



INSEGURIDAD Y DEMOCRACIA

Claves para impulsar políticas de seguridad efectivas y democráticas

Introducción

En América Latina y el Caribe, existe un descontento popular generalizado por problemas crónicos que afectan el día a día de la población, la cual espera respuestas urgentes que los líderes democráticamente electos no logran proporcionar. Esta falencia crónica de las democracias para abordar cuestiones que van desde la corrupción, hasta la desigualdad y la inseguridad, ha generado un caldo de cultivo para que gobernantes populistas y autoritarios justifiquen políticas públicas que violan derechos humanos y socavan los principios más fundamentales del Estado de derecho.

En pocos temas esto es tan claro como ante el problema de la inseguridad, que es una de las preocupaciones centrales que hoy enfrentan todos los gobiernos de América Latina y el Caribe. En una región inmersa en un ciclo electoral constante, los y las gobernantes – tanto en campaña como en el ejercicio de sus funciones – tienden a buscar respuestas que sean atractivas, sencillas y efectivas para ganar votos. Ante un reclamo legítimo de soluciones urgentes y eficaces, han prevalecido las respuestas de mano dura.

En su versión más burda, está el caso de El Salvador, donde el gobierno es enormemente popular tras haber logrado disminuir eficazmente los índices de homicidio y extorsión, a pesar del alto costo para la democracia de las medidas adoptadas. Sin embargo, a pesar de la evidencia de los excesos cometidos en su implementación, no existe ningún otro modelo remotamente tan conocido que demuestre eficacia en su respuesta.

Cuando siente miedo, la ciudadanía está dispuesta a sacrificar garantías. Con el fin de contrarrestar la narrativa prevalente en la región que plantea que es indispensable sacrificar derechos individuales y democracia para obtener más seguridad, es fundamental trabajar en una agenda de seguridad democrática. Ante el declive democrático en la región, la respuesta debe ser más democracia, no menos.

Para poder avanzar en esa dirección, una política de seguridad enmarcada en los principios del Estado de derecho debe tener en cuenta cuatro puntos centrales que se describen a continuación.

1. Medidas que combinen una política de sanción penal efectiva, con debido proceso, que investigue y lleve a prisión a quienes cometen delitos, y una política de prevención social que apunte a limitar las condiciones que llevan a muchas personas, con especial énfasis en los y las jóvenes, a delinquir.
2. Esta combinación de políticas requiere de un enfoque que trascienda la ideologización de las políticas públicas en América Latina al incluir medidas que tengan un componente punitivo – que típicamente promueven gobiernos más de centro derecha o derecha – y un componente social – que habitualmente priorizan los gobiernos de izquierda o centro izquierda.
3. Dada la complejidad de abordar las causas estructurales de la delincuencia, es necesario pensar en políticas de seguridad que perduren en el tiempo, para lo cual es importante contar con cierto consenso entre diversas fuerzas políticas, independientemente de quién está (o estará) en el poder y quién está (o estará) en la oposición.
4. Debido al alcance transnacional del crimen organizado, es fundamental que exista coordinación y cooperación regional para abordar estos problemas.

Ahora bien, de poco sirve una política pública que cuente con todos los elementos enumerados en anteriormente si no logra transmitirse eficazmente a la población. Sin ello, no habrá compromiso ni interés ciudadano con la materia ni incentivos para que los políticos, que buscan votos para llegar al poder y mantenerse en el gobierno, tomen esta bandera como propia – para luego implementarla. Una política de comunicación estratégica es fundamental para el éxito de cualquier política de seguridad y para comenzar a cambiar la narrativa vigente en la región.

Este documento explora cuáles podrían ser los lineamientos para una política pública alternativa que aborde la inseguridad de forma democrática y eficaz. No pretende zanjar la discusión, sino más bien contribuir a avanzar con una conversación urgentemente necesaria para profundizar sobre estos lineamientos en pos de fortalecer la democracia en la región. Las conclusiones se basan en nuestra investigación y en una serie de talleres cerrados que el Programa Peter D. Bell sobre Estado de derecho del Diálogo Interamericano está realizando en la región, junto con contrapartes locales, convocando a actores diversos que aportan perspectivas diferentes y complementarias.

En los talleres, se analiza el problema de la inseguridad en cada país, las lecciones aprendidas de las políticas de seguridad implementadas a la fecha, los criterios para una política de seguridad enmarcada en el Estado de derecho, y las recomendaciones para su comunicación estratégica a tomadores de decisión y la población en general.

Inseguridad y democracia en América Latina

A pesar de no presentar amenazas bélicas importantes, América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. Según estadísticas de 2021 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el 34% de las víctimas de homicidio mundiales de 2021 son de las Américas – donde las tasas de Estados Unidos y Canadá son muy bajas – y 8 de los 10 países con las tasas de homicidio más altas están en América Latina y el Caribe. Centroamérica, en particular, tiene la tasa de homicidios más alta y volátil (ONUDD, 2023). Según datos de ONUDD (2023), alrededor de la mitad de los homicidios en Latinoamérica fueron causados por ajustes de cuentas y conflictos entre grupos criminales. Adicionalmente, de acuerdo con el Latinobarómetro de 2023, más del 30% de los latinoamericanos fueron víctimas de delito en los últimos doce meses (Latinobarómetro, 2023).

