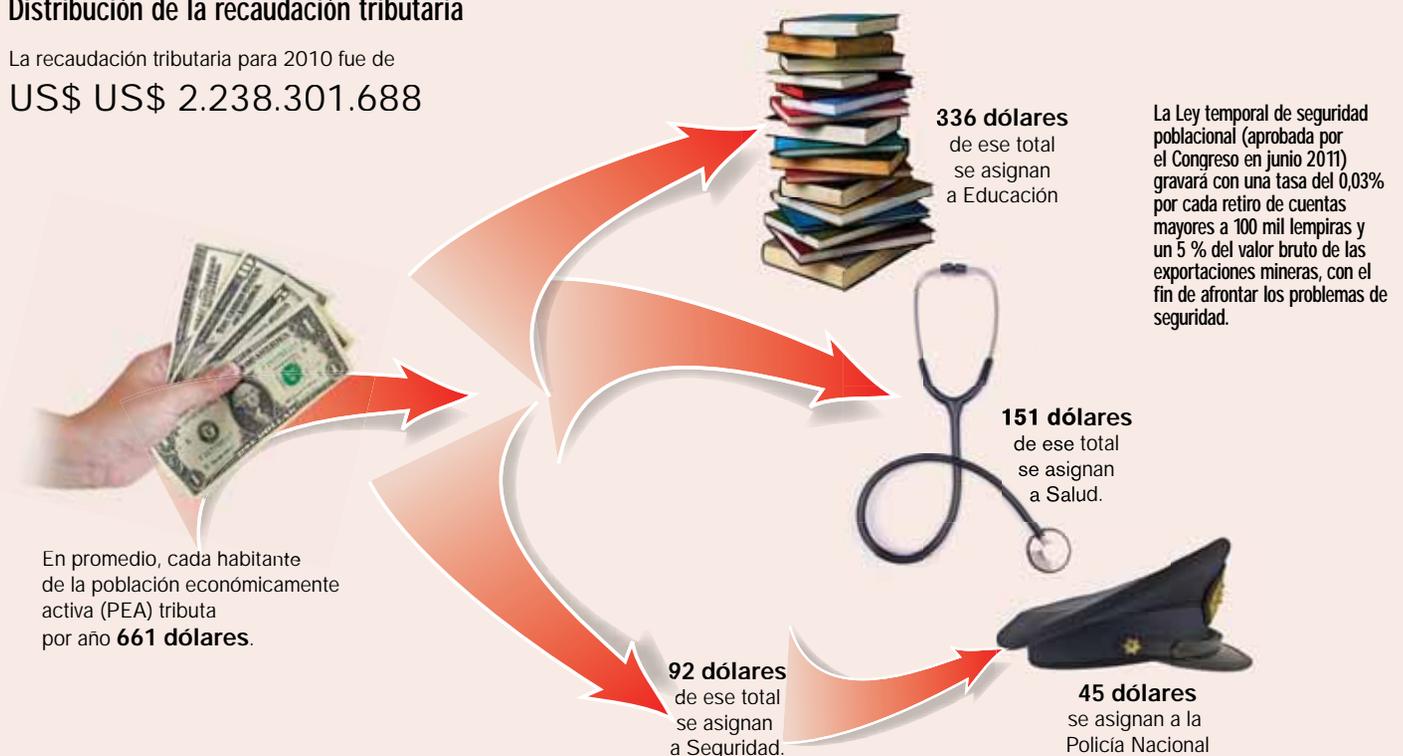
2010-2011 Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

cación del artículo 332 del Código Penal a fin de ampliar la pena para el delito de asociación ilícita incluyendo a maras, pandillas y demás delictivos.

Crisis institucional y reorganización política: Resquebrajamiento del sistema político y necesidad de conciliación interna y externa.

Distribución de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria para 2010 fue de **US\$ 2.238.301.688**



Fuente: Decreto-Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2011. Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2010. PEA: Generalidades del Mercado Laboral, 2010, Instituto Nacional de Estadística de Honduras. PBI: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI, de cada año considerado. Se ha tomado esta fuente a fines comparativos. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.

El presupuesto de Honduras se clasifica por finalidades. La finalidad relativa a las cuestiones de seguridad se denomina "Defensa y seguridad". En este análisis se ha extraído lo correspondiente a la Secretaría de Defensa. Asimismo se han incorporado instituciones vinculadas a la seguridad que figuran con la finalidad "Servicios públicos generales" y "Protección social" tales como la Dirección General de Migración y Extranjería y el Consejo Nacional contra el Narcotráfico.

Presupuesto para la Finalidad de seguridad, 2011 (en dólares corrientes)					
Institución	Servicios personales	Servicios no personales	Materiales y suministros	Otros*	TOTAL
Poder Judicial	0	0	0	83.704.218	83.704.218
Instituto de la Propiedad**	0	0	0	447.864	447.864
Cuerpo de Bomberos de Honduras	4.138.604	147.651	113.424	1.182.877	5.582.556
Secretaría de Seguridad	134.241.706	9.004.914	17.986.542	1.777.850	163.011.011
Ministerio Público	0	0	0	45.433.717	45.433.717
Procuraduría General de la República	2.196.018	298.751	59.838	0	2.554.607
Otras instituciones vinculadas					
Dirección General de Migración y Extranjería ***	3.031.740	1.124.805	186.139	152.661	4.495.345
Consejo Nacional contra el Narcotráfico ***	466.417	152.766	72.164	51.359	742.705
Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	1.520.468	179.332	23.490	110.945	1.834.235
Comisionado Nacional de Derechos Humanos	1.851.351	672.705	150.080	73.369	2.747.505
TOTAL	147.446.303	11.580.923	18.591.676	132.934.860	310.553.762

* Incluye bienes capitalizables, transferencias y donaciones.

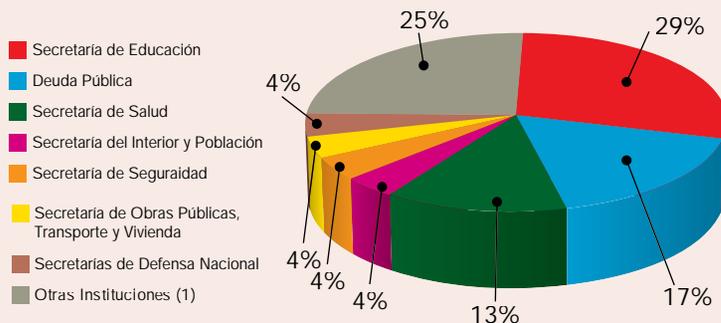
** No considera el total de la Institución, sino únicamente lo presupuestado para la Finalidad (incorporado en la categoría de Otros como gasto corriente).

*** Dependientes del Ministerio de Interior y Población.

Distribución de gastos de la Finalidad, 2011



Presupuesto general del Estado por Institución, 2011



(1) Otras Instituciones contemplan: Secretaría de Despacho Presidencial; Secretaría de Finanzas; Poder Judicial; Fondo Vial; Dirección Ejecutiva de Ingresos; Ministerio Público; Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Relaciones Exteriores; Presidencia de la República; Fondo Hondureño de Inversión Social; Secretaría de Trabajo y Seguridad Social; Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras; Secretaría de Desarrollo Social; Congreso Nacional; Programa de Asignación Familiar; Registro Nacional de las Personas; Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal; Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible; Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa; Instituto de la Propiedad; Secretaría de Cultura, Artes y Deportes; Secretaría de Turismo; Secretaría de Industria y Comercio; Tribunal Superior de Cuentas; Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria; Servicios Financieros de la Administración Central; Cuerpo de Bomberos de Honduras; Comisión Nacional de Telecomunicaciones; Tribunal Supremo Electoral; Comisionado Nacional de Derechos Humanos; Procuraduría General de la República; Secretaría de Justicia y Derechos Humanos; Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños; Dirección de la Marina Mercante; Comisión Permanente de Contingencias; Instituto de Acceso a la Información Pública; Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales; Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería; Instituto Nacional de la Juventud; Comisión Nacional de Energía; Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible; Centro Nacional de Educación para el Trabajo Ente Regulador de Servicios de Agua Potable y Saneamiento; Centro de la Cultura Garinagu de Honduras; Programa Nacional de Prevención Rehabilitación y Reinserción; Empresa Nacional de Artes Gráficas.

Regularmente el presupuesto es modificado en el año con partidas adicionales o transferencias.

Presupuesto (con modificaciones) para la Finalidad de seguridad (en dólares corrientes)					
2006		2007		2009	
Presupuesto modificado	193.602.234	Presupuesto modificado	239.329.621	Presupuesto modificado	305.487.834

Presupuesto (con modificaciones) para cada institución de la finalidad (en %)					
2006		2007		2010	
Secretaría de Seguridad	53,70%	Secretaría de Seguridad	52,64%	Secretaría de Seguridad	55,80%
Poder Judicial	29,42%	Poder Judicial	31,58%	Poder Judicial	27,26%
Ministerio Público	12,78%	Ministerio Público	11,90%	Ministerio Público	12,15%
Dirección General de Migración y Extranjería	1,08%	Cuerpo de Bomberos	1,00%	Cuerpo de Bomberos	1,32%
Cuerpo de Bomberos	1,03%	Dirección General de Migración y Extranjería	0,98%	Dirección General de Migración y Extranjería	1,28%
Procuraduría General	1,00%	Procuraduría General	0,88%	Procuraduría General	0,88%
Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0,86%	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0,73%	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0,76%
Consejo Nacional contra el Narcotráfico	0,14%	Consejo Nacional contra el Narcotráfico	0,16%	Consejo Nacional contra el Narcotráfico	0,35%
		Instituto de la Propiedad*	0,12%	Instituto de la Propiedad*	0,20%

* No considera el total de la Institución, sino únicamente lo presupuestado para la Finalidad (no se incorporan en este caso las modificaciones presupuestarias asignadas durante la ejecución).

Además de la clasificación por finalidades, el presupuesto hondureño presenta una clasificación institucional. Si se extrae lo específicamente destinado a las instituciones de seguridad, se obtiene el análisis presentado.

Evolución y presupuesto de las instituciones de seguridad, 1998 - 2011 (en dólares corrientes)

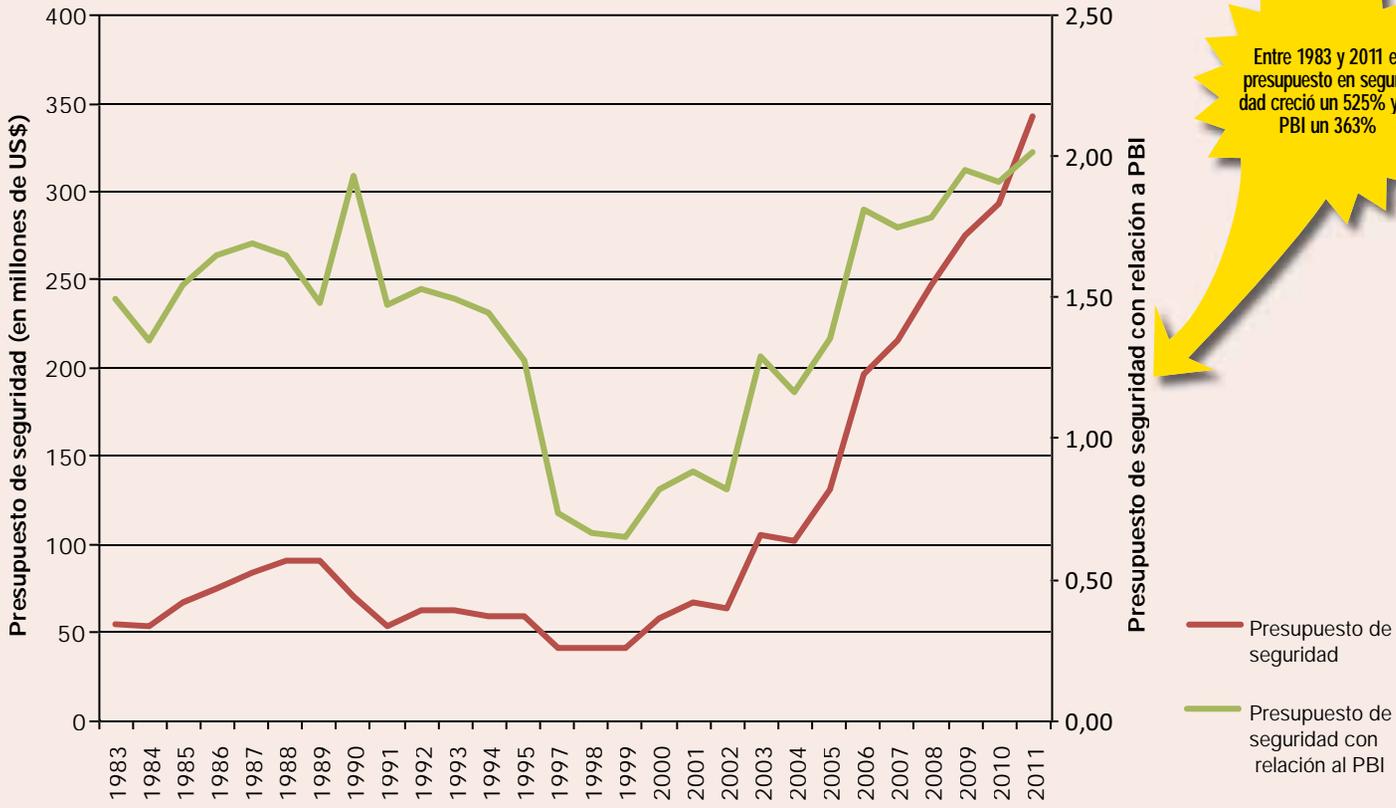
1983		1992		1995		1999		2004	
Secretaría de Gobernación y Justicia		Secretaría de Gobernación y Justicia		Secretaría de Gobernación y Justicia		Secretaría de Gobernación y Justicia (Incluye Migraciones y Bomberos)		Secretaría de Gobernación y Justicia	
Migraciones	1.530.750	Migraciones	752.800	PNC	523.536	6.634.072		Migraciones	1.717.164
Centros penitenciarios	1.943.115	Centros penitenciarios	1.278.430	Migraciones	1.859.002			Bomberos	1.528.600
Bomberos	430.425	Bomberos	295.351	Sistema penitenciario	475.847	Secretaría de Seguridad		Otros	37.473.837
Otros	5.862.675	Otros	15.043.581	Otros	23.746.176	PN (incluye Centros penitenciarios)	33.284.489	Secretaría de Seguridad	
Secretaría de Defensa y Seguridad Pública		Secretaría de Defensa y Seguridad Pública		Secretaría de Defensa y Seguridad Pública		Otros	1.692.234	PN (incluye Centros penitenciarios)	57513.318
	45.153.800		45.013.042		32.935.246			Otros	4.049.200

Entre 1983 y 1998 se considera el presupuesto de la Secretaría de Defensa y Seguridad Pública, que incluye además a las Fuerzas Armadas.

2009		2011	
Secretaría de Gobernación y Justicia		Secretaría de Gobernación y Justicia	
Migraciones	3.164.428	Migraciones	4.495.345
Otros	125.675.230	Otros	168.252.068
Bomberos	4.031.980	Bomberos	5.582.556
Secretaría de Seguridad		Secretaría de Seguridad	
PN (incluye Centros penitenciarios)	119.946.017	PN (incluye Centros penitenciarios)	150.988.281
Otros	22.665.580	Otros	12.022.730
		Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	1.834.235

En 1998 se crea la Secretaría de Seguridad, encontrándose a partir de entonces discriminada la información presupuestaria de la Policía Nacional.

Evolución presupuestaria con relación al PBI, 1983 - 2011



Fuente: Decreto-Leyes de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal desde 1983 a 2011 (no se encuentra disponible la ley para el año 1996). Informes de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal para los años 2006, 2007, 2009 y 2010. PBI: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI, de cada año considerado. Se ha tomado esta fuente a fines comparativos. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.

ACTORES DE LA SEGURIDAD

El escenario institucional del área de seguridad en Honduras es ocupado principalmente por la Secretaría de Seguridad. Otras instituciones están también vinculadas, tales como la Secretaría de Interior y Población y la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Por otro lado, y dado el mandato constitucional, la Secretaría de Defensa puede colaborar en la seguridad pública a requerimiento del Secretario de Seguridad. La actividad de inteligencia no tiene un organismo centralizado.

CONSEJO NACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO
742.705 US\$ para toda la institución en 2011
Presidido por el Presidente de la República e integrado por el Presidente de la Comisión Legislativa sobre el Narcotráfico, el Secretario de Interior y Población, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Salud, el Secretario de Defensa Nacional, el Secretario de Seguridad, el Procurador General de la República, el Ministerio Público, y dos representantes de las fuerzas vivas nombrados por el Presidente.

SECRETARÍA DE INTERIOR Y POBLACION
172.761.260 US\$ para toda la institución en 2011



Dirección General de Migración y Extranjería
4.495.345 US\$
Regula la entrada y salida de personas nacionales y extranjeras.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD
163.024.078 US\$ para toda la institución en 2011



PASS - Programa de Apoyo al Sector Seguridad
10,9 millones de euros - Fase 1

POLICIA NACIONAL
150.988.281 US\$

Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación
5.916.700 US\$

Dirección Nacional de Servicios de Investigación Criminal
11.006.419 US\$

Dirección Nacional de Policía Preventiva
59.862.534 US\$

MINISTERIO PÚBLICO
45.437.358 US\$ para toda la institución en 2011



Dirección de Lucha contra el Narcotráfico

Dirección de Investigación Criminal

AMHON
Asociación de Municipios de Honduras

Trabajo conjunto

Trabajo conjunto

Auxiliar

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

35.922.845 US\$
para toda la institución en 2011



COMISIONES INTERINSTITUCIONALES

Encabezadas por el Presidente, están integradas por funcionarios de los tres poderes del Estado, entre ellos las Secretarías de Derechos Humanos, Defensa y Seguridad. En marzo de 2011 se han creado dos comisiones especiales:

- La primera analiza el impacto financiero que representaría el fortalecimiento logístico de la PN, con el fin de fortalecer el combate a la delincuencia y la criminalidad,
- La restante analiza los alcances de reformas que se han propuesto al Código Penal y otras leyes.

Honduras tiene
18 departamentos
y 298 municipios

Consejo Nacional de Seguridad Interior

Integrado por el Secretario de Seguridad, Secretario de Justicia y Derechos Humanos; representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, Fiscal General de la República, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, representante de la AMHON. La presidencia es ejercida por el Secretario de Seguridad, quien lo convoca.

Consejo Nacional de Seguridad Vial

Cooperación con las instituciones de seguridad pública a petición del Secretario de Seguridad

Dirección Nacional de Tránsito

8.852.138 US\$

Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos

15.461.075 US\$

Dirección Nacional de Asuntos Internos

396.508 US\$

Centros Penales

Coordina actividades en instancias de participación ciudadana.

MUNICIPIOS

POLICÍA MUNICIPAL
Coordina acciones y operaciones con los demás policías municipales y con la Policía Nacional.

SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL

140.592.928 para toda la institución en 2011



Fuerzas Armadas

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

1.834.382 US\$ para toda la institución en 2011



Creada en septiembre 2010 mediante la reforma de los artículos 28 y 29 del Decreto N° 146-86, Ley general de la administración pública.

COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS 2.747.725 US\$ para 2011

Institución creada por la Constitución para garantizar los derechos y libertades a través de la recepción e investigación de quejas/denuncias y la promoción/educación. Está facultado para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, o cualquier otra acción para esclarecer denuncias. Tiene acceso a toda aquella documentación que considere necesario consultar en el ámbito de la administración pública.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA



Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)

Observatorio de la Violencia

Secretaría de Seguridad

La Secretaría de Seguridad fue creada como tal en 1998 por el Decreto 155-98, dentro del conjunto de reformas del período. Hasta entonces el sector había estado históricamente enmarcado dentro de una Secretaría de Defensa y Seguridad.

