



¿Es funcional en el contexto hondureño el modelo de seguridad de Bukele?

Junio, 2024

10

Como citar este documento:

CESPAD. ¿Es funcional en el contexto hondureño el modelo de seguridad de Bukele?. Julio 2024.

Autora:

Mirna Flores

Revisión de estilo:

Claudia Mendoza

Foto: CESPAD

Esta es una publicación que forma parte de la serie “Análisis de Coyuntura”. Las ideas aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de Contenido

I. Introducción	4
II. La violencia, seguridad ciudadana y derechos humanos	5
III. El modelo de seguridad de Bukele	7
IV. Estado de excepción, medida insigne del modelo Bukele y su aplicación en Honduras	9
V. Las acciones radicales del plan solución contra el crimen ¿en una III fase?	11
VI. El modelo de seguridad de Bukele en Honduras: riesgos y desafíos	19

I. Introducción

El clima de inseguridad, generado por la violencia y criminalidad, instalado desde hace dos décadas en Honduras (intensificado a partir del golpe de Estado de 2009), ha hecho que el gobierno de Xiomara Castro redireccione sus estrategias.

En el ámbito de la seguridad, Castro ha privilegiado las estrategias mano dura y súper mano dura, que aplica el presidente Nayib Bukele en El Salvador, mediante las que ha logrado reducir drásticamente las tasas de homicidios. Debido a la popularidad de las medidas, no solo el gobierno de Honduras simpatiza con ese modelo, diversos mandatarios y funcionarios latinoamericanos han ofrecido en las campañas políticas las estrategias de seguridad bukelianas. En Honduras, funcionarios de la más alta jerarquía de las instituciones de Seguridad y Defensa valoran la experiencia como exitosa y replicable en el país.

Bajo el efecto Bukele, fue aprobado un estado de excepción que entró en vigor desde el 6 de diciembre de 2022, mediante decreto ejecutivo PCM 20-2022. Sin embargo, luego de ser prorrogado en varias ocasiones, en Consejo de Seguridad y Defensa (CNDS-14 de junio del 2024), el gobierno de Castro anunció el Plan Solución Radical Contra El Crimen, que contempla medidas como la creación de una cárcel de máxima seguridad en Islas del Cisne y una megacárcel entre los departamentos de Gracias a Dios y Olancho. Además, contempla declarar a los mareros y pandilleros como **terroristas** (previo a hacer las reformas jurídicas pertinentes para que se permitan los juicios colectivos) e intervenir los barrios controlados por estas estructuras criminales, a través de una mayor intervención militar y policial.

Con ese escenario, el punto de reflexión y análisis del presente documento es si en un contexto de alta fragilidad democrática y polarización social, con una grave problemática generada por la violencia y criminalidad que además de compleja es diversa, y una estructura policial que no concita la confianza ciudadana, ¿se puede apostar al modelo de seguridad de Bukele y a la continuidad de las políticas mano dura que han prevalecido en el pasado?

II. La violencia, seguridad ciudadana y derechos humanos

El Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en Honduras (CIDH) del 2023, destaca los avances positivos con el descenso en la tasa de homicidios, que entre el 2012 y el 2022 fue de 49.7%, lo que implicó una disminución de casi la mitad de los homicidios. Sin embargo, pese a esa significativa mengua, Honduras mantuvo el primer lugar en el 2023, como el país con la tasa más alta de violencia homicida en Centroamérica y el segundo lugar en Latinoamérica.

El Informe en referencia, tomando los datos preliminares publicados por el Sistema Estadístico de la Policía Nacional, señala que la tendencia a la baja se mantuvo durante el año 2023 y que, para ese año (2024), la mayoría de los homicidios son atribuidos a una alta conflictividad social, a la criminalidad y narcoactividad. La conflictividad social se refiere a que muchos homicidios son provocados por riñas interpersonales, problemas de pareja, entre otros. La criminalidad, narcoactividad, robos y pandillas son también un grupo muy importante que causa los homicidios¹.

El informe destaca que, aunque el 77.3% de los homicidios de hombres y el 68.7% de mujeres se producen con armas de fuego, paradójicamente, ha habido un retroceso en la aplicación de la Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, porque ha aumentado el número de armas que una persona puede poseer, pasando de tres a cinco. También aumentó la temporalidad de la vigencia de las licencias de portación de armas, la reducción de multas por incurrir en faltas graves a la ley o su reglamento (tanto a personas naturales como personas jurídicas) y disminuyeron los costos por la emisión de licencias para portación de armas. Estas reformas legislativas fueron sancionadas por el Poder Ejecutivo y posteriormente, publicadas al 3 de abril de 2023.

De acuerdo con la CIDH, la violencia impacta de manera diferenciada en el derecho a la vida de las mujeres, la niñez y juventud como grupos más vulnerables. Las mujeres están siendo asesinadas en los espacios privados, con mayor

1 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2023.

frecuencia por hombres que utilizan armas blancas o la asfixia. En el caso de los niños y jóvenes, personas LGBTI, defensores y defensoras de los derechos humanos, periodistas y comunicadores sociales, que son los grupos de mayor riesgo, la situación es exacerbada por las acciones de organizaciones criminales.