Los altos niveles de violencia se atribuyen principalmente al crimen organizado y al narcotráfico, que no son problemas nuevos, pero desafíos cambiantes relacionados con los mercados ilegales, cuestiones estructurales como un Estado de derecho débil, desigualdad y desempleo. Factores como niveles récord de producción de droga y armas de fuego han llevado a que sean el motivo de aproximadamente la mitad de los homicidios en la región (ONUDD, 2023). Países como Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y Uruguay, en particular, muestran un crecimiento exponencial de la violencia con claro vínculo a un incremento en el crimen organizado y el narcotráfico (InSight Crime, 2024). Incluso en Uruguay, un país con instituciones democráticas más sólidas, la tasa de homicidios alcanzó los 11,2 por cada 100.000 habitantes, cuando en 2013 era de 7,6 cada 100.000 habitantes, mostrando un crecimiento de aproximadamente el 47% (Diálogo Interamericano & Ágora, 2024).

A pesar de los persistentes niveles altos de violencia y el preocupante aumento del crimen organizado y del narcotráfico, la violencia en general ha decrecido en la región en los últimos diez años (ONUDD, 2023), aunque la percepción de inseguridad ha crecido en este tiempo. Según el Latinobarómetro (2023), la inseguridad ciudadana es el tercer problema de mayor preocupación para los latinoamericanos (13,2%) después del desempleo (13,4%) y la economía (15,2%). La sensación de inseguridad entre los latinoamericanos tiene una correlación directa con su falta de confianza en la policía, el sistema judicial, las instituciones públicas y el sistema político.

En 2018, el 44% de los latinoamericanos creía que la policía estaba involucrada en actividad criminal (Muggah & Aguirre Tobón, 2018) y el 60,4% y 44,6% manifestaron tener poca o nada de confianza en ella y en las fuerzas armadas, respectivamente, en 2023.

El 68,7% tampoco confía o tiene poca fe en las instituciones judiciales (Latinobarómetro, 2023), y quienes reportan sentirse inseguros prefieren a las instituciones políticas un 3% menos que aquellos que perciben menor delincuencia (Muggah & Aguirre Tobón, 2018), con el 70,2% de los ciudadanos de la región desconfiando mucho o totalmente en sus gobiernos (Latinobarómetro, 2023). Adicionalmente, la violencia criminal tiene un costo económico, donde la carga financiera total estimada es de entre 114,5 y 170,4 mil millones de dólares al año, o 300 dólares per cápita (Muggah & Aguirre Tobón, 2018). El aumento de la percepción de inseguridad también puede deberse a que han aumentado los tipos de delitos violentos – donde la proliferación de las armas y el tráfico de drogas han incrementado la violencia armada (Solmirano, 2023; Sanjurjo, 2020) – y a su visibilidad pública, en parte a través de la difusión de imágenes e información por medios de alcance masivo, incluyendo redes sociales.

La tendencia hacia políticas de mano dura ha incrementado el apoyo a gobiernos no democráticos que prometen resolver los problemas de seguridad.

La tendencia a abordar este problema a través de políticas de mano dura ha impactado directamente en la democracia de la región. No solo los gobiernos optan por políticas de mano dura al no poder mostrar resultados de corto y mediano plazo al problema de seguridad mediante vías dentro del Estado de derecho, sino que los latinoamericanos se encuentran dispuestos a apoyarlos mientras que restauren el orden público. El porcentaje de las personas que estarían dispuestas a aceptar un gobierno no democrático si les resuelven sus problemas ha aumentado de 46,5% en 2016, a 51% en 2023 (Latinobarómetro, 2023).

Según el último informe de The Economist (2024), América Latina y el Caribe tuvo su octavo declive consecutivo en materia democrática en 2023, con un promedio regional que cayó a 5,68, desde 5,79 en 2022. Solo poco más del 1% de la población de la región vive en una democracia plena.

Este escenario de aumento en la desafección democrática y nuevas tendencias autoritarias tienen efectos nocivos sobre los derechos humanos y las libertades civiles que han llevado a pronunciamientos de organismos como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2023). En un comunicado conjunto, resaltaron que las soluciones represivas que invalidan los derechos humanos en favor de la seguridad no son sostenibles a largo plazo, llevando al debilitamiento de las instituciones, el balance del poder, la independencia judicial y la democracia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha indicado que el uso de las fuerzas armadas para combatir la inseguridad ciudadana debería ser limitado, “puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles (...) (2007)”; en caso de cumplir estas tareas, debería ser de forma excepcional, subordinada y complementaria, regulada, y fiscalizada (Corte IDH, 2007; Corte IDH, 2023), garantizando que su actuación no genere violaciones a los derechos humanos.

Las políticas represivas debilitan la democracia y los derechos humanos, y pueden perpetuar la inseguridad.

Por su parte, la Nueva Agenda de Paz del Secretario General de la ONU, António Guterres, sugiere que las respuestas excesivamente securitizadas pueden ser contraproducentes, ya que tienden a fortalecer las mismas dinámicas que intentan eliminar. Las repercusiones a largo plazo de estas respuestas, como las violaciones de los derechos humanos, el aumento de las desigualdades de género y la distorsión de las economías locales, pueden convertirse en factores significativos que impulsan el

reclutamiento en grupos terroristas o armados (ONU, 2023). Las iniciativas de seguridad ciudadana no suelen ser evaluadas – solo un 7% de las documentadas aproximadamente Muggah & Aguirre Tobón, 2018 –, por lo que la evidencia de resolución del problema de seguridad desde el Estado de derecho y la democracia es limitada.