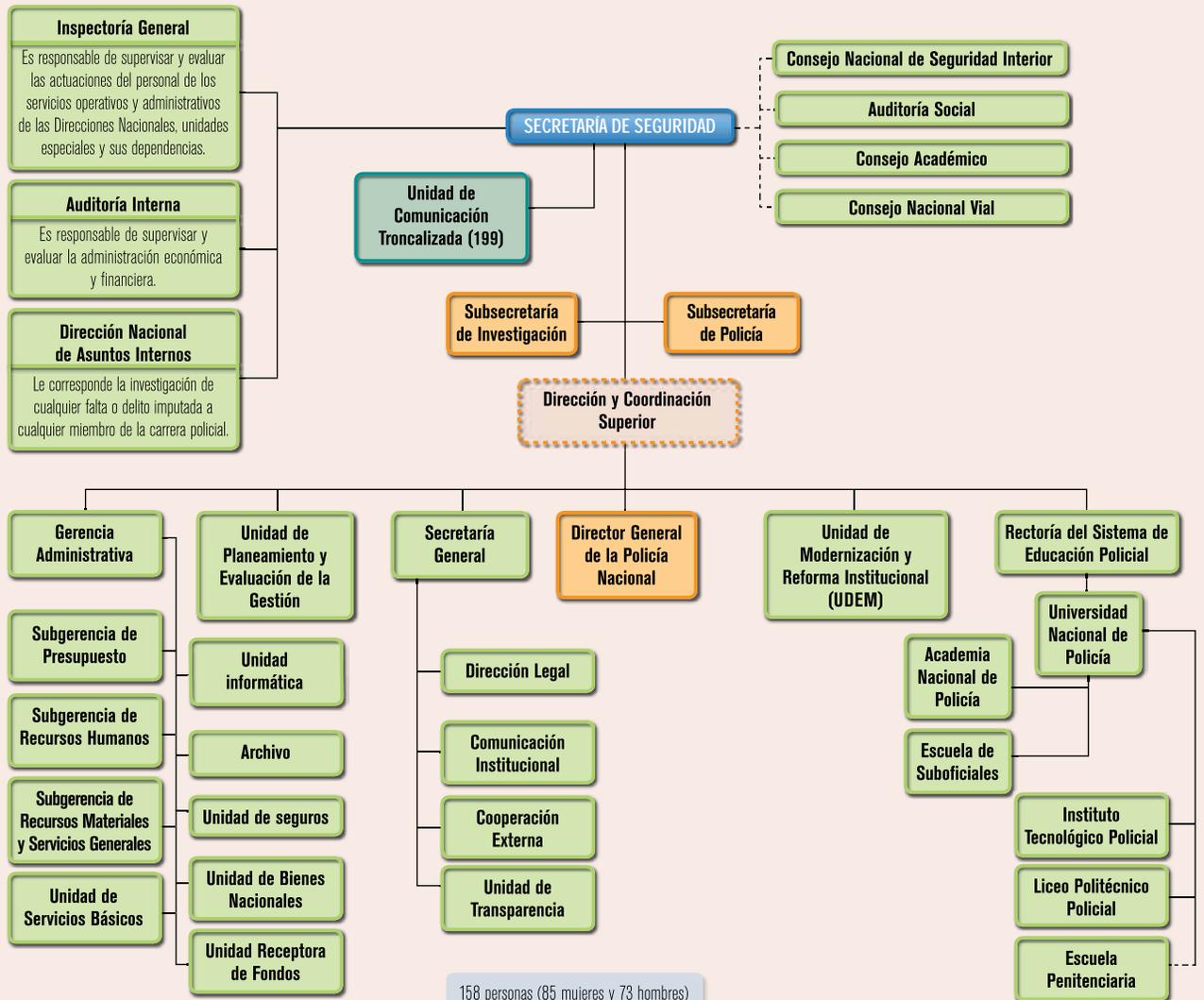
Es la institución del Poder Ejecutivo encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, y proteger la seguridad de las personas y sus bienes. De ella depende la Dirección de la Policía Nacional.

Está estructurada con dos viceministerios. Uno de ellos tiene actualmente su sede en Tegucigalpa, y el otro en San Pedro Sula.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DIRECTORES DE LA PN 2009-2010	Directores de las diferentes direcciones nacionales (la figura de Director General aparece en 2009 luego de la reforma de la ley de policía) mayo 1998 – mayo 2009											Salomón Escoto Salinas (Comisionado General) mayo de 2009 - marzo de 2010	José Luis Muñoz Licona (Comisionado General)	
SECRETARIOS	Elizabeth Chiu Sierra septiembre de 1998 septiembre de 2000		Gautama Fonseca Zúñiga 2000-2002		Juan Angel Arias 2002-2003		Oscar Alvarez 2003-2006		Alvaro Romero 2006-2008		Jorge Rodas Gamero 2008-2010		Oscar Alvarez 2010 - actualidad (junio 2011)	
PRESIDENTES	Carlos Flores Facussé P. Liberal enero 1998 - enero 2002				Ricardo Maduro Joset P. Nacional enero 2002 - enero 2006				Manuel Zelaya Rosales P. Liberal enero 2006 - junio 2009				[Roberto Micheletti P. Liberal junio 2009 enero 2010]	Porfirio Lobo Sosa P. Nacional enero 2010 - enero 2014

La Constitución señala que no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República los jefes superiores de los Cuerpos de Policía o de Seguridad del Estado; y los miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan ejercido sus funciones durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de elección. Según la Ley orgánica de la Policía Nacional el Director General es nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, por un período de tres años.

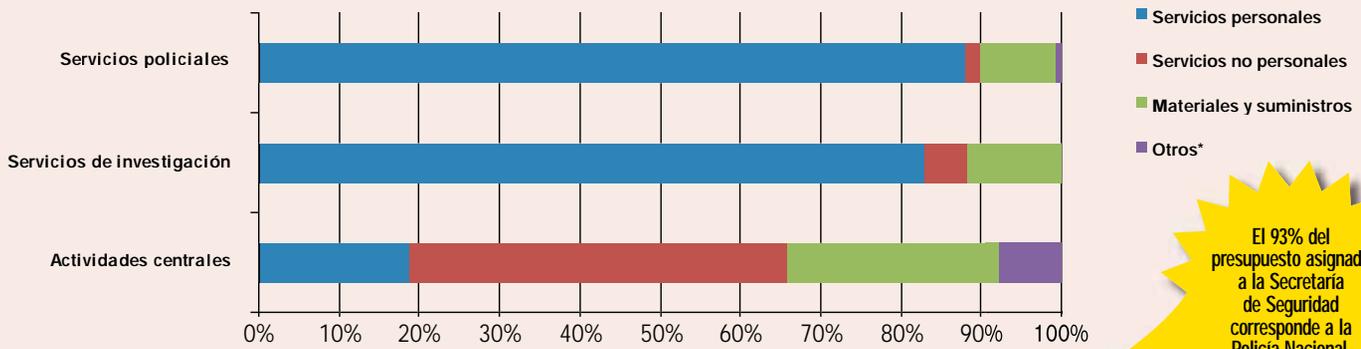
Organigrama y distribución del personal



158 personas (85 mujeres y 73 hombres) trabajan en la Secretaría de Seguridad.

Fuente: Secretaría de Seguridad.

Composición del presupuesto aprobado por funciones institucionales, Secretaría de Seguridad, 2011 (en dólares corrientes)



* Otros contempla: bienes capitalizables, transferencias y donaciones.

El 93% del presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad corresponde a la Policía Nacional.

La Secretaría de Seguridad aporta 2.545.011 US\$ al Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) que tiene como contraparte a la Unión Europea.

El alivio de la deuda acordado con el Club de París dispone de 21.456.802 US\$ para la Secretaría de Seguridad, que serán destinados al gasto en remuneraciones del personal policial.

Presupuesto con modificaciones para la Secretaría de Seguridad (en dólares corrientes)

Secretaría de Seguridad 2007	125.681.853	Secretaría de Seguridad 2008	138.564.140	Secretaría de Seguridad 2010	178.940.110
Actividades centrales	6.049.268	Actividades centrales	9.781.365	Actividades centrales	9.753.273
Servicios de investigación	16.495.647	Servicios de investigación	19.341.640	Servicios de investigación	23.014.989
Servicios policiales preventivos	103.136.938	Servicios policiales preventivos	109.441.136	Servicios policiales preventivos	146.171.849

El mayor incremento proviene de la incorporación de recursos propios de las Direcciones Nacionales de la Policía (US\$ 5.228.300), que se destinaron a la adquisición de equipos de construcción, transporte e industriales.

Las adiciones al presupuesto provienen principalmente de la incorporación de recursos propios (US\$ 3.169.914) y del Proyecto Paz y Coexistencia Ciudadana en el Valle de Sula (US\$ 1.664.161 financiado por el Export Import Bank-Korea y US\$ 310.645 como contraparte nacional).

A través de convenios de crédito con organismos internacionales, se adicionó US\$ 7.911.069 para la inversión en equipamientos. Por otro lado, se incorporaron US\$ 5.769.443 a través de recursos propios, además de otras adiciones para compensaciones salariales y operativos especiales.

Fuente: Decreto-Leyes de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2007, 2008 y 2010. Informes de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República e Informes de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria para los años 2007, 2008 y 2010. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.

Control interno y externo

CONTROLES INTERNOS

Dependen de la Secretaría de Seguridad

CONTROLES EXTERNOS

Auditoría Social

Se ejercerá mediante la participación de la ciudadanía de acuerdo a las instancias creadas al efecto por la Ley de Policía. Actualmente, esta labor está alojada en el Consejo Nacional.

Comisionado Nacional de Derechos Humanos

Creado por reforma constitucional en 1982. Es una institución independiente, su función es promover el respeto a los derechos humanos. Recibe denuncias y realiza recomendaciones e informes públicos.

Pagaduría

Responsable de la administración y ejecución del presupuesto de las operaciones policiales.

Auditoría Interna

Responsable de supervisión y evaluación de la administración económica y financiera.

Inspectoría General

Responsable de supervisar y evaluar las actuaciones del personal de los servicios operativos y administrativos de las Direcciones Nacionales, unidades especiales y sus dependencias.

Asuntos Internos

Depende del Secretario de Seguridad. Investiga cualquier falta o delito de miembros de la Policía, ya sea por oficio o por denuncia de particulares o del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN). Se le envían informes al Secretario de Seguridad y al CONASIN con recomendaciones y copia al Ministerio Público. Coordinan su labor con la Inspectoría, que a su vez puede investigar a los miembros de Asuntos Internos, y se coordinan además con la Fiscalía.

En 2010 el Comisionado para los Derechos Humanos recibió 1.399 quejas contra la Policía a nivel nacional; las denuncias más frecuentes se recibieron por detenciones ilegales, malos tratos físicos y verbales, pagos ilegales, negligencia en las investigaciones y pocos resultados en las acciones policiales. En tanto, en Asuntos Internos se recibieron 585 denuncias en 2009 y 836 en 2010. Entre enero y marzo de 2011 las denuncias suman 200.

Antes de la reforma de 2008, dependía directamente de la Policía Nacional, y había sido señalada por corrupción. Con el cambio, se constituiría en una entidad especializada, con presupuesto propio y dependiente directamente de la Secretaría. Tiene tres sedes (Tegucigalpa, San Pedro Sula y Santa Rosa de Copán) y 75 funcionarios, de los cuales 29 dependen exclusivamente de esta dirección.

Fuente: Decreto-Ley de presupuesto general de ingresos y egresos de la República para el ejercicio fiscal 2011.



Iniciativas nacionales y de nivel local

Diversas iniciativas, algunas con apoyo de cooperación internacional entroncan con el quehacer policial y la Secretaría de Seguridad.

Programa de Apoyo al Sector Seguridad (PASS)

El PASS es un programa apoyado por la Unión Europea para el fortalecimiento institucional de la seguridad. Tiene carácter nacional, con especial impacto en las áreas urbanas de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Es uno de los principales programas que apoyan a la Secretaría de Seguridad, con la cual trabaja en forma conjunta: dos responsables, uno por el proyecto y otro por la Secretaría, llevan adelante el programa.

Trabaja además con la Fiscalía General de la República y a través de la Secretaría con la Policía Nacional. Está destinado a sentar las bases de una reforma del sector seguridad mediante el apoyo a la política nacional de seguridad pública. Se inició en 2010 y en su primera fase trabaja con aproximadamente 11 millones de euros. La segunda tiene previsto ampliar a 35 millones. En septiembre de 2010 se firmó un acuerdo complementario que extiende el período de aplicación hasta 2015.

Es el mayor programa financiado por la Unión Europea en el área de seguridad en el mundo.

El Programa tiene tres ejes principales: prevención, seguridad y rehabilitación. Incluye donación de equipos a las instituciones de seguridad.

Primera fase

Se apoya en el diseño de una política nacional sectorial en el área de seguridad.

Presupuesto:

Comunidad Europea 9.000.000 euros.
Gobierno de Honduras 1.090.000 euros.

Parte del dinero de esta fase se encuentra destinado a la construcción de un centro penitenciario de máxima seguridad en Támara.

Segunda Fase

Pondrá en marcha un programa de reformas que abordará los tres ejes principales. Esta fase se encuentra condicionada a los resultados de la primera.

Presupuesto: 35.000.000 euros.

Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

El programa de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática llevado a cabo por AMHON con cooperación española es el segundo gran programa que apoya el desarrollo de la gestión de seguridad. Entronca con la intención planteada en la Visión País de descentralizar y fomentar la intervención local en la problemática de seguridad. Inició en 2010.

El objetivo es aumentar las capacidades en el nivel municipal para el desarrollo de políticas locales en el área de seguridad.

Está también previsto un fondo para financiar programas municipales de seguridad.

Ejes del Programa:

- Fortalecimiento institucional de AMHON.
- Mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia local.
- Fortalecimiento de capacidades en medicina forense y que las municipalidades interesadas puedan contar con morgues locales (fomentando por ejemplo protocolos de actuación interinstitucional).
- Violencia de género y acceso a la justicia (entre ellos fortalecer las oficinas municipales de la mujer).

Este proyecto involucra 1.300.000 euros.

9 municipios están participando del programa en 2011

El programa fue iniciado por las fuerzas armadas en el año 2000 y fue sumando apoyos y colaboraciones de diferentes instituciones.

Tiene el objetivo de contribuir en la preparación y desarrollo integral de la juventud. Para 2011 el proyecto tomó mayor relevancia e interés por parte de la Secretaría de Defensa y por la Secretaría de Desarrollo. Esta última convocó a dos consultoras para que evaluaran el funcionamiento de programa durante 30 días. Así se planteó impulsarlo a nivel nacional.

En primer lugar se desarrolló un seminario entre los días 22 y 24 de febrero, a fin de poner en conocimiento a los futuros encargados del proyecto por cada región. La Secretaría de Desarrollo colaboró con la capacitación de los instructores, y desde fines de marzo recorren las diferentes bases donde funciona el programa.

Se financia desde el presupuesto corriente de las fuerzas armadas.

Está dirigido a niños y jóvenes, desde los 9 a los 23 años. Tres niveles diferentes trabajan por grupos de edades.

Se vincula con los patronatos y juntas de vecinos para comentar el proyecto y solicitar colaboraciones, especialmente de los padres; para cada área.

Los padres firman el consentimiento.

En el caso de los niños asisten a la unidad militar los sábados de 8 a 16 hs.

Objetivos planteados por el programa

- Fortalecer el desarrollo físico y mental.
- Fortalecer los principios y valores éticos, morales y espirituales.
- Evitar la deserción escolar.
- Mejorar el rendimiento escolar.
- Desarrollar las destrezas y habilidades.
- Incentivar la práctica del deporte.
- Fortalecer la cultura de servicio y el amor a la comunidad.
- Prevenir las infecciones de transmisión sexual.
- Promover la abstinencia sexual para disminuir los embarazos en las niñas.
- Disminuir la delincuencia juvenil y las maras.
- Fortalecer el amor y la unidad familiar en la comunidad.
- Elevar la autoestima.
- Evitar el consumo de estupefacientes en la juventud.

Actualmente el programa cuenta con apoyo del PRAF (Programa de Asistencia Familiar): especialmente para cubrir las meriendas; también se reciben apoyos de diferentes localidades.

Proyecta llegar a 75.000 beneficiarios para 2013.

A 2011 han egresado 2.840 jóvenes del programa

Las iniciativas dirigidas a la problemática local de seguridad se observan al menos desde 2002, cuando se dio inicio al programa comunidad más segura. Más adelante y con esfuerzos más enfocados, comenzó a desarrollarse la iniciativa mesas de seguridad, y la estrategia de planes locales de seguridad ciudadana.

El programa Municipios Más Seguros (enmarcado en la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana) busca que los alcaldes participen en los debates y acciones en materia de seguridad. Las instituciones nacionales con responsabilidad en el área participan de la iniciativa, que se vincula con el desarrollo de los Foros de Seguridad.

Foros de Seguridad

Enfocado en 8 regiones, agrupadas en 2 o 3 departamentos; se convoca a los alcaldes y otras autoridades e integrantes de la sociedad civil a fin de elaborar un plan de seguridad específico para cada municipio, involucrando a todos los actores. La Policía colabora con el proyecto trabajando de manera local, participando en primer lugar con los jefes departamentales pero también con autoridades.

El desarrollo de los Foros se realiza con diferentes colaboraciones, PNUD, AMHON, el proyecto PASS y diferentes empresas del sector privado, en colaboración con la Secretaría de Seguridad. A marzo de 2011 se han realizado 4 Foros a lo largo del país.

Comités de seguridad ciudadana

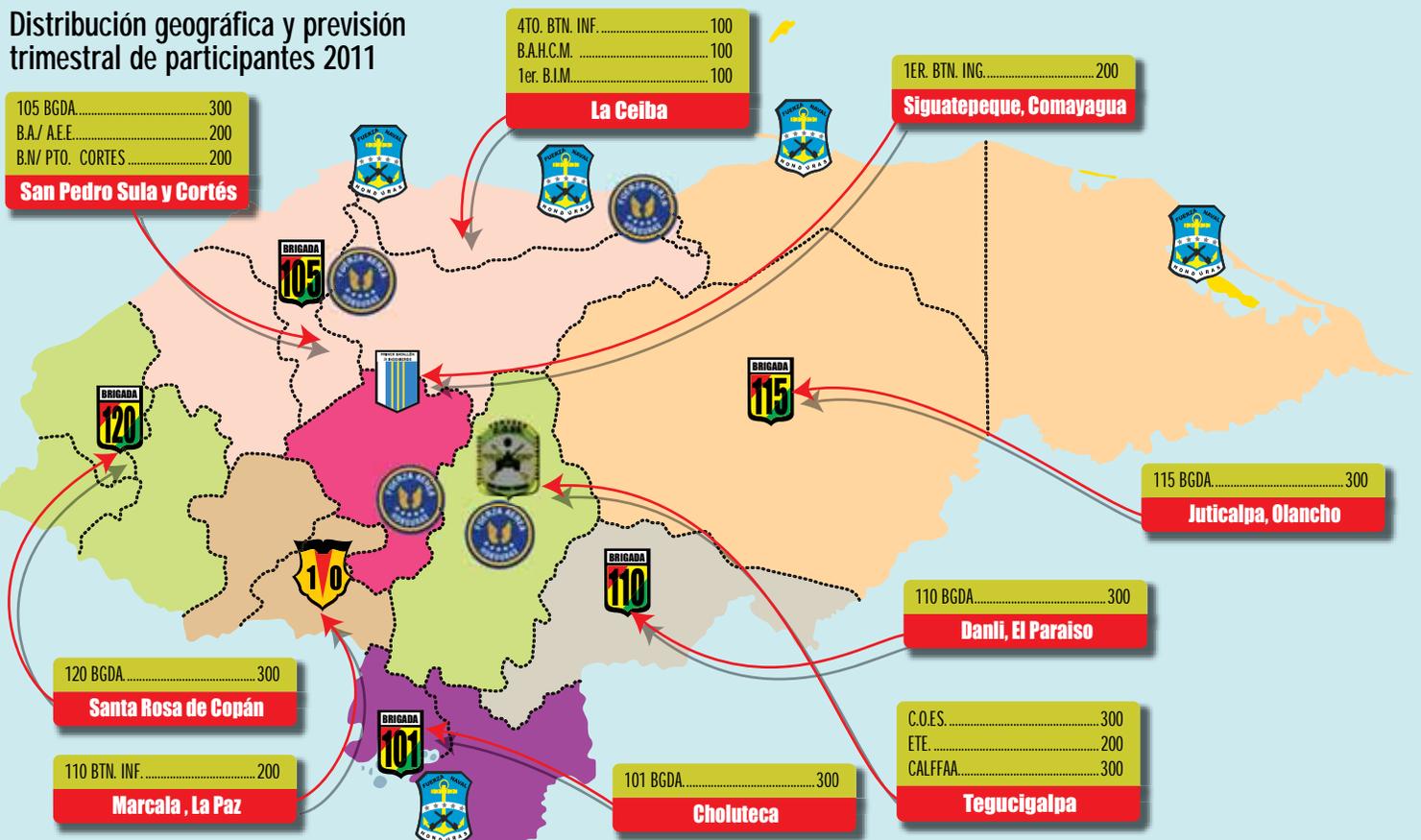
Es una organización comunitaria integrada en cada barrio o colonia por ciudadanos de los diferentes sectores de la sociedad. Su objetivo es ocuparse de la prevención de la delincuencia en coordinación con la policía a través del intercambio de información y la vigilancia preventiva. En la actualidad solo quedan unos pocos de estos comités.

Policia municipal

Existen cuerpos de policías municipales en Tegucigalpa y San Pedro Sula, y los municipios más turísticos, pero no se conoce un registro de las mismas.