La débil presencia estatal ha permitido que las organizaciones criminales controlen los territorios y las poblaciones, creando sistemas paralelos de reglas que funcionan bajo la fuerza y el miedo. Las maras y pandillas, con sus diversas actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la trata de personas, el tráfico de armas, extorsiones y otras, han dejado graves consecuencias en la base del tejido comunitario porque han afectado la vida cotidiana de la población y han provocado el desplazamiento forzado de muchas familias.

Los datos indican que, entre enero del 2016 y diciembre del 2021, el CONADEH recibió 5,081 casos de personas que fueron desplazadas por la criminalidad. De este monto, el 10% fue provocado por el delito de la extorsión, un fenómeno que constituye uno de los problemas centrales de seguridad, asociado a la criminalidad organizada. No en vano, diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado que los impactos de la extorsión van más allá de los perjuicios económicos que sufre la víctima, pues desencadena una serie de delitos más violentos como las amenazas, los secuestros y homicidios.

En el año 2022, la extorsión se incrementó en 153% respecto al 2021, el segundo registro más alto en toda una década con 1,824 denuncias. Sin embargo, esta cifra fue superada en el 2024, con 1,929 denuncias. Los municipios más afectados son el Distrito Central y San Pedro Sula².

En resumen, la adopción de modelos y estrategias debe partir del conocimiento de las particularidades del contexto en el que se producen las experiencias. En el caso de Honduras, sin duda, estamos frente a un fenómeno multifactorial o multicausal en el que intervienen muchos factores, actores y contextos. Las estrategias del Estado se han enfocado en una de las dimensiones de la violencia criminal, la que se produce en los espacios públicos y que tiene como principales actores a la criminalidad organizada, con un enfoque represivo que deja de lado las causas estructurales de los problemas y la anticipación a las situaciones que provocan el delito.

2 PNUD Honduras. 2023. <https://www.undp.org/es/honduras/noticias/analisis-sobre-la-situacion-del-delito-de-extorsion-en-honduras-2022>

III. El modelo de seguridad de Bukele

Bajo el mandato del presidente Nayib Bukele, drásticamente ha bajado la tasa de homicidios en El Salvador. Con este logro, su política se ha posicionado como “exitosa”, al grado que diversos actores políticos en países afectados piden replicar el modelo. Sin embargo, los críticos señalan que el conjunto de medidas adoptadas está lejos de ser un plan y que es la ruta para la restauración autoritaria en Centroamérica. Bukele llegó al poder en febrero de 2019 y el 9 de febrero de 2020, un año después, dio un primer golpe al frágil sistema democrático salvadoreño.

El modelo Bukele se considera exitoso porque disminuyó la tasa de homicidios: de 106 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2018, pasó a 7.8 en el 2022. Este resultado está relacionado con el encarcelamiento masivo de más de 70,000 jóvenes, buena parte de ellos miembros de las maras o pandillas. La política de seguridad se basa en el aumento de la presencia policial y militar, en el marco de un régimen de excepción constitucional declarado en marzo del 2020, que ha tenido innumerables prórrogas consecutivas para mantener vigente la medida. Sin embargo, en el país se realizan detenciones bajo el régimen de excepción, sin órdenes judiciales, y en medio del desarrollo de juicios masivos, eliminando controles legales sobre los procesos administrativos para el uso de fondos públicos y contrataciones, así como el derecho a acceso a la información pública³. La campaña de redes sociales sobre la creación de la cárcel más grande de América latina llamada Centro de Confinamiento del Terrorismo, diseñada para albergar 40,000 privados de libertad, es uno de los símbolos más importantes utilizados para mostrar el poderoso modelo.

Dammert⁴, refiriéndose al modelo, señala que hay elementos compartidos en toda la región latinoamericana, que marcan un escenario de preocupación en términos de seguridad ciudadana, entre ellos cita: el aumento y mayor visibilización de violencias cotidianas en lugares como el trabajo, el espacio público, escuela; mayor violencia en delitos cotidianos ejerciendo violencia física y el uso de armas de fuego; la presencia de múltiples bandas vinculadas a la extorsión; la incapacidad de los gobiernos y las autoridades locales de enfrentar los factores sociales que inciden en el inicio de actividades delictivas, en el uso de drogas, violencia

3 Dammert Lucia. 2023. <https://www.nuso.org/articulo/308-modelo-bukele-desafios-latinoamericanos/>

4 Dammert Lucia, 2023. <https://www.nuso.org/articulo/308-modelo-bukele-desafios-latinoamericanos/>

en el hogar y abandono; la consolidación de mercados regionales, como el tráfico de cocaína, armas, personas, migrantes. Sin embargo, considera que existen especificidades que impiden replicar el modelo porque las medidas impuestas (saturación de militares y policías en barrios pobres, el estado de excepción, la construcción de cárceles de máxima seguridad, la criminalización bajo el calificativo de terroristas y el endurecimiento de penas) han servido únicamente para levantar el perfil de políticos en las campañas electorales y/o que mantienen su legitimidad recurriendo al populismo punitivo.

