



EL RETORNO A LA MANO DURA: MÁS SEGURIDAD, ¿MENOS DEMOCRACIA?

Una evaluación de las políticas de seguridad en El Salvador, Guatemala y Honduras



INFORME CONSOLIDADO

ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, JUNIO 2024

Este estudio es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

© 2024. Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)

Tegucigalpa M.D.C.; Honduras

Teléfono: (504) 2257-3287

www.asjhonduras.com

Autores: Andreas R. Daugaard, Edgar Aguilar, Edgardo A. Amaya Cóbar, Jaime Martínez Ventura, Javier Monterroso Castillo y Mario A. Romero.

Ánalisis de datos y revisión: Ángel Rodríguez, José C. García y Óscar Castillo.

Se permite la reproducción total o parcial de este informe, citando la respectiva fuente.

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	METODOLOGÍA.....	6
III.	POLÍTICAS DE MANO DURA EN PAPEL, DISCURSO Y PRÁCTICA.....	7
III.I.	EL SALVADOR: ¿UN ÉXITO, UNA VIOLACIÓN SISTÉMICA O AMBOS?.....	8
III.II.	HONDURAS: ¿UNA COPIA DÉBIL DE Bukele?	12
III.III.	GUATEMALA: ¿UN CAMINO DIFERENTE?	14
IV.	RESULTADOS E IMPACTOS DE LA MANO DURA.....	16
IV.I.	CAPACIDAD E INCIDENCIA CRIMINAL.....	16
IV.II.	IMPACTOS EN DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	20
V.	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....	22
VI.	BIBLIOGRAFÍA	27

I. INTRODUCCIÓN

“Que haya justicia, que pague quien debe, que salgan los inocentes y que no vuelvan las pandillas”

Habitante de Soyapango, El Salvador, que ha experimentado la opresión por las pandillas, así como la detención injusta de sus vecinos

La dinámica del crimen organizado en el Triángulo Norte de Centroamérica está cambiando rápidamente¹ y los gobiernos están tomando medidas drásticas para contrarrestarla. Los grupos criminales organizados han ido evolucionando en cuanto a su estructura, capacidad y tipos de delitos que cometen. El estudio “Impuesto de guerra: el fenómeno de la extorsión y la respuesta estatal en Honduras”, publicado en 2022 por la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), evidenció cómo estructuras como la MS-13 han logrado evolucionar de una pandilla de calle hacia una cuasimafia que controla barrios y colonias, se adueña de negocios a gran escala e incluso cuenta con la capacidad de infiltrar instituciones del Estado. (Daugaard, Aguilar y D'Aubuisson 2022). En respuesta, los gobiernos han emprendido cambios severos en sus políticas de seguridad en los últimos cinco años, revisitando las políticas de Mano Dura del inicio de siglo.

Los ojos del mundo están sobre El Salvador². El 27 de marzo de 2022, el gobierno decretó un Régimen de Excepción (Amnistía Internacional 2023) y al mes de junio de 2023 se reportan 80,500 personas encarceladas (Asamblea Legislativa 2024), lo cual lo convirtió en el país con la mayor tasa de encarcelamiento per cápita en el mundo. Esto ha sido controversial y la opinión internacional está dividida entre quienes quieren replicar el “modelo” y quienes lo han criticado y denunciado porque consideran que se han violado derechos humanos, incluyendo garantías judiciales básicas (Human Rights Watch, Cristosal 2022). Por su parte, Honduras ha tomado pasos que parecen réplicas de lo que se hizo en El Salvador; sin embargo, según estudios anteriores los resultados han sido cuestionables, en el mejor de los casos (ASJ 2024). En Guatemala se decretaron varios estados de excepción durante la gestión del expresidente Alejandro Giammattei y el país ha experimentado un debilitamiento del Estado de derecho

¹ Un ejemplo de ello es que, en sus inicios “la recolección del dinero de la extorsión era mediante miembros activos o simpatizantes de las pandillas, hoy en día las nuevas tendencias de formas de extorsión se realizan mediante depósitos bancarios y medios digitales, rifas clandestinas, compras forzadas de bienes o servicios”, entre otros, (Daugaard, Aguilar and D'Aubuisson 2022).

² Vea por ejemplo (Carlson 2024).

INFORME CONSOLIDADO

en los últimos años (CIDH 2023). No obstante, el nuevo presidente Bernardo Arévalo (2024)³ ha prometido otro camino y quiere desligarse de modelos de seguridad como el implementado por Bukele en El Salvador.

En este contexto, es pertinente evaluar las estrategias de seguridad y su implementación, así como sus resultados en cuanto al crimen y efectos adversos como el debilitamiento al Estado de derecho y la democracia. Creemos que este estudio da pautas para encontrar un camino donde podemos tener más seguridad sin sacrificar la democracia.

Este documento se desarrolló como parte del proyecto “El retorno a la mano dura: más seguridad, ¿menos democracia?”, llevado a cabo de enero a mayo de 2024. El proyecto culminó con la elaboración de tres informes sobre la “mano dura” en Honduras, El Salvador y Guatemala. Este documento es un informe consolidado que resume los hallazgos clave y realiza una comparación entre las estrategias, su implementación y los resultados de cada país.

Este estudio consiste en una metodología resumida, seguido por una evaluación de las políticas de “mano dura” en papel, discurso y práctica de cada país. Luego, sigue una sección que compara los resultados e impactos más amplios de las políticas de seguridad. Finalmente, esto lleva a una sección de conclusiones con un especial énfasis en las lecciones aprendidas que puedan guiar los esfuerzos de creación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad en la región y más allá.

Fotos de tratamiento de reos en El Salvador y Honduras. ¿Un ejemplo de la exportación del modelo operativo y comunicacional de Bukele hacia Honduras?



Fuentes: Honduras (izquierda): La Prensa⁴ y El Salvador (derecha): CNN⁵.

³ Guatevisión. Entrevista a candidato presidencial del Partido Semilla, Bernardo Arévalo, del 25 de mayo 2023.

⁴ La Prensa, 7 de Julio 2023, a los reos en Honduras les recortaron el sueño, la comida y el agua: ONU, disponible en: <https://www.laprensa.hn/honduras/honduras-recortan-sueno-comidaagua-reos-carceles-onu-PO14293095>

⁵ CNN, 24 de abril 2023, El gobierno de Honduras dice que no busca imitar las medidas de Bukele en El Salvador para controlar sus centros penales, disponible en: [Honduras dice que no busca imitar las medidas de Bukele en El Salvador para sus centros penales \(cnn.com\)](https://www.cnn.com/2023/04/24/americas/honduras-bukele-prison-measures-intl/index.html)

II. METODOLOGÍA

¿Cómo se están aplicando las políticas de "mano dura" y de estado de excepción en Honduras, El Salvador y Guatemala como respuesta a la violencia y la inseguridad? y ¿cómo afecta esto a la democracia y al Estado de derecho? Esta es la pregunta que deseamos responder por medio de este estudio. Es una pregunta compleja, amplia y la respuesta puede ser política y socialmente sensible. Para abordarla de manera efectiva, hemos formulado cuatro subpreguntas que guiarán la recopilación y el análisis de información en este documento:

1. **ESTRATEGIAS DECLARADAS:** ¿Cuáles son las estrategias declaradas de lucha contra la delincuencia en cada país, tal como se comunican en documentos oficiales, conferencias de prensa o en las redes sociales?
2. **IMPLEMENTACIÓN:** ¿En qué medida se están aplicando las estrategias y de qué manera difiere lo implementado en práctica de las estrategias declaradas?
3. **RESULTADOS:** ¿Cuáles son los resultados medibles de las estrategias, incluidas las estadísticas sobre delincuencia en general y el comportamiento de delitos específicos como homicidios y extorsión, así como la percepción o aprobación de las estrategias de seguridad?
4. **IMPACTOS ADVERSOS:** ¿Cuáles son algunos ejemplos del efecto más amplio de la aplicación de las estrategias de seguridad sobre la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en cada país?

La investigación se desarrolló en cuatro etapas:

- **ANÁLISIS DOCUMENTAL:** La primera etapa incluye un análisis documental en el cual se recopilaron y analizaron 315 obras de literatura y artículos periodísticos existentes sobre seguridad desde el año 2000, con un énfasis en los últimos cinco años.
- **ANÁLISIS DE DISCURSOS:** La segunda etapa consistió en un análisis de cinco discursos en cada país en los cuales se examina las propuestas de políticas de seguridad de presidentes y ministros clave, los resultados y las justificaciones de las estrategias se están priorizando en las narrativas oficialistas.
- **ANÁLISIS DE DATOS:** La tercera etapa comprende un análisis de datos desarrollado con el fin de comprender aspectos de la implementación y el efecto más amplio de las políticas de seguridad en los ciudadanos que se ven impactados por estas políticas incluyendo particularmente datos sobre incidencia criminal, capacidad y recursos, indicadores relacionados a la democracia, así como datos de percepción pública.
- **ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD:** La cuarta y última etapa comprende el desarrollo de entrevistas con ciudadanos impactados directamente por las políticas de seguridad, funcionarios públicos que las implementan y otros grupos relevantes como analistas y representantes de sociedad civil, en total se realizaron 51 entrevistas. Estas se llevaron a cabo con el fin de llenar los vacíos de conocimiento identificados en las etapas anteriores por medio de perspectivas de grupos diversos.

Los informes completos por país contienen una descripción más completa de la metodología, la conceptualización de "mano dura", así como los resultados y el análisis presentados en este documento.

¿Qué entendemos por "mano dura"?

Mano dura es una acción política que comprende el uso de medidas punitivas populistas -incluyendo el uso inadecuado, excesivo del sistema penal- a veces extralegales, que implementan los Estados como respuesta a diversas demandas sociales genuinas o artificialmente creadas, que tienen como denominador común la percepción de inseguridad y miedo al crimen, esto, en detrimento de otras alternativas de políticas de intervención.

Conceptualización creada en el marco de este proyecto de investigación.