El modelo de El Salvador

Durante décadas, las y los salvadoreños han sufrido violencia atroz cometida por pandillas. Sucesivos gobiernos han sido incapaces o no han querido garantizar la seguridad en la vida diaria de las personas. En este contexto, la popularidad del Presidente Nayib Bukele no resulta sorprendente dado que su gobierno ha logrado una reducción significativa de la tasa de homicidios y las extorsiones. Pero ni Bukele, ni sus seguidores en el país o en el exterior, están dispuestos a debatir seriamente el costo de sus políticas, si son sostenibles en el tiempo, ni cuáles son las consecuencias del desmantelamiento de las instituciones democráticas en el país.

El 27 de marzo de 2022, el gobierno salvadoreño adoptó un régimen de excepción, inicialmente por 30 días, para hacer frente a un aumento de la violencia de las pandillas. El régimen se ha ido extendiendo desde entonces y permanece vigente. En el marco del régimen de excepción, 79.211 personas han sido detenidas a fecha de abril de 2024, de acuerdo con cifras oficiales (Cristosal, 2024).

Las medidas adoptadas por el gobierno han logrado reducir los índices de extorsión y homicidio, impactando directamente en la calidad de vida de la ciudadanía, que hoy puede moverse más libremente al parque, a la playa, y operar negocios sin miedo a extorsión por las bandas criminales. Los homicidios, que venían decreciendo progresivamente desde 2015, se han reducido aún más, alcanzando una tasa de 2,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2023, según cifras oficiales (Policía Nacional Civil de El Salvador, 2024). Aunque los cambios en la forma en que se contabilizan los asesinatos hacen difícil definir con precisión el verdadero alcance de la reducción, pocas personas dudan que la tasa de homicidios en El Salvador, que era de las más altas del mundo, ha disminuido.

Sin embargo, las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno de Bukele han resultado en violaciones generalizadas de los derechos humanos. Muchos salvadoreños sin vínculos con las pandillas han sido detenidos arbitrariamente, especialmente en comunidades de bajos recursos. Según organizaciones de derechos humanos, algunas personas detenidas han sido torturadas,

al menos 265 han muerto bajo custodia en circunstancias que no fueron debidamente investigadas y miles han sido sometidos a procedimientos penales abusivos sin debido proceso y han permanecido incomunicadas (Cristosal, 2024). Las autoridades han provocado un enorme sufrimiento a los familiares de los detenidos al negarles información sobre sus paraderos por un período de tiempo, lo cual constituye una desaparición forzada conforme al derecho internacional (Cristosal & Human Rights Watch, 2022).

Bukele ha logrado avanzar con esta agenda debido a dos factores centrales. Primero, desde que asumió el cargo en 2019, dismanteló rápidamente las instituciones democráticas, incluyendo la cooptación de la Corte Suprema y el reemplazo del fiscal general por un aliado. Esta concentración de poder le ha permitido cometer todo tipo de abusos sin ningún control interno. De hecho, en la Asamblea General de la ONU en 2023, Bukele sostuvo que no habría podido aplicar estas políticas de seguridad con la Corte y el fiscal anterior (CNN en Español, 2023).

El segundo factor ha sido su enorme popularidad. Según un informe de AS/COA de 2024, Bukele es el presidente más popular de América Latina, con aprobación del 88% (Harrison & Vilcarino, 2024).

De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas, la satisfacción con la democracia en El Salvador ha aumentado bajo la administración de Bukele, con un incremento de 58,6% en 2018/19 (Zechmeister & Lupu, 2019) a 67% en 2023 (Lupu et al., 2023). Su popularidad se debe tanto a los resultados en materia de seguridad, como a la inmensa inversión en comunicación estratégica que le permitió vender un modelo resaltando los logros y escondiendo los problemas que estas medidas han tenido para los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia en el país.

Con esta popularidad y control del poder judicial, logró postularse a la reelección, a pesar de varias cláusulas constitucionales que lo prohíben. Hubo serios cuestionamientos por medidas adoptadas antes de las elecciones que facilitaron la victoria legislativa del partido oficialista en 2024, así como críticas a cómo se anunciaron los resultados. Aun así, Bukele fue reelecto con un amplio margen. Obtuvo 84,6% de los votos, con una diferencia de más de 78 puntos con el resto de los candidatos, y 54 escaños de los 60 disponibles de la Asamblea Legislativa para su partido, Nuevas Ideas.

El modelo de El Salvador ha reducido la violencia pero a un alto costo para el Estado de derecho y la democracia.

UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA CON ENFOQUE DUAL

En todos los talleres realizados por el Diálogo Interamericano a la fecha, y en entrevistas con especialistas, surgió un consenso sobre la necesidad de implementar **un enfoque dual en materia de seguridad pública, que combine medidas de investigación y sanción penal efectivas y con debido proceso, con políticas sociales orientadas a prevenir la delincuencia y promover la inclusión social**. Estas últimas incluyen programas de prevención del delito, acceso a la educación, oportunidades laborales y desarrollo comunitario, con énfasis en zonas y poblaciones más vulnerables, para lograr abordar las causas estructurales que llevan a delinquir. Este tipo de políticas requiere coordinación efectiva entre distintas oficinas públicas, que debe ser priorizada por el gobierno, y se benefician de apoyo de la ciudadanía y sectores clave de la sociedad, como el empresariado.