Las medidas enérgicas que Bukele ha encabezado para combatir el crimen organizado han desmantelado a las pandillas, sin embargo, también han tenido consecuencias onerosas para los derechos humanos, las libertades civiles y la democracia de los salvadoreños. Desde marzo de 2022, cuando Bukele declaró el estado de excepción y suspendió algunas libertades civiles básicas, las fuerzas de seguridad han encarcelado prácticamente a 75,000 personas⁵.

Otra de las medidas que distinguen el modelo bukeliiano y que se estarían replicando en Honduras, es la creación del Centro de Confinamiento del Terrorismo (CET), nombre de la cárcel construida por el gobierno salvadoreño para albergar 40,000 reclusos. Semanas después de inaugurar el recinto se hicieron públicas las imágenes que mostraban a 20,000 presos que fueron trasladados al lugar en condiciones deshumanizantes; reclusos caminando en ropa interior, prácticamente desnudos con los cráneos afeitados, sin zapatos y sin camisa, encadenados de pies y manos. En el discurso de Bukele, todos los privados de libertad que han sido trasladados al centro son terroristas porque son sospechosos de pertenecer a las pandillas.

Las detenciones hechas para perseguir a las pandillas se asumen legales, sin embargo, en el marco del estado de excepción se han suspendido las libertades de asociación y reunión; suspensión del derecho a la defensa; suspensión de la presunción de inocencia; suspensión del derecho a la privacidad de las comunicaciones; suspensión del derecho a ser informados del motivo de la detención; suspensión de los requisitos de llevar a la persona detenida ante un juez dentro de las 72 horas siguientes a la detención y suspensión del derecho a guardar silencio; el régimen también bajo la edad de imputabilidad penal de 16 años a 12 años⁶.

5 New York Times, 8 de febrero 2024. <https://www.nytimes.com/es/2024/02/08/espanol/opinion/bukele-el-salvador.html#:~:text=Por%20%C3%BAltimo%2C%20Bukele%20enfrenta%20una.control%20sobre%20las%20instituciones%20p%C3%BAblicas>.

6 Open Democracy. 2023. <https://www.opendemocracy.net/es/la-megacarcel-de-bukele-confirma-su-desprecio-por-la-democracia/?source=in-article-related-story>

Un conjunto de decisiones estilo Bukele pasan por la saturación de barrios pobres de militares y policías, decretando un estado de excepción que se ha vuelto permanente, creando mega cárceles de máxima seguridad, declarando a los mareros de terroristas, y recurriendo al endurecimiento de penas que reavivan el discurso mano dura y súper dura pese a que en el pasado no fue exitoso y sirvió, únicamente, para levantar el perfil de los políticos en las campañas electorales.

Organismos y defensores de los derechos humanos han advertido que la política de seguridad de Bukele, concentrada en el combate al narcotráfico y las maras, es peligrosa porque puede contener el problema en el corto plazo, pero se puede revertir en el largo plazo. Por otra parte, un problema como el del narcotráfico y las redes que se crean con las maras y pandillas para controlar el mercado de la droga, tiene características internas y externas en cada país, que no se pueden calcar.

IV. Estado de excepción, medida insigne del modelo Bukele y su aplicación en Honduras

El 6 de diciembre del 2022, el gobierno de Honduras adoptó el Decreto Ejecutivo PCM-29-2022, por medio del cual instituyó un estado de Excepción que suspendió garantías constitucionales contenidas en los artículos 69, 78, 81, 84, 93 y 99, que abarcó, inicialmente, a 72 barrios y colonias establecidas en el Valle de Sula, norte de Honduras. Asimismo, 89 barrios y colonias en el municipio del Distrito Central, con vigencia entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m.⁷.

El estado de excepción fue la respuesta a la demanda de respuesta a delitos como la extorsión y otros delitos conexos; ha sido prorrogado en más de ocho ocasiones y ampliado a todo el país. Esta medida otorga facultades a la Policía Nacional para realizar, en cooperación con Policía Militar del Orden Público (PMOP), detenciones y allanamientos sin orden judicial, lo que ha aumentado los riesgos de violaciones a los derechos humanos, incluidos el derecho al debido proceso. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las continuas prórrogas al estado de excepción se han hecho sin que se haya justificado la necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida, y también sin que se hayan implementado controles judiciales adecuados⁸.

7 Decreto Ejecutivo 29-2022. [file:///C:/ey-decreto-ejecutivo-pcm-29-2022%20\(8\).pdf](file:///C:/ey-decreto-ejecutivo-pcm-29-2022%20(8).pdf)

8 OACNUDH.2023. https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2024/03/Informe-OACNUDH-2023_19.03.2024.pdf

Honduras ha cumplido un año y más de 7 meses de aplicar un estado de excepción, que fue justificado para perseguir delitos como la extorsión. Sin embargo, la percepción ciudadana es que la extorsión campea en el país. Y aunque las tasas de homicidio en Honduras han descendido en los últimos meses, se registraron descensos tanto en los municipios sujetos al estado de excepción como en los que no lo estaban, lo que socava las reiteradas afirmaciones del gobierno de que los avances en materia de seguridad dependen de la suspensión de los derechos constitucionales.