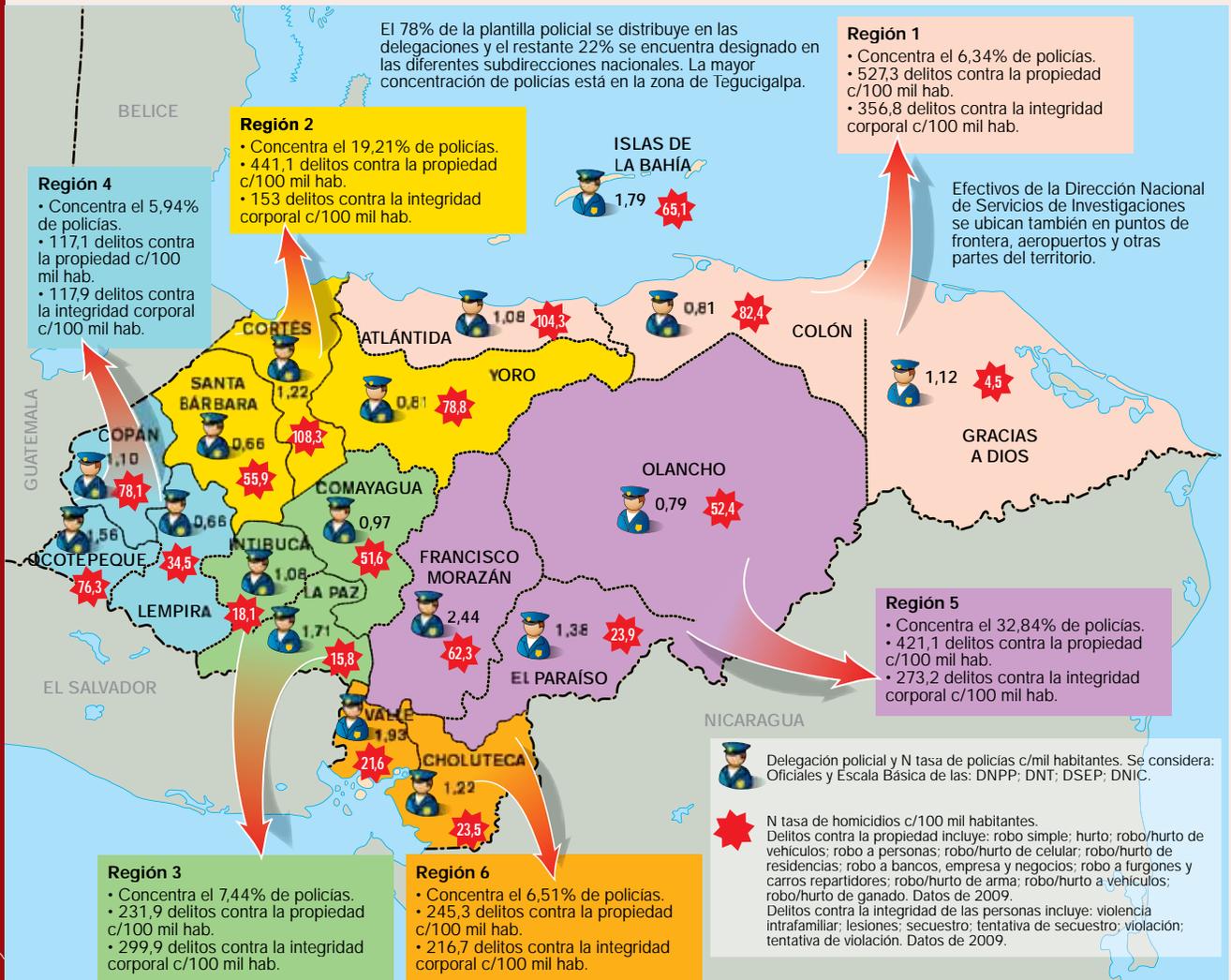
Las policías municipales se ocupan de la organización de parques, y parqueo en general, trabajan conjuntamente con la Policía Nacional para ordenar el estacionamiento y ordenamiento de las ciudades. En ocasiones estas Policías Municipales piden a la Policía Nacional sus instructores para la capacitación del personal. Otras ciudades donde hay estos cuerpos son: Puerto Cortés, el Progreso, La Ceiba, Choluteca, Santa Rosa de Copán, Las Islas de la Bahía, entre otras.

Distribución geográfica y previsión trimestral de participantes 2011



Fuente: Estado Mayor Conjunto, Dirección de Políticas y Asuntos Civiles.

Indicadores de violencia y distribución policial por departamento

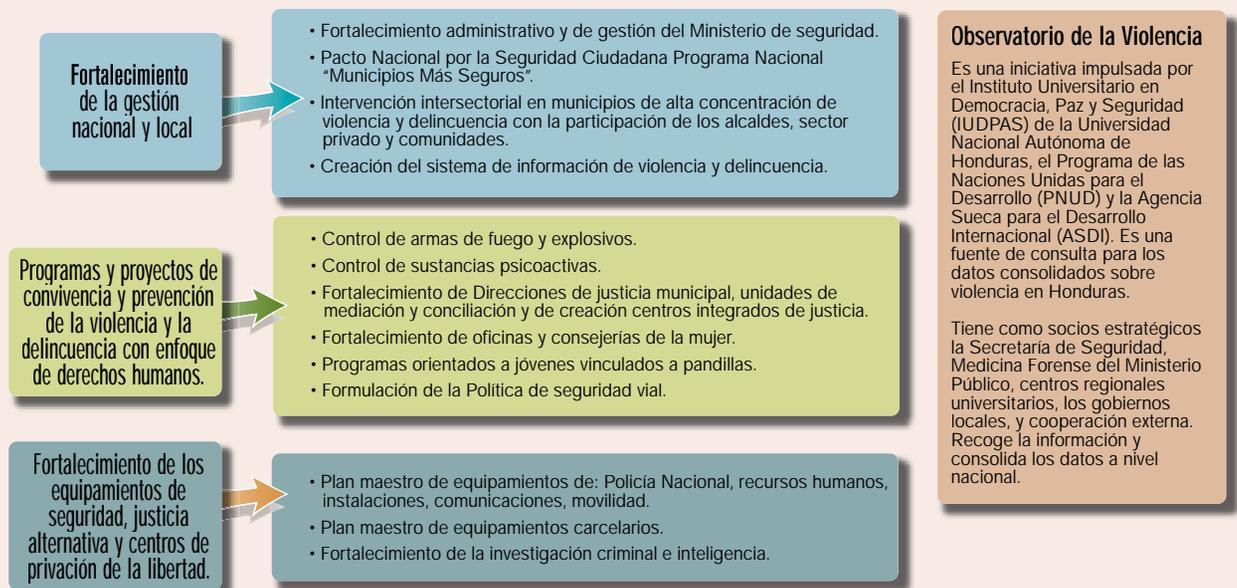


Fuente: Plantilla de las Direcciones Nacionales de la Policía Nacional a marzo de 2011. Observatorio de la Violencia (homicidios y delitos). Proyecciones a 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras (población).

Lineamientos de la política de seguridad

Visión País (2010-2038). Plan de Nación.

Política integral de convivencia y seguridad ciudadana (Honduras 2011-2022).



Policía Nacional

La primera ley de policía en Honduras data de 1906. A partir de ese momento, junto a cuerpos policiales existieron diversas instituciones con función policial tales como la Guardia Civil y la FUSEP (Fuerza de Seguridad Pública). La policía estuvo bajo égida del sector de la defensa hasta 1996. En ese momento, y en el marco de una serie de reformas constitucionales, se genera una única policía bajo conducción civil: la Policía Nacional de Honduras, que quedó definitivamente establecida como única fuerza luego de la sanción de su ley orgánica en 1998.

La Policía Nacional de Honduras destaca por una estructura que se divide en varias direcciones nacionales.

POLICÍA NACIONAL / 13 años como único cuerpo policial

14.491

POLICIAS

US\$ 150.988.281

PRESUPUESTO DE LA PN PARA 2011

US\$ 131.994.281

REMUNERACIONES

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

Porcentaje de Gasto en remuneraciones 87%

1000

Agentes se gradúan en promedio cada año

253

Suboficiales graduados desde 2005

940

Oficiales graduados de la Academia Nacional de Policía desde 1977

1,8

Policías cada mil habitantes

Pirámide de personal

Escala Superior 0,08%	General Director	3
	Comisionado General	8
Escala Ejecutiva 1,67%	Comisionado	42
	Sub Comisionado	61
	Comisario	139
Escala de Inspección 6,13%	Sub Comisario	120
	Inspector	329
	Sub Inspector	440
Escala Básica 82,95%	Sub Oficial III	204
	Sub Oficial II	148
	Sub Oficial I	124
	Policía Clase III	162
	Policía Clase II	297
	Policía Clase I	1.135
Escala Auxiliar 9,17%	Agente de Policía	9.950
	Auxiliar	1.329

82,95% 
ESCALA BÁSICA

US\$ 472
SALARIO* PROMEDIO

6,13% 
ESCALA DE INSPECCIÓN

US\$ 734
SALARIO* PROMEDIO

1,67% 
ESCALA EJECUTIVA

US\$ 1.494
SALARIO* PROMEDIO

0,08% 
ESCALA SUPERIOR

US\$ 2.621
SALARIO* PROMEDIO

9,17%
OTRAS CATEGORÍAS

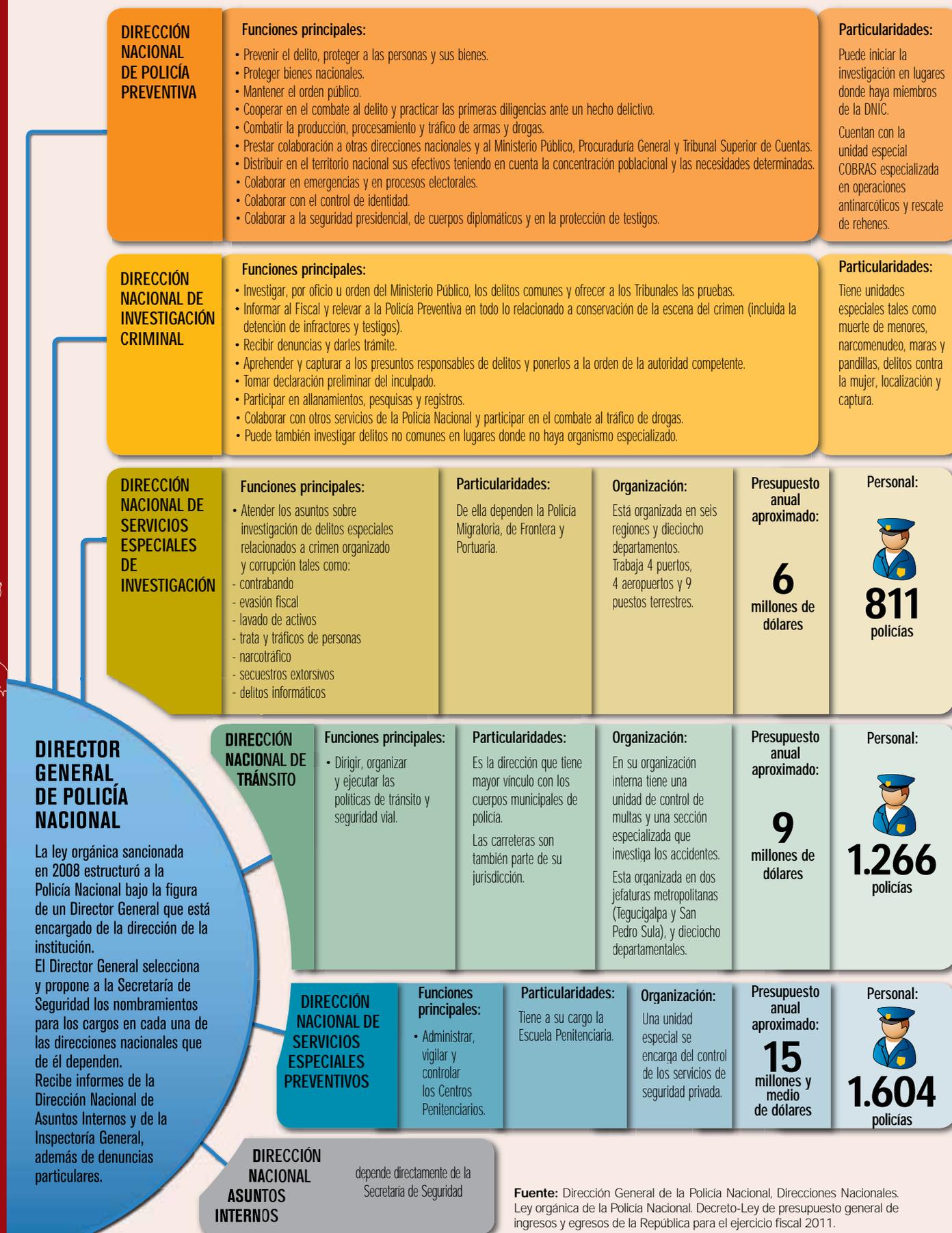
*el salario percibido pueda variar según antigüedad y sobresueldos.

CONFORMACIÓN DE LA PN

La Policía Nacional se estructura en un cuerpo de oficiales y otro de escala básica. Los primeros se forman en la Academia Nacional de Policía, de donde egresan con título universitario. La escala básica se forma en el Instituto Tecnológico Policial y en la Escuela de Suboficiales.

Fuente: Plantillas de las Direcciones Nacionales de la Policía Nacional a marzo de 2011. Presentación del Sistema de Educación Policial. Decreto-Ley de presupuesto general de ingresos y egresos de la República para el ejercicio fiscal 2011. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para 2011.

Organización de la Policía Nacional de Honduras



Organización:
Está organizada en dos jefaturas metropolitanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula), seis regionales, dieciocho departamentales y delegaciones en los 298 municipios.

Presupuesto anual aproximado:
60 millones de dólares

Personal:

9.203 policías
(2.386 asignados en otras dependencias en la Secretaría de Seguridad, sistema de educación policial, etc.).

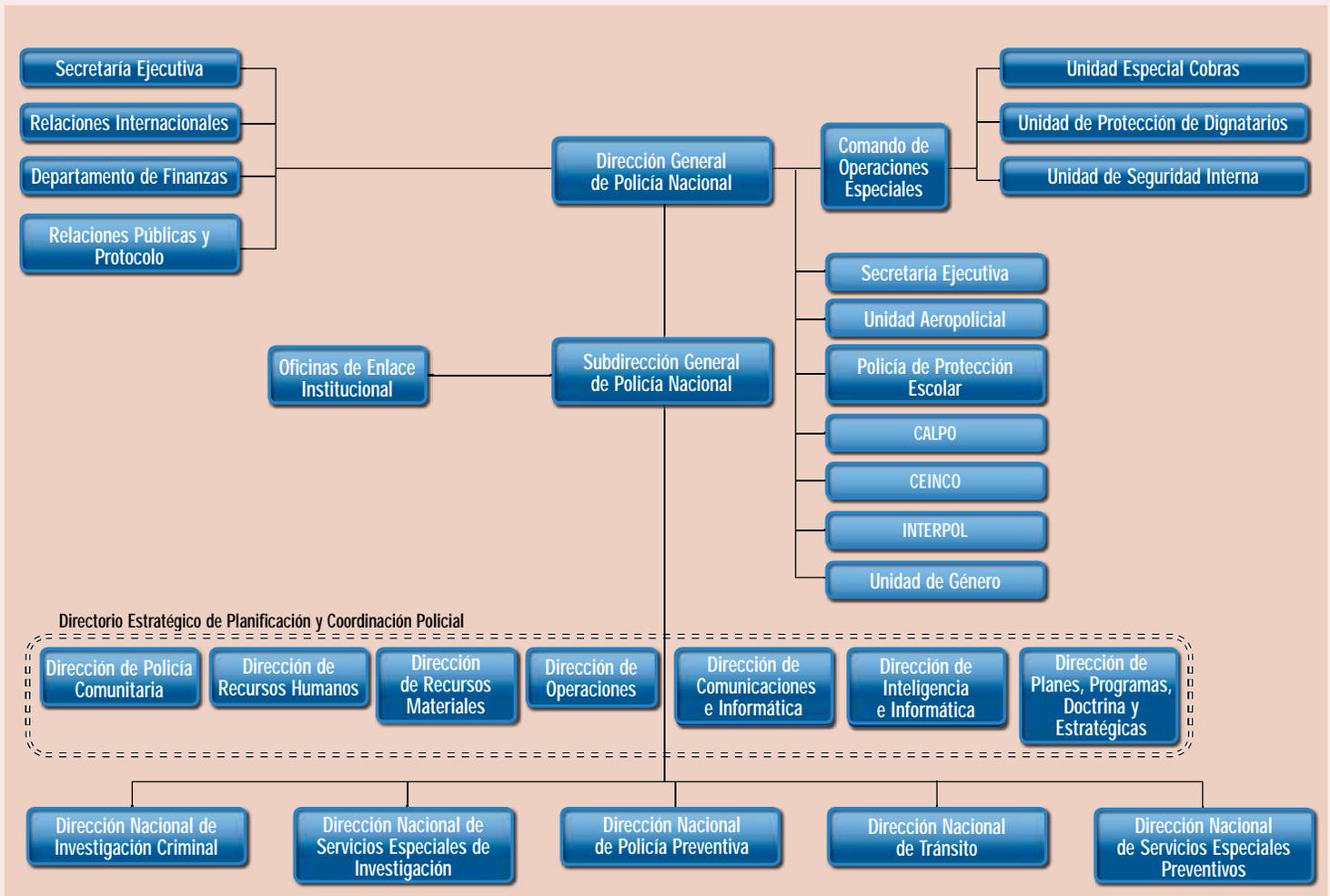
Organización:
Esta organizada en dos jefaturas metropolitanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula), dieciocho departamentales, y 19 municipales.

Presupuesto anual aproximado:
11 millones de dólares

Personal:

1.397 policías

- Las Direcciones Nacionales de la Policía Nacional tienen bajo su responsabilidad la prestación de los servicios policiales, planificación y ejecución de operativos especiales; la distribución en el territorio nacional de los efectivos asignados a su Dirección, todo ello con base a las directrices emanadas del Directorio Estratégico de Planificación y Coordinación Policial.
- Las Direcciones Nacionales tienen a su vez una organización interna que suele comprender una subdirección y los departamentos de recursos humanos, inteligencia e información policial, operaciones, recursos materiales, ente otros, según la especialidad de la dirección de la que se trate.
- Al igual que la Dirección General, tienen su sede principal en Tegucigalpa. Se organizan en general geográficamente en Jefaturas Regionales, Departamentales, Metropolitanas, Distritales y Municipales.
- Entre las direcciones, en las diferentes unidades, el que coordina y está a cargo de la unidad es el oficial de mayor antigüedad y rango. Asimismo, los jefes regionales de cada dirección nacional deben reunirse mensualmente con los Directores Nacionales.
- Las Direcciones Nacionales se relacionan en el ejercicio de sus funciones con las direcciones del Ministerio Público.
- Las Direcciones Nacionales están recibiendo activa colaboración de países como Colombia y de Estados Unidos en lo que refiere a adiestramiento y capacitación.
- En general se manifiestan necesidades de equipamiento básico y especializado.
- Se encuentran en estudio los pedidos para mayor incorporación de personal.
- Asimismo se analiza la necesidad de incorporación de tecnología, especialmente en lo referido a investigación.

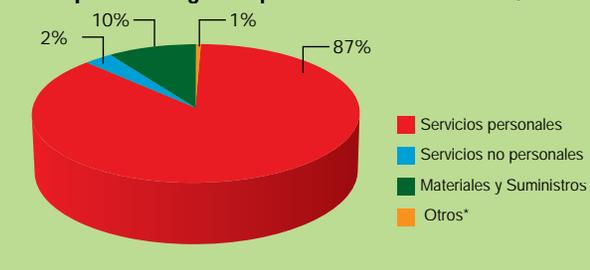




Presupuesto de la Policía Nacional

Presupuesto asignado para la Policía Nacional Civil, 2011 (en dólares corrientes)				
Unidad Ejecutora	Servicios personales	Materiales y suministros	Otros*	Total
Dirección Nacional de Investigación Criminal	9.687.001	906.746	0	11.006.419
Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación	4.700.707	974.922	0	5.916.700
Unidad Especial de Investigación de Muerte de Menores	244.725	112.674	0	491.560
Dirección Nacional de Asuntos Internos	141.180	104.813	0	396.508
Dirección Nacional de Policía Preventiva	51.172.852	7.113.629	0	59.862.534
Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos	12.099.437	3.204.418	0	15.461.075
Sistema de Educación Policial	1.805.119	908.695	786.101	3.597.582
Dirección Nacional de Tránsito	8.066.038	733.694	0	8.852.138
Dirección y Coordinación General	38.579.577	131.017	16.094	38.858.199
Comando de Operaciones Especiales	4.281.038	379.425	0	4.686.666
Centro de Apoyo Logístico Policial	555.798	30.920	0	654.847
Unidad Aéreo Policial	62.837	75.570	0	348.034
Unidad de Género	6.944	8.909	0	21.094
Unidad Policía Comunitaria	133.054	43.295	0	189.451
Unidad de Interpol	166.900	20.963	57.647	278.175
Centro de Información Conjunta	291.074	41.925	0	367.300
Total	131.994.281	14.791.615	859.842	150.988.281

Presupuesto asignado para la Policía Nacional, 2011



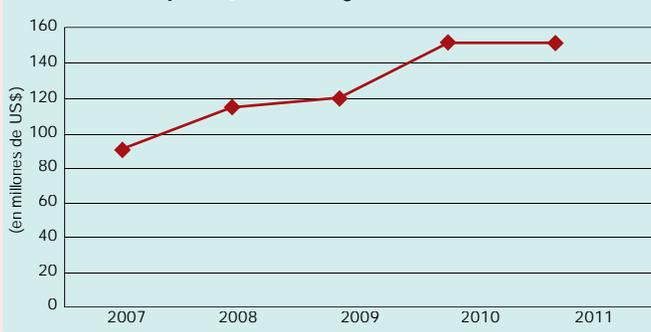
99,99% del total del presupuesto para 2011 corresponde a gastos corrientes.