III. POLÍTICAS DE MANO DURA EN PAPEL, DISCURSO Y PRÁCTICA

Gráfico 1: Síntesis comparativa del marco legal y político de “mano dura”



III. I. EL SALVADOR: ¿UN ÉXITO, UNA VIOLACIÓN SISTÉMICA O AMBOS?

Los ojos del mundo están puestos sobre El Salvador. Políticos de alrededor del mundo resaltan el éxito y hacen campañas donde prometen replicar el “modelo Bukele.” Por ejemplo, el ex designado presidencial de Honduras, Salvador Nasralla, en un programa de televisión dijo: “Yo voy a darle al pueblo hondureño seguridad. Voy a implementar las mismas políticas que implementó Nayib Bukele en El Salvador para que no haya más extorsión. Voy a ser mano dura con el crimen...” (Nasralla 2024). Por otro lado, países como Argentina también toman nota. Su ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, manifestó en redes sociales con motivo de su visita a El Salvador en junio de 2024 que “este es el camino. Duro contra los criminales...” (Bullrich 2024). El presidente Bukele es frecuentemente destacado como el presidente más popular de Latinoamérica (Gallup 2024) y el controversial y conocido periodista estadounidense Tucker Carlson expresó recientemente que “El presidente Nayib Bukele salvó a El Salvador. Puede que tenga el plan para salvar el mundo” (Carlson, X 2024). **Pero, ¿en qué exactamente consiste el “modelo Bukele” y podrá ser replicado en otros países?**

Previo a Bukele, El Salvador ha venido implementando iniciativas de “mano dura” desde el inicio del milenio, con variados niveles de intensidad. Los resultados han sido mixtos en el mejor de los casos y El Salvador venía compitiendo por el título del “país más peligroso del mundo” con su país vecino Honduras, debido a los altísimos niveles de homicidios.

Cuando Bukele entró en la escena de la política nacional como presidente en 2019, hubo un desgaste político de los partidos tradicionales y un anhelo fuerte de un cambio real en materia de seguridad, la cual Bukele logró capitalizar por medio de una estrategia de comunicación cuidadosamente planificada y eficientemente implementada. Las políticas de seguridad declaradas por el gobierno de Bukele incluyen principalmente el Plan de Control Territorial (PCT) y el Régimen de Excepción que a la fecha de publicación de este informe lleva más de dos años en vigencia. El PCT no fue presentado como un documento público, sino que fue lanzado por partes por medio de comunicaciones oficiales. Algunos policías entrevistados para este estudio indicaron que “el plan era más un eslogan que un plan real y que se ha ido improvisando durante el tiempo”.

A través de entrevistas a profundidad con policías que colaboraron en la implementación del régimen, ciudadanos que viven en las zonas donde se aplicó y analistas, hemos logrado identificar los siguientes elementos clave de la implementación práctica de esta medida:

Pasos operativos clave del “modelo Bukele”⁶

- I. Base de datos de presuntos pandilleros:** Desde la primera ola de iniciativas de “mano dura” al inicio del milenio, autoridades en El Salvador han estado alimentando diferentes bases de datos donde presuntos pandilleros han sido “fichados.” Según una persona entrevistada, esto incluye

⁶ Es imperativo resaltar que estos pasos no necesariamente figuran en documentos públicos, sino que es una síntesis de las declaraciones de policías que implementaban la estrategia y ciudadanos que los experimentaron. Por tanto, puede haber elementos exagerados o que fueron realizados en algunos casos, y no en la mayoría. Sin embargo, consideramos que es una descripción bastante útil de los pasos que podría ser ampliado y precisado en mayor detalle en futuros estudios.

programas benéficos del gobierno hacia comunidades con presencia de grupos criminales, donde personas sospechosas de ser pandilleros fueron registrados, mientras se les daba beneficios a sus hijos, por ejemplo. Además de los fichajes, otra fuente de ingreso de datos fueron los diagnósticos de factores de riesgo del modelo de policía comunitaria, que incluían desde personas afines a pandillas, hasta personas problemáticas o generadoras de problemas de convivencia. Varias bases de datos fueron integradas y utilizadas como elementos fundamentales de la estrategia de persecución de las pandillas.

2. **Caza sistemática:** A partir de la base de datos, la inteligencia policial lideró esfuerzos conjuntos entre la Policía y el Ejército para localizar y detener sistemáticamente a todas las personas que figuraban en dicha base. Sin embargo, la persecución no se limitó a los enlistados, sino que también incluyó a una cantidad significativa de personas sospechosas por otras razones o, según los entrevistados, a personas sin ningún fundamento.
3. **Secretividad:** La información sobre las operaciones, su locación y el tiempo de ejecución fue manejada con altísimos niveles de secretividad. Por ejemplo, un policía que participó en la intervención en Soyapango mencionó que fueron convocados a las 2:00 a.m., sin ningún preaviso y que la información sobre la operación fue compartida con los oficiales en partes y hasta en el último momento posible.
4. **Efecto sorpresa:** Debido al nivel de secretividad, se logró realizar los operativos masivos con un efecto sorpresa: los pandilleros no sospechaban y, por tanto, no estaban preparados para defenderse o escapar.
5. **Estrategia de contención por medio de “cercos”:** Se identificaron ciertas zonas sospechosas de tener alta presencia de maras y pandillas y con el nivel de secretividad y el efecto sorpresa arriba descrito, se crearon los así llamados “cercos” que consistían en presencia pesada de las Fuerzas Armadas rodeando todos los puntos de entrada y salida de las zonas en cuestión. Esta estrategia es parecida a la estrategia de concentración dinámica utilizado previamente en otros países alrededor del mundo (Kleiman 2009). Los cercos fueron implementados en varias zonas del país por prolongados períodos de tiempo. Las personas que entraban y salían eran revisadas rutinariamente para controlar especialmente que ninguna persona que figuraba en la base de datos antes mencionada, o que por otra razón fuera sospechosa de ser pandillero, no lograra salir. El “cerco” establecido en el municipio de Soyapango, que fue analizado como un estudio de caso del presente informe, duró más de un año, aunque con niveles variantes de intensidad del control ejercido sobre los que entraban y salían (Diario El Salvador 2023).⁷
6. **Allanamientos casa por casa:** Dentro de las zonas contenidas por el “cerco” se realizaban allanamientos sistemáticos de viviendas, negocios y cualquier lugar que podría servir como escondite para pandilleros. Según el testimonio de policías que participaron en el operativo, los militares guardaban el “cerco” mientras los policías fueron los responsables de los allanamientos. Los grupos de policías, acompañados de un agente de inteligencia policial, entraban en las casas, revisaban a las personas, a veces desnudándoles por completo, revisaban las viviendas, los documentos de estas y verificaban por medio de los documentos de identidad si la persona figuraba en la base de datos. Las personas que figuraban en la base de datos, o mostraban algún rasgo sospechoso, como tener un tatuaje relacionado con pandillas, fueron detenidas en el momento.

⁷ Según vecinos, el “cerco” también implicó otras formas de control social como la intromisión en la vida comunitaria, la apropiación de los bienes de la comunidad y perfilamiento de los vecinos de la zona para descartar que fuesen pandilleros o afines.

7. Uso de cuotas de detenciones: Uno de los elementos preocupantes mencionados por los policías entrevistados es la asignación de cuotas diarias de detenciones. Un policía mencionó que su grupo, compuesto por aproximadamente diez policías, tenía la obligación de detener al menos a diez pandilleros cada día al inicio de la operación en Soyapango. Según el policía entrevistado, esto llevó a que se detuviera a muchas personas de forma arbitraria solo para cumplir con la cuota establecida.

Otras condiciones que se consideran claves para la realización del modelo:

- 1. Consistencia, persistencia y determinación:** En gran medida, las políticas y acciones concretas que formaron parte del “modelo Bukele” no fueron nuevas, sino que fueron implementadas también por gobiernos anteriores. Sin embargo, nuestro análisis nos indica que el gobierno salvadoreño logró consolidar estas políticas e implementarlas con una consistencia, determinación y persistencia nunca antes vista. Hubo una voluntad política muy fuerte que no se soltaba hasta haber cumplido la meta.⁸
- 2. Concentración de poder:** En un primer momento, su capacidad comunicacional le permitió acumular créditos políticos para obtener preferencias y apoyo popular, desgastar fuertemente a la oposición, a la que, además, ahogó financieramente para eliminar competencia (La Prensa Gráfica 2023). Para lograr las detenciones masivas, sin el riesgo de que las personas detenidas fuesen puestas en libertad rápidamente, fue necesario cambiar las reglas del juego, omitiendo garantías judiciales y teniendo control absoluto de las instituciones del Estado (Revista Elementos 2023). Para lograr hacer las maniobras legales institucionales de concentración de poder, Bukele dependía de un respaldo popular significativo, el cual construyó por medio de una eficiente estrategia de comunicación que capitalizó los mínimos y medianos rendimientos de gobiernos anteriores.
- 3. Negociación con pandillas:** Ha sido documentado que gobiernos salvadoreños anteriores han negociado con las pandillas. Tradicionalmente, los gobiernos prometieron beneficios a cambio de reducciones en las tasas de criminalidad y apoyo en elecciones (Revista Elementos 2021). El gobierno de Bukele no es la excepción, ya que el medio digital El Faro demostró una cronología del pacto de Bukele con las pandillas con evidencias como fotos y audios en donde se comprueba que “las primeras negociaciones entre el entorno de Bukele y las pandillas ocurrieron en 2014, cuando aún era candidato a alcalde de la capital” (El Faro 2023). Así mismo, argumentan que “cuando Bukele llegó a la Presidencia en 2019 fue cuando aparecieron las evidencias más contundentes de su pacto con pandillas” (El Faro 2023). Una de las teorías frecuentemente mencionadas por expertos y analistas salvadoreños es que el gobierno negoció con los cabecillas para lograr que “traicionaran las bases”. El análisis indica que, el gobierno libera o da privilegios a los cabecillas a cambio de información y colaboración por parte de los cabecillas para lograr las detenciones masivas.⁹ Esto ha sido sustentado a través del desarrollo de las entrevistas clave.

⁸ Sin embargo, a más de dos años del régimen y de su gran impacto sobre las pandillas y la violencia en general, el gobierno sostiene como justificación recurrente la existencia de pandilleros aún en libertad o el posible resurgimiento de grupos pandilleriles en generaciones más jóvenes, prolongando la suspensión de derechos de manera indefinida. Es decir, una vez alcanzada la meta, la prolongación obedece a otras razones, la principal es el clima de incertidumbre en la población como una medida de intimidación, y la amenaza de la discrecionalidad en el actuar de las autoridades.

⁹ ASJ recomienda profundizar más en este análisis.