Organismos de derechos humanos como la OACNUDH (2023), han expresado su preocupación por las denuncias de violaciones a los derechos humanos que se han cometido en el marco del estado de excepción, la mayoría en contra de la Dirección Policial Anti-Maras y Pandillas contra el Crimen Organizado y a la Policía Militar del Orden Público. Entre las denuncias hay siete casos que podrían constituir desapariciones forzadas (seis hombres y una mujer transgénero), cinco ejecuciones extrajudiciales (cinco hombres), cuatro de tortura y cuatro de tratos crueles e inhumanos y degradantes (cuatro hombres), y uno de violencia sexual (una mujer). Además, alegaciones sobre detenciones ilegales, uso excesivo de la fuerza, abusos durante allanamientos de morada sin orden judicial e implantación de pruebas, en particular de los departamentos de Cortés, Yoro y Francisco Morazán. A esto se suman las denuncias de represalias contra las personas denunciadas, por parte de las fuerzas de seguridad y falta de protección en el proceso de búsqueda de los familiares.

El CONADEH, en el informe 2023 concluye: menos del 3% del universo de detenciones presentadas como resultados de la ejecución del PCM-29-22, podrían realmente considerarse como tales, de conformidad con la naturaleza y lugar de la detención. Así, únicamente 25 de las 1,348 detenciones se refieren a delitos de extorsión o conexos a ella (asociación ilícita) y personas cuya detención se realizó dentro del espectro territorial establecido por el mismo decreto.

7 de cada 10 consultados perciben que esta medida poco o nada está atacando la violencia e inseguridad en el país; el 66.3% advierte que los asesinatos han aumentado. Esto según la Encuesta del ERIC. Según los hallazgos de esta encuesta, los actores involucrados en brindar seguridad son percibidos como parte del problema. El 55.3% piensa que la policía y los militares protegen a los ricos y redes de criminalidad⁹.

9 ERIC, 2024. Sondeo de Opinión de la Compañía de Jesús. Honfutsd.

V. Las acciones radicales del plan solución contra el crimen ¿en una III fase?

En conferencia de prensa televisada el 15 de junio del 2024, Xiomara Castro junto a los miembros del CNDS, que ella preside, dio a conocer las “acciones radicales” que planea implementar para combatir el crimen (III fase)¹⁰; el Plan fue presentado y aprobado en Consejo de Ministros en marzo del 2024. El documento contiene medidas similares al plan fase II, pero el plan fase III, fija plazos y establece reformas que deberán ser aprobadas en el Congreso Nacional.

*Las acciones radicales del Plan Solución Contra el Crimen*¹¹ :

1. La Secretaría de Estado en los Despachos de Seguridad, la Secretaría de Estado en los Despachos de la Defensa, Fuerzas Armadas y Policía Militar de Orden Público (PMOP), de forma inmediata, deben planificar y ejecutar intervenciones con carácter de urgencia en todos los municipios del país identificados con mayor incidencia en crímenes de Sicariato, Narcotráfico, Extorsión, Secuestro, Tráfico de Armas, Asociación Ilícita y Lavado de Activos, relacionados con delitos que son cometidos por maras, pandillas y bandas del crimen organizado.
2. En virtud de esta situación de Emergencia declarada en materia de seguridad, se ordena construir de inmediato un Centro de Reclusión de Emergencia (CRE), con capacidad para 20,000 privados de libertad en la zona despoblada entre los departamentos de Olancho y Gracias a Dios, acondicionando los espacios físicos necesarios, propiedad del Estado de Honduras, con el mismo fin. Los privados de libertad actualmente confinados en el sistema penitenciario nacional, procesados por los crímenes anteriormente señalados en esta resolución, serán trasladados de inmediato a este Centro de Reclusión de Emergencia (CRE).
3. Se ordena la captura inmediata de autores identificados, líderes y miembros de las maras, pandillas, estructuras criminales, narcotraficantes y extradita-

10 OACNUDH.2023. https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2024/03/Informe-OACNU-DH-2023_19.03.2024.pdf

11 El Heraldo, 14 de junio del 2024. <https://www.elheraldo.hn/honduras/cnds-anuncia-medidas-extraordinarias-combatir-criminalidad-honduras-AH19877722>