* Otros contempla: bienes capitalizables, transferencias y donaciones.

La Policía Nacional genera **recursos propios** a través de la recaudación de licencias de conducir, multas de la Policía de Tránsito, emisión de constancias y certificaciones, el Registro Nacional de Armas, servicios de vigilancia a empresas del sector privado, venta de impresos y un fondo fideicomiso. Durante 2010 ingresaron 5.769.440 US\$ provenientes de estos recursos.

En los últimos años, a través de decretos legislativos, se fueron incrementando las contribuciones a la seguridad social. Para 2011, los policías aportan al Instituto de Previsión Militar (IPM) un 24% del salario (11% aportes patronales, 6% para el régimen de riesgos especiales y 7% de reserva laboral).

Evolución del presupuesto asignado a la Policía Nacional



Fuente: Decreto-Leyes de presupuesto general de ingresos y egresos de la República para el ejercicio fiscal desde 2007 a 2011. Informes de la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos de la República ejercicio fiscal para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 e información suministrada por la Secretaría de Finanzas sobre modificaciones presupuestarias para 2010. PBI: Proyección del World Economic Outlook Database, FMI, de cada año considerado. Se ha tomado esta fuente a fines comparativos. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado.

El Sistema Penitenciario

La **Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos (DNSEP)** depende del Director General de la Policía Nacional, con la misión de mantener la custodia y seguridad de los detenidos, en los 24 centros penitenciarios del país, que están divididos entre 11 penitenciarías y 13 centros penales. Para garantizar la seguridad de los centros penitenciarios la dirección cuenta con 1.140 efectivos.

Clases	Total de horas
Acondicionamiento físico y deporte	95
Cortesía y disciplina policial	24
Orientación espiritual	16
Normas afines del sistema penitenciario nacional	20
Ética y conducta policial	20
Seguridad de instalaciones y guardia interior	24
Relaciones humanas	20
Expresión oral y escrita	20
Primeros auxilios	20
Derechos humanos	20
Identificación de drogas y estupefacientes	24
Identificación de personas y registro de vehículos	20
Armas de fuego y practica de tiro	30
Redacción de informes policiales	20
Patrullaje, rondas y traslados	26
Procedimientos penitenciarios y uso de la fuerza	26
Defensa personal	22
Legislación del sistema penitenciario nacional	20
Equidad de género	20
Control de motines, químicos y despeje de edificios	20
Conocimientos básicos de informática	20
Conferencias	12
Organización y funcionamiento del sistema penitenciario	20
Régimen de tratamiento penitenciario	20
Régimen de resocialización de menores	20
Manejo de informantes en prisiones	22
Conservación de la evidencia y protección escena del crimen	22
Grupos de amenaza	22
Control de llaves y herramientas	20
Instrucción formativa	26
Actividad del régimen interno por periodo de inducción	90

Capacitación penitenciaria

Un policía penitenciario debe recibir una capacitación de 801 horas de adiestramiento invertidas en 31 clases teórico-prácticas, durante 6 meses.

Entre 2007 y el primer semestre de 2009 la Escuela Penitenciaria graduó 337 policías penitenciarios. Los cursos se reanudaron en el primer semestre de 2011.

El sueldo promedio de los policías penitenciarios es de 315 dólares mensuales.

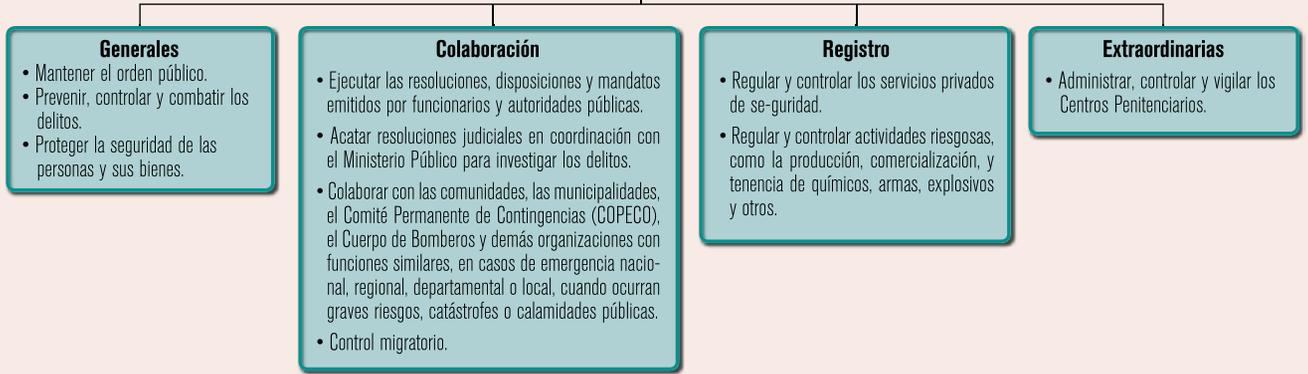
1 agente penitenciario cada	16 internos
San Pedro Sula y Gracias.	
1 agente penitenciario cada	12 internos
El Provenir; Comayagua; Marco Aurelio Soto; La Esperanza y Progreso.	
1 agente penitenciario cada	11 internos
Santa Rosa de Copán y Trujillo.	
1 agente penitenciario cada	10 internos
Choluleca y La Ceiba.	
1 agente penitenciario cada	9 internos
Danli; Juticalpa; Puerto Cortés y Yoro.	
1 agente penitenciario cada	8 internos
Tela y Ocotepeque.	
1 agente penitenciario cada	7 internos
Nacaome	
1 agente penitenciario cada	6 internos
La Paz, Santa Bárbara y Olanchito.	
1 agente penitenciario cada	4 internos
Marcala.	
1 agente penitenciario cada	2 internos
Puerto Lempira y FAS (mujeres).	

En promedio, la relación es de un agente penitenciario cada 9 internos

La capacidad del sistema penitenciario a 2011 es de 8.230 internos distribuidos en 24 establecimientos. En estos centros, la población actual alcanza un total de 11.858 internos, con un nivel de ocupación del 144%. Actualmente se están realizando trabajos de ampliación en el predio de Támara donde se encuentra la penitenciaría de Marco Aurelio Soto. Allí se construyen dos módulos: uno especial de adiestramiento y uno de máxima seguridad (este último con financiamiento del PASS).

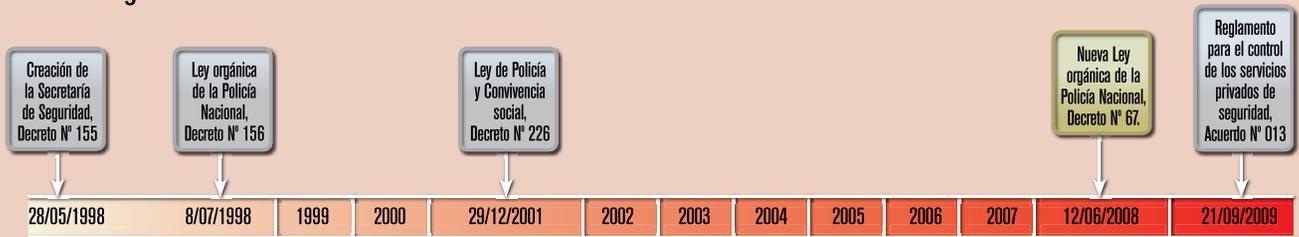
Del total de los internos, la Secretaría de Seguridad estima que la mitad de ellos tiene sentencia firme. De ese 50% un tercio participa en actividades de rehabilitación.

Funciones de la Policía Nacional



La ley orgánica considera como función extraordinaria los servicios de seguridad para eventos deportivos y espectáculos públicos, o aquellos en que se deriven lucro o beneficio particular, en los cuales los organizadores deben pagar por los servicios. Se está estudiando la implementación de estos servicios adicionales.

Marco legal de la PNH



Al igual que el resto de las Universidades, la Universidad de Policía está bajo la autorización y supervisión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

La UNPH ofrece maestrías a policías y a civiles, en seguridad humana y en políticas públicas y gestión de la seguridad. 108 personas están cursando estas maestrías en 2011.

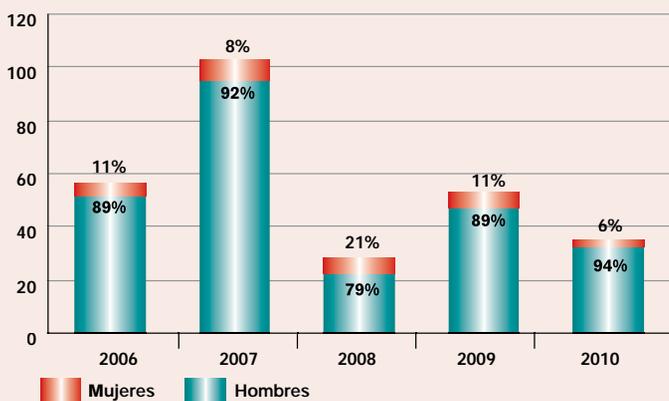


368 oficiales de policía están cursando licenciaturas en 2011.

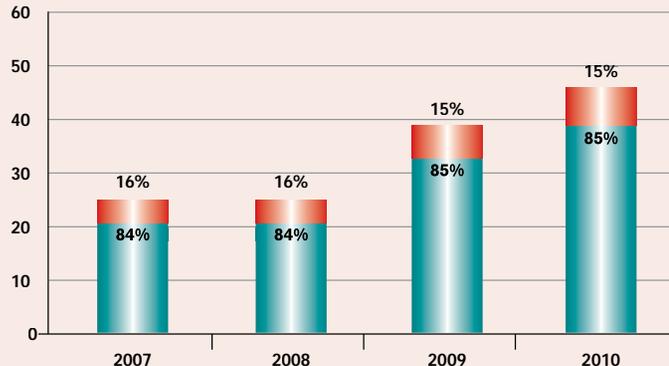
SUBINSPECTORES DE SERVICIOS

A partir de 2011 se ha abierto una nueva clase de incorporación a la institución policial: los profesionales de servicios. Estos profesionales, que pueden ser civiles o incluso policías de escala básica con estudios universitarios, de hasta 40 años, ingresan al ITP como internos. Durante un año reciben instrucción policial y egresan con el rango de Subinspectores de servicios. 57 personas iniciaron en 2011 el curso, que espera poder incorporar este personal en cargos administrativos y liberar policías para trabajo operativo.

Graduados de la Licenciatura en Ciencias Policiales, 2006-2010



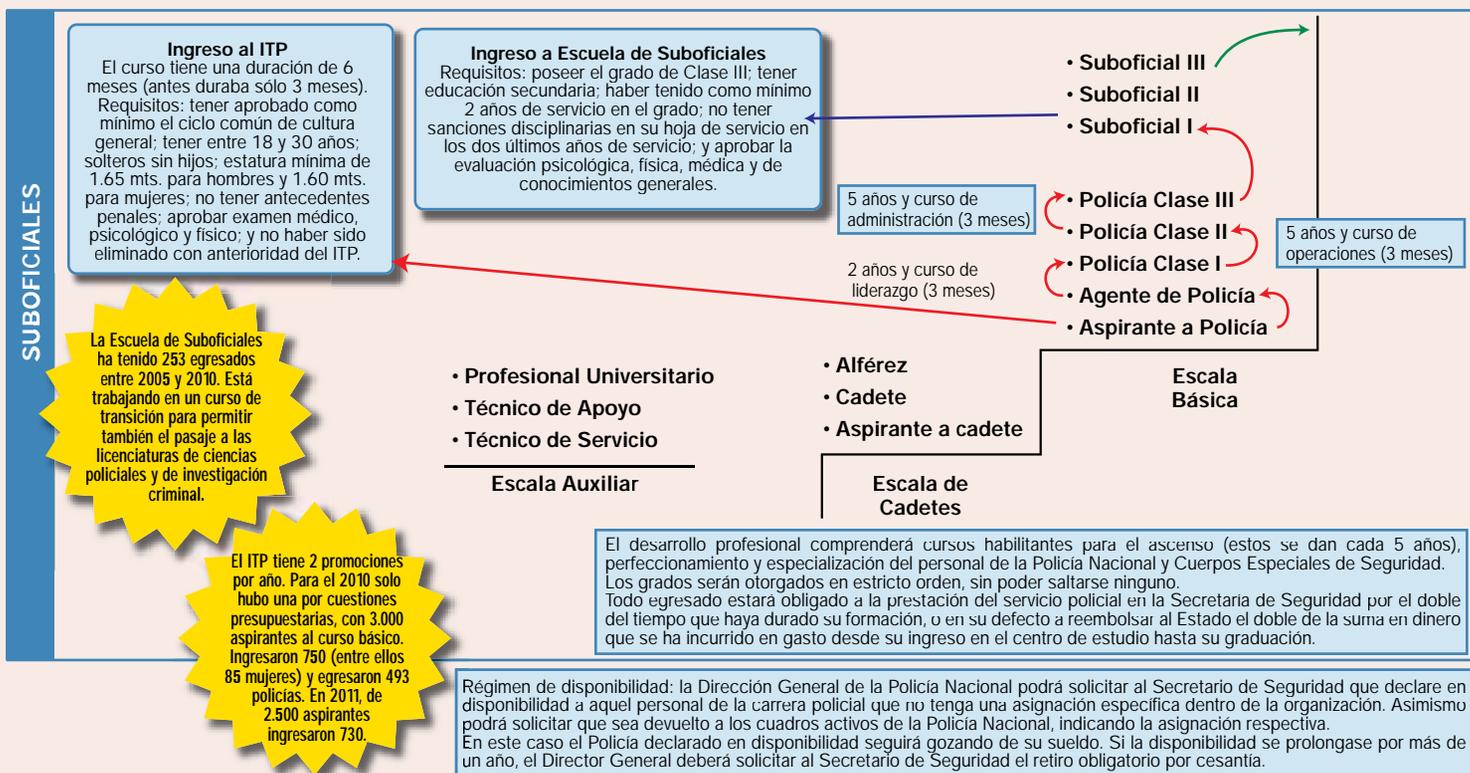
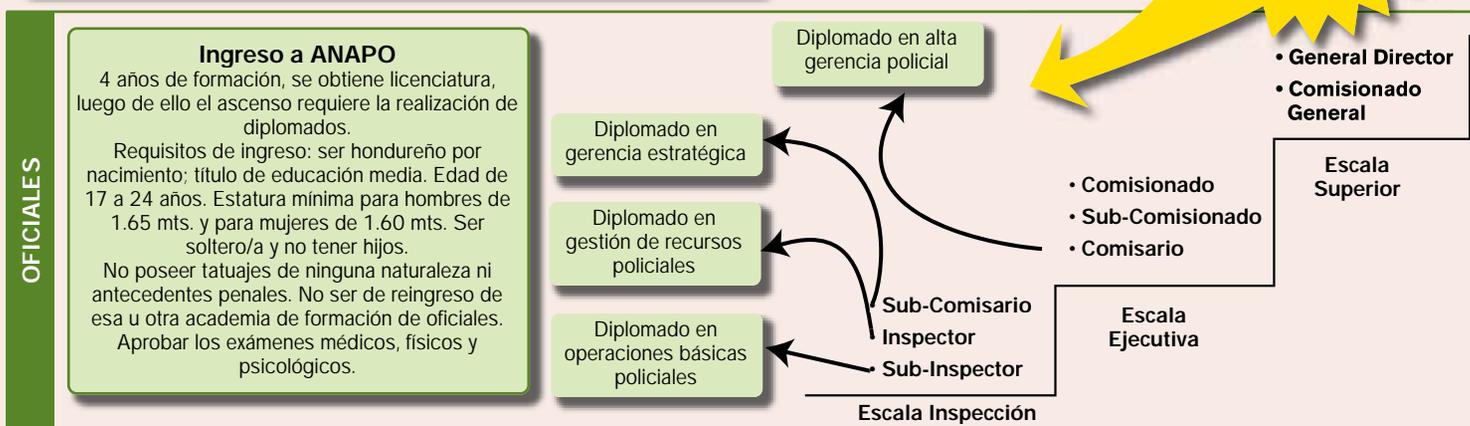
Graduados de la Licenciatura en Investigación Criminal, 2007-2010



La carrera policial puede tener un promedio de duración de entre 22 y 35 años. Comparten el sistema de previsión militar, es decir que entran al régimen del IPM (Instituto de Previsión Militar). Reciben quince salarios al año (tomando los 12 meses, vacaciones, julio y diciembre). Un amplio sistema de educación que se describe a continuación permite contar con maestrías y doctorados.

Todo oficial de policía debe tener título universitario, el cual se recibe luego del estudio en la ANAPO. 940 oficiales se han recibido desde 1977.

La división en escalas supone ingreso a la carrera por escuelas diferentes.



Fuente: Ley orgánica de la Policía Nacional; Secretaría de Seguridad; Sistema de Educación Policial y el Instituto Tecnológico Policial.

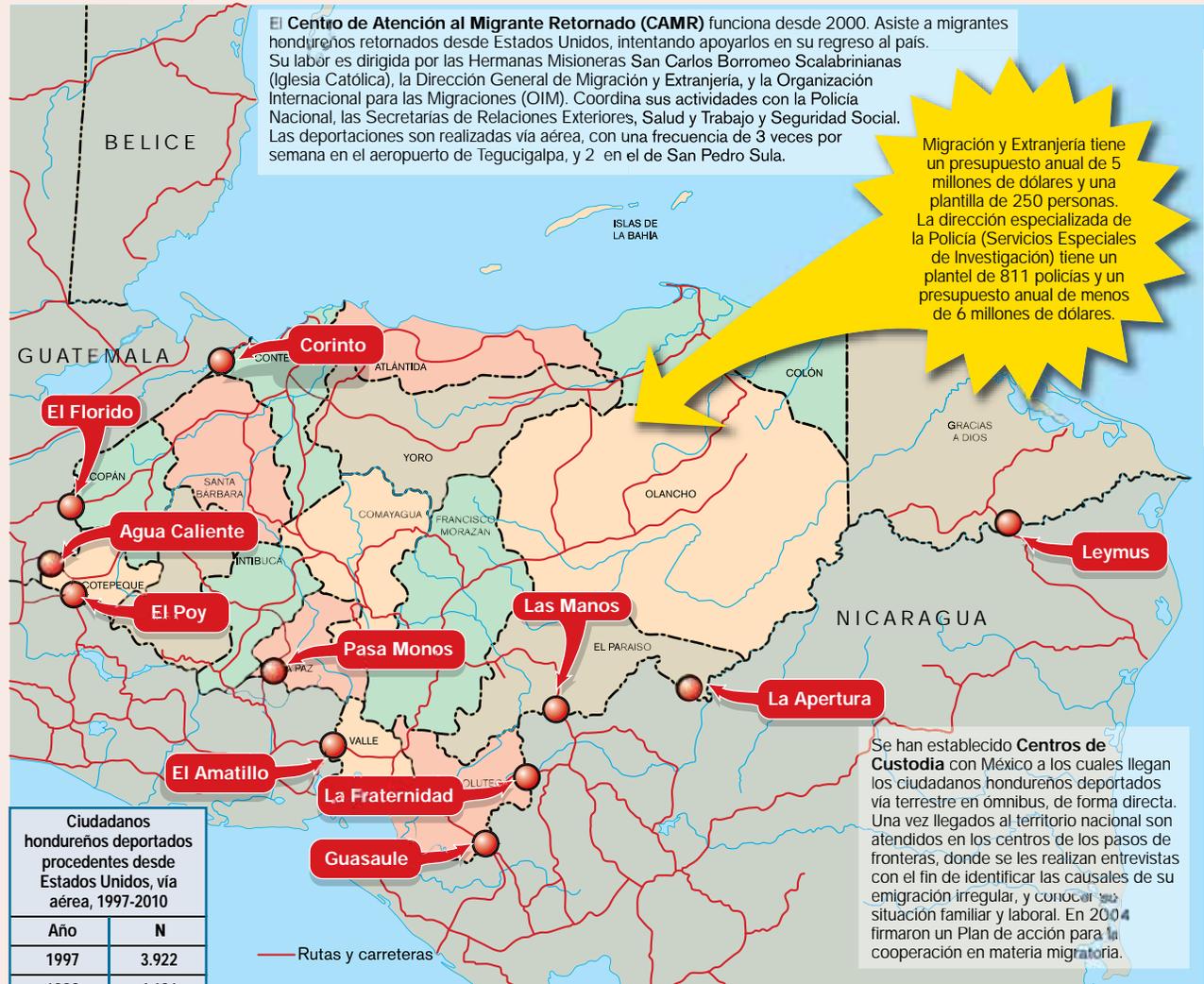
Fronteras y control migratorio

Secretaría de Interior y Población

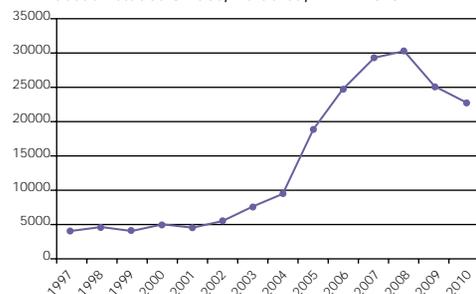
La regulación y el control migratorio corresponden a la Secretaría del Interior y Población, a través de la **Dirección General de Migración y Extranjería**, la cual regula la política migratoria del Estado, la entrada o salida de personas nacionales y extranjeras, la permanencia de estas últimas en territorio hondureño y la emisión de los documentos migratorios, entre ellos los pasaportes corrientes y los permisos especiales de viaje. Existen 11 delegaciones terrestres, 5 aéreas y 11 marítimas. Para su funcionamiento posee un personal aproximado de 250 personas, distribuidas entre la oficina central y las distintas delegaciones.