INFORME CONSOLIDADO

4. **Capacidad, recursos y lealtad de las instituciones:** El presidente Bukele obviamente no lo pudo haber logrado solo, sino que dependía de fuerzas de seguridad capaces y altamente motivadas. El Salvador tiene una tasa de 433 de policías por cada 100 mil habitantes, mucho más alta que la de Honduras (184) y Guatemala (236) (Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala, Secretaría de Seguridad de Honduras, La Prensa Gráfica de El Salvador 2023) y según un oficial del ejército entrevistado para este estudio se han implementado varios mecanismos para asegurar la lealtad de los elementos, como bonos favorables complementarios al salario y sanciones muy fuertes ante muestras de desobediencia y tolerancia a los abusos cometidos.

Este estudio también analizó el discurso oficial, el cual ha sido una clave del éxito en el caso salvadoreño. El gobierno ha logrado obtener una amplia aprobación popular de su política de seguridad, tanto por sus resultados, como por la masiva propaganda que la rodea, este es un elemento fundamental de la estrategia de seguridad: la división entre los buenos y los malos, y la identificación de enemigos: primero pandilleros y luego en menor grado la comunidad internacionales y ONGs a quienes acusa de preocuparse solamente por los derechos de los criminales.

De igual forma, ha realizado una integración entre objetivo y método: los que están en contra de los métodos de Bukele están a favor de las pandillas. Por otro lado, también se utiliza la figura de religión o figura de Dios para dar a entender que quienes critican al presidente van en contra de Dios.

En resumen, su estrategia se basa en comunicar y convencer con efectividad, lo cual requiere un importante frente de “replicadores” o cuentas amplificadoras, bloqueo de las fuentes de información que permitan contrastar o verificar (no hay acceso público a datos oficiales lo cual dificulta evaluar resultados objetivamente), así como el establecimiento de fuente única a las vocerías del gobierno como el presidente y sus ministros.

El limitado acceso a información pública en El Salvador es un tema que también restringe la participación ciudadana. En el marco de la presente investigación, el equipo técnico de ASJ realizó solicitudes de información públicas mediante los canales oficiales a las instituciones correspondientes; sin embargo, estas instituciones no facilitaron la mayoría de la información solicitada, argumentando que estaba en reserva.

Tabla N.º I. Resumen de solicitudes de información realizadas

N.º	Institución obligada	Fecha de la solicitud	# de indicadores solicitados	Se obtuvo la información (Sí/No)	Detalle de respuesta
1	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	20/03/2024	5 indicadores solicitados	No	0 indicadores respondidos
2	Ministerio de la Defensa Nacional	19/03/2024	2 indicadores solicitados	No	2 indicadores bajo reserva
3	Consejo Nacional de la Primera, Infancia, Niñez y Adolescencia	19/03/2024	4 indicadores solicitados	No	2 indicadores información confidencial 2 indicadores que no les compete contestarlos

N.º	Institución obligada	Fecha de la solicitud	# de indicadores solicitados	Se obtuvo la información (Sí/No)	Detalle de respuesta
4	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	19/03/2024	2 indicadores solicitados	Sí	2 indicadores contestados
5	Dirección General de Centros Penales	19/03/2024	3 indicadores solicitados	No	3 indicadores sin respuesta
6	Fiscalía General de la República	19/03/2024	2 indicadores solicitados	No	1 indicador bajo reserva 1 indicador disponible públicamente
7	Fiscalía General de la República	19/03/2024	3 indicadores solicitados	No	3 indicadores no existen documentos que contengan la información solicitada
8	Policía Nacional Civil	20/03/2024	4 indicadores solicitados	No	4 indicadores bajo reserva

Asimismo, con el fin de contrastar las historias y alegaciones hechas por los entrevistados, se hicieron solicitudes de entrevistas a las autoridades relacionadas con el diseño e implementación de las políticas de seguridad; sin embargo, el gobierno no contestó.

III.II. HONDURAS, ¿UNA COPIA DÉBIL DE Bukele?

En este estudio rastreamos las políticas de “mano dura” desde su primera ola al inicio del milenio y con un especial enfoque en los últimos cinco años. Encontramos que los cimientos de estas políticas fueron creados en 2003 con la reforma a la tipificación y sanción del delito de asociación ilícita, mediante el decreto 117-2003 conocido como Ley Antimaras y con la aplicación de una política general de persecución a las maras y pandillas, que se convirtieron en el principal objetivo. Sin embargo, varios estudios (Bergman, 2018; Cruz y Durán-Martínez, 2016) señalan que **los esfuerzos fueron contraproducentes en el sentido de que consolidaron las estructuras de las pandillas en vez de desmantelarlas**. El período coincide con un crecimiento en la tasa de homicidios que llegó a ser la más alta del mundo en 2012.

El período posterior al golpe de Estado en 2009 hasta 2022 es caracterizado por una dinámica compleja y dualista con reformas progresistas y en paralelo acciones con fines perversos. Por un lado, se tomaron medidas positivas para fortalecer las políticas de seguridad y Estado de derecho mediante la creación de la Secretaría de Derechos Humanos, el Convenio con Transparencia Internacional, la creación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y mayores asignaciones de recursos y personal a las instituciones de justicia. Por otro lado, el período culminó con la extradición y condena del expresidente Juan Orlando Hernández (2014-2022) acusado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de “proteger y enriquecer a

INFORME CONSOLIDADO

narcotraficantes (...) y abusar de las instituciones hondureñas, incluyendo la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, para proteger y crecer su conspiración".¹⁰ Durante este período se aplicó un enfoque militarista a través de la creación de la Policía Militar del Orden Público (PMOP) y la Fuerza Nacional Antiextorsión (FNA) que luego se convirtió en la Fuerza Nacional Anti-Maras y Pandillas (FNAMP). Esto fue cuestionado por organizaciones de derechos humanos como un retroceso negativo, ya que consideraban que “no se puede continuar con una Policía Militar que no está entrenada para hacer tareas de Policía Civil, porque los riesgos de violaciones a derechos humanos son altos” (PIB Honduras 2022). Así también, la creación del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que permitió por un lado coordinar esfuerzos previamente fragmentados de diferentes instituciones y, por otro lado, se utilizó para concentrar el poder para fines perversos. Los resultados posteriores a este período también son mixtos: se logró una reducción histórica en la tasa de homicidios y al mismo tiempo se cooptaron instituciones del Estado que facilitaron acciones ilícitas.

Esa dualidad marca el contexto en el que entra el gobierno de la presidenta Xiomara Castro, que prometió un cambio radical a través de una “refundación,” lo cual resonó con los votantes, quienes estaban hartos de la gestión del controversial expresidente Hernández. En su campaña y discurso de inauguración, Castro buscó crear unión al referirse constantemente al “pueblo”, al respeto por el ser humano, a la seguridad ciudadana y a los derechos humanos. Sin embargo, su discurso también enajena y divide al país entre aquellos que apoyan la refundación y los que se oponen a ella. Castro describe el país que heredó como una nación en bancarrota y una dictadura, y promete hacer rendir cuentas hacia “aquellos responsables de que la imagen de nuestro país esté por los suelos”.

En cuanto a políticas de seguridad, Castro utiliza el concepto de seguridad ciudadana, prometiendo una Policía más cercana a la ciudadanía, disciplinada y fraterna. También se compromete a hacer justicia para ambientalistas como Berta Cáceres y a luchar contra la violencia hacia las mujeres. Su discurso se enfoca fuertemente contra la corrupción y la impunidad, y ofrece instalar la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH) con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En su discurso de inauguración y los demás discursos analizados en este estudio, la presidenta no menciona la “mano dura” ni las maras y pandillas. Directamente no se mencionó la desmilitarización en el discurso de inauguración; sin embargo, fue una parte clave de su plan de gobierno. (Surcos Digital 2022)

Al inicio de su mandato, el gobierno de Castro comienza su agenda reformista y toma varios pasos para desmilitarizar. El 10 de marzo de 2022 el gobierno remueve a las Fuerzas Armadas de los centros penitenciarios (La Prensa 2022) y los entrega a la Policía Nacional. Desarticula la Fuerza Nacional Anti-Maras y Pandillas (FNAMP) en julio de 2022 (El Heraldo 2022) y crea oficialmente la nueva Dirección Policial Anti-Maras y Pandillas contra el Crimen Organizado (DIPAMPCO) a partir del 10 de agosto 2022 (Policía Nacional 2023). Sin embargo, estas acciones parecen haber sido apresuradas y toscamente manejadas. Tras la desarticulación de la FNAMP en julio de 2022, el sector empresarial, especialmente el sector transporte, denunció que la extorsión había salido del control gubernamental (Proceso Digital 2022).

¹⁰ United States Attorney's Office, (2024), Juan Orlando Hernandez, Former President Of Honduras, Convicted In Manhattan Federal Court Of Conspiring To Import Cocaine Into The United States And Related Firearms Offenses, disponible por medio de: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/juan-orlando-hernandez-former-president-honduras-convicted-manhattan-federal-court>

Esto llevó a la presidenta a convocar una conferencia de prensa el 24 de noviembre del mismo año, donde adoptó una narrativa y política de seguridad que contrasta con su promesa de campaña. Declaró una “guerra contra la extorsión” y anunció un estado de excepción, vigente desde el 6 de diciembre y que continúa hasta la fecha de publicación este informe. Este anuncio se acompañó de un plan antiextorsión con elementos fundamentales para mejorar **el combate a la extorsión**.

Medio año después, una horrífica masacre de 46 mujeres en la Penitenciaría Nacional Femenina de Adaptación Social (PNFAS) llevó a la presidenta a destituir al ministro de Seguridad, Ramón Sabillón, y a entregar el manejo de los centros penitenciarios nuevamente a las Fuerzas Armadas a partir del 1 de julio de 2023. (Heraldo 2023). **Es decir, solamente un año con cuatro meses después de haber comenzado el proceso de desmilitarización, el gobierno abandona su promesa de campaña y continúa la militarización de la seguridad pública implementada por gobiernos anteriores.**

En Honduras se observa una diferencia casi diametralmente opuesta entre las políticas de seguridad prometidas y las que se han implementado, así como entre el discurso en la toma de posesión y el discurso aplicado a mitad de la gestión de la presidenta Castro. Durante un tiempo de solo 16 meses, la estrategia de seguridad tomó un giro de 180 grados desde: **1) una visión de policía comunitaria, 2) énfasis en derechos humanos y 3) desmilitarización.** Esta apuesta oficial se convirtió en: **1) un enfoque de remilitarización y 2) la aplicación de la suspensión de derechos fundamentales, la más notable en la historia moderna del país desde el retorno de la democracia en 1982, por medio del estado de excepción prolongado desde diciembre 2022 hasta la fecha de publicación de este informe.**

III.III. GUATEMALA, ¿UN CAMINO DIFERENTE?