- bles (se acompaña listado). Así mismo, establecer el control y recuperar el orden en los espacios físicos tomados por estructuras criminales en colonias y barrios en las zonas que presentan mayor incidencia criminal.
4. Intensificar la investigación y los operativos para la ubicación, erradicación, aseguramiento y destrucción de plantaciones de hojas de coca, marihuana y centros de procesamiento de drogas y sustancias prohibidas.
 5. ISLAS DEL CISNE. Contando con la respectiva Licencia de Impacto Ambiental, la Junta Interventora del Sistema Penitenciario Nacional deberá iniciar en un plazo de dos semanas el proceso de licitación, adjudicación y construcción de este centro de reclusión penitenciario.
 6. El Congreso Nacional deberá reformar el Código Penal, para que las personas que pertenecen a maras y pandillas o bandas del crimen organizado que cometan crímenes de sicariato, narcotráfico, extorsión, secuestro, tráfico de armas, asociación ilícita y lavado de activos asociados con estos delitos sean calificados de terroristas.
 7. El Congreso Nacional deberá reformar el Código Procesal Penal para que la medida de prisión preventiva sea aplicada a todas las personas en proceso de juzgamiento por los delitos antes descritos, así como incorporar medida de juzgamiento colectivo para estos crímenes.
 8. El Congreso Nacional someterá a aprobación en su tercer debate la Ley para el control de la venta de tarjetas SIM, CARD, CHIP O ESIM y el bloqueo de las comunicaciones en los centros penitenciarios y la Ley de Colaboración Eficaz. Las empresas autorizadas que comercializan con esta tecnología en caso de negarse a cumplir con esta resolución, su licencia será cancelada de forma legal.
 9. El Congreso Nacional deberá endurecer las penas para la comisión de delitos contra la integridad de la vida y la integridad física de los operadores del Sistema de Seguridad y Justicia: Policías y Militares, Jueces y Fiscales.
 10. Reformar el Acuerdo No 01-2016 del Directorio del Banco Central de Honduras, Reglamentos para los Servicios de Pago y Transferencia, utilizando Dinero Electrónico y otros medios para controlar transacciones atípicas propias del delito de extorsión y del secuestro, que utilizan billeteras electrónicas.
 11. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) deberá establecer los mecanismos para autorizar el uso del brazalete electrónico u otros medios técnicos para la custodia de procesados sujetos a medidas impuestas por jueces y tribunales de justicia y jueces del país, que puedan sustituir los altos costos vigilancia

permanente por parte de efectivos Policiales y Militares, en el caso de adultos mayores, personas con enfermedades terminales, o viviendo con alguna discapacidad. Este beneficio no cubre a las personas procesadas por delitos a los que se refiere esta resolución.

12. La Corte Suprema de Justicia se compromete para el día lunes 17 de junio de 2024 designar el número de jueces y demás personal que soliciten la Policía Nacional, Fuerza Militar, Policía Militar de Orden Público para las operaciones de recuperación y control de las zonas de mayor incidencia de estos crímenes.
13. La Fiscalía General del Estado se compromete para el día lunes 17 de junio la fecha antes mencionada a designar al número de fiscales y demás personal que soliciten la Policía Nacional, Fuerza Militar, Policía Militar de Orden Público para las operaciones de recuperación y control de las zonas de mayor incidencia de estos crímenes.
14. La Secretaria de Estado en el Despacho de Seguridad será la responsable de coordinar en colaboración de la Secretaría en el Despacho de la Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía Militar de Orden Público la ejecución del presente Plan de Soluciones Radicales contra el Crimen.

De las 14 acciones radicales que contempla el plan aprobado por el Consejo Nacional de la Defensa y la Seguridad, muchas ya estaban contempladas en la II etapa del Plan, entre ellas: intervenir los barrios y zonas que estén bajo el control de las maras o pandillas; la creación del centro de reclusión en Islas de la Bahía. Entre lo “nuevo” están las reformas al código penal para *calificar de terroristas a mareros, pandilleros, narcotraficantes, lavadores de activos, traficantes de armas*. El otro elemento novedoso es que se establecen los plazos para la construcción de una mega cárcel y la cárcel de máxima seguridad en Islas del Cisne, tomando en consideración la situación de emergencia que se vive en el país debido a la criminalidad.

Análisis de algunas de las acciones adoptadas:

El Congreso Nacional deberá hacer reformas penales para tipificar de terroristas a miembros de maras o pandillas, sicarios, asociación ilícita, narcotraficantes, extorsionador.

EL Código Penal en su artículo 587 ya contempla el delito de terrorismo, al igual que la Ley de Financiamiento del Terrorismo. Ambas señalan que los individuos que pertenezcan a una asociación delictiva como maras y pandillas **serán catalogados de terroristas**. Ambas tipifican de asociaciones terroristas las constituidas por 2 o más personas.

El CNDS también establece, en las disposiciones aprobadas, que el delito del terrorismo será aplicado a una persona (no solo a grupo de 2 o más personas) que cometa crímenes de sicariato, narcotráfico, extorsión, secuestro, tráfico de armas, asociación ilícita y lavado de activos asociados (declaración del Ministro de Seguridad).

Artículo 587 del Código Penal:

“Son asociaciones terroristas las constituidas sea de manera permanente o transitoria, por dos (2) o más personas para cometer algún delito, con alguna de las finalidades siguientes: subvertir gravemente el orden constitucional o provocar un estado de terror en la población o parte de ella... además de dicho delito quien o quienes formen parte de asociaciones ilícitas y desarrollen acciones cuyo propósito sea, mediante la comisión multas aterrorizar e intimidar a la población o parte de ella, para obligarla a hacer un acto o abstenerse de hacerlo”¹².