Secretaría de Seguridad

La **Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación** tiene a cargo las policías: Migratoria, de Frontera y Portuaria. Sus funciones son la investigación de delitos especiales, tales como el contrabando, la defraudación y evasión fiscal, el lavado de activos, casos de corrupción, trata y tráfico de personas, narcotráfico, delito informático, delitos transnacionales y todo lo que tenga relación con el crimen organizado.



Evolución de deportaciones de ciudadanos hondureños desde Estados Unidos, vía aérea, 1997 - 2010



En marzo 2011, 17 policías de la DNSEI se graduaron del curso Bortac, sobre seguridad en fronteras. El mismo estuvo a cargo de expertos hondureños e instructores de la Patrulla de Fronteras del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos.

Fuente: Policía Nacional, y Dirección General de Migración y Extranjería. Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación.

Cooperación de las fuerzas armadas en seguridad pública

Según la Constitución, las fuerzas armadas cooperan con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado.

El mecanismo corriente de esta cooperación se desarrolla según pedidos específicos del Secretario de Seguridad, a partir de los cuales se establece una orden o plan de operaciones entre las fuerzas armadas y la policía para establecer los detalles de la operación. Participan mayormente en tareas de patrullaje urbano y en patrullajes y operaciones de lucha contra el narcotráfico.

El Ejército colabora especialmente en las zonas de frontera y urbanas. Más de 1.000 efectivos están destinados a ello. Por su despliegue tanto la Fuerza Naval, como en ocasiones la Fuerza Aérea, colaboran en operaciones en zonas como la Mosquitia.

Los equipos mixtos para patrullajes urbanos se componen de un policía y dos militares. Estos acompañan al policía, que es el encargado de los arrestos.

La seguridad privada

Es regulada por el Decreto N° 67-2008 de la Asamblea Legislativa del 30 de junio de 2008, y por el Reglamento para el Control de los Servicios Privados de Seguridad de la Asamblea Legislativa del 21 de septiembre de 2009.

370

empresas de seguridad privada registradas y

228

Grupos de autoprotección registrados, emplean a



14.800
personas

Por ley, ninguna empresa puede superar con sus efectivos el 6% del total de los miembros de la Policía Nacional.

Ciudad	%
Tegucigalpa y San Pedro	80%
Choluteca	5%
Comayagua	3%
Ciudades de occidente	3%
La Ceiba	2%
Resto de ciudades	7%

Las licencias para la prestación de servicios privados de seguridad tienen una vigencia de dos años, pudiendo renovarse por períodos iguales. Para la renovación son requisito, entre otros, la entrega de un listado actualizado de guardias y de un listado de clientes con la copia de los contratos.

La Unidad de Control de Empresas de Seguridad Privada reconoce que habría entre 60.000 y 80.000 personas empleadas en el sector. La diferencia se debe a que el Reglamento para el Control de los Servicios Privados de Seguridad de 2009 instaba a las empresas que cuentan con licencia a renovarla a partir de noviembre de 2010, sin fecha límite para el trámite.

Las empresas extranjeras que solicitan permiso para la prestación de servicios privados de seguridad preventiva, deben asociarse con empresas hondureñas dedicadas a la misma actividad y nombrar un gerente hondureño por nacimiento.

Modalidades de servicios	
Servicios de vigilancia preventiva	Tipo A: con personal autorizado igual o mayor de doscientos (200) guardias de seguridad.
	Tipo B: con personal autorizado menor de doscientos (200) y mayor de cien (100) guardias de seguridad.
	Tipo C: con personal autorizado menor de cien (100) y mayor de diez (10) guardias de seguridad.
	Tipo D: con personal igual o menor de diez (10) guardias de seguridad.
Servicios de investigación privada	Pueden obtener licencia en esta modalidad los detectives profesionales, en forma individual.
Servicios de capacitación de sus miembros	Sus programas de capacitación y adiestramiento son aprobados y supervisados por la Unidad de Control de Empresas de Seguridad Privada, asistido por las Direcciones Nacionales de la Policía Nacional de Honduras. La Secretaría de Seguridad, a través del sistema de Educación Policial, puede capacitar a los miembros de las empresas de seguridad privada, con el propósito de certificar su funcionamiento.
Servicios conexos	Servicios turísticos de caza y tiro; servicios para introducción de armas en eventos deportivos internacionales (poligonos y otros); servicios de vigilancia en eventos deportivos nacionales e internacionales; servicios de vigilancia para dignatarios, misiones oficiales nacionales e internacionales; servicios de blindaje; capacitación y asesoría en la materia de seguridad; misiones, grupos cristianos, conciertos, eventos nacionales e internacionales.

Los grupos de autoprotección son organizados por comunidades de vecinos en algunos municipios, y emplean agentes de seguridad.



Áreas de desarrollo y desafíos

Aparato institucional

Existe una Secretaría específicamente destinada a seguridad, con lo cual la posibilidad de acción política gana en centralización.

Dificultades de recursos

Prácticamente el total del presupuesto se destina a gastos corrientes; los recursos humanos son también escasos.

Desarrollo de especificidad en la labor policial

La principal característica de la policía hondureña es la división, especialización y autonomía funcional de sus direcciones nacionales, cada una de las cuales se dedica a tareas específicas y por ende ganan en especialización.

Coordinación y funciones legales

La división institucional puede generar, al mismo tiempo, la creación de compartimientos estancos, la superposición de funciones y dificultades de coordinación. Asimismo, la vastedad de funciones designadas a cada organismo por la ley de policía lleva a la superposición de funciones y dificulta la eficiencia.

Carrera policial

El sistema de educación policial ha sido desarrollado de modo de lograr equivalencias con los grados de la educación superior civil, lo que permite una mayor profesionalización en la formación de la carrera policial. La Universidad Nacional de Honduras supervisa los planes de estudio. Se están formando civiles para tareas administrativas.

Capacitación

La incidencia de temas presupuestarios provoca que el personal formado no siempre pueda incorporarse a las funciones para las que ha sido preparado. La especialización en diferentes policías necesita correlato en políticas de capacitación específica más allá del sistema formal de educación.



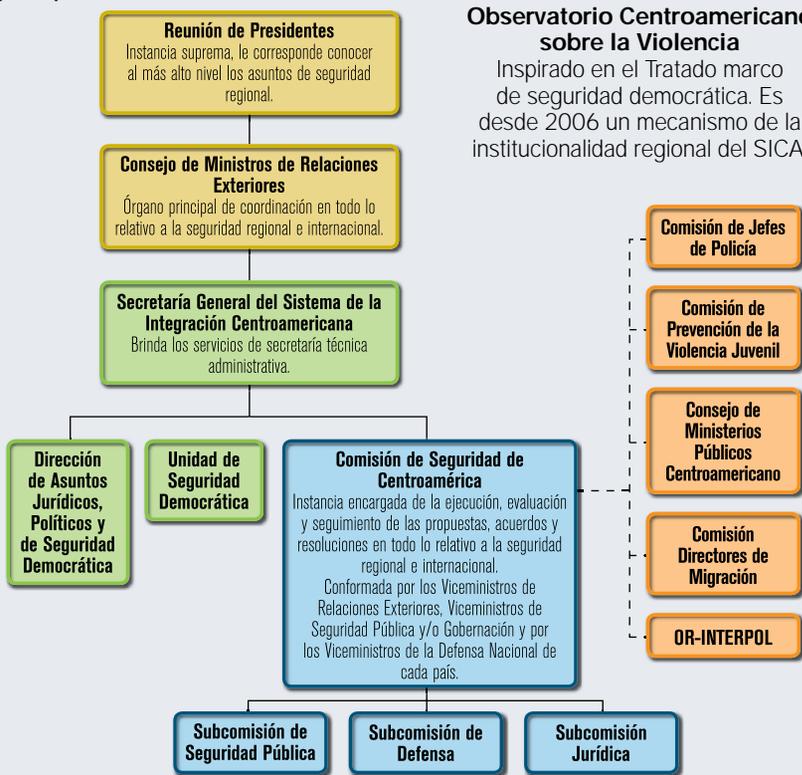
Subregional

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

En el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos (13 de diciembre de 1991, Tegucigalpa, Honduras) se firmó el Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Reemplazando a la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). SICA es la institución política que atiende los aspectos de integración económica, política y social.

Los Estados miembros son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. También se encuentra a República Dominicana como Estado asociado.

Cuatro años más tarde (el 15 de diciembre de 1995) se firmó el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica como instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, el cual constituye el instrumento jurídico regional en materia de seguridad. El tratado dio origen al modelo de Seguridad Democrática e 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, con la finalidad de coordinar evaluar, dar seguimiento y elaborar propuestas en materia de seguridad regional.



Observatorio Centroamericano sobre la Violencia

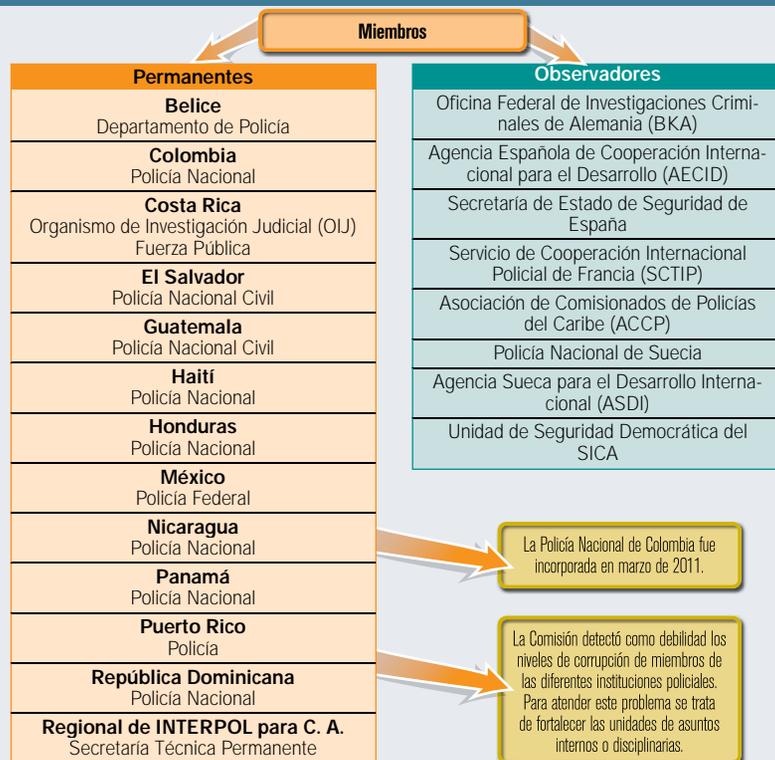
Inspirado en el Tratado marco de seguridad democrática. Es desde 2006 un mecanismo de la institucionalidad regional del SICA.

Comisión de Jefes(as), Directores(as) de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia

La Comisión se constituye en 1991 con la denominación de "Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica". Inicialmente se encontraba conformada por los representantes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En 2007, se constituye la Comisión de Jefes como se conoce actualmente, integrada por 13 cuerpos policiales de 12 países y 8 observadores.

La Presidencia es rotativa entre los países miembros. Para ser presidente se requiere que el Director de la policía que opte para el cargo, debe tener, como mínimo, un año de fungir como Director de Policía de su país; si antes de cumplir el año de presidente, deja de ser Director, entonces asume el vicepresidente.

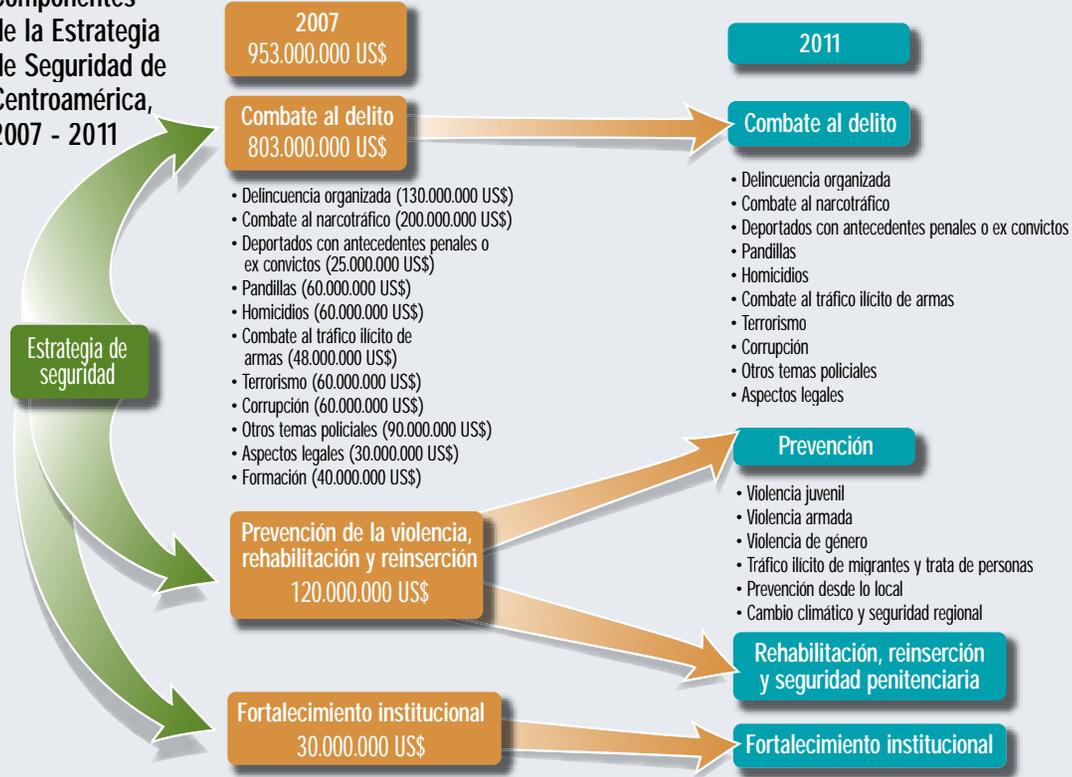
Desde su fundación hasta 2010, se han desarrollado 17 reuniones ordinarias y 25 reuniones extraordinarias, 6 talleres regionales de estadísticas, 8 encuentros de mujeres policías, 8 reuniones de la comunidad de inteligencia, foros y congresos con la participación de la sociedad civil, entre otros eventos.



Verde: Evolución de la Seguridad Democrática en Centroamérica. Naranja: Evolución de la Conferencia de Jefes y Jefas de Policía.



Componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, 2007 - 2011



- Programas específicos de acción**
- Realizar la segunda etapa de la Operación Huracán.
 - Fortalecer el procedimiento regional para la detección, identificación e interdicción del narcotráfico.
 - Crear una base de datos regional sobre pandillas.
 - Nombrar agregados policiales en los países miembros.
 - Elaborar un modelo de inteligencia policial.
 - Desarrollar operaciones coordinadas en las áreas fronterizas de cada país de la región.
 - Fortalecer el funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).

Fuente: Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México 2007. Presentación de la Comisión de Seguridad del SICA. Presentación del Ministerio de Gobernación de Guatemala.

Las áreas de trabajo específicas de la Comisión se encuentran desarrolladas en diferentes subcomisiones:



El nuevo plan estratégico para el periodo 2011-2013 y el Plan de Trabajo para el año 2011, poseen como objetivo principal el combate contra el Crimen organizado transnacional, incluyéndose una serie de operativos regionales que pretenden contrarrestar el robo de vehículos, el delito de trata de personas, la narcoactividad, el tráfico de armas, el accionar de pandillas y el lavado de activos.

2007

- Octubre: Declaración sobre seguridad. Cumbre de Bosques de Zambrano.
- Constitución de la Comisión de Jefes(as), Directores(as) de Policía de Centroamérica, México y El Caribe. Aprobación del plan regional de seguridad turística.
- Diciembre: Estrategia de seguridad de Centroamérica.

2008

- Implementación del Proyecto Maras con auspicio de INTERPOL. Actualización de los planes particulares regionales contra la narcoactividad, trata de personas y robo y hurto de vehículos.

2009

- Actualización de planes contra el crimen organizado. Creación de la Subcomisión de lucha contra las drogas y contra la trata de personas y robo y hurto de vehículos.

2010

- Operación "Huracán Fase II". Operación "Pacto" (orientada a la desarticulación de la trata de personas).

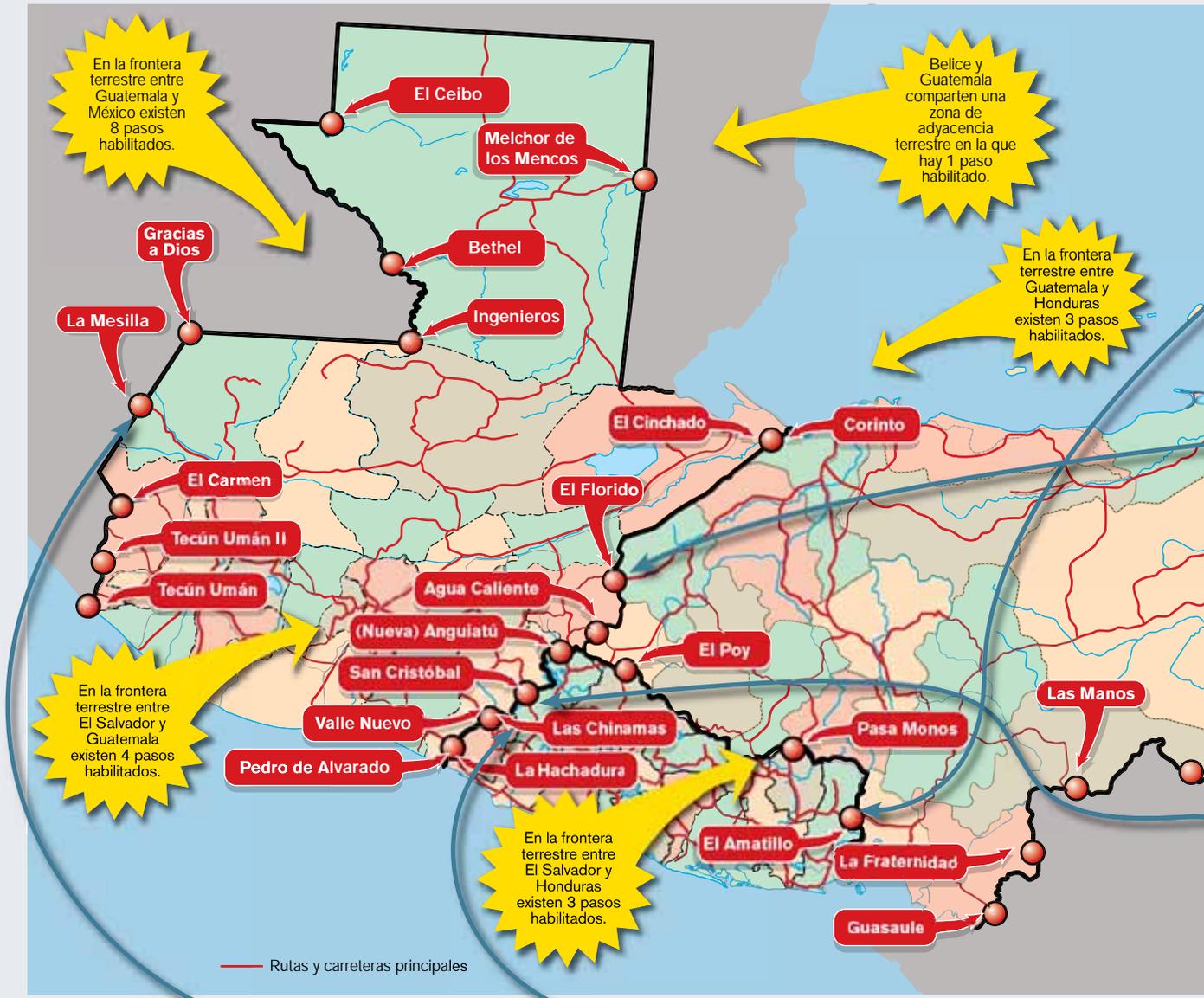
2011

- Julio: Plan de acción de la Declaración de El Salvador para el relanzamiento del sistema de integración centroamericana.
- Febrero: IX reunión del grupo ad hoc (cancilleres y ministros de seguridad pública) para la revisión de la Estrategia de seguridad de Centroamérica.
- Finalización de la lista de prioridades del Plan de Acción con estimación de costos.
- Aprobación del paquete de proyectos del Plan de Acción y su presupuesto.
- Abril: Presentación a la Comisión de Seguridad de la Estrategia de seguridad con prioridades.
- Junio: Conferencia internacional de apoyo a la Estrategia de seguridad de Centroamérica.