Guatemala ha tenido una historia ambigua en cuanto a las políticas de “mano dura”. Medidas punitivas han sido frecuentemente citadas en campañas y discursos, pero en menor grado se han materializado en políticas oficiales y no han dictado las reformas legales e institucionales observadas en el país en las últimas dos décadas.

Al inicio del siglo, mientras Honduras y El Salvador implementaron la primera ola de “mano dura”, en Guatemala no se materializaron de la misma forma. Por ejemplo, la iniciativa de ley antipandillas fue bloqueada por el Congreso y por tanto no se hizo ley. Se implementó el “plan escoba”, pero con muy limitado efecto. **En vez de lograr las reformas legales y políticas oficiales, los gobiernos implementaron lo que hemos denominado una política subterránea de “mano dura”.** Según un informe de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, hasta 1,042 casos tuvieron características de ser ejecuciones extrajudiciales sólo en el período de enero a agosto de 2007. Entonces, ocurrió el momento crítico del asesinato de tres parlamentarios salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacen), que en parte motivó la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), quien en su inicio tuvo como principal objetivo investigar a Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), debido al contexto generalizado de ejecuciones extrajudiciales.

Guatemala pasó un período, de 2008 a 2015, de implementación de leyes y fortalecimiento institucional, promovidas por la sociedad civil, con el apoyo internacional del CICIG. Observamos una importante

INFORME CONSOLIDADO

producción legislativa en esta materia y una sensible mejoría de la coordinación entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público, lo que unido a una inversión en tecnología para análisis pericial y escuchas telefónicas permitió mejorar la eficiencia de la persecución penal y, como consecuencia de lo anterior, un descenso importante en los índices de violencia homicida.

Sin embargo, posterior al período de reformas, siguió un período tumultuoso con la destitución de la CICIG y un discurso fuerte de “mano dura”. El discurso de inauguración de Giannmatei fue emblemático. Las maras y pandillas fueron descritas como “lacras que nos extorsionan” y “antisociales”, y se prometió pasar una ley para tipificar a pandilleros como terroristas. Giannmatei no se pronuncia específicamente en contra de los derechos humanos, pero menciona como problema que los policías hoy en día tienen miedo a usar sus armas, lo cual se puede interpretar como que el marco legal vigente no permite acciones contundentes contra pandilleros. Sin embargo, también se observa un divorcio entre el discurso y las acciones implementadas, ya que no se lograron implementar las reformas propuestas. En la práctica, la acción más parecida a la “mano dura” fueron los patrullajes compartidos entre policías y militares que se habían venido haciendo desde antes de su gestión y una serie de estados de excepción de duración corta y focalizada.

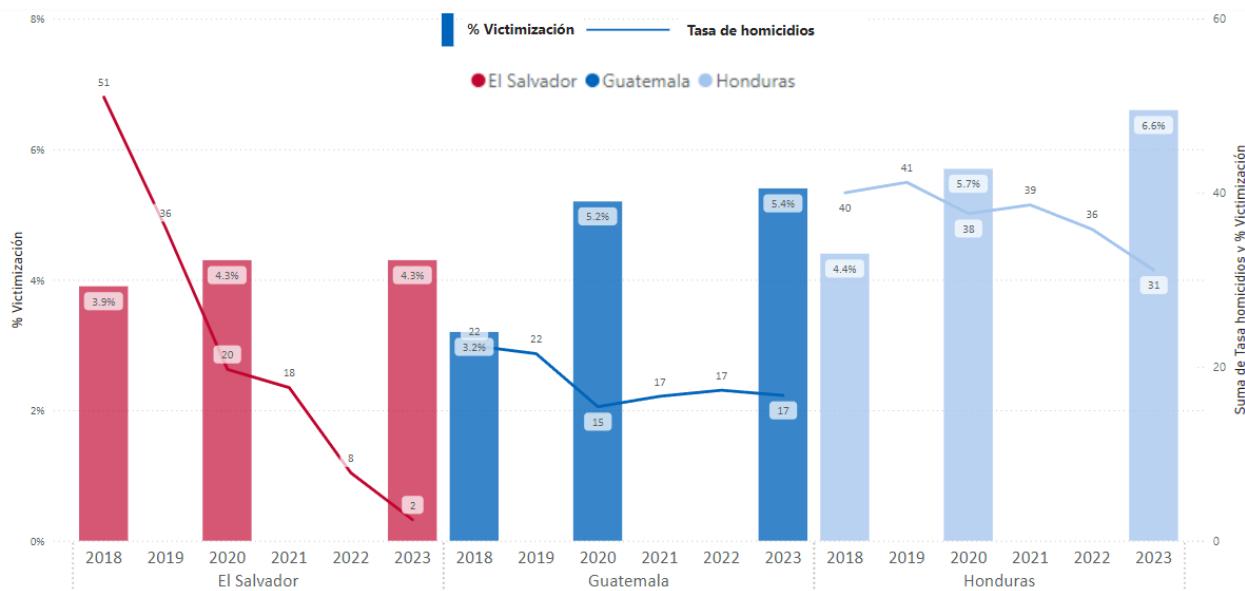
Es en este contexto que entra el nuevo presidente Bernardo Arévalo en 2024, quien promete no sólo un cambio a las políticas de los gobiernos anteriores, sino que también promueve una agenda distinta a la del popular presidente del país vecino: Nayib Bukele. Arévalo ofrece una agenda de reformas de seguridad encaminadas a recuperar el control territorial y penitenciaria a través de las herramientas de inteligencia e investigación que ya existen. Promete integrar 12 mil nuevos policías durante sus cuatro años de gobierno, expandir la capacitación de los agentes de policía de seis meses a tres años, mejorar el equipo, el salario y las condiciones, entre otras medidas. Más allá de Arévalo, también el ministro de Gobernación marca una distancia del “modelo Bukele”, el cual describe como una “pesca de atún con una red que agarra no sólo el atún sino muchas otras cosas”.

IV. RESULTADOS E IMPACTOS DE LA “MANO DURA”

IV. I. CAPACIDAD E INCIDENCIA CRIMINAL

Todos los países muestran tendencia de disminución significativa de homicidios, mientras **El Salvador se destaca por la reducción más notable de 49 puntos, según los datos oficiales.** En cambio, los otros dos países han mostrado reducciones de 9 puntos en el caso de Honduras y 5 en el caso de Guatemala. Aunque su tasa de homicidios ha disminuido, Honduras destaca como el país más mortífero en 2023, con casi el doble de homicidios de Guatemala y 15 veces los homicidios de El Salvador, en proporción al tamaño de su población.

Gráfica 2. Tasas de homicidio y porcentajes de victimización general por delitos¹¹



Fuentes: Tasas de homicidio: InSightCrime, Porcentajes de victimización: Latinobarómetro.¹²

Para el caso de El Salvador, es necesario resaltar que los datos de los últimos años son cuestionables. Por un lado, los datos están siendo manejados con una opacidad nunca antes vista. También se ha dado a conocer que, por ejemplo, las muertes que se dan dentro de los centros penitenciarios han sido excluidas de la estadística (France 24 2023). Con esto, no queremos decir que la reducción en la violencia en El

¹¹ Latinobarómetro no tiene datos disponibles para 2019, 2021 y 2022.

¹² La pregunta fue formulada de la siguiente manera: ¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito en los últimos doce meses? Se incluyeron como posibles respuestas: “usted, pariente, ambos, no, no sabe, no responde.” Esta gráfica muestra las personas que respondieron “usted”, es decir, que ellos personalmente fueron víctima de un delito en los últimos 12 años. Los datos que corresponden a 2023 fueron recolectados entre febrero y abril de 2023.

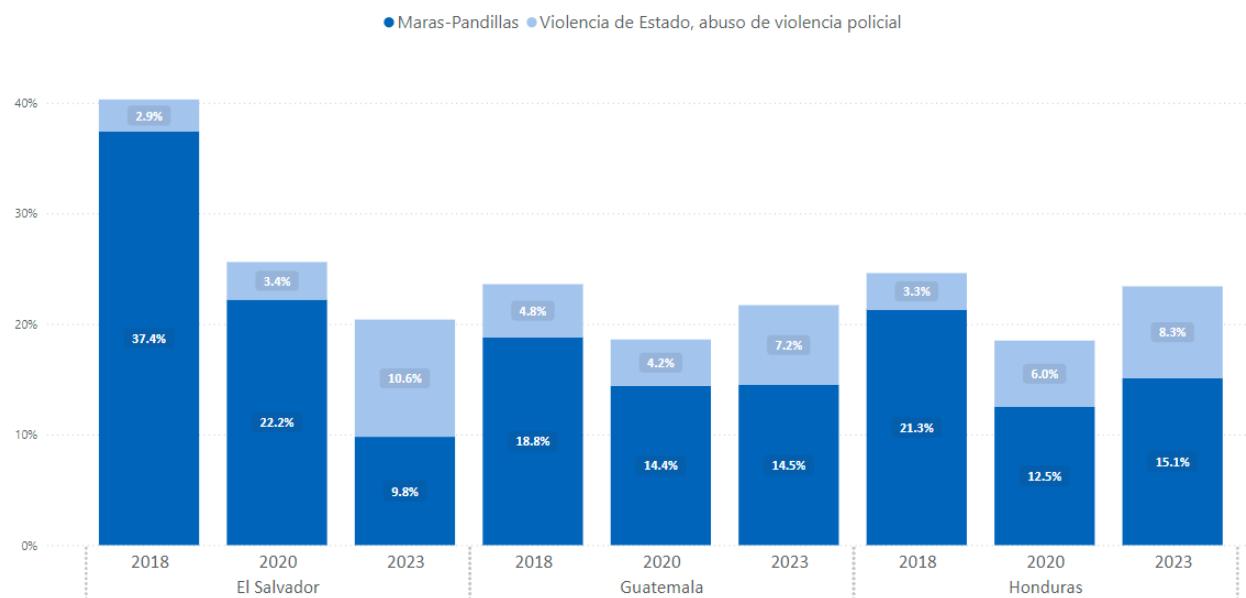
INFORME CONSOLIDADO

Salvador no ha sido histórica, ya que nuestra visita *in situ* y las entrevistas confirman esta percepción. No obstante, alegamos que los resultados son más ambiguos y menos claros de lo que expresa la narrativa oficial. Relacionado a esto, es importante destacar que la reducción más significativa en la tasa de homicidios de El Salvador se dio previo a la presidencia de Bukele, ya que se observó una reducción de 105 en 2014 a 36 en 2019. Es decir, las políticas de seguridad de Bukele contribuyeron a continuar el descenso de la violencia, pero no lo comenzaron.