Si se aprueba esta reforma al Código Penal, cabe la posibilidad que sean enjuiciadas personas bajo el calificativo de terroristas por acciones que contravengan el orden establecido, como líderes indígenas, defensores del medio ambiente y de los derechos humanos, como ha sucedido en gobiernos de corte autocrático.

Las acciones “radicales” del Plan Contra el Crimen, dirigidas a penalizar a la maras, pandillas y narcotráfico no son medidas nuevas, han sido aprobadas y pue-

12 La Prensa. 20 de septiembre de 2017. https://www.laprensa.hn/honduras/articulo-protesta-terrorismo-congreso_nacional-honduras-AVlp1109900

tas en marcha sobre todo en los gobiernos que prometen mano dura. Por otra parte, gran parte de la respuesta estatal hacia la criminalidad se ha concentrado en delitos como la extorsión, microtráfico de drogas, sicariato, narcotráfico.

En el gobierno del ex presidente Ricardo Maduro, el Congreso Nacional aprobó reformas al Código Procesal Penal (agosto del 2003) que establecían multas y penas de 8 a 12 años, en contra de los líderes de las maras o pandillas. En julio de 2015, en el gobierno del expresidente Juan Orlando Hernández (enjuiciado por narcotráfico en EEUU) se aprobó una reforma al Código Procesal Penal que aumentó las penas de 30 a 40 años de prisión a los miembros de las pandillas. Con estas reformas se abrió el camino al endurecimiento de penas por delitos de asociación ilícita, la criminalización de la pobreza, la protesta y de las demandas territoriales por la preservación de los recursos de los pueblos originarios.

En virtud de la situación de emergencia se ordena iniciar la construcción del Centro de Reclusión de Emergencia (CRE) e iniciar la construcción de la cárcel en Islas de Cisne

En El Salvador, con la construcción del Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT), la prisión de máxima seguridad, Bukele sacó de circulación a las dos principales pandillas (Mara Salvatrucha y el Barrio 18) mediante un régimen de excepción que suspendió garantías constitucionales y lanzó a policías y militares a las calles para detener a los mareros o pandilleros. Bajo el régimen de excepción han sido detenidas más de 70,000 personas¹³. Los detenidos pueden pasar en prisión preventiva hasta 24 horas; entre los presos hay adolescentes y menores de edad que no gozan de ninguna protección especial.

La capacidad del CECOT es de 40.000 personas. En el interior hay ocho módulos con un número indeterminado de presos que las autoridades se niegan a precisar y que, en la actualidad, no tienen derecho a visitas ni llamadas.

Los juicios masivos son otro elemento de la política de Bukele que favorece la criminalización, porque cuando todos los detenidos son juzgados por un mismo delito no habrá posibilidades de comprobar quién es culpable y quién no¹⁴. Amnis-

13 El País. 7 de febrero 2024. <https://elpais.com/america/2024-02-07/un-recorrido-fotografico-por-el-centro-de-confinamiento-del-terrorismo-el-alcazarr-de-bukele.html>

14 DW. 10 de agosto 2023. <https://www.dw.com/es/juicios-masivos-contra-pandilleros-en-el-salvador-qu%C3%A9-otros-casos-hay-en-la-historia/a-66423173#:~:text=%22Seg%C3%BAn%20organizaciones%20de%20derechos%20humanos,no%20E2%80%9D%2C%20dice%20D%C3%A9sir%C3%A9%20Reder.>

tía Internacional ha expresado su preocupación por la “**sustitución gradual de la violencia de las bandas por la violencia estatal**”¹⁵.

Por otro lado, la construcción de dos cárceles de máxima seguridad en Honduras es una de las estrategias más controversiales de las acciones radicales del Plan porque se estaría adoptando el modelo de encarcelamiento del modelo de seguridad de Bukele, muy cuestionado por violaciones a los derechos humanos de los privados de libertad. También se critica por la convulsión que ha generado esa decisión en los lugares donde se definió hacer las construcciones: son zonas de reserva, con ecosistemas expuestos a una inminente extinción y en una de las regiones hay poblaciones indígenas que se afectarían en su patrimonio cultural.

Algunos funcionarios de las instituciones de seguridad hondureñas han expresado su admiración al modelo Bukele y lo catalogan como una experiencia replicable. Bajo el eslogan sobre “*qué derechos son más importantes, los derechos de las personas o los derechos de los delincuentes*”, estos funcionarios legitiman el uso excesivo de la fuerza, los abusos y las violaciones a los derechos humanos dentro de las cárceles.

En Honduras, siguiendo la pauta de la dinámica de manejo de las cárceles de El Salvador, en los recientes episodios de crisis carcelaria que llevaron al traspaso de las cárceles de la Policía Nacional a la PMOP, miembros de las pandillas encarcelados fueron expuestos en los medios de comunicación con sus cabezas rapadas y semidesnudos, pegados unos a otros, desplazándose en cuclillas para ser trasladados a otras cárceles. Estas imágenes, al estilo de las cárceles de El Salvador, fueron la manera de demostrar que se está frente a nuevas reglas.