A continuación, se analizan tres ejemplos donde existió esta combinación de factores que lograron reducción de los índices de inseguridad. Se describirán las políticas implementadas en Guatemala a nivel nacional y en São Paulo y Bogotá a nivel subnacional.* **Si bien ningún modelo es perfecto, ni automáticamente replicable, estos ejemplos dejan en evidencia que no es necesario sacrificar garantías democráticas para mejorar las condiciones de inseguridad y presentan medidas que pueden ser exploradas en otras jurisdicciones.**

GUATEMALA

Guatemala fue considerada durante algún tiempo uno de los países más violentos de la región debido a las altas tasas de homicidios a finales de los años 90 y principios de los 2000, aunque sus niveles de violencia han sido relativamente menores que los de El Salvador y Honduras. Alcanzó sus tasas de homicidios más altas a inicios de la década de 2010, pero desde entonces ha habido una reducción progresiva de la violencia letal. En 2022 y 2023, las tasas de homicidios llegaron a mínimos históricos de 17,30 y 16,70 por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Las mediciones del Barómetro de las Américas también mostraron una leve reducción en la percepción de inseguridad en 2023, con un 41,3% de personas que se sienten “poco seguras” o “nada seguras”, comparado con el 44% en 2021 (Lupu et al., 2023).

Aunque hubo mejoras en la reducción de la violencia letal, la violencia contra las mujeres, la desaparición de personas, la extorsión, el narcotráfico en zonas transfronterizas y territorios con débil presencia estatal y el crimen organizado siguen siendo problemas. Existe un consenso generalizado sobre los factores clave que permitieron la reducción de los índices de homicidio:

* La sección de Guatemala se basa en el trabajo realizado por el Diálogo Interamericano y Cristosal, cuyas conclusiones se plasmaron en una publicación de ambas organizaciones citada en la bibliografía. Las fuentes para los casos de São Paulo y Bogotá se encuentran en la sección de bibliografía al final de este documento.

- ▶ **Mejora Institucional:** Incremento en la capacitación, equipamiento y uso de tecnología en las instituciones de justicia y seguridad.
- ▶ **Persecución penal estratégica** (2009-2018): Se sustituyó el enfoque tradicional de investigar caso a caso por la **investigación de fenómenos y estructuras criminales**. A esto se suma, la transferencia de algunas capacidades de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) al Ministerio Público y el fortalecimiento de la policía de investigación criminal
- ▶ **Iniciativas de política social** como el Programa “Escuelas abiertas”, que han tenido un impacto positivo y duradero.

En áreas como homicidios, tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional Civil de Guatemala han mantenido prácticas de investigación estratégica, relativamente al margen de la discusión política polarizada en el país, y a pesar del desmontaje de capacidades en otras áreas, como la desarticulación de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) y la persecución de los operadores de justicia que investigaron delitos sensibles al poder, quienes ahora son perseguidos penalmente o forzados al exilio. Si bien hubo cooperación técnica que contribuyó a las investigaciones, encontramos que resulta indispensable profundizar la creación y traslado de capacidades a las autoridades nacionales en los procesos de cooperación internacional y asistencia técnica, y considerar la viabilidad de aplicar esta experiencia a la investigación de otros delitos violentos que preocupan a la sociedad guatemalteca.

A continuación se describen los impactos de las reformas y programas sociales:

- ▶ La **Comisión Nacional para la Reforma Policial** (2009-2011) y las mejoras en la **formación de personal policial**, el **incremento presupuestario**, y la **depuración de los escuadrones de “limpieza social”** fueron fundamentales para restaurar la confianza y mejorar el desempeño de la Policía Nacional Civil.
- ▶ La **implementación del esquema organizado de conducción** como el previsto por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, bajo la dirección del Ministerio de Gobernación y con participación de la sociedad civil, también fue una buena práctica. Esta estructura facilitó la articulación y coordinación efectiva entre todas las instituciones de seguridad y mejoró su capacidad de análisis estratégico sobre la situación de la seguridad.
- ▶ El programa **“Escuelas abiertas”**, establecido durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), tenía como objetivo proporcionar un espacio seguro y positivo para su desarrollo integral durante los fines de semana para niños, niñas, jóvenes y adultos de comunidades en riesgo. Este extendía el tiempo de uso de las instalaciones escolares para actividades extraescolares gratuitas como arte, deportes y formación personal, ampliando la captación de estudiantes en el sistema educativo. Este programa se implementó en 220 escuelas y benefició a aproximadamente 100.000 personas. Impactó positivamente a la población infanto-juvenil y en las comunidades, limitando la captación de jóvenes en pandillas y otras actividades ilegales.

Entre los retos y limitaciones, es importante notar que Guatemala implementó reiteradas veces los **estados de excepción** desde los Acuerdos de Paz de 1996, empleados en parte para abordar situaciones de inseguridad. A diferencia de la persecución penal estratégica, las reformas policiales o el programa de “Escuelas abiertas”, solo tuvieron **un efecto a corto plazo sobre la criminalidad**, además de consecuencias como **abusos de poder y violaciones a derechos humanos** (Diálogo Interamericano & Cristosal, 2024).