Fuente: Presentación de la Comisión Reseña histórica, principales avances y su rol en la comisión de seguridad, 2010. Secretario Regional de la Comisión de Jefes(as), Directores(as) de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia.

Fronteras y control migratorio en una región viva

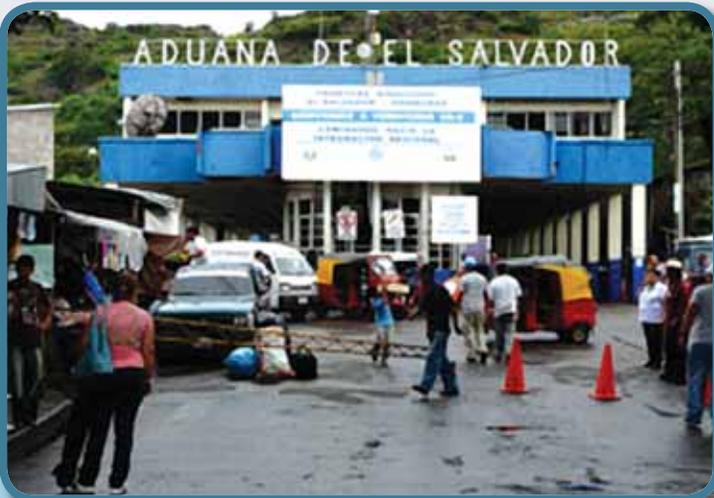
El espíritu integracionista de la región se evidencia en el tema de fronteras y control migratorio, donde se han suscrito acuerdos que permiten un libre tránsito de personas y mercancías que favorezcan ese intercambio comercial y de integración poblacional. Por otra parte, históricamente las poblaciones han establecido comunidades comerciales y de tránsito de todo tipo a lo largo de los miles de kilómetros que separan los países.



Localidad La Mesilla, frontera Guatemala-México. (Foto: Rosa Cuéllar).



Localidad Valle Nuevo, frontera Guatemala-El Salvador. (Foto: Rosa Cuéllar).



Localidad El Amatillo, frontera El Salvador - Honduras. (Foto: Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras).



Localidad Camotán, frontera Guatemala - Honduras. (Foto: Rosa Cuéllar).



En la frontera terrestre entre Honduras y Nicaragua existen 5 pasos habilitados.

En 2002 se firmó el Acuerdo para la repatriación segura y ordenada de nacionales guatemaltecos, salvadoreños y hondureños en las fronteras de México y Guatemala. Establece procedimientos para una mejor atención en el retorno.

En el marco del CA-4, los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, a través de una propuesta convenida por la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), propusieron la creación del Pasaporte Único Centroamericano. Su finalidad es alcanzar la libre circulación de los nacionales por la región. El acuerdo establece que los nacionales de estos países que sean residentes en cualquiera de los territorios de los Estados Parte, únicamente presentarán su carné de residencia vigente o su cédula de identidad. También se creó la Visa Única Centroamericana destinada a la libre movilidad de los extranjeros por la región

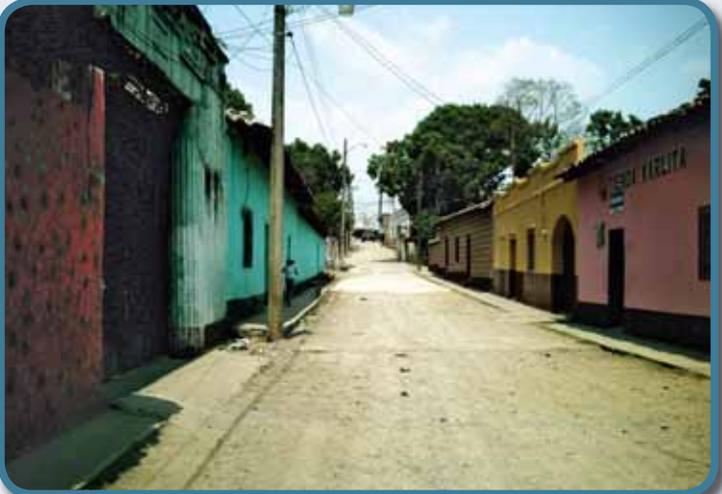
- La **Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)**, creada en 1990, tiene por objetivo contar con un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio. Sus miembros son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Ha impulsado acciones concertadas para la obtención y el tratamiento de información migratoria, la capacitación de los funcionarios de los países miembros, la modernización de la gestión migratoria, la implementación de instrumentos y procedimientos migratorios comunes, el esfuerzo hacia la homogeneización de requisitos de ingreso de extranjeros, el retorno digno, seguro y ordenado de migrantes regionales y extra-regionales, el combate al tráfico de migrantes y a la trata de personas, entre otros temas.
- La **Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM)**, conocida también como Proceso Puebla, se estableció en 1996 como un foro regional multilateral para sostener el diálogo y el intercambio de ideas, así como de experiencias para la reflexión conjunta y la cooperación en cuestiones migratorias de interés común para Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Cuenta con la colaboración de Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú, y de organizaciones regionales e internacionales, todos con estatus de observadores. Asimismo fomentan el diálogo con la sociedad civil a través de la Red de Organizaciones No Gubernamentales para las Migraciones (RROCM).

Deportaciones vía aérea procedentes de Estados Unidos, 2007-2010

Ciudadanos	Año			
	2007	2008	2009	2010
Guatemaltecos	23.062	28.051	27.222	29.095
Hondureños	29.348	30.018	25.101	22.878
Salvadoreños	20.111	20.203	19.209	18.734
TOTAL	72.521	78.272	71.532	70.707

Deportaciones vía terrestre procedentes de México, 2007-2010

Ciudadanos	Año			
	2007	2008	2009	2010
Guatemaltecos	49.475	36.546	28.786	28.090
Hondureños	31.193	27.866	23.063	23.247
Salvadoreños	16.678	12.999	10.534	10.643
TOTAL	97.346	77.411	62.383	61.980



Localidad El Turco, frontera El Salvador - Guatemala. (Foto: Rosa Cuéllar).

Fuente: Deportaciones vía aérea procedentes de Estados Unidos: Dirección de Migración y Extranjería (El Salvador); Dirección General de Migración (Guatemala) y Dirección de Migración y Extranjería (Honduras). Deportaciones vía terrestre procedentes de México: Dirección General de Migración (Guatemala).

CARSI - Central America Regional Security Initiative

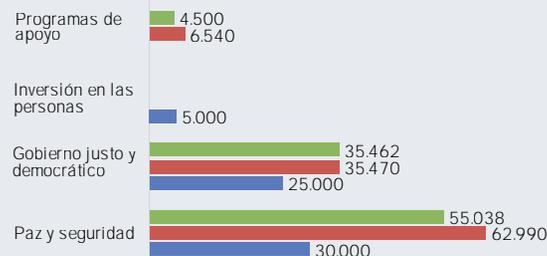
Proyecto nacido en 2008 como parte de la Iniciativa Mérida (cuya finalidad era asistir contra el tráfico de drogas y el crimen organizado en México). CARSI financia programas que incluyen desde asistencia técnica y entrenamiento hasta el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y el mejoramiento de la situación económica y social de la población en general. Es un programa de cooperación regional en seguridad entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica. En 2010 se convirtió en iniciativa independiente, aunque implementada en coordinación y como complemento de otros programas, incluyendo la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Cuenca del Caribe (CBSI) y la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de Colombia.

Presupuesto CARSI, por estrategia (en miles de US\$)			
Áreas	oct. 07 sep. 08	oct. 08 sep. 09	oct. 09 sep. 10
Fondo de apoyo económico (prevención de formación de bandas, patrullaje comunitario y establecimiento de fondos comunitarios para la población económicamente desprovista y grupos de riesgo).	25.000 (41,66%)	18.000 (17,14%)	23.000 (24,22%)
Financiación para instituciones militares (apoyo a modernización de fuerzas armadas y mejora de las capacidades institucionales).	4.000 (6,66%)	17.000 (16,20%)	7.000 (7,36%)
No proliferación, lucha contra el terrorismo y desminado.	6.200 (10,34%)	-	-
Control internacional de narcóticos y aplicación de la ley (fortalecimiento de las capacidades de cumplimiento de la ley).	24.800 (41,34%)	70.000 (66,66%)	65.000 (68,42%)
Total	60.000	105.000	95.000

En 2008 el 14% del total del presupuesto de la Iniciativa Mérida se destinaba a lo que hoy abarca CARSI. En 2009 la cifra alcanzó el 26%.

Presupuesto CARSI, por objetivos (en miles de US\$)

■ 2008 ■ 2009 ■ 2010



De 2008 al 2010 los fondos destinados a la estrategia de Control internacional de narcóticos y aplicación de la ley han aumentado un 262%, mientras que el total de fondos CARSI han aumentado un 158% respectivamente.

Programas y actividades para 2010 (por objetivos, en US\$)

Paz y seguridad			oct. 07 - sep. 08	oct. 08 - sep. 09	oct. 09 - sep. 10
Operaciones de estabilización y reforma del sector seguridad	Mejora de equipo y entrenamiento para la aplicación de la ley.	Soporte a las necesidades para el fortalecimiento del orden público a través de la asistencia técnica y entrenamiento a agentes del orden público.	7.148.000	11.485.000	2.550.319
	Apoyo de aviación.	Reposición de equipos, entrenamiento y manutención al Programa de aviación de Guatemala reduciendo aquellas áreas aptas para el tráfico de drogas.	-	-	10.000.000
	Interdicción regional marítima y terrestre.	Entrenamiento, logística y equipamiento para controlar zonas que funcionan como rutas para el tráfico de drogas.	-	-	4.7000.000
	Interdicción regional marítima: asistencia marítima.	Reforma de patrullas y barcos existentes, provisión de radios, etc. para mejorar la seguridad marítima regional.	4.000.000	17.000.000	3.375.000
	Ampliación del control gubernamental efectivo en el territorio nacional y preservación de la soberanía.	Estimulación de las capacidades de las Fuerzas Aéreas y Ejércitos de países socios para que controlen su territorio.	-	-	3.625.000
	Interdicción, entrenamiento y destrucción de armas de fuego.	Asistencia a fuerzas públicas en la aplicación de la ley mediante presencia regional de asesores, confiscación de armas, etc.	-	-	1.100.000
	Fortalecimiento de fronteras y puertos.	Discernimiento y detección de contrabando de drogas mediante estaciones de inspección fronterizas.	2.143.000	3.7000.000	3.550.000
	Intercambios en sistema de huella digital (CAFE) / Oficina Federal de Investigación (FBI).	Uso de un sistema de registro de huellas digitales con el propósito de identificar criminales.	1.500.000	1.500.000	700.000
Lucha contra narcóticos	Unidades especiales de investigación y control.	Combate de la producción y tráfico de narcóticos y otros productos químicos.	4.000.000	6.000.000	5.400.000
	Reducción de demanda.	Entrenamiento y educación para combatir el uso de drogas, complementando otros programas (DARE: OAS - CICAD).	-	1.000.000	330.000
Crimen transnacional	Diálogo EEUU - SICA - Consultas técnicas de coordinación y compromiso viceministerial.	Soporte técnico y consulta sobre amenazas transnacionales, drogas, tráfico de armas en la región.	252.000	50.000	50.000
	Aumento de capacidades (en entrenamiento contra pandillas transnacionales).	Entrenamiento a la comunidad y la policía contra pandillas, mejoras en equipos de detección, etc.	3.400.000	5.175.000	7.150.000

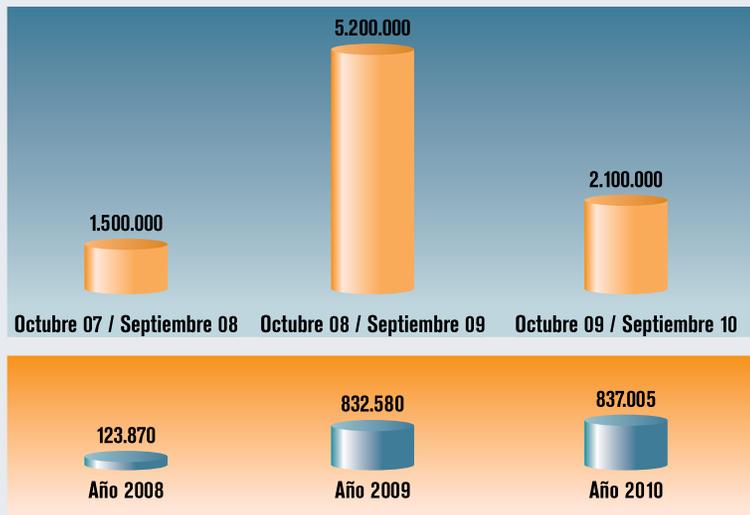
International Law Enforcement Academy (ILEA) – San Salvador

Consiste en el entrenamiento en materia de programas contra pandillas, justicia criminal, tráfico de armas livianas, seguridad táctica, fraude económico, etc.

Los cursos son impartidos a diferentes actores de la seguridad pública a través de 69 cursos especializados.

Para su funcionamiento, el programa cuenta con financiamiento de CARSI y transferencias del gobierno de El Salvador.

Presupuesto para el Programa ILEA (en US\$) ■ Aporte CARSI ■ Aporte El Salvador



3.074
estudiantes de gran parte de América Latina y el Caribe fueron formados en la Academia desde 2005 en los diferentes cursos.

Central American Fingerprint Exchange (CAFE)
Consiste en una evaluación de los programas de impresiones dactilares, seguido de un programa de asistencia específica que incluye la introducción de la tecnología de huella digital automatizada, el registro de huellas digitales, la incorporación de tecnología, y apoyo a otras políticas existentes en los países.

Programas y actividades para 2010 (por objetivos, en US\$)

Gobierno justo y democrático			oct. 07 - sep. 08	oct. 08 - sep. 09	oct. 09 - sep. 10
Estado de derecho y Derechos Humanos	Reforma del sector de seguridad.	Asistencia técnica a la administración del sector de justicia, para aumentar la fuerza y capacidad de fiscales, jueces y la policía.	-	-	5.182.000
	Forense.	Desarrollo de un plan que permita comunicar resultados forenses entre policías y fiscales, para no repetir el proceso.	-	200.000	1.500.000
	Comunidad policial.	Disposición y capacidades para reportar crimen y aplicación de la ley; y aumento de la confianza en la policía mejorando sus estructuras.	-	-	4.600.000
		Fortalecimiento de la credibilidad y legitimidad de gobernantes locales mediante la comunicación entre policías y comunidad.	2.250.000	1.700.000	3.100.000
	Mejora de la gestión en las cárceles.	Mejora de las gestiones en las prisiones, iniciadas bajo la Iniciativa Mérida, mediante entrenamiento y planeamiento estratégico.	3.000.000	3.000.000	1.100.000
	WHA fondo regional para el imperio de la ley.	Soporte económico a las iniciativas de fortalecimiento del cumplimiento de la ley (acciones comunitarias, programas para la juventud, programas de reducción del crimen en los barrios, etc.).	-	6.000.000	2.500.000
Buen gobierno	Prevención.	Provisión de fondos a los gobernantes locales para establecer y fortalecer actividades que prevengan que los jóvenes se involucren en pandillas.	8.200.000	8.300.000	6.550.000
	Fondo comunitario de acción.	Aplicación de programas preventivos en aquellas áreas identificadas como vulnerables por causa del tráfico de drogas, crimen organizado y bajos recursos.	9.550.000	6.000.000	10.850.000

En 2008 se destinaron 5.000.000 US\$ para las actividades y asuntos educativos y culturales.



Modelos institucionales y policiales: una mirada comparada

	Policía	Formación policial	Investigación criminal	Controles internos y externos de la policía	Inteligencia
El Salvador	Nacional, única y civil. Los Acuerdos de Paz de 1992 buscaron generar una policía totalmente nueva, compuesta en general por los protagonistas de distintos sectores de conflicto interno.	Una academia dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, lo cual asegura de alguna forma su independencia, pero que a veces puede generar tensiones con el mando policial.	Tiene una Subdirección de Investigaciones con divisiones especializadas en temas como investigación criminal y antinarcoóticos, entre otros.	Cuenta con controles internos tanto centralizados como descentralizados. La Inspectoría General depende de la Dirección General, lo que puede restarle independencia. También existen controles externos, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pero con poca capacidad para emitir informes periódicos sobre la policía.	Tiene un organismo de inteligencia dependiente de Presidencia (Organismo de Inteligencia del Estado), más las labores que realiza la policía.
Guatemala	Nacional, única y civil. Los Acuerdos de Paz de 1997 establecieron una única policía que se conformó con elementos provenientes tanto de las antiguas estructuras policiales como de nuevos reclutados.	Una academia dependiente de la Policía, a través de la Subdirección General de Personal.	Tiene una Subdirección de Investigación Criminal con sólo dos divisiones y un gabinete criminalístico. Esta división se ha visto involucrada en casos de corrupción.	Las instancias de control interno (Inspectoría y Tribunales) dependen de la propia policía y no se conocen informes públicos de su gestión. En el ámbito externo, cuentan con la Procuraduría de Derechos Humanos.	Esta función está dispersa en diferentes organismos, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Gobernación y Policía.
Honduras	Nacional y única. Una institución que se reconoce con aproximadamente cien años de historia y que se constituyó en única a partir de 1998 aunque se estructuró en 6 direcciones nacionales.	Tiene cinco escuelas que dependen de la Subdirección General de la Policía Nacional y enfocadas en la formación de distintos niveles.	Tiene una Dirección Nacional de Investigación criminal, independiente de la Policía Preventiva y de las otras direcciones nacionales.	Las diferentes instancias de control disciplinario no dependen de la Policía, sino de la Secretaría de Seguridad, como forma de asegurar su independencia. En el ámbito externo, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos recibe denuncias y publica informes, pero principalmente con datos y no recomendaciones.	Ésta es un área de la que poco se sabe, manejada principalmente por las fuerzas militares.

Principales programas que apoya la cooperación internacional

Alemania	Colombia
Guatemala: - Apoyo al proceso de paz y conciliación nacional. - Fortalecimiento de las capacidades preventivas de la PNC sobre atención a la víctima y la prevención social del delito.	El Salvador: - Programa para fortalecer la formación y actualización de elementos.
El Salvador, Guatemala y Honduras: - Programa CONVIVIR. - Programa regional de prevención de la violencia juvenil en Centroamérica – PREVENIR.	Honduras: - Cooperación técnica con la Policía Nacional de Honduras.
Brasil	Corea
El Salvador: - Capacitación técnica a oficiales de la PNC.	El Salvador: - Establecimiento de un sistema de seguridad pública mediante la instalación de sistemas de circuito cerrado de televisión en el área metropolitana de San Salvador.
Canadá	España
Guatemala: - Fondo para la paz y la seguridad mundial – FPSM – del grupo de trabajo para la estabilización y la reconstrucción – GTER – y el Programa de desarrollo de capacidades de lucha contra el crimen – ACCBP. - Fondo Canadá para las iniciativas locales – FCIL.	El Salvador: - Programa conjunto de reducción de la violencia y construcción de capital social. - Programa de fortalecimiento institucional del sistema penitenciario. - Programa para la protección integral de la niñez y la adolescencia con especial incidencia en trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.
Chile	Guatemala: - Programa justicia y seguridad: reducción de la impunidad - Policía Nacional Civil (2011). - Implementación de un nuevo modelo de investigación.
Guatemala y Honduras: - Programa de cooperación internacional para policías uniformadas extranjeras – CECIPU.	Honduras: - Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local, realizado conjuntamente con AMHON. - Fortalecimiento del Observatorio de la Violencia y creación de la Unidad de Derechos Humanos y Género.
El Salvador, Guatemala y Honduras: - Iniciativas de capacitación de la escuela de investigaciones policiales (ENCIPOL).	Estados Unidos
China (Taiwán)	El Salvador: - Prevención de la violencia a nivel comunitario. - Mejoramiento del sistema de justicia penal.
El Salvador: - Fortalecimiento de la capacidad de movilidad para diferentes áreas de tensión.	Guatemala: - Justicia contra la violencia. - Monitoreo y evaluación de la reforma al sector justicia.