Por eso, la creación de dos nuevas cárceles (cuya construcción se exige a la brevedad) sin que se haya realizado un estudio en profundidad del porque las actuales cárceles de máxima seguridad no han funcionado, es uno de los mecanismos para tener uso a recursos presupuestarios más expeditos, con el riesgo de que sean usados con poca transparencia y falta de rendición de cuentas.

15 BBC. News Mundo.9 de febrero, 2024. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cjqjndexl1o>

La construcción del Centro de Reclusión de Emergencia (CRE)

Entre las acciones más controvertidas y polémicas que ha enfrentado a los funcionarios del gobierno con organizaciones gremiales, la academia y defensores de derechos humanos, entre otros, es la decisión del gobierno, ratificada en el Consejo de Seguridad y Defensa de construir dos cárceles de máxima seguridad: la primera será un centro de reclusión que albergaría a los detenidos en el marco del estado de excepción y la segunda, una cárcel en Islas del Cisne a la que se trasladarán a los reos más peligrosos del país, que permanecerán totalmente aislados en una zona de la que no saldrán y en la que no tendrán contacto con el exterior¹⁶.

El rechazo ha sido mayor hacia el proyecto de convertir a Islas del Cisne en un lugar de reclusión de delincuentes de alta peligrosidad. Las preocupaciones giran en torno al impacto ecológico, ambiental e inclusive para la preservación de los recursos de los pueblos originarios en el caso del CRE.

La orden para la construcción del Centro de Reclusión de Emergencia entre los departamentos de Olancho y Gracias a Dios, con capacidad para 20,000 privados de libertad, también ha recibido el rechazo poblacional. Gracias a Dios está poblado por cuatro pueblos indígenas (Miskitos, Tawahkas, Garífunas y Pech) que se sienten amenazados por grupos vinculados al narcotráfico, a la tala ilegal de madera y la ganadería extensiva, entre otros. Los pobladores expresan que la creación de un centro de reclusión en la zona implicaría la destrucción de dos áreas de bosque tropical, afectando gravemente la biodiversidad y los ecosistemas de la región. A la vez que, resultado de la construcción de la mega cárcel, se puede generar un proceso de aculturación y pérdida de la identidad de las poblaciones indígenas.

Los jóvenes Miskitos de Brus Laguna han expresado su rechazo a la decisión de la construcción de una cárcel de alta seguridad, señalando que el proyecto representa una grave amenaza a los derechos culturales y ambientales de su población. Según la organización en referencia, el gobierno debe invertir en prevención

16 <https://www.elheraldo.hn/honduras/reos-carcel-islas-del-cisne-cultivaran-propia-comida-no-recibiran-visitantes-DC14257848>

del delito y no en afectar las zonas protegidas donde se encuentren poblaciones indígenas. También sugieren que deben aplicarse medidas alternativas al encarcelamiento como la justicia restaurativa y el trabajo comunitario.

La construcción de la cárcel de máxima seguridad en Islas del Cisne

Islas del Cisne es un grupo de islas ubicadas en el mar Caribe, a unos 250 kilómetros al noroeste de tierra firme de Honduras. Es un área declarada protegida, mediante el acuerdo ejecutivo No. 30556-91. El 30 de octubre de 1991, se declaró Parque Nacional Marino y se consideró necesario permitir la conservación y sostenibilidad de sus recursos mediante actividades de investigación, educación ambiental y ecoturismo, ratificando la postura del Decreto Número 128-94. En el 2002, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras estableció, además, que la isla es un área de reserva marina con ecosistemas terrestres y marinos únicos¹⁷.

La oposición a la creación de una cárcel de máxima seguridad se ha hecho manifiesta por diversos sectores: colegios profesionales, organizaciones de sociedad civil, academia. Para la Coalición Ambiental de Honduras (CAH), desde ningún punto es viable construir una cárcel en esa ubicación debido a varios factores geológicos y ambientales¹⁸.

La Escuela de Biología de la UNAH, se ha pronunciado argumentando un punto de vista técnico-científico sobre el tema, recordando a los tomadores de decisiones que la isla alberga ecosistemas frágiles y biodiversidad única. Además, el aislamiento geográfico y genético propio de una isla oceánica favorece a que las especies generen patrones exclusivos de comportamiento, fisiología, ecología, morfología en comparación con sus homólogos continentales. Subraya, asimismo, la fragilidad de los ecosistemas y la biodiversidad única de las islas donde se encuentran especies nativas, endémicas y extremadamente raras. Las islas tienen una gran importancia ecológica, ya que cuentan con un bosque seco tropical y varios tipos de vegetación. La flora y la fauna local tiene 171 especies de plantas vasculares y 29 especies corales entre otras¹⁹.