SÃO PAULO

El caso de São Paulo ilustra una notable reducción en las tasas de homicidios desde principios de los años 2000. Luego de alcanzar un pico de 52,2 homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes en el 2000, la tasa descendió a 6,1 en 2018. Esta disminución se sostuvo en el tiempo. Según el Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), entre 2022 y 2023 disminuyeron tanto las tasas de cantidad de víctimas como de hechos delictivos por homicidio en São Paulo con una variación del 10,4%. Los cambios en la política pública para mejorar la seguridad y la disminución de homicidios fueron introducidos mayoritariamente durante el gobierno de Covas (1995-2001). Sin embargo, fueron profundizadas por el gobierno de Alckim (2001-2005), también político perteneciente al PSDB, como Covas.

Existe un consenso generalizado sobre los factores clave que permitieron la reducción de los índices de homicidio:

- ▶ El papel crucial que tuvo el **Departamento de Homicidios y la Protección del Individuo (DHPP)**: Dicho departamento forma parte de la policía civil, y le compete estudiar los homicidios donde el homicida es desconocido. A partir del año 2001, se introdujo un plan para investigar homicidios que incluyó una gran inversión para promover y facilitar la identificación y la encarcelación de asesinos reincidentes. Como resultado, los asesinos encarcelados aumentaron un 700% y las tasas de esclarecimiento de casos llegaron a alcanzar el 65% en 2005, mientras que el área encargada de masacres y homicidios múltiples alcanzó una tasa de esclarecimiento del 95% en 2003.
- ▶ **Inversiones en sistemas de información**: Se implementaron con el fin de geolocalizar y ver la incidencia de los delitos y homicidios en distintas zonas del Estado. Con ello, se pudo distribuir recursos y personal de forma eficiente, enviando más oficiales a las zonas más inseguras e identificando respuestas dirigidas a abordar los delitos específicos que se cometen en cada lugar.

A su vez, se comenzó a aplicar **programas sociales y comunitarios**, hoy todavía vigentes, con el objetivo de ayudar y alejar a los jóvenes en condiciones vulnerables de la criminalidad:

- ▶ **Programa “Joven aprendiz”**: Implementado en el 2000, este programa otorga a las y los adolescentes de entre 14 a 17 años de contextos vulnerables formación teórica para su inserción en el mercado laboral. Con posterioridad, les asignan un trabajo remunerado donde pueden aplicar el conocimiento adquirido durante la primera etapa del programa.
- ▶ **Programa “Joven trabajador”/“Joven ciudadano”**: Para mayores de 17 años, el programa consiste en otorgar becas y orientación para su inserción en el mercado laboral.
- ▶ **Modelo de policía comunitaria**: Introducido en 1997, este modelo no solo buscaba mejorar los servicios policiales para reducir la delincuencia, sino también transformar a la policía en una organización dedicada a proteger los derechos y la dignidad de los ciudadanos. Tomando como modelo la experiencia de países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y el programa KOBAN de Japón los oficiales pasarían a tener la responsabilidad de asociarse con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, con

el fin de erradicar y diagnosticar problemas que afecten a la seguridad. El modelo se basó en la obra *Community Policing: How to Get Started* de Trojanowicz y Bucqueroux, la cual fue traducida en Río de Janeiro por la policía militar del Estado.

Por último, durante los años 1999-2004, se adoptaron varias medidas con el fin de confiscar un gran número de armas de fuego en la historia de São Paulo, lo cual coincidió con la caída inicial de las tasas de homicidios. Aproximadamente, el 67% de los homicidios en São Paulo eran perpetrados con armas de fuego. Para dificultar el acceso de los ciudadanos a las armas, se establecieron impedimentos y leyes que impidieran el acceso civil a las armas y se organizaron entregas voluntarias de armas para ser destruidas. Estas normas incluyeron:

- ▶ La **Ley 9.437 (1997)** que tipifica al porte ilegal de armas como delito, antes considerado como delito menor, y la cual dificulta la concesión de armas.
- ▶ El **Estatuto de Desarme (2003)**, a través del cual el porte de armas ilegales se vuelve un crimen no sujeto a fianza.

Conjuntamente, se trabajó en aumentar la eficiencia de la policía militar a la hora de localizar armas ilegales entre los habitantes de barrios con altos índices de violencia, significando para estos un aumento de riesgo de terminar presos por salir armados a las calles. Como resultado, se desestimuló a los jóvenes de las periferias a hacerlo.

Varias medidas aún se aplican por sus buenos resultados, aunque su continuidad está en duda con el más reciente cambio de gobierno estadual. El reciente aumento de muertes cometidas por la policía militar y conflictos internos dentro del Primer Comando de la Capital (PCC), un grupo de crimen organizado, pueden llevar a un aumento significativo de la violencia y requiere de medidas efectivas que aborden este nuevo panorama.

BOGOTÁ

El modelo de Bogotá de combatir los homicidios ha sido divulgado en diferentes ámbitos, tanto nacionales como internacionales, por haber logrado disminuir su tasa de homicidios en un 65%. La ONU, por ejemplo, ha difundido el modelo de Bogotá a países vecinos y de Centroamérica. Los éxitos de las reformas en materia de seguridad no han sido temporales: En el año 2022 logró obtener la cifra más baja de homicidios desde 1984. De todas formas, en el 2023 estas cifras sufrieron un aumento del 5,3%, en comparación con 2022, alcanzando la cifra de 13,4 homicidios cada 100.000 habitantes.

