



Séptimo Informe Estado de la Región

Investigación

Inseguridad y políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana

Investigadores:

Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter
Leonardo Martínez

San José, 2025



363.3
L579-i

León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa de
Inseguridad y políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana / Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, Leonardo Martínez. --
San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (115 páginas): archivos de texto PDF, 1700 KB

ISBN 978-9930-654-80-4

Investigación para el Informe Estado de la Región 2025

1. SEGURIDAD CIUDADANA. 2. POLÍTICA PÚBLICA. 3. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD. 4. VIOLENCIA DE GÉNERO. 5. AMÉRICA CENTRAL. 6. REPÚBLICA DOMINICANA. I. Martínez, Leonardo. II. Título.



Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparte bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparte bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales



Índice

Descargo de responsabilidad.....	5
Introducción.....	5
Pregunta general.....	6
Preguntas específicas	7
Metodología y fuentes de información.....	7
Políticas públicas de seguridad.....	8
Factores endógenos y exógenos	10
Factores endógenos: actores y fenómenos	14
Actores.....	16
Fenómenos.....	26
Factores exógenos	34
Crimen organizado y narcotráfico	34
La cooperación internacional	37
Políticas públicas de seguridad en card: respuesta al contexto.....	37
Análisis comparado de políticas en el contexto actual de criminalidad	40
Violencia homicida en la región.....	40
Las armas de fuego	45
Extorsiones y secuestros	51
Las desapariciones en el actual contexto de inseguridad	53
Los delitos contra la propiedad	55
Violencia de género en card	58
La percepción de la violencia	62
La respuesta institucional ante la violencia y el crimen: realidad versus las políticas públicas	65
Conclusiones.....	98
Las dinámicas del contexto.....	99
Limitaciones presupuestarias	101

Las capacidades del estado	102
Falta de procesos de evaluación	102
Coordinación	102
Información disponible	103
Cooptación del estado	104
Bibliografía	106

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el Séptimo Informe Estado de la Región (2025). El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

El tema de inseguridad ciudadana ha sido uno de los asuntos que ha estado en la agenda de investigación del Estado de la Región. Además del seguimiento de los principales indicadores relacionados con homicidios y otros delitos, especialmente feminicidios, violaciones y violencia doméstica, en el año 2008 se elaboró un capítulo especial en el Informe que abordó el tema con enfoque prospectivo y propositivo a partir de la pregunta: ¿cómo mejorar la seguridad ciudadana respetando los principios de un Estado democrático de derecho? (PEN, 2008).

En esa ocasión el Informe planteó que “al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana que, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países”, e identificó que existen al menos tres grupos de países que presentan situaciones distintas en materia de seguridad ciudadana. Todas ellas tienen potencial para generar amenazas a la estabilidad democrática en el mediano plazo e introducir fracturas importantes en la dinámica regional.

El Informe señaló que esas tres situaciones tienen en común una percepción generalizada de alta inseguridad ciudadana, pero se diferencian por los niveles de violencia existentes, la respuesta gubernamental y las capacidades de la institucionalidad del Estado de derecho. Además, destacó que de no acometerse acciones que modifiquen las condiciones actuales, las tres situaciones estratégicas tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el istmo, que obstaculizarán aún más el desarrollo humano y la integración regional.

En el Informe publicado en el 2021 se realizó un análisis en profundidad sobre las dinámicas de la violencia homicida a lo interno de los países y se identificaron conglomerados de alta y de baja violencia homicida a nivel municipal. Ello parte de la premisa de que las tasas agregadas a nivel nacional son insuficientes para comprender las dinámicas de los distintos territorios dentro de cada uno de los países y que ello limita el diseño e implementación de políticas públicas efectivas y oportunas para enfrentar este fenómeno (PEN, 2021).

Al iniciar la tercera década del siglo XXI algunas de los pronósticos del análisis realizado en el 2008 se han materializado, especialmente en lo relacionado con la vulneración del Estado de derecho y la tutela de libertades y derechos humanos en aras de mejorar la situación de seguridad. No obstante, ello ha dejado de lado la atención de muchos de los factores estructurales y de riesgo social asociados a este problema como la debilidad institucional del Estado que se expresa en falta de control territorial e insuficiente cobertura de servicios sociales, la fragilidad del sistema de administración de justicia y los altos niveles de pobreza y exclusión social.

Este panorama hace necesario evaluar en qué medida las políticas públicas promovidas por los gobiernos de la región durante los últimos años son coherentes con las mejores prácticas internacionales en el combate de la violencia e inseguridad ciudadanas o se alejan de ellas y evaluar los resultados de las acciones implementadas para dimensionar en qué medida pudieran ser sostenibles o paliativas del problema que existe en los países.

Este estudio ha sido concebido como parte de los insumos para el Séptimo Informe Estado de la Región y busca responder las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta general

- ¿En qué medida las intervenciones de política pública implementadas en Centroamérica y República Dominicana durante el periodo 2015-2023 contribuyen a resolver el problema de inseguridad ciudadana y violencia que tiene la región?

Preguntas específicas

- ¿Cuáles son las prioridades de las políticas públicas ejecutadas por los gobiernos durante el periodo de estudio? ¿Qué resultados es posible identificar de esas acciones? ¿Cuáles son los principales cambios que es posible identificar en relación con las acciones implementadas en el pasado?
- ¿En qué medida esas intervenciones de ajustan (o no) a las mejores prácticas internacionales en materia de combate a la violencia y la inseguridad?
- ¿Cuáles son los factores y dinámicas asociadas a las manifestaciones de la violencia y la inseguridad ciudadana en la región que han cambiado en el periodo de estudio? ¿Cuáles de esos factores son internos y cuáles de carácter transnacional o global?
- ¿En qué medida las prioridades y enfoque de las políticas públicas promovidas por los gobiernos durante los últimos años son coherentes con las dinámicas, factores determinantes y características conocidas sobre la violencia, inseguridad y la operación del crimen organizado en la región?
- ¿En qué medida participa la sociedad civil y otros actores en la definición de las políticas públicas en cada país?

Metodología y fuentes de información

Para la elaboración de este estudio se ha efectuado la revisión documental de los principales instrumentos de política pública vigentes en el período 2015-2023 de los países de la región que tienen acceso a dicha información, así como diversos textos de especialistas