17 Comunicado de la Escuela de Biología, UNAH, 12 de Julio, 2024. <https://www.radioamerica.hn/unah-se-pronuncia-sobre-la-construccion-de-una-carcel-en-las-islas-del-cisne/>

18 Proceso Digital, 8 de julio 2024. <https://proceso.hn/coalicion-ambiental-de-honduras-anuncia-acciones-legales-contra-la-construccion-de-carcel-en-la-isla-del-cisne/>

19 Comunicado Escuela de Biología, UNAH, 12 de julio 2024. <https://www.tunota.com/honduras-hoy/articulo/impactos-ambientales-por-construccion-de-carcel-en-las-islas-del-cisne-son-severos-unah-2024-07-12>

Señala, también, que cualquier desarrollo que se desee realizar en estas islas debe cumplir con todos los requisitos legales establecidos en el conjunto de leyes relacionadas con las áreas protegidas, así como en los acuerdos y convenios de los que Honduras es signataria²⁰.

Mayor presencia policial y militar en barrios y sectores controlados por maras, pandillas y bandas criminales.

Discursivamente, las acciones radicales contenidas en el plan se dirigen a los territorios con los más altos niveles de homicidios, extorsiones, sicariato, es decir, las zonas de mayor presencia de la criminalidad organizada. Esta estrategia no es novedosa porque en más de una década las políticas estatales se orientaron a frenar el narcotráfico y las acciones delictivas de maras y pandillas, mediante saturaciones, detenciones y encarcelamiento, remilitarización de las políticas de seguridad pública. Sin embargo, las redes que capturaron el Estado para proteger la criminalidad organizada, han permanecido intactas, lo que contribuyó a los altos niveles de corrupción del sistema de seguridad y justicia.

VI. El modelo de seguridad de Bukele en Honduras: riesgos y desafíos

1. Las acciones contempladas en el Plan de Solución Contra el Crimen (III etapa) y un prolongado estado de excepción, a pesar de seguir la línea adoptada por el gobierno de Nayib Bukele en El Salvador, no han tenido el mismo impacto en Honduras. En El Salvador, la tasa de homicidios está por debajo del promedio mundial de 6.2 homicidios por 100,000 habitantes, mientras que, en Honduras, la tasa de homicidios es 6 veces mayor a la tasa promedio mundial de homicidios.
2. En Honduras, el prolongado estado de excepción no ha logrado transformar el control territorial que las maras o pandillas y el narcotráfico mantienen sobre los territorios. Muchas manifestaciones de la violencia tienen que ver con el control territorial que ejerce la criminalidad organizada y el monopolio de ciertos delitos frente a la poca capacidad del Estado de responder con una

20 Comunicado Escuela de Biología, UNAH, 12 de julio 2024. <https://www.tunota.com/honduras-hoy/articulo/impactos-ambientales-por-construccion-de-carcel-en-las-islas-del-cisne-son-severos-unah-2024-07-12>

institucionalidad estatal efectiva, que garantice el funcionamiento del estado de derecho. Existen falencias preocupantes sobre el registro de la información sobre el estado de excepción, lo cual, compromete al Estado frente a eventuales desapariciones forzadas o detenciones arbitrarias.

3. En Honduras, no todas las formas de expresión de la inseguridad tienen como actores centrales a las pandillas como sucede en El Salvador. También son fuertes los grupos vinculados al narcotráfico y otras redes o bandas criminales dedicadas al tráfico de personas que usan a las maras o pandillas para el ajuste de cuentas, sicariato, transporte de drogas y otros. El grado de penetración del narcotráfico en el país ha sido severo, por lo que la estrategia de encerramiento bajo el estigma y la criminalización de las maras o pandillas no tendrá los mismos resultados, porque las redes de narcotráfico operan de forma incólume. Las organizaciones criminales ligadas al narcotráfico no se desmoronan fácilmente, una de las razones es que han cooptado a las estructuras policiales, miembros del ejército y funcionarios del sistema de justicia del país.
4. El cierre de los espacios de la sociedad civil, la reducción de la transparencia del gobierno, particularmente en relación con las violaciones sistemáticas a los derechos humanos; el debilitamiento de la aplicación de la justicia con juicios colectivos son algunos de los problemas estructurales que enfrentará el gobierno y las instituciones de seguridad y justicia de Honduras de continuar emulando el modelo bukeliiano de manera acrítica, y sin considerar estrategias más novedosas que la mano dura.
5. La creación de más centros de encarcelamiento, sin una evaluación objetiva del por qué las cárceles de máxima seguridad existentes no han funcionado, pone en entredicho la construcción de dos nuevas cárceles con esta categorización. Hasta el momento, la instrumentalización de las cárceles, incluyendo las de máxima seguridad, en particular para permitir que estos recintos se sigan utilizando por el crimen organizado para coordinar las redes criminales y la diversidad de delitos que se cometen en contra de la ciudadanía, será una realidad que difícilmente cambiará, en particular en la prisión que se pretende construir en Islas del Cisne, por su ubicación geográfica y el hermetismo con el que se discursa su creación.
6. En la experiencia latinoamericana, las mejores experiencias de reducción del delito requieren de múltiples intervenciones que implica también enfrentar los variados factores que promueven el delito.