Presupuesto de seguridad

Si bien el presupuesto se ha incrementado para la policía y para todo el sector seguridad, el 94 % del mismo se destina a gastos corrientes dejando poco margen a operaciones, investigación y desarrollo del sector. Todavía está pendiente internalizar en el presupuesto nacional proyectos que son financiados por la cooperación internacional –sobre todo en el área preventiva- para que a futuro sean solventados por el propio estado salvadoreño.

De todas las instituciones vinculadas a la seguridad pública, la que concentra mayor presupuesto es el Ministerio de Gobernación, especialmente la Policía. Sin embargo, en todas las áreas, el mayor gasto se realiza gastos corrientes (91%), faltando mayor inversión en materiales e infraestructura. Se observa una alta presencia de la cooperación internacional en diferentes programas de prevención de la violencia y en el desarrollo de la currícula de la PNC.

Si bien la Secretaría de Seguridad es la que concentra el mayor porcentaje de presupuesto de las instituciones de seguridad, su aumento en los últimos años ha sido mínimo. Del total del presupuesto el 98% se destina a gastos corrientes, destinando solamente un 2% del presupuesto al financiamiento de operaciones en seguridad pública. Se denota una fuerte presencia de la cooperación internacional en diferentes campos de acción a través de diversos programas como el proyecto PASS.

Estructura de seguridad

Los roles de cada institución están bien delimitados, pero aún son muchas las instituciones que intervienen, pues algunas materias del área preventiva podrían ser centralizadas en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

El sistema concentra todas las funciones en el Ministerio de Gobernación, en un organigrama que no resulta del todo claro y donde todas las instancias parecen depender directamente del Ministro.

La Secretaría de Seguridad concentra todas las funciones relativas a seguridad pública y, dado que la policía tiene una estructura dividida en distintos cuerpos, la Secretaría termina estando dedicada principalmente a la policía, en desmedro de otras áreas.

Sistema penitenciario

Existe una política formulada en distintas áreas a las que se debe hacer seguimiento y evaluación, principalmente a la Escuela Penitenciaria y la formación de guardias y personal especializado que trabaje en las hacinadas cárceles del país. La mejora en la formación profesional del sector atenderá la actual necesidad de colaboración policial y militar.

Si bien tiene una Escuela de Estudios Penitenciarios creada en 2001 para la formación de sus vigilantes, el sistema adolece de infraestructura adecuada y una política integral de desarrollo del sector. El servicio se en la misma dependencia ministerial que la policía.

Esta área es probablemente una de las más débiles, pues está ubicada dentro de las responsabilidades policiales y en la Secretaría de Seguridad, en lugar de tener un servicio especializado, independiente del que previene y reprime el delito y radicado en el sector justicia.

Colaboración con las Fuerzas Armadas

Está dada por decretos que estiman su colaboración en un tiempo determinado, por lo cual, si se desea continuar, se debe evaluar el resultado y luego emitir un nuevo decreto por un nuevo periodo. Ello sucede tanto para la colaboración con la policía, como con centros penales.

La colaboración en tareas de seguridad pública está determinada por acuerdos gubernativos, pero no determina un marco temporal de la acción.

El llamado a las Fuerzas Armadas a colaborar con las policías se sustenta sólo en lo señalado por la Constitución, falta al respecto un proceso evaluador de estas acciones que ayude a determinar el futuro y la forma de esta colaboración.

Seguridad privada

En todos los casos, ha habido un crecimiento explosivo de las empresas de seguridad privada, igualando o superando en número a los miembros de las policías. Si bien existen leyes que regulan el sector, aún hay áreas donde falta fiscalización. En los tres casos, es la Policía Nacional la encargada de registrar y supervisar las empresas de seguridad privada, pero la fiscalización se hace difícil

- Financiamiento y asistencia de la sección de asuntos narcóticos.
- Programa de desarrollo del orden público (contra pandillas).
- Apoyo de la Sección de Asuntos Narcóticos al Servicio de Análisis de Información Antinarcótica – SAIA .

El Salvador, Guatemala y Honduras:

- Programa de prevención de la violencia juvenil (vigente).

Francia

- El Salvador:**
- Formación a los agentes de la PNC, en cooperación con el Servicio de Cooperación Técnico Internacional de Policía en Costa Rica.

Holanda

- Guatemala:**
- Desarrollo e implementación de un sistema follow-up y entrenamiento continuo de la policía.
- Cooperación para combatir la violencia contra las mujeres.

El Salvador, Guatemala y Honduras:

- Apoyo económico a la política sobre la problemática de las pandillas juveniles en la región norte de Centroamérica.

Italia

- El Salvador:**
- Programa para promover la formación especializada de los operadores del sector justicia.

Japón

- Honduras:**
- Capacitación de los miembros de la Policía Nacional en la filosofía de la Policía Comunitaria según el modelo japonés.
- Guatemala:**
- Capacitación de la Policía Nacional Civil en el modelo de Policía Comunitaria (cooperación triangular con Agencia Brasileña de Cooperación).

Comisión Europea

El Salvador:

- Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil – Pro Jóvenes.

Guatemala:

- Programa de reducción de la violencia social a través de la integración de los jóvenes en la sociedad y el apoyo al imperio de la ley.
- Programa de apoyo a la reforma de la justicia en Guatemala – PARJ.

Honduras:

- Programa de Apoyo al Sector Seguridad – PASS.
- Programa de promoción del desarrollo humano a través de la erradicación de la violencia, la construcción de una cultura de paz y el acceso a la justicia.

Banco Mundial

El Salvador:

- Proyecto de modernización del órgano judicial para el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación.

Guatemala:

- Proyecto de reforma judicial.

Banco Internacional de Desarrollo

El Salvador:

- Apoyo para el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en Seguridad Ciudadana.

Guatemala:

- Proyecto para el fortalecimiento del control, seguridad y facilitación en fronteras.

Honduras:

- Proyecto de apoyo al establecimiento de un sistema de protección a testigos en el país.
- Proyecto de apoyo al proceso de modernización institucional y de reforma judicial.



Seguridad pública, seguridad ciudadana: sobre información y lenguaje

JUAN RIAL

Consultor Internacional



Cuando yo uso una palabra –insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdeñoso– quiere decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos.

–La cuestión –insistió Alicia– es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.

–La cuestión –zanjó Humpty Dumpty– es saber quién es el que manda..., eso es todo.

Cuando Lewis Carroll señaló con precisión que las palabras significaban lo que quería imponer un emisor, y que la cuestión clave es quién está en control, quién tiene el poder, señalaba una cuestión que debe tenerse muy presente cuando se habla de seguridad pública o seguridad ciudadana.

Siendo uno de los principales problemas percibidos en buena parte de las sociedades urbanas de hoy en día en América Latina y en buena parte del mundo, su utilización implica una carga ideológica que busca imponer una forma de discusión y apunta hacia una concepción determinada dominante para entender el problema.

Si apuntamos a seguridad pública ponemos el centro en el Estado y en sus aparatos burocráticos. Refiere conceptualmente a la necesidad de que el Estado proteja a los habitantes de la acción delictiva. En ese marco los habitantes son un sujeto pasivo no participante, y la responsabilidad de la seguridad descansa fundamentalmente en la organización colectiva que ordena el control social de una sociedad. Debe diferenciarse, sin embargo, del concepto de orden público, que supone la existencia de normas de convivencia y de uso de los espacios públicos; normalmente éstos entran a consideración cuando tienen efectos negativos, como su alteración en casos de protesta lo cual implicaría la pérdida de la "tranquilidad pública". Empero, poco a poco, y dado que se considera que buena parte de las manifestaciones de protesta son producto de la existencia de desigualdad social y marginalidad, la tolerancia ante el "desorden" ha crecido fuertemente. Pero también en este campo seguimos en el marco de la concepción estadual como responsable de su existencia.

La noción de seguridad ciudadana supone la participación de la comunidad y, más aún, apunta a una posición "garantista" de libertades. En la práctica supone que se defiende al colectivo ciudadano, aunque apuntando a cada individuo en particular. Aunque se habla de ciuda-

danos, el concepto realmente abarca a todos los habitantes, sea o no jurídicamente un ciudadano.

En la carga de las palabras que se utilizan está la base de cómo concebimos el confrontar el problema de la falta de seguridad experimentada en los centros urbanos, donde vive ya una parte muy relevante de la población (51% en Honduras, 57% en Guatemala y 60% en El Salvador).

El lenguaje también aparece tiñendo las opciones de políticas públicas sobre el tema. Se habla a veces de "mano dura" y hasta de "mano súper dura" cuando se refiere a la acción basada en el uso de una fuerza policial, a veces acompañada por efectivos militares, para tratar de imponer una solución, por lo general usando en forma un tanto indiscriminada el recurso de la fuerza.

Se contraponen a los enfoques que hablan de una seguridad consensuada, una "mano inteligente", que trata de buscar un enfoque preventivo, apuntando a los problemas sociales que, según los partidarios de esta concepción, están en la base de los problemas de inseguridad.

Muchos de los países han logrado introducir una diferencia entre el concepto de defensa nacional, el mantenimiento de la soberanía, frente a amenazas provenientes del exterior. Se la distingue de la seguridad del Estado, que tiene un alcance mayor, pues las amenazas que éste recibe se refieren a su estructura. Hay también una seguridad gubernamental, en este caso referida a cada conducción política específica del Estado. Pero la inseguridad en los ámbitos urbanos ha provocado una creciente apelación al uso de los militares para combatir problemas de seguridad.

El lenguaje también actúa en el campo jurídico. El cambio hacia formas de proceso penal de tipo anglo, en base a la acusación, está acompañada del uso de la palabra "criminalidad", una traducción literal del inglés, palabra que se reserva en español para delitos graves, por lo general los que involucran homicidio y lesiones, cuando en buena medida se está hablando de delitos. La tendencia tiende a hacer equivaler el uso de las palabras de modo que la actividad delictiva se suele calificar como criminal.

La información es el segundo tema al que queremos referir. Enfrentar los problemas de seguridad supone disponer de información precisa, confiable, factible de ser geográficamente referenciada. Existe una masa importante de datos, quizás demasiados, pero no siempre

la misma es adecuada o confiable.

Toda actividad humana se basa en la probabilidad. Como se sabe, se puede hacer un manejo de la probabilidad al estilo del que plantean las compañías que ofrecen seguros, haciendo un cálculo actuarial. Normalmente esos cálculos actuariales se basan en datos más o menos "duros" y supone el manejo estadístico de información de base. En cuanto a seguridad pública se supone que la base está en información provista por organismos judiciales, policiales, hospitalarios, organismos de asistencia social, penitenciarios, etc. Toda esa masa de datos supone construir un modelo y de este modo obtener un contexto de seguridad o inseguridad de tipo "objetivo". Lamentablemente, no siempre se cuenta con esta información, y muchas veces la que se obtiene no es consistente, siendo fuertes las discrepancias entre las diversas fuentes de datos.

Además, hay que tener en cuenta que ciertas formas de delincuencia menor, que no suponen violencia, o cuyo efecto sobre la propiedad no implica la necesidad de obtener certificados o constancias para presentar

ante empresas de seguros, financieras, o emisoras de documentos, no suelen denunciarse.

Pero existe otra forma de información sobre la (in)seguridad, que podríamos denominar como subjetiva, producto de la percepción de la situación que tiene el habitante. La misma puede partir de encuestas de victimización, o simplemente de percepciones acerca de la situación y el ambiente de seguridad.

Esta (in)seguridad percibida suele diferir bastante de las mediciones provenientes de los datos que conforman la (in)seguridad objetiva, y es un punto que condiciona las políticas públicas, influye sobre cómo se imagina la convivencia comunitaria, sobre cuál es el tipo de "comunidad imaginada deseable", y refleja la situación de (o falta de) cohesión social.

El manejo del lenguaje y la información es una parte sustancial para poder avanzar en el diseño de políticas públicas. Constatar que tenemos conceptos distintos y palabras cargadas de sentido diferente, así como que tenemos dificultades para contar con información adecuada, es un paso adelante para tratar de superar estos problemas.

Reforma policial en América Latina: esfuerzos esporádicos y agenda pendiente

LUCÍA DAMMERT

Directora Ejecutiva del Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.

La mejora del servicio policial es un tema presente en las agendas políticas y ciudadanas en América Latina. Las dificultades no son menores, debido a la variedad institucional, la multiplicidad de desafíos estructurales, la limitada voluntad política sostenida y la presión corporativa institucional. A pesar de este reconocimiento los avances son tímidos y las evaluaciones de los procesos desarrollados muy precarias. De hecho, se carece de una mirada evaluativa de los avances y desafíos en prácticamente dos décadas de intervenciones. Las estructuras necesarias para el desarrollo de un trabajo policial profesional no se han podido (o querido) instalar en la mayoría de países.

Las instituciones policiales latinoamericanas son diversas en cuanto a su origen, tipo de estructura, organización, dependencia, ámbito de acción y objetivos principales, por nombrar algunos elementos. Esta diversidad limita un análisis global, así como el diseño de iniciativas únicas que impacten sobre los principales problemas. A pesar de esta limitación, se torna cada vez más urgente la revisión de estas instituciones a nivel regional y sub-regional identificando tendencias comunes, desafíos y especialmente posibles espacios de intervención.



Los policías pueden ser caracterizados en rasgos generales como "(...) las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física"¹. Definición que tiene tres elementos centrales: estatalidad institucional, uso de la fuerza, y profesionalización. Como fuerza pública, la institución policial responde a las necesida-

des de la sociedad en su totalidad, lo cual la obliga a responder de forma equiparable ante las diversas presiones de la ciudadanía. Esta característica se ha erosionado en la última década en prácticamente todos los países de América Latina por dos procesos paralelos: el aumento del financiamiento privado y la carencia de regulación para este flujo, y el explosivo crecimiento de la seguridad privada, que pone en jaque al accionar policial, ocupando sus espacios, limitando y -en algunos casos- debilitando su capacidad de respuesta. La proliferación de empresas de seguridad paradójicamente aumenta la sensación de desprotección de muchos ciudadanos que no tienen acceso a dicho servicio, así como de aquellos que invier-

¹ David Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1990).



ten en dichos mecanismos de encierro y alarma colectiva. Múltiples estudios muestran que actualmente la dotación policial en la mayoría de los países es significativamente menor que la dotación del sector privado.²

En el ámbito del uso de la fuerza, las policías debieran ser las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado. Diversos procesos se cuestionan en esta afirmación, no sólo por el mencionado incremento de la seguridad privada sino también por el aumento del uso de armas por la población en algunos países. Además, el ejercicio del uso de la fuerza requiere de un grado importante de legitimidad social que está en duda debido a casos de "gatillo fácil" (casos reconocidos por la prensa en países tan diversos como Argentina, República Dominicana, México y Guatemala) o la supuesta participación en esquemas delictivos como el crimen organizado.

El tercer elemento de esta conceptualización es la profesionalización del ejercicio policial. Esta preparación profesional brinda también a las policías cierta autonomía frente al mando político en relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer, sin embargo, de ninguna forma le otorga independencia completa. La responsabilidad de la seguridad debe ser asumida por el poder político, a quién además le corresponde asumir la necesidad de evaluar el impacto de las estrategias utilizadas.

Los tres elementos centrales de la definición del trabajo policial están seriamente puestos en duda en el accionar cotidiano en América Latina. Si bien la mayoría de instituciones han pasado por importantes procesos de modernización y reforma en las últimas dos décadas, las mismas han sido insuficientes. De hecho en la actualidad la información relevada por los autores del presente libro evidencian con fuerza la agenda pendiente de caminos por avanzar para disminuir tres problemas centrales: corrupción, ineficiencia y abuso del uso de la fuerza.

Si bien los desafíos son múltiples y de diversa índole, el proceso de modernización de la policía requiere de procesos de cambio en al menos cuatro áreas:

Procesos institucionales: Los desafíos del trabajo policial parten por débiles procesos de selección del personal policial, que muchas veces carece de los antecedentes educativos necesarios para el tipo de trabajo que deben realizar. La precariedad del proceso de formación inicial y posterior capacitación impide el desarrollo de respuestas anticipadas a los problemas y deja el trabajo policial en el plano meramente reactivo. El área de la protección social es también una materia pendiente en muchos países donde la carrera policial no se desarrolla con los ascensos, grados y beneficios establecidos; las coberturas de salud y previsión no son apropiadas, y en algunos

casos los salarios son evidentemente insuficientes.

Relación con la comunidad: Los altos niveles de desconfianza que expresa la comunidad hacia las instituciones policiales es un problema grave. Baja la legitimidad de las políticas desarrolladas para prevenir y combatir el delito, establece una mirada de distancia frente a las posibles capacidades de innovación y además aísla al funcionario policial en espacios muchas veces marcados por la violencia. - Los programas de policía comunitaria que buscaban mejorar la relación con los vecinos han sido poco efectivos por su limitado impacto y la poca sostenibilidad en el tiempo. - Es necesario abordar con seriedad las iniciativas de mejora de la relación policía-comunidad.

Integración en el sistema de justicia criminal: El trabajo policial en sí mismo no resolverá el problema de la criminalidad en ninguno de los países analizados. Se requiere de la conformación de un sistema que integre desde la prevención hasta la rehabilitación post penitenciaria. Proceso en el cual la policía cumple un rol específico que debe ser profesionalizado, transparente, respetando el Estado de Derecho pero reconociendo la pertinencia de otras intervenciones.

De igual forma la clara diferenciación con las tareas que desarrollan las fuerzas armadas se convierte en una ineludible tarea para evitar los procesos de militarización de las respuestas en seguridad. Muchos de los cuales se ven cotidianamente en los países centroamericanos.

Coordinación con la seguridad privada: El aumento sostenido de la dotación de seguridad privada así como de la capacidad de porte de armas ha terminado con el monopolio del uso de la fuerza en la mayoría de países centroamericanos. Esta situación pone en serio riesgo las capacidades de la policía para generar estrategias de acción efectivas así como control del mercado de armas y su utilización en los países. De igual manera la falta de control efectivo sobre la industria (especialmente la informalidad) aumenta los problemas de inseguridad y potencia la sensación de impunidad.

Los ámbitos de acción propuestos son todos complejos, requieren una inversión financiera y de apoyo político sostenida en el tiempo. Además la intervención requiere de una priorización clara para evitar la duplicación de esfuerzos así como la generación de expectativas de los funcionarios y la ciudadanía que luego pueden potenciar la sensación de inseguridad.

En otras palabras, la reforma policial es una estrategia que llegó para quedarse. La amenaza del crimen organizado y la debilidad estatal lleva a tener una agenda permanente de modernización y reforma de las instituciones centradas en el objetivo de la efectividad con transparencia y responsabilidad.

² Lucia Dammert y Felipe Salaza, *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina* (Chile: FLACSO, 2009).

Gestión de la seguridad en El Salvador: lecciones y desafíos

EDGARDO ALBERTO AMAYA CÓBAR

Abogado, dedicado al análisis, formulación e implementación de políticas públicas y legislación en materias de justicia penal, seguridad pública y derechos humanos. Actualmente asesor gubernamental.

Durante la década de 1990 y los años siguientes, el país ha sido clasificado entre los más violentos de la región junto con Guatemala, Honduras y Colombia. En el año 2009, luego de varios años con una tendencia alta, pero estable, alcanzó un pico de 71 homicidios por cada 100 mil habitantes, la tasa más alta de esa década. En el año 2011, dicha tasa bajó a 64 por cada 100 mil habitantes. Aproximadamente el 75% de los homicidios se comenten con armas de fuego y se concentran fundamentalmente en población masculina joven en el rango entre los 15 y 24 años. La violencia se constituye como uno de los principales valladares para la ampliación de la base productiva nacional, lo que compromete el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Si bien, la posguerra y los desequilibrios sociales de la posguerra explicaban en parte el fenómeno violento, esta explicación fue perdiendo fuerza con el paso del tiempo y adicionalmente se han considerado más otros factores de índole estructural como un desarrollo socioeconómico precario y desigual, la corrupción y debilidad institucional así como la prevalencia de patrones culturales violentos y machistas, la migración que genera la pérdida del tejido familiar y social, así como la transculturización generada por la misma.