El rotundo descenso de los homicidios en Bogotá es explicado por las políticas y programas que se enfocaron en la cultura ciudadana, en la recuperación de entornos degradados y del espacio público y en la institucionalización del manejo de la seguridad.

Esta sección evalúa el período de 1995 a 2003, período en el cual el modelo conocido como **modelo de "Mockus y Peñalosa"** (anteriores alcaldes) fue introducido.

- ▶ **Enfoque en la cultura ciudadana:** Se introdujeron programas de desarme y de consumo de alcohol, ya que al igual que en el caso de São Paulo, la mayoría de los asesinatos eran perpetrados con armas de fuego y en un contexto donde alguna de las partes había consumido alcohol.
- ▶ **Continuidad y profundización:** A pesar de ser de partidos políticos diferentes, Enrique Peñalosa continuó las políticas públicas de Mockus y las profundizó.

Entre las medidas específicas implementadas se destacan:

- ▶ **Control de armas de fuego:**
 - Prohibición del porte de armas de fuego en espacios públicos los fines de semana.
 - Restricción de la venta minorista de alcohol en los establecimientos públicos.
 - Campañas a la universidad y liceos sobre la importancia de la auto moderación.
- ▶ **Recuperación de las zonas degradadas:**
 - Teoría de la ventana rota: Basada en la idea de que los signos visibles de espacios deteriorados o abandonados pueden incitar comportamientos delictivos. La lógica se basa en que "si una ventana rota se deja sin reparar, pronto todas las ventanas estarán rotas" (Eskibel, 2017).
 - Proyectos para controlar el espacio público en el centro de la ciudad, para la recuperación de las zonas de Cartucho y San Victorino.
- ▶ **Asistencia social a la población desplazada y jóvenes** con consumo problemático de drogas.
- ▶ **Creación de las Unidades Permanentes de Justicia** que eran centros de detención transitorios donde se retienen a contraventores durante solo las 48 horas que los oficiales tienen para dar inicio al proceso de formalización contra un ciudadano. Estas unidades, en la práctica, funcionan como un instrumento de disuasión donde delincuentes menores de edad, alcohólicos en estado de ebriedad u otros contraventores son retenidos por 48 horas.

En cuanto a las reformas institucionales, se consolidaron los Consejos de Seguridad, y se dio seguimiento y evaluación de la gestión policial mediante el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, inspirado en el sistema de Nueva York. Esto, con la asignación importante de recursos para renovar los equipos de transporte y de comunicación de la policía. Durante este período, aumentó el número total de personas capturadas por diferentes delitos, que experimentó un aumento del 324%, pasando de 14.473 en 1994 a 61.436 en el año 2002.

Comunicación estratégica

En un contexto de constantes ciclos electorales, la discusión pública se centra en los resultados. La narrativa de políticas de seguridad de mano dura ha ganado mayor reconocimiento popular, especialmente por la enorme inversión en comunicación estratégica del gobierno de El Salvador, que promueve su modelo de seguridad como efectivo y exportable. Aunque en la realidad no lo sea, es difícil encontrar una narrativa de seguridad democrática con igual aceptación pública en la región.

Es fundamental que cualquier política de seguridad, además de su buen diseño e implementación, cuente con una estrategia de comunicación efectiva que influya en el debate público y genere reconocimiento y apoyo social.

A pesar de la existencia de modelos alternativos, sobre todo a nivel subnacional, persiste una retórica que promueve el endurecimiento de penas o incluso la promoción de medidas drásticas como la pena de muerte. Para evitar que esta narrativa prevalezca y debilite la confianza en políticas de seguridad efectivas y democráticas, es indispensable que gobiernos comprometidos con resolver los problemas de la sociedad democráticamente adopten medidas como las siguientes:

- ▶ **Implementar una política de comunicación estratégica:** Con fondos suficientes, esta política de comunicación debe incluir el seguimiento y monitoreo de encuestas, medios de comunicación y redes sociales para comprender y responder a las principales preocupaciones de la población de manera oportuna. Esto incluye no solo un monitoreo del impacto de las campañas una vez se desarrollen, sino un diagnóstico previo de las preocupaciones y percepciones sociales. Para cambiar la discusión pública, esta comunicación es urgente – de lo contrario, la narrativa la gana quien juega primero (en este caso, la mano dura).
- ▶ **Innovar en la transmisión de información:** Utilizar nuevas tecnologías y redes sociales para difundir información de manera más amplia y llegar a públicos diversos, especialmente a los jóvenes. Esto requiere nuevos formatos, contenido, plataformas y un

lenguaje diferente a los tradicionales, reconociendo el potencial de nuevas plataformas y sus riesgos para la protección de otros derechos. El desarrollo de campañas en esta materia debe ser bidireccional e involucrar al ciudadano; esto es, la ciudadanía no debe ser meramente receptora de información. Esto puede lograrse tanto a través de actividades concretas como por medio de un mensaje que sea emocional y no únicamente basado en datos duros.