Homicidios no es el único indicador relevante para medir la violencia. En este estudio también utilizamos el porcentaje de victimización de delitos¹³ y este indicador muestra un aumento ligero de la victimización por otros delitos diferentes al homicidio en los tres países. La victimización en El Salvador habría aumentado 0.4 puntos porcentuales mientras en ambos: Guatemala y Honduras, ha incrementado 2.2 puntos. Honduras encabeza la victimización con 6.6 % de su población que reporta haber sido víctima de un delito en 2023. Las variaciones son relativamente limitadas, pero nos puede indicar que la incidencia de otros delitos en los tres países no sigue el mismo descenso que los homicidios.

En la siguiente gráfica se analiza la violencia que se percibe como la más frecuente. **Este análisis demuestra una tendencia general de disminución de violencia realizada por maras y pandillas, y una tendencia de aumento de violencia realizada por el Estado, incluyendo particularmente abusos de violencia policial.**

Gráfica 3. Comparativo de violencia perpetrada por pandillas y violencia perpetrada por el Estado, según encuestas de percepción



Fuente: Latinobarómetro¹⁴

En El Salvador, la cantidad de personas que respondieron que violencia cometida por maras y pandillas es frecuente ha disminuido de 37.4 % al 9.8 % en el período de enfoque de este estudio. Sin embargo, en el

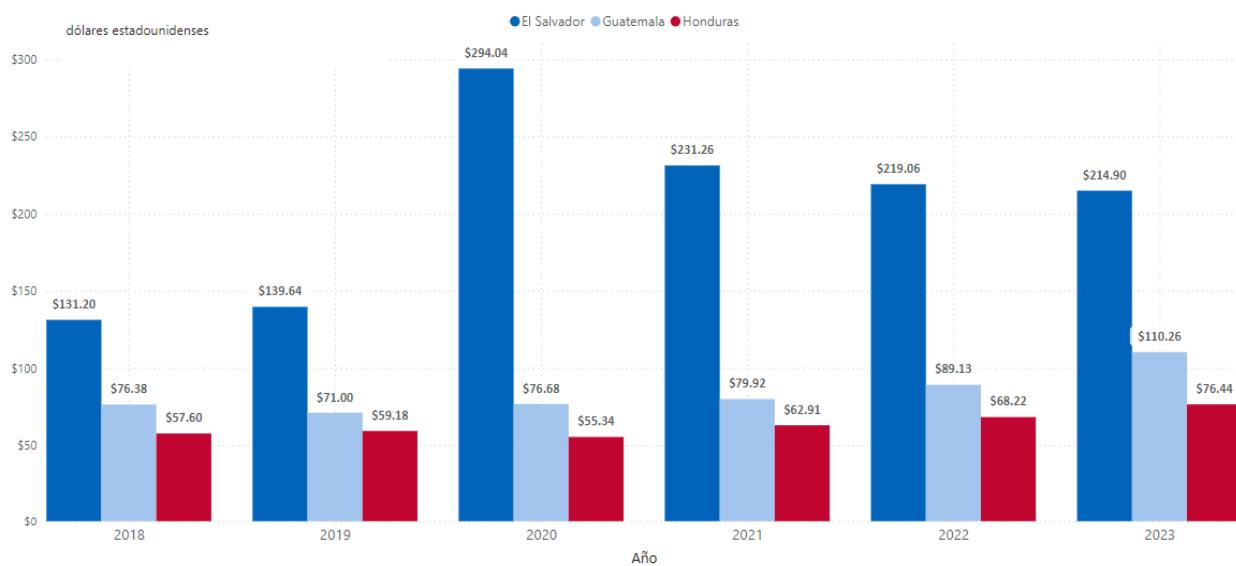
¹³ Por favor vea la descripción anterior del porcentaje de victimización.

¹⁴ La pregunta fue formulada de la siguiente manera: “Tipos de violencia más frecuente donde Ud. vive.” Y se incluyeron 8 opciones de respuesta. NOTA: Este indicador muestra el porcentaje de personas que respondieron a esta pregunta y que reportaron haber experimentado cierto tipo de violencia, en lugar de reflejar el porcentaje sobre el total de personas encuestadas.

EL RETORNO A LA MANO DURA: MÁS SEGURIDAD, ¿MENOS DEMOCRACIA?

siguiente año. Al mismo tiempo, la cantidad de personas que responden que la violencia cometida por agentes del Estado ha incrementado pasó de 2.9 % al 10.6 %. Esto indica que, en 2023, en El Salvador fue más típico experimentar violencia por parte del Estado que por las pandillas. En Guatemala, la violencia perpetrada por maras y pandillas también se redujo de 18.8 % a 14.5 % y, al igual que en El Salvador, la violencia perpetrada por el Estado aumentó de 4.8 % a 7.2 %. En Honduras, la violencia perpetrada por maras y pandillas bajó de 21.3 % en 2018 a 12.5 % en 2020; pero este porcentaje volvió a aumentar en 2023 a 15.1 %. La violencia perpetrada por el Estado aumentó de 3.3 % en 2018 a 8.3 % en 2023. Es importante mencionar que en los tres países objeto de estudio, la violencia perpetrada por las maras y pandillas ha disminuido en los últimos años (más destacable el caso de El Salvador); sin embargo, es preocupante que la violencia perpetrada por el Estado ha ido en aumento en los tres países, pero en mayor porcentaje en El Salvador.

Gráfico 4. Gasto en seguridad pública per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Expediente Público¹⁵

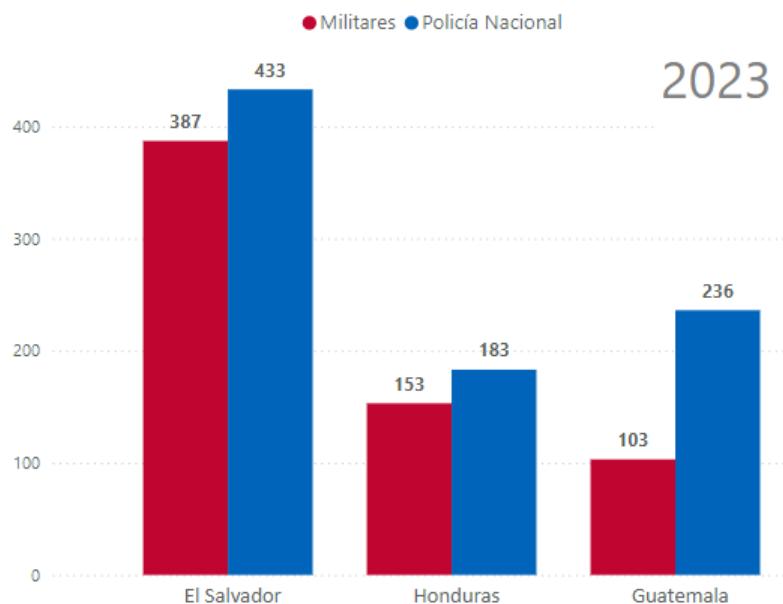
En la gráfica cuatro se muestra el gasto en seguridad per cápita. Hay una tendencia histórica de que El Salvador invierte mucho más que sus vecinos y Honduras es consistentemente el país que menos invierte. Antes de la gestión de Bukele hubo una diferencia marcada, pero en 2020, su primer año de gestión, esto se dispara y El Salvador invierte en este año más de cinco veces lo que invierte Honduras y casi cuatro veces lo que invierte Guatemala. Aunque 2020 fue un año extremo, El Salvador ha invertido consistentemente alrededor del doble de sus vecinos -per cápita- en los años siguientes.

¹⁵ Fuente de presupuesto fue tomada Expediente Abierto, de su informe: Análisis de presupuesto de defensa y seguridad en Centroamérica, de 2023. Fuente de población fue tomada de: United States Census Bureau, de la página International Database: World Population Estimates and Projections International Database (IDB) Metodología: Se calculó el presupuesto per cápita por país de la siguiente manera: Ingreso Per cápita(pais)=(gasto total en seguridad ciudadana(pais)/Población(pais)

INFORME CONSOLIDADO

En cuanto a la cantidad de policías y militares, también se observa una diferencia notoria entre los países estudiados. El Salvador tiene 2.4 más policías respecto a Honduras y 1.8 veces más policías respecto a Guatemala. Entre Honduras y Guatemala, es interesante observar que mientras Guatemala tiene 1.3 veces más policías que Honduras, Honduras tiene 1.5 veces más militares que Guatemala.

Gráfico 5. Tasas de militares y policías por cada 100 mil habitantes

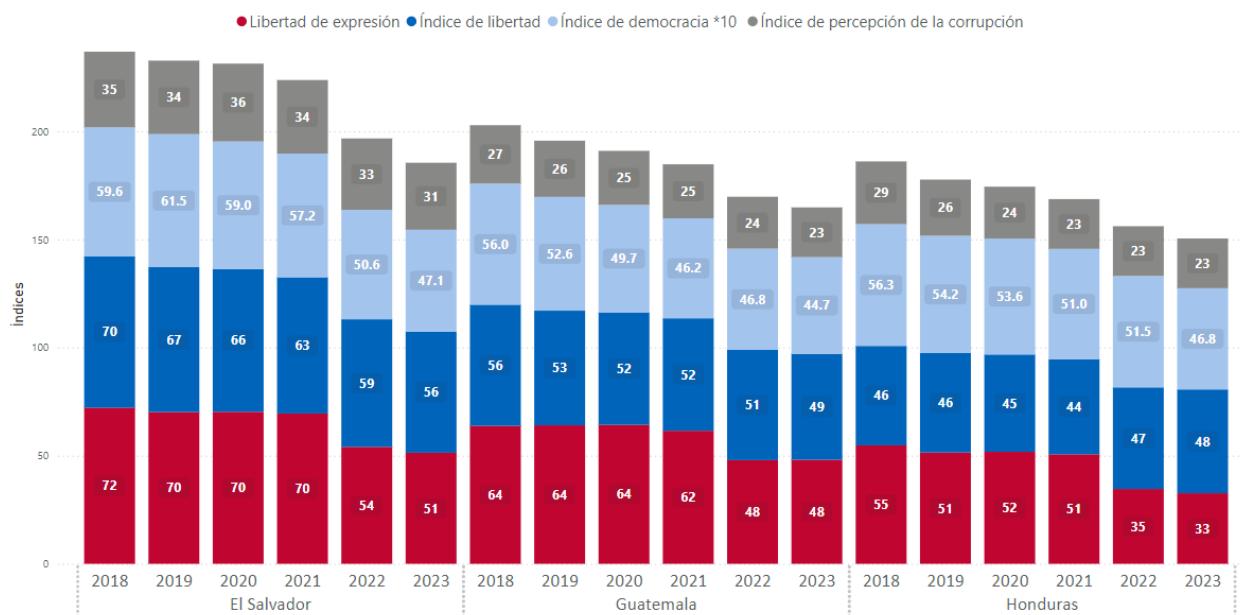


Fuente: Bernal, David & Sandoval, William (2023). El Salvador cuenta con el ejército más grande de la región centroamericana. La Prensa Gráfica. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-cuenta-con-el-ejercito-mas-grande-de-la-region-20231127-0090.html>