Más recientemente, la mirada hacia el papel de la criminalidad organizada en la violencia está tomando prevalencia como una de las explicaciones de los elevados niveles de violencia, no solo en el país, sino en la región¹ fenómeno que se habría hecho más patente debido a la presión en los extremos de la región centroamericana contra cárteles de la droga que operan en Colombia y México y que se desplazan hacia estos países.

Uno de los principales problemas de seguridad pública, luego del accionar de la criminalidad organizada, es la presencia y actividad de pandillas delictivas en el país. Estas surgieron a principios de la década de 1990 como expresiones de un conjunto de factores sociales y económicos como los mencionados anteriormente (desarrollo socioeconómico precario, migración-deportación, erosión de la familia, etc.) que han afectado a personas jóvenes principalmente. Con el tiempo, dichas organizaciones pasaron de agrupaciones locales involucradas en riñas y delitos menores, a grupos delictivos organizados con una gran presencia y articulación territorial –fundamen-



talmente en las zonas urbanas del país y con una importante incidencia en delitos graves como el homicidio –como producto de sus rivalidades, cadenas de venganzas, sicariato y otros delitos conexos- y en las extorsiones, donde tienen un enorme protagonismo.

Los miembros de pandillas componen cerca de la tercera parte de la población adulta privada de libertad en centros penales. Este es un dato sumamente importante. Según datos policiales, para el año 2011 la Policía Nacional Civil estima, a partir de fichajes policiales, la existencia de al menos 20 mil miembros de pandillas, repartidos entre la Mara Salvatrucha o MS 13 y en la pandilla Barrio 18. En el sistema penitenciario hay más de 8 mil pandilleros presos y se estima que un 45% de los homicidios son cometidos por pandilleros²

Las respuestas estatales

En términos generales la gestión de la inseguridad y la violencia por parte de las autoridades gubernamentales ha tenido la perspectiva del uso del sistema penal como principal herramienta. Ello ocasionó intervenciones reactivas y poco sofisticadas de aplicación de la ley, con una cantidad importante de recursos financieros sin planificación estratégica, muy poco desarrollo de una perspectiva de carácter preventivo (orientada a factores de riesgo) y de desempeño proactivo de acuerdo a la evolución de las demandas sociales. Desde su vigencia en 1998, el Código Penal de 1998 ha tenido más de 400 cambios en sus disposiciones, entre aumentos de supuestos punibles, aumento de penas y creación de nuevos delitos. Por su parte, el Código Procesal Penal del mismo año fue afectado por 19 procesos de reforma, que generaron al menos 200 modificaciones al texto normativo hasta que fue sustituido por otro, vigente desde enero de 2011. Fue en el marco de estas estrategias donde surgieron en los años 2003 y 2004 los denominados planes de “mano dura” y las legislaciones antipandillas.

Sin embargo, los resultados del plan fueron deficitarios. Informaciones oficiales revelaron que hacia el final del plan, en el año 2004, de las casi 20 mil capturas realizadas, el 95% fue liberada en sede judicial por inaplicación jurisdiccional de una ley violatoria de la Constitución o por falta de mérito. Se generaron nuevos problemas de seguridad al

1 Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC), *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. (Eslovaquia: Naciones Unidas, 2007).

2 Edgardo Amaya Cobar, “La policía en sociedades postconflicto”, en *Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*, ed. Haydée Caruso et al. (Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007).



saturar el sistema de justicia penal y el sistema penitenciario. El esquema de endurecimiento penal tiene una fuerte influencia en el ritmo del crecimiento penitenciario. Las vías de descongestión judicial como la aplicación de medidas alternas durante el proceso o la existencia de arreglos entre las partes fueron drásticamente reducidos del procedimiento penal. Se estableció la detención provisional automática para ciertos delitos y se prohibió el otorgamiento de beneficios penitenciarios a determinado catálogo de crímenes, entre ellos, el robo, uno de los de mayor incidencia en el sistema de justicia penal. Dicho gráficamente, se agravó un esquema donde es muy fácil entrar a la cárcel, pero muy difícil salir de ella.

Con el cambio de gobierno en 2009, se previó un cambio de enfoque en la gestión de la conflictividad social que, sin abandonar la necesidad de aplicar la ley y reducir la impunidad, abordase otras aristas del problema. Esto supuso un desafío altamente complejo. El gobierno estableció la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia con cinco ejes: control y represión del delito; prevención social de la violencia y la delincuencia; ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social; atención a las víctimas; y reforma institucional y legal.

De entrada, el Presidente Mauricio Funes y los nuevos titulares de las agencias de seguridad señalaron la precariedad institucional en el sector y la infiltración del crimen organizado y la corrupción en el mismo. De esta forma, se iniciaba un tortuoso proceso que implicaba la toma de decisiones de cara a depurar las instituciones encargadas de la seguridad, al tiempo que se debía hacer frente a un repunte de la violencia delictiva que inició a finales de 2008 y alcanzó su auge en el segundo semestre de 2009, lo que habría afectado indirectamente el desempeño institucional en la gestión de la seguridad en los primeros meses de gobierno.

Una primera conclusión o lección aprendida de este proceso fue que no sería posible avanzar en la lucha contra el crimen y la violencia con instituciones debilitadas y corruptas. La segunda, que no sería posible implementar otras estrategias gubernamentales de intervención sin un mínimo de control o estabilización de la situación. Estas lecciones denotaron un marcado énfasis en las tareas de control en los primeros años de esta administración.

Una de las medidas más polémicas fue la de mantener y diversificar el apoyo de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, ampliándolo a tareas de seguridad penitenciaria y control de puntos ciegos de fronteras. Los argumentos oficiales justifican la medida basados en el estado de la situación del crimen con la que se recibió el país, el déficit de personal para las tareas de seguridad, y los procesos de depuración en curso, particularmente en el sistema penitenciario, que plantean la necesidad de un proceso transitorio de recuperación institucional. Adicionalmente, la medida sería un mecanismo subsidiario y temporal que paulatinamente iría cediendo el control a

instituciones de seguridad depuradas y fortalecidas.

En el plano preventivo, una de las apuestas gubernamentales del gobierno ha sido la creación de Consejos Municipales de Prevención de Violencia. Paralelamente, se conformó un Gabinete de Prevención Social de la Violencia, que coordina los esfuerzos interinstitucionales del nivel central para procurar evitar la duplicación de esfuerzos o choques de programación en los territorios.

Un segundo aspecto del ámbito preventivo es el relativo a la reducción de algunos factores de riesgo vinculados a la violencia, donde merece particular atención lo relativo al control de armas de fuego. Y en el ámbito del sistema penitenciario, al que se dedica el tercer eje de la política de seguridad, mostró ser uno de los desafíos más urgentes de atención. Las principales demandas en esta materia han sido, por un lado, el logro de la gobernabilidad de la cárcel frente a los elevados niveles de descontrol de la población penitenciaria y la utilización del sistema penitenciario como base de operaciones para la comisión de delitos a gran escala como en el caso de las extorsiones. Al tiempo que se avanza en la generación de mejores condiciones de seguridad penitenciaria, se realiza una gestión de recursos para la construcción de nuevos centros penales que contribuyan a la reducción del hacinamiento, así como en la implementación de un proyecto de industrias penitenciarias –retomando experiencia de Brasil– que provea de trabajo y recursos a los privados de libertad, a la vez de constituirse en un medio de reinserción laboral y productiva en las fases de confianza o libertad en la ejecución de la pena.

Sin embargo, un problema estructural que enfrenta el país es el limitado margen de maniobra presupuestaria para poder implementar diversos cambios necesarios en el sector seguridad y justicia penal. Por esta razón, en el año 2011, se ha impulsado la iniciativa de implantar un impuesto temporal especial para la seguridad al gran capital, emulando la experiencia colombiana de la administración Uribe, el cual serviría para cumplimentar la brecha de recursos necesarios para el fortalecimiento y modernización del sector seguridad, incluyendo a la Fuerza Armada y a la Fiscalía General de la República.

El Salvador se encuentra en un momento difícil de su historia: enfrenta el desafío de recuperar un modelo institucional del sector seguridad basado en un esquema democrático, en el marco de una situación de incidencia delictiva como la arriba señalada. Si bien, el camino del fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción son la ruta a seguir, ellos enfrentan serias resistencias y valedares a superar, lo que afecta de manera directa o indirecta la capacidad de gestión de la seguridad.

La cuestión de la seguridad aparece como uno de los principales problemas considerados por la población en las encuestas de opinión, solamente superada por la situación económica, en estado actual de crisis. Tal como

lo muestran los estudios de cultura política en el país y en perspectiva comparada, el desencanto por la insatisfacción de la población socava la democracia y, peor aún, animan o estimulan opciones de tipo autoritario. Por tanto, las autoridades salvadoreñas enfrentan el enorme

desafío de generar resultados consistentes y sostenibles para reducir la inseguridad y ampliar las posibilidades de desarrollo de la sociedad y el país.

La aspiración de la seguridad y la justicia en Guatemala

CARMEN ROSA DE LEÓN ESCRIBANO

Directora Ejecutiva de IEPADES

Para los guatemaltecos y las guatemaltecas la seguridad ciudadana como una aspiración de vida se ha convertido, en las últimas décadas, en un azaroso y doloroso esfuerzo. Con la firma de los Acuerdos de Paz se creyó que la violencia armada tocaba a su fin. Después de miles de desaparecidos y asesinados durante los treinta años de conflicto armado interno, emergió la posibilidad de construcción de una nueva sociedad.

Al día de hoy, los problemas que enfrenta la sociedad guatemalteca en materia de seguridad son múltiples. Partiendo de la ausencia de una política pública en este campo, desde la formulación del nuevo modelo de seguridad y de policía en los Acuerdos de 1996 ha sido casi imposible la institucionalización de la nueva Policía Nacional Civil. La tarea ya parecía difícil desde su inicio, cuando el presidente Arzú y su gabinete apostaron por el reciclaje de la policía nacional antes que por la constitución de un nuevo cuerpo policial, trayendo consigo las prácticas represivas y violatorias de derechos humanos tan frecuentes en el pasado. A ello se sumó la ceguera de los gobiernos posteriores que, intencionalmente o no, rompieron desde el inicio la carrera policial, no orientaron adecuadamente su trabajo, y dejaron a la deriva de las sucesivas decenas de directores y ministros de gobernación la conducción errática de la institución.

En este mismo orden, la creación de la inteligencia civil se retrasó y careció de interés, con el respectivo impacto en la ausencia de prevención del delito. El sistema penitenciario sigue en la precariedad que siempre lo ha caracterizado. La realidad es que los niveles de impunidad en el país son cercanos al 98% según lo ha diagnosticado la CICIG, lo cual no da certeza jurídica a ningún guatemalteco o guatemalteca. Esto ha provocado que la sociedad manifieste una desconfianza generalizada en el sistema de justicia y en la democracia en general.

Además de las mencionadas carencias institucionales, existen otros problemas que podemos llamar de proce-



so. La investigación criminal es el más claro ejemplo de la ausencia de una adecuada coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. Si a ello se le agrega una eficacia del 4% en llevar procesos a su fase final de juzgamiento (dato señalado por CICIG), la justicia es una aspiración prácticamente inalcanzable para la mayor parte de la población.

En el panorama de debilidad institucional que dejó el conflicto de más de treinta años, debe sumarse la porosidad de las instituciones que permitió la irrupción, dentro del mismo sistema, de la criminalidad organizada. Dirigida por estructuras que se generaron al amparo de la guerra interna, estructuras vinculadas a la inteligencia militar y de control poblacional se incrustaron en tiempo de democracia dentro del funcionamiento mismo de las instituciones para establecer una red impenetrable que ha adquirido diferentes rostros y alcances: contrabando, robo de vehículos, trata de personas, tráfico de armas y narcoactividad en todas sus expresiones.

El Estado ha realizado esfuerzos pero éstos se encuentran atrapados entre las demandas y presiones externas por el combate al trasiego de droga por el país y la demanda ciudadana frente al asalto de autobuses, extorsiones y secuestros. La capacidad institucional en formación no alcanza a atender todos los requerimientos, y frente al peso de los interlocutores, la población termina perdiendo la batalla. Mientras por una parte los medios reflejan éxitos importantes en el combate contra los grupos vinculados al narcotráfico, los temas sensibles para el ciudadano de a pie quedan suspendidos en débiles y tímidas acciones más de carácter coyuntural y sin visos de sustentabilidad.

Es importante señalar igualmente los esfuerzos que se realizan en materia de prevención, que terminan siendo opacados por las demandas de urgencia frente a los hechos diarios de violencia, sobre todo armada. El hecho del funcionamiento mismo del Consejo Nacional de Seguridad es un avance para el diseño de una estrategia integral



que enfrente las diferentes expresiones criminales. Sin embargo esta integralidad debe llevarse hasta el plano presupuestario y la lógica del fortalecimiento paralelo de la institucionalidad de la seguridad ciudadana. Frente al involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad interna, lo importante es determinar las acciones en las que constituyen un valor agregado en las actuales circunstancias. Los patrullajes combinados de ambas fuerzas no han disminuido los niveles de criminalidad común. Pero distraen recursos que provienen de los presupuestos de seguridad, los cuáles deberían utilizarse para fortalecer y mejorar la actuación y coberturas policiales.

Las fronteras fueron abandonadas dentro de una reconversión militar que fue abanderada por civiles desde la necesidad de un balance institucional en la paz; y ejecutada por el mismo mando militar. Se prefirió que los recursos se orientaran al mantenimiento de la oficialidad, más que a reforzar la fuerza aérea, la marina y la presencia en las fronteras. Hoy se pagan los costos, pero no es justo tampoco que se culpe a quienes plantearon la reforma de las fuerzas armadas. El ejército es hoy lo que sus dirigentes han hecho de él. Tampoco hay que olvidar que las fronteras y su manejo han sido el objetivo principal de cooptación de los cuerpos paralelos que motivaron la presencia de la CICIG en Guatemala.

Por ello, si hay un tema regional por excelencia que debería ser prioridad en la discusión sobre seguridad, debe ser la organización inteligente e integrada de las fronteras desde una perspectiva regional y nacional. Los recursos son escasos y los problemas enormes. La estrategia debe orientarse a garantizar Centroamérica como una zona segura con el esfuerzo de todos los países.

Hay dos procesos que la sociedad guatemalteca ha ganado a pulso y no debe dejar que se abandonen dentro del panorama político electoral: el Acuerdo por el Avance de la Seguridad y la Justicia, y la Reforma Policial. El primero porque es el mínimo necesario para lograr una coordinación interinstitucional que permita romper con el ciclo perverso de la impunidad. Y la Reforma Policial, que es parte del Acuerdo mencionado, porque es ya de sobrevivencia para nuestra sociedad contar con una institución policial digna y eficiente. Ambos procesos constituyen un compromiso de Estado al haber estado refrendados por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General. Nos corresponde a los guatemaltecos exigir y dar seguimiento a su cumplimiento y evitar que se quieran olvidar nuevamente los compromisos adquiridos, para que la justicia y la seguridad sean una realidad tangible para Guatemala.

Honduras: Inseguridad, Estado y Sociedad

LETICIA SALOMÓN

Socióloga y economista hondureña, especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad.

Contexto

La inseguridad asociada a la delincuencia común y organizada ha experimentado un proceso de desarrollo creciente desde inicios de los años noventa, coincidiendo en su inicio con la finalización de la guerra fría y de la crisis centroamericana y, consecuentemente, con la disminución de la presencia militar en el ámbito estatal y la eliminación del servicio militar obligatorio, el cese de la represión y su expulsión de las instituciones civiles en el ámbito estatal. Todo ello ha estimulado la argumentación simple de que la delincuencia se ha incrementado por la eliminación de los elementos disciplinarios y disuasivos relacionados con la prestación del servicio militar, olvidando con ello que la delincuencia común y organizada está relacionada directamente con el empeoramiento de las condiciones



de vida, la inequidad en la distribución de los ingresos, el cierre de las oportunidades de ascenso social, la debilidad del sistema de justicia, la imitación de otros estilos de vida, la corrupción de las instituciones del Estado, y tantas otras razones.

Es importante destacar que la delincuencia ha ido adquiriendo nuevas formas de manifestación que ameritan estudios más especializados: ha pasado de la sombra, la cautela, la escasa tecnología y el limitado uso de la fuerza, a la actitud desafiante, el accionar público, el uso de la planificación (monitoreo, vigilancia, acceso a información, aplicación de técnicas especializadas) y la utilización de una agresividad extrema, acompañada de armas cada vez más abundantes y sofisticadas. Es una delincuencia que se desplazó del ámbito privado y las condiciones de aislamiento, penumbra y escasa

vigilancia policial, al ámbito público, en una especie de invasión territorial de un espacio público-privado de supuesta seguridad: bares, restaurantes, bancos, farmacias, puntos viales estratégicos, carreteras y bulevares. Algo similar se observa en la delincuencia organizada, cuya visibilidad se expresa en cambios súbitos en el estilo de vida, surgimiento de cuantiosas fortunas, derroche y despilfarro, inserción social y política, y una inexplicable impunidad.

Magnitud, costo y visibilidad

En términos de magnitud y cuantía, la delincuencia menor es mucho más grande que la delincuencia mayor y, además, tiene mucha más visibilidad que aquella, debido a que se produce y reproduce en el ámbito de la vida cotidiana. Sin embargo, en términos del impacto económico, es indudable que la delincuencia mayor supera con creces a la delincuencia menor: mientras ésta se intensifica en robos personales y robos a las viviendas, aquella se concentra en lavado de dinero, tráfico de activos, narcoactividad y asaltos bancarios, entre otros.

De lo anterior se deduce el aumento creciente de la percepción de inseguridad de la ciudadanía, que señala de manera insistente la incapacidad del Estado para garantizar su seguridad y la creciente presión por la privatización de la misma, obligando a personas de todos los estratos sociales a pagar vigilancia individual o colectiva, adquirir sistemas de protección personal o electrónica y gastar sumas cuantiosas en la compra de seguridad.

Responsabilidad policial

La policía es la responsable de garantizar la protección y defensa de la ciudadanía ante la delincuencia común y organizada, y de asegurar el resguardo del orden público ante la actividad de grupos que manifiestan su inconformidad en las calles. La valoración del desempeño policial ante esta responsabilidad es muy negativa debido a la poca eficiencia para enfrentar la criminalidad y la extrema eficiencia en asegurar el orden público, particularmente en el uso de la represión incontrolada, en el abuso de sus prerrogativas y en el posicionamiento ideologizado para definir a los manifestantes. La policía aparece ante la mirada ciudadana como incapaz de asegurar con su presencia la intimidación de los delincuentes (escasa cobertura territorial, zonas en total indefensión), poco profesional en la realización de operativos, escasos resultados ante la magnitud del problema, muy poca preparación en técnicas de inteligencia de calle y muy involucrada

en las actividades delincuenciales que está llamada a combatir. Todo ello se resume en la incapacidad policial de elaborar y ejecutar una estrategia policial que produzca resultados en el corto, mediano y largo plazo. La policía luce ineficiente para combatir a la delincuencia pero luce eficiente para reprimir a los manifestantes, lo que indica que siguen presentes en ella los viejos esquemas de militarización policial que tratan a los hondureños como enemigos a los que hay que combatir y no como ciudadanos a los que hay que servir, garantizando sus derechos a la libre movilización, la protesta y el cuestionamiento, lo que indica las tareas pendientes en materia de reforma policial.

Responsabilidad política y social

El incremento de la inseguridad y la incapacidad policial para enfrentar su responsabilidad, ha rebasado la capacidad política para asumir su compromiso ante la ciudadanía, desentendiéndose de sus obligaciones, delegando las decisiones en militares y policías e inclinándose por las medidas represivas para facilitar la obtención de resultados que calmen la creciente demanda ciudadana de seguridad.

La ausencia de una política de seguridad concebida como política pública, estatal, consensuada social y políticamente, integral y de largo plazo, sigue siendo un déficit del sistema político hondureño. Esto explica las distancias que separan las concepciones de prevención y represión, táctica y estrategia, corto y largo plazo. Mientras los políticos tratan de salir lo mejor que pueden de su compromiso con la seguridad en los cuatro años de gobierno, las organizaciones sociales tienden a posicionarse en el cuestionamiento constante, la insistencia en la prevención, el rechazo a la represión (como combate del delito más que de los delincuentes) y la resistencia a incorporarse a un diálogo informado con compromiso estatal y de largo plazo.

Los políticos y los tomadores de decisión en general, tienden a inclinarse por la opción fácil de la mano dura en legislación, represión y eliminación de los delincuentes, tratamiento militarizado de la delincuencia, y delegación irresponsable de los temas de seguridad en militares y policías, olvidando la responsabilidad de impulsar la conducción civil de la seguridad, de la misma manera que debe impulsarse la conducción civil de la defensa.

El reto está planteado, los políticos deben asumirlo con responsabilidad y la ciudadanía debe ejercer su derecho a la participación y la propuesta en un tema que desbordó ya la competencia estatal para resolverlo.