- ▶ **Mostrar la efectividad de las políticas de seguridad:** La narrativa debe demostrar la efectividad de las políticas de seguridad, por encima de la retórica o el discurso. Una comunicación efectiva no vende promesas o ideas de cómo sería una política de seguridad con Estado de derecho, sino que debe mostrar resultados de políticas específicas. Es crucial resaltar la evidencia de que existen alternativas con modelos más sanos y efectivos para copiar, teniendo en cuenta cuáles son las prioridades sociales. Por ejemplo, si existe aprobación social sobre una política vinculada a la educación en términos generales, sería un punto de entrada positivo para resaltar políticas en esa materia que hayan contribuido a mejorar la seguridad pública.
- ▶ **Contar historias de impacto individual:** No basta con presentar cifras; es importante narrar historias de personas que se hayan beneficiado de una alternativa democrática que logró combatir la inseguridad.
- ▶ **Concientizar sobre el daño que generan las políticas de mano dura y la corrupción:** Generar conciencia de los riesgos que corren todas las personas de sufrir abusos y no tener dónde recurrir para que las defiendan ante un sistema corrupto, incluyendo aquellas que sienten que una política efectiva de mano dura les beneficia, generando así incentivos para promover su participación activa en la prevención y denuncia de los abusos y la corrupción. El receptor de este mensaje debe entender que su apoyo a políticas que le benefician cuando se encuentra del lado de la mayoría que obtuvo seguridad, será perjudicial cuando sea parte de la minoría que sufre los abusos y no tenga a quién recurrir.

Comunicar eficazmente las políticas de seguridad es clave para ganar apoyo público y desafiar la narrativa de mano dura.

CONCLUSIÓN

Adoptar medidas de seguridad pública efectivas y enmarcadas en el Estado de derecho cumple dos propósitos fundamentales. En primer lugar, aborda una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía que merecen atención: tenemos derecho a la seguridad y el Estado tiene la obligación de brindarla. Segundo, hacerlo dentro del marco del Estado de derecho generará más apoyo a la institucionalidad democrática – hoy en jaque – y, con ello, contribuirá a frenar el declive democrático en la región.

Este documento pone de relieve que existen modelos efectivos de seguridad pública que no se sostienen en políticas de mano dura y violatorias de derechos fundamentales, que podrían ser el punto de partida para elaborar propuestas efectivas y democráticas de seguridad pública, siempre y cuando se adapten a los problemas específicos de inseguridad que deben abordarse, a la situación local, y sean acompañadas de una comunicación estratégica adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] & Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023). Declaración conjunta por una seguridad con derechos y garantías judiciales en las Américas. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/267.asp>
- Americas Quarterly, & Bullock, N. (2023, 21 de marzo). Contestando al retroceso democrático de El Salvador. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/contestando-al-retroceso-democratico-de-el-salvador/>
- [CNN en Español]. (2023, 19 de septiembre). Discurso completo de Nayib Bukele en la ONU: El Salvador es el "país más seguro de América Latina". [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Y_BxX_kHM1M
- Consejo de Bogotá. (2024, 21 de febrero). Nueva balacera y caso de sicariato en Bogotá. <https://concejodebogota.gov.co/nueva-balacera-y-caso-de-sicariato-en-bogota/cbogota/2024-02-21/173702.php>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2007). Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=249&lang=es
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2007). Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=249&lang=es
- Cristosal. (2024). El silencio no es opción. Investigación sobre las prácticas de tortura, muerte y justicia fallida en el régimen de excepción. <https://cristosal.org/ES/el-silencio-no-es-opcion-informe-completo/>
- Cristosal & Human Rights Watch. (2022, 7 de diciembre). "Podemos detener a quien queramos". <https://www.hrw.org/es/report/2022/12/07/podemos-detener-quien-queramos/violaciones-generalizadas-de-derechos-humanos>
- Diálogo Interamericano & Ágora. (2024). Uruguay: Inseguridad y Crimen Organizado. <https://www.thedialogue.org/analysis/uruguay-inseguridad-y-crimen-organizado/?lang=es>
- Diálogo Interamericano & Cristosal. (2024). Guatemala: Violencia e Inseguridad. <https://www.thedialogue.org/analysis/guatemala-violencia-e-inseguridad/?lang=es>
- Dupuy, P. C., & Cepero, P. G. (2011). Políticas de Seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y realidad.
- Eskibel, D. (2017). Cómo hizo el municipio más peligroso de Brasil para combatir la inseguridad. <https://quebrachodigital.blogspot.com/2013/10/como-hizo-el-municipio-mas-peligroso-de.html>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2024). 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponible en: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>.
- Freeman, W. (2024, 8 de febrero). The Drop in Crime in El Salvador Is Stunning, but It Has a Dark Side. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/02/08/opinion/el-salvador-bukele-election.html?smid=nytcore-ios-share&referringSource=articleShare&sgrp=c-b>
- Goertzel, T., & Kahn, T. (2009). The Great São Paulo Homicide Drop. *Homicide Studies - HOMICIDE STUD*, 13, 398-410. <https://doi.org/10.1177/1088767909348711>
- Harrison, C., & Vilcarino, J. (2024). Chart: How Popular Are Latin America's Presidents in 2024?. AS/COA. <https://www.as-coa.org/articles/chart-how-popular-are-latin-americas-presidents-2024>
- InSight Crime. (2024). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023. <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Balance-de-InSight-Crime-de-los-homicidios-en-2023-Feb-2024-2.pdf>
- Interlira Reports. (2024). Nueva política de seguridad pública de Sao Paulo y crisis del PCC. *Interlira Reports*. <https://interlira-reports.com/es/security/sao-paulo-new-public-security-policy-and-pcc-crisis/06/06/2024/>
- Lupu, N., Rodríguez, M., Wilson, C. J., & Zechmeister, E. J. (2023). Pulse of Democracy. LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulse-of-Democracy-final-20240604.pdf>
- Latinobarómetro. (2023). <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio. *Violencia Homicida en Bogotá: más que intolerancia*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, 2001.
- Meléndez-Sánchez, M., & Vergara, A. (2024). The Bukele Model: Will It Spread? *Journal of Democracy* 35(3), 84-98. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a930429>
- Muggah, R., & Aguirre Tobón, K. (2018). Citizen security in Latin America: The Hard Facts. Igarapé Institute. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Muggah, R., & Giannini, R. (2019, marzo 25). Brasil está abordando las altas tasas de asesinatos con una nueva ola de programas criminales. *Apolitical*. <https://apolitical.co/solution-articles/es/brasil-esta-abordando-las-altas-tasas-de-asesinatos-con-una-nueva-ola-de-programas-criminales>
- Muggah, R., & Szabo de Carvalho, I. (2018, marzo 13). ¿Cómo se logró una reducción del 90 % en la tasa de homicidios en una de las ciudades más violentas de América Latina? [Foro Económico Mundial]. *Foro Económico Mundial*. <https://es.weforum.org/agenda/2018/03/como-se-logro-una-reduccion-del-90-en-la-tasa-de-homicidios-en-una-de-las-ciudades-mas-violentas-de-america-latina/>