IV.II. IMPACTOS EN DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Los índices internacionales relacionados a democracia y Estado de derecho siguen una tendencia general de empeoramiento. En la siguiente gráfica se consolidan los resultados de cuatro índices clave y, aunque hay variaciones, la tendencia es la misma. El período de enfoque de este análisis comienza con El Salvador liderando en todos los indicadores, seguido por Guatemala, quien puntúa segundo mejor en cuanto a libertad en general y libertad de expresión. Honduras se posiciona marginalmente mejor que Guatemala en cuanto a transparencia y democracia. En 2023, la tendencia continúa con El Salvador liderando todos los índices, seguido por Guatemala y Honduras en el último lugar.

Gráfico 6. Consolidado de índices relacionados a la democracia y el Estado de derecho¹⁶



Fuentes: Libertad de Expresión, Reporteros Sin Fronteras; Índice de Libertad, Freedom House; puntuación en el Índice de Democracia, The Economist Intelligence Unit; Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional.

Sin embargo, en los cinco años transcurridos desde 2018 a 2023, El Salvador también es el país que más ha disminuido su puntuación en cuanto a democracia y libertades. En el Índice de Libertad de Expresión, Honduras disminuyó su puntuación 22.12 puntos, mientras El Salvador disminuyó 20.86. En el Índice de Percepción de la Corrupción, El Salvador disminuyó 4 puntos, igual Guatemala mientras Honduras cayó 6 puntos. En el Índice de Democracia, El Salvador disminuyó 12.5 puntos, mientras Guatemala y Honduras disminuyeron 11.3 y 9.5 puntos respectivamente. En el Índice de Libertades, El Salvador disminuyó 14 puntos mientras Guatemala disminuyó 7 puntos y Honduras mejoró su puntaje ligeramente con 2 puntos, haciendo de Honduras el único país que haya mejorado su puntuación

¹⁶ Favor notar que mientras la mayoría de los índices tienen una escala de 0 a 100 a excepción del Índice de Democracia el cual mide los países en una escala de 0 a 10. Por tanto, se multiplicó la puntuación por 10 para obtener un dato comparable.

INFORME CONSOLIDADO

de los índices. Sin embargo, a pesar de su mejora de dos puntos, Honduras sigue siendo el país con la puntuación más baja en este índice comparado a Guatemala y El Salvador.

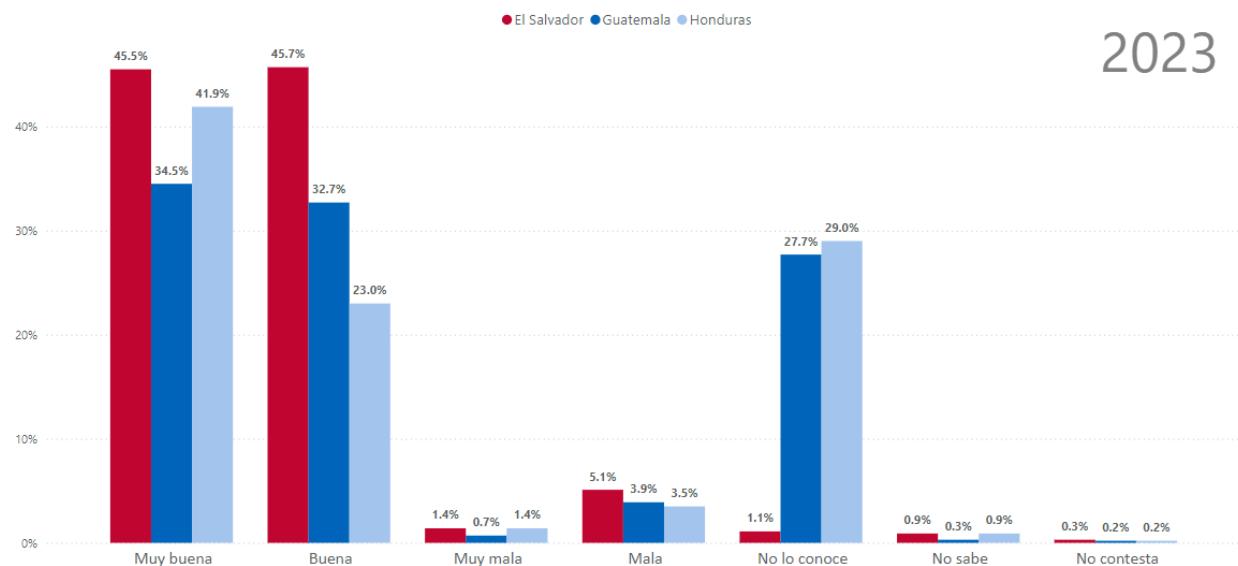
Tabla I. Variación de puntuaciones de índices internacionales de 2018 a 2023

País Índicador	El Salvador		Guatemala		Honduras	
	Diferencia	Cambio	Diferencia	Cambio	Diferencia	Cambio
Índice de Democracia	-12.50	⬇️	-11.30	⬇️	-9.50	⬇️
Índice de Libertades	-14.00	⬇️	-7.00	⬇️	2.00	⬆️
Índice de Percepción de la Corrupción	-4.00	⬇️	-4.00	⬇️	-6.00	⬇️
Libertad de Expresión	-20.86	⬇️	-15.71	⬇️	-22.12	⬇️

Fuentes: *Libertad de Expresión*, Reporteros Sin Fronteras; *Índice de Libertad*, Freedom House; *puntuación en el Índice de Democracia*, The Economist Intelligence Unit; *Índice de Percepción de la Corrupción*, Transparencia Internacional.

Las actuales políticas de seguridad salvadoreñas captan la atención de tanto votantes como políticos en la región. Consideramos que la popularidad de la gestión del presidente Nayib Bukele incentiva a más candidatos a querer seguir su ejemplo. En Honduras, el 41.9 % de las personas califican su gestión con un 10 de 10. En Guatemala, aunque el apoyo es menor, el 34.5 % de las personas piensan lo mismo.

Gráfico 7. Valoración de la gestión del presidente Nayib Bukele en 2023



Fuente: Latinobarómetro, 2023¹⁷

¹⁷ La pregunta fue formulada de la siguiente manera: “A continuación le nombraré una serie de líderes y presidentes. Quiero que los evalúe en una escala de 0 a 10, en la que “0” significa que su valoración es “muy mala” y “10” que es “muy buena”. ¿O no los conoce suficiente para opinar? Nayib Bukele.” Para facilitar el análisis comparativo, para efectos de este estudio se determinó unificar las respuestas. El valor 10 corresponde a muy buena. Los valores de 9 a 5 corresponden a buena. Los valores de 4 a 1 corresponden a mala. El valor 0 corresponde a muy mala.

V. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

En este estudio rastreamos las políticas de “mano dura” en la región desde el inicio del milenio. En Honduras, este período inició con la remilitarización y la “mano dura” desde el regreso a la democracia. En El Salvador, las pandillas fueron el objeto central de las políticas de seguridad implementadas en este tiempo. En Guatemala, la “mano dura” fue central para discursos políticos, pero no se logró materializar en políticas oficiales de la misma forma que sus países vecinos.

Al analizar las estrategias declaradas y que responden a la primera pregunta de investigación se encontró que, en Honduras, entre 2018 y 2021 estas estrategias obedecen a un predominio de modelo y concepto militarista, verticalista e integracionista de seguridad pública, basado en la doctrina de la seguridad nacional, dentro del cual las políticas de “mano dura” contra las maras o pandillas han tenido un importante papel instrumental. En 2022, cuando asume la Presidencia de la República la presidenta Castro, la estrategia declarada de seguridad cambia, ya que promete una policía más cercana a la ciudadanía, disciplinada y fraterna. Su gobierno comenzó con una agenda reformista y tomó varios pasos para desmilitarizar la seguridad de los hondureños; sin embargo, las políticas anunciadas e implementadas desde finales de 2022 hasta la fecha son completamente contrarias a la política anunciada en la campaña.

En El Salvador, previo a Bukele se venían implementando iniciativas de “mano dura” desde el inicio del milenio, con variados niveles de intensidad. Así mismo, está claro que la constante de las políticas públicas de seguridad ha sido el énfasis represivo sobre el fenómeno criminal y de las pandillas en particular, pero éste solamente logró ir escalando la complejidad y lo dañino del fenómeno pandilleril. Cuando Bukele entró en la escena de la política nacional, las políticas de seguridad declaradas de su gobierno y que se están aplicando actualmente incluyen principalmente el Plan de Control Territorial (PCT) y el Régimen de Excepción, que a la fecha de publicación de este informe lleva más de dos años en vigencia. El PCT no fue presentado como un documento público, sino que fue lanzado por partes por medio de comunicaciones oficiales.

El caso de Guatemala es totalmente diferente a Honduras y El Salvador, ya que, en vez de lograr las reformas legales y políticas oficiales, los gobiernos implementaron lo que hemos denominado una política subterránea de “mano dura”, es decir; no hay una declaratoria oficial de parte del Estado. Sin embargo, sus cuerpos de seguridad sí han realizado acciones con énfasis represivo en contra de maras y pandillas. Estas acciones en ocasiones constituyen delitos graves como ejecuciones extrajudiciales, torturas o desapariciones forzadas. En la actualidad, el nuevo presidente Bernardo Arévalo, quien tomó posesión en 2024, promete no sólo un cambio a las políticas de los gobiernos anteriores, sino que también promueve una agenda distinta a la del popular presidente del país vecino: Nayib Bukele.

Al analizar las políticas implementadas en estos países, y que responden a la segunda pregunta de investigación, se encontró que en Honduras se observa una diferencia casi diametralmente opuesta entre las políticas de seguridad prometidas y las que se han implementado. Durante un tiempo de sólo 16 meses, la estrategia de seguridad tomó un giro de 180 grados desde: 1) una visión de Policía comunitaria, 2) énfasis en derechos humanos y 3) desmilitarización. Esta apuesta oficial se convirtió en: 1) un enfoque de remilitarización y 2) la aplicación de la suspensión de derechos fundamentales, la más notable en la historia

INFORME CONSOLIDADO

moderna del país desde el retorno de la democracia en 1982, por medio del estado de excepción prolongado desde diciembre 2022 hasta la fecha de publicación de este informe. En el caso de Guatemala, también hay un divorcio entre lo declarado en el discurso y lo realizado en la práctica; sin embargo, es opuesto a lo realizado en Honduras, ya que en Guatemala sí ha habido un discurso de “mano dura” aunque, en la práctica, la acción más parecida a la “mano dura” fueron los patrullajes compartidos entre policías y militares que se habían venido haciendo desde antes de la gestión del expresidente Giammatei y una serie de estados de excepción de duración corta y focalizada. Actualmente, el presidente Arévalo ha marcado una distancia del “modelo Bukele” y la “mano dura”, ya que no está a favor de este tipo de estrategias. En El Salvador, como se ha mencionado anteriormente, las estrategias declaradas y las que se implementan incluyen principalmente el Plan de Control Territorial (PCT) y el Régimen de Excepción.

Al revisar los resultados medibles de las estrategias aplicadas y que responden la tercera pregunta de investigación se encontró que la victimización, la cual es entendida como el porcentaje de personas que reportan haber sido víctimas de algún delito, en el caso de El Salvador pasó de 3.9 % en 2018 a 4.3 %, mientras que en Honduras para estos mismos años pasó de 4.4 % a 6.6 %. En el caso de Guatemala pasó de 3.2 % en 2018 a 5.4 % en 2023. Las variaciones son relativamente limitadas, pero nos puede indicar que la incidencia de otros delitos en los tres países no sigue el mismo descenso como el caso de los homicidios, los cuales han bajado en la última década. La reducción ha sido específicamente significativa en El Salvador, que pasó de tener una tasa de 51 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2018 a 2.4 en 2023. En Honduras, la tasa de homicidios también bajó de 40 en 2018 a 31.3 en 2023, mientras que en Guatemala también se observó una tendencia descendente en los datos al pasar de 22 en 2018 a 17 en 2023. Al analizar los datos relacionados con la violencia perpetrada por pandillas se encontró que, en El Salvador, la cantidad de personas que respondieron que la violencia cometida por maras y pandillas es frecuente ha disminuido del 37.4 % al 9.8 % entre 2018 y 2023; mientras que en Honduras pasó de 21.3 % a 15.1 %. En Guatemala este tipo de flagelos también bajó de 18.8% a 15.4%. Los resultados de la aplicación de estas estrategias son mixtos, mientras se ha observado una reducción en la incidencia de crímenes como los homicidios y la violencia perpetrada por maras y pandillas, es preocupante que los porcentajes de personas que han sido víctimas de algún delito han ido aumentando en los tres países objeto de estudio. Es crucial continuar monitoreando estos indicadores y enfocar los esfuerzos para abordarlos de manera integral.

Al analizar los resultados más amplios de la aplicación de estas estrategias se encontró que, en Honduras, el Índice de Democracia de Economist Intelligence Unit (EIU) continúa su tendencia de disminución, desde 56.3 en 2018 llegando a 46.8 en 2023. En El Salvador, disminuyó de 59.6 en 2018 a 47.1. En el caso de Guatemala pasó de 56.0 a 44.7. Es importante destacar que Honduras y Guatemala obtuvieron los peores resultados en comparación con El Salvador, pero todos siguen una tendencia general de empeoramiento.

Entre los efectos más amplios de la aplicación de estas estrategias, los cuales fueron documentados mediante el desarrollo de entrevistas en profundidad en donde se logró recoger la percepción de hombres y mujeres que son impactados por las políticas implementadas, en materia de derechos humanos se encontró que, en el caso de Honduras, los jóvenes se sienten afectados porque las fuerzas de seguridad tienen el prejuicio que por ser jóvenes pertenecen a alguna mara o pandilla. Otro grupo que se siente particularmente afectado son los expandilleros, porque a pesar de que ya cumplieron su condena por delitos cometidos se sienten estigmatizados, intimidados y perseguidos. Así mismo, las mujeres expresaron que existe irrespeto de los policías y que viven con temor no solo por grupos criminales, sino también por los encargados de la seguridad del país porque tienen mayor poder de acción. En El Salvador los

jóvenes se sienten más vulnerables al régimen por temor a encajar en el perfil dominante de la selectividad policial por su aspecto físico. Así mismo, las mujeres expresaron problemas de convivencia generados por las fuerzas de seguridad como el acoso hacia las jóvenes, la coacción a adolescentes y niños y la intromisión en la vida cotidiana de los vecinos con propósitos de control. Por otro lado, el régimen ha generado factores de riesgo para los menores debido a la perdida de la estructura familiar, ya que, en una comunidad visitada de 500 familias, había 285 niñas, niños y adolescentes con padres o madres detenidas. En el caso de Guatemala no se identifica un patrón sistemático de violación a los derechos humanos en las políticas implementadas en los últimos años.

El mundo sigue teniendo sus ojos sobre El Salvador. Y con razón. Los resultados, aunque más ambiguos de lo que la narrativa oficialista hace entender, son suficientemente notables para obligar a los demás países que luchan con índices elevados de violencia a preguntarse: ¿Qué podemos aprender de El Salvador? En este apartado final tratamos de responder esta y una pregunta un poco más amplia: ¿Qué podemos aprender de la implementación de políticas de “mano dura” en general en la región? Abajo presentamos algunas lecciones aprendidas que podrían guiar esfuerzos de mejora de las políticas de seguridad en la región y más allá:

- 1. Las políticas de “mano dura” pueden fortalecer y consolidar estructuras criminales en vez de desmantelarlas.** La implementación de la primera ola de “mano dura” al inicio del siglo llevó a encarcelamiento masivo, pero con un débil control de los centros penitenciarios y sin programas eficientes de prevención y rehabilitación. Esto permitió al fortalecimiento y profesionalización de las pandillas. Las cárceles se convirtieron en escuelas del crimen (Bergman 2018) y (Cruz y Durán-Martínez 2016). Esta dinámica posiblemente contribuyó a convertir a la región en la más peligrosa del mundo durante la primera década del milenio. Actualmente, Bukele tiene en la cárcel a más de 80 mil personas, no obstante, “tanto críticos como los partidarios del régimen de excepción cuestionan la sostenibilidad a largo plazo de una política de seguridad tan agresiva” (InSight Crime 2023). En ese sentido, no se tiene la certeza a largo plazo si esto resultará bien o si el efecto será peor.
- 2. Las políticas de “mano dura” pueden manifestarse en políticas oficiales, pero también como políticas subterráneas y ambos deben ser sujeto de análisis.** Mientras que en Guatemala no se logró reformas amplias de “mano dura”, se implementó una estrategia subterránea de ejecuciones extrajudiciales (InSightCrime, 2016).
- 3. Políticas de “mano dura” pueden desarrollarse en paralelo a un dualismo entre ambos reformas progresistas y concentración de poder, y así ser instrumentalizados para fines perversos.** El gobierno de Juan Orlando Hernández es un ejemplo de cómo una administración que emplea un discurso de “mano dura” puede, por un lado, fortalecer instituciones y, por otro, consolidar su poder y utilizar estas mismas instituciones para facilitar el narcotráfico.
- 4. El “modelo Bukele” consistió en acciones prácticas que podrían ser tomadas como guía de lucha contra las pandillas en otros países.** Estas prácticas incluyen el uso de bases de datos, una estrategia de caza estratégica, altos niveles de secretividad sobre las operaciones, el uso del “efecto sorpresa”, una estrategia de contención por medio de “cercos” y allanamientos sistemáticos casa por casa. El modelo práctico también incluyó la fijación de cuotas de detenciones

para asegurar una alta cantidad de aprehensiones. Sin embargo, esta práctica se considera un riesgo grande para la detención arbitraria.¹⁸

5. **El “modelo Bukele” depende de varios otros factores, más allá de políticas meramente de seguridad, lo cual lo hace un modelo difícil y riesgoso de replicar en otros países.** Un factor clave, pero difícil de especificar, es lo que hemos denominado “consistencia, persistencia y determinación”. Al analizar las acciones de Bukele, observamos que la mayoría no son nuevas, sino que también fueron realizadas por gobiernos anteriores. Pero el gobierno de Bukele las implementó con una determinación nunca antes vista. También es importante resaltar que el “modelo Bukele” no se puede implementar en la misma forma sin una concentración de poder inmensa y un debilitamiento del Estado de derecho que permite las detenciones masivas. Otra clave fue la cantidad de oficiales y presupuestos de las instituciones policiales y militares, así como la lealtad que se obtuvo por medio de bonos jugosos por un lado y sanciones. Finalmente, ha salido a la luz que el gobierno negoció con las pandillas. Aunque se desconoce el alcance total de estas negociaciones, es muy probable que el gobierno las aprovechara para lograr la detención masiva de pandilleros y es cuestionable si se pudo haber logrado lo que se logró sin esa negociación.
6. **El efecto en la reducción de la criminalidad de la combinación de estos pasos operativos y las condiciones clave mencionadas es innegable, pero vienen con un costo.** Organizaciones de derechos humanos han reportado al menos 215 casos de desaparición forzada atribuibles al Estado en el marco del régimen de excepción (Amaya 2024). Así mismo, entre 2022 y 2024 se reportan 261 muertes de personas adultas bajo la custodia del Estado (Cristosal 2024). Por otro lado, la cantidad de personas que reportan que frecuentemente hay violencia por parte del Estado ha aumentado de 3.4 % en 2020 a 10.6 % en 2023, según Latinobarómetro. Hay un alto nivel de arbitrariedad y “margin de error” (Diario El Salvador 2022) que ha sido reconocido por el gobierno (Bukele 2024). Mientras el presidente Bukele maneja un fuerte discurso anticorrupción con el eslogan emblemático “El dinero alcanza cuando nadie roba”, el gobierno opera con opacidad. Por ejemplo, todas las solicitudes de datos sobre incidencia criminal y recursos con la que cuentan las instituciones fueron rechazadas bajo el argumento de que son secretos del Estado, tampoco las entrevistas solicitadas fueron concedidas. El Índice de Percepción de la Corrupción ha caído cinco puntos de 2020 a 2023 (Transparency International 2024). También se observa una reducción notable en el espacio cívico. El medio digital El Faro ha tenido que salir del país por hostigamiento (Swissinfo 2021) y numerosas personas han solicitado anonimato o prefieren no ser entrevistadas porque temen el costo de mencionar algo que pueda ser entendido como una crítica al gobierno. Para algunos, el miedo de la represión de las pandillas ha sido sustituido por el miedo a la represión por parte del Estado (Amaya 2024).
7. **Cambios en políticas, incluyendo procesos de desmilitarización, deben ser implementadas de forma planificada y gradual, ya que cambios drásticos y abruptos en un país con pocos policías pueden ser contraproducentes.** Las decisiones de desarticulación de instituciones, renovación de personal y cambios en responsabilidades, aunque