- Neto, P. de M. (s. f.). La policía comunitaria en Sao Paulo: Problemas de implementación y consolidación.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2023). Global Study on Homicide 2023. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2023, julio). A New Agenda For Peace. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>
- Peres, M. F. T., Almeida, J. F. de, Vicentin, D., Cerda, M., Cardia, N., & Adorno, S. (2011). Fall in homicides in the city of São Paulo: An exploratory analysis of possible determinants. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 14, 709-721. <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2011000400017>
- Policía Nacional Civil de El Salvador. (2024). El 2023 fue el año más seguro en la historia del El Salvador. <https://www.pnc.gob.sv/el-2023-fue-el-ano-mas-seguro-en-la-historia-del-el-salvador/>
- Ricardo, C., & De Carvalho, L. (2022). Mecanismos de Controle do Uso da Força e da Letalidade. Implementados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo 2020/2021. Instituto SoudaPaz. <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/policia/uso-da-forca/?show=documentos#6374-2>
- Risso, M. I. (2014). Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective (1). 3(1), Article 1. <https://doi.org/10.5334/sta.do>
- Sánchez Torres, F. J., Espinosa, S., & Rivas Gamboa, Á. (2003). ¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002. <http://hdl.handle.net/1992/8536>
- Sanjurjo, D. (2020). Violencia armada y proliferación de armas en América Latina. *Diálogo Político*. <https://dialogopolitico.org/edicion-especial-2020-seguridad/violencia-armada-y-proliferacion-de-armas-en-america-latina/>
- Selicani, V. (2024, January 26). Estado de SP fecha 2023 com a menor taxa de homicídios da história. *Governo Do Estado De São Paulo*. <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/estado-tem-queda-recorde-de-homicidios-e-fecha-2023-com-a-menor-taxa-da-historia/>
- Solmirano, C. (2023, mayo 15). Behind a Rise in Latin America's Violent Crime, A Deadly Flow of Illegal Guns. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/behind-a-rise-in-latin-americas-violent-crime-a-deadly-flow-of-illegal-guns/>
- The Economist. (2024). Democracy Index 2023. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Zechmeister, E. J., & Lupu, N. (2019). Pulse of Democracy. LAPOP. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19-AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf
- Infobae. (2023, enero 2). Bogotá terminó el 2022 con la menor cantidad de homicidios desde 1962: estas son las cifras. Infobae. <https://www.infobae.com/america/colombia/2023/01/02/bogota-termino-el-2022-con-la-menor-cantidad-de-homicidios-desde-1962-estas-son-las-cifras/>

Agradecimientos

Este documento fue escrito por Tamara Taraciuk Broner, directora del Programa sobre Estado de derecho del Diálogo Interamericano, con apoyo en la investigación y elaboración de Daniel Caballero, asociado senior, y Guzman Pérez y Sofía Lopes, pasantes del Programa. Algunas secciones reflejan material elaborado por el Programa en el marco de nuestro proyecto sobre seguridad pública en la región.

El Programa sobre Estado de derecho agradece a la Fundación JL, a la Fundación Ford, a Luminate y a Rockefeller Brothers Fund por el apoyo a nuestro trabajo en esta materia.

Este documento es un producto del Diálogo Interamericano. Las opiniones y recomendaciones en él contenidas son de las y los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores, el personal o los miembros del Diálogo Interamericano ni de sus socios, donantes, y/u otras instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una institución imparcial, comprometida con la independencia intelectual, transparencia y responsabilidad. Ocasionalmente invitamos a nuestros donantes a participar de nuestras actividades, pero el trabajo del Diálogo Interamericano no está influenciado de ninguna forma por sus donantes. Nuestros donantes no tienen ningún control sobre lo escrito, la metodología, el análisis, o los resultados de las labores de investigación del Diálogo.



www.thedialogue.org

Diálogo Interamericano
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Tel: +1 202-822-9002