¹⁸ Estas prácticas no necesariamente están escritas en documentos oficiales, sino que son una reconstrucción de la estrategia, basada en entrevistas con policías que la implementaron y ciudadanos que vivieron en zonas donde fueron implementados.

pueden ser correctas a largo plazo, pueden resultar en pérdida de capacidad en el corto plazo. Esto puede llevar a aumentos en el nivel de criminalidad, como parece haber sido el caso en Honduras con la destitución de la FNAMP y el traspaso de los centros penitenciarios a manos de la Policía, la cual fue revocada dentro de sólo 16 meses de gobierno.

8. **Sí es posible combatir el crimen organizado sin sacrificar la democracia, pero se requiere planificación, colaboración y un poco de esperanza.** Los gobiernos deben desarrollar estrategias a largo plazo enfocadas en los autores intelectuales y perseguirlos por medio del enfoque de seguimiento del dinero, en lugar de estrategias de detenciones masivas de simpatizantes de pandillas y personas pobres, marginadas de la sociedad y de las estructuras criminales. Se debe fortalecer la coordinación interinstitucional para que las instituciones no trabajen como islas y se pierdan patrones criminales y pistas de investigación. Se necesitan más y mejores elementos de las fuerzas de seguridad por medio de procesos atractivos y profundos de capacitación. Se deben realizar procesos de evaluación constante para prevenir la corrupción y la infiltración del crimen organizado.

Después de dos décadas de implementación y coqueteo con el modelo de “mano dura”, El Salvador y la experiencia regional nos ofrecen acciones tangibles y lecciones aprendidas que deben guiar los esfuerzos para combatir la violencia. Los ciudadanos merecen más seguridad, pero también juicios justos, libertad de expresión y una democracia sana donde pueden participar en la determinación del futuro de sus países.

En este estudio consultamos si otros países pueden y deben seguir el modelo de El Salvador. La respuesta no es fácil. La experiencia en Honduras demuestra que sólo copiar la retórica y un estado de seguridad sin tener la cantidad de elementos policiales y recursos necesarios no es suficiente. En El Salvador, el éxito del modelo dependía de factores como la persistencia y determinación del aparato estatal, la concentración de poder, la negociación de pandillas y la capacidad, recursos y lealtad de las instituciones. Estos factores no necesariamente existen en otros países. La otra parte de la pregunta es si “debe” ser implementado. Por medio de este estudio, identificamos varias lecciones aprendidas que pueden ser replicadas, incluyendo el uso de inteligencia, la secretividad, el efecto sorpresa y la estrategia de contención de zonas en riesgo. Sin embargo, el costo en cuanto al Estado de derecho ha sido evidente y sólo el tiempo mostrará si la situación de seguridad es sostenible. **En ASJ mantenemos nuestra esperanza de que existe un camino para obtener ambos: seguridad y una democracia más sólida. El mundo debe mantener sus ojos en Centroamérica y seguir el desarrollo, así como sus resultados en los próximos años.**

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, Edgardo. «El modelo Bukele: Seguridad sin derechos humanos. El Salvador a dos años de régimen de excepción». 2024.
- ASJ. «532 días bajo estado de excepción. ¿Y los resultados?» Tegucigalpa, 2024.
- Bergman, Marcelo. *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford University Press, 2018.
- Bukele, Nayib. X. 19 de febrero de 2024. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1759770508847939768> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- Bullrich, Patricia. X. 16 de junio de 2024. <https://x.com/PatoBullrich/status/1802512528053809587> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- Cálix, Jorge, entrevista de Proceso Digital. *Entrevista con el precandidato de Libre Jorge Cálix* (2 de mayo de 2024).
- Carlson, Tucker, entrevista de Nayib Bukele. *Buscando la Sabiduría de Dios, derribando la MS-13, y su consejo a Trump* (05 de junio de 2024).
- . X. 5 de junio de 2024. <https://twitter.com/TuckerCarlson/status/1798520181112664531> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- CIDH. «OEA.» 3 de marzo de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2023/res-3-23-es.pdf>.
- Cruz, José Miguel, y Angélica Durán-Martínez. *Hiding Violence to Deal with the State: Criminal Facts in El Salvador and Medellín*. Journal of Peace Research, 2016.
- Daugaard, Andreas R., Edgar Aguilar, y Juan D'Aubuisson. *Impuesto de Guerra: El fenómeno de la extorsión y la respuesta estatal en Honduras*. Tegucigalpa, Asociación para una Sociedad más Justa. 2022.
- Diario El Salvador. *Bukele habla de margen "de error" en capturas por régimen de excepción*. 9 de abril de 2022. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/nayib-bukele-regimen-de-expcion/945199/2022/> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- . *Cerco de seguridad llevó tranquilidad a Soyapango*. 4 de diciembre de 2023. <https://diarioelsalvador.com/cerco-de-seguridad-llevo-tranquilidad-a-soyapango/434047/> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- El Heraldo. «FNAMP tendrá un cambio de nombre y de estrategia». 1 de julio de 2022.
- Fiscalía Federal, Distrito Sur de Nueva York. *Juan Orlando Hernández, expresidente de Honduras, condenado en el Tribunal Federal de Manhattan por conspiración para importar cocaína a los Estados Unidos y delitos relacionados con armas de fuego*. 8 de marzo de 2024. <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/juan-orlando-hernandez-former-president-honduras-convicted-manhattan-federal-court> (último acceso: 18 de junio de 2024).
- France 24. *Fiscalía de El Salvador archiva 142 casos de muertes en cárceles durante estado de excepción*. 14 de junio de 2023. <https://t.ly/W26Q9> (último acceso: 18 de junio de 2024).

EL RETORNO A LA MANO DURA: MÁS SEGURIDAD, ¿MENOS DEMOCRACIA?

Gallup, CID. *Aprobación de la Gestión Presidencial*. 10 de junio de 2024.

<https://www.facebook.com/photo?fbid=958184159672925&set=a.724804296344247> (último acceso: 18 de junio de 2024).

El Heraldo. «Policía Militar asumirá la dirección de todas las cárceles de Honduras». 21 de Junio de 2023. <https://www.elheraldo.hn/honduras/policia-militar-asumira-la-direccion-de-todas-las-cárceles-de-honduras-EA14054365>

Human Right Watch, Cristosal. «Violaciones Generalizadas de Derechos Humanos bajo el "Estado de Emergencia" de El Salvador». San Salvador, 2022.

InSight Crime. *El Salvador omitirá datos clave del recuento oficial de homicidios*. 18 de julio de 2019. <https://insightcrime.org/news/brief/el-salvador-omit-key-data-homicides/>.

Kleiman, Mark A. R. *When Brute Force Fails: How to have less crime and less punishment*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

La Prensa. «FF. AA. entrega la administración de las cárceles a la Policía Nacional». 10 de marzo de 2022. <https://www.laprensa.hn/honduras/ffaa-entrega-la-administracion-de-las-cárceles-a-la-policia-nacional-CH6393400>.

La Prensa Gráfica. *Impago de la deuda política ahoga la campaña electoral de partidos de oposición para elecciones 2024 en El Salvador*. 5 de diciembre de 2023. <https://t.ly/3YFYi> (último acceso: 18 de junio de 2024).

Nasralla, Salvador, entrevista de Renato Álvarez. *Frente a Frente* 2 mayo (2 de mayo de 2024).

Policía Nacional. *Policía Nacional*. gob. 10 de agosto de 2023.

<https://www.policianacional.gob.hn/noticias/24388#:~:text=DIPAMPCO%20celebra%20su%201er%20aniversario%20de%20creaci%C3%B3n%20con%20altos%20logros%20operativos&text=Tegucigalpa.,10%20de%20agosto%20de%202023>.

Proceso Digital. «Cohep advierte que la extorsión se está saliendo de las manos de las autoridades». 14 de noviembre de 2022.

Revista Elementos. *El modelo Bukele para eternizarse en el poder*. 31 de julio de 2023.

<https://revistaelementos.net/politica/analisis/el-modelo-bukele-para-eternizarse-en-el-poder/> (último acceso: junio de 2024).

—. *Gobierno pagó a pandillas por reducción de homicidios y apoyo a nuevas ideas*. 8 de diciembre de 2021. <https://revistaelementos.net/politica/corrupcion/gobierno-pago-a-pandillas-por-reduccion-de-homicidios-y-apoyo-a-nuevas-ideas/> (último acceso: 18 de junio de 2024).

Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala, Secretaría de Seguridad de Honduras, La Prensa Gráfica de El Salvador. 2023.

Surcos Digital. *Discurso Completo Xiomara Castro Honduras*. 27 de enero de 2022.

<https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2022/01/Discurso-completo-Xiomara-Castro-Honduras.pdf> (último acceso: 18 de junio de 2024).

Swissinfo. *Gobierno salvadoreño ordena a editor de El Faro salir de país*. Julio de Julio de 2021.

<https://t.ly/OuyBf> (último acceso: 18 de junio de 2024).

INFORME CONSOLIDADO

Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. 2 de febrero de 2024.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/slv> (último acceso: 18 de junio de 2024).

United Nations Office on Drugs and Crime. *dataUNODC*. 2023.
<https://dataunodc.un.org/content/country-list> (último acceso: 18 de junio de 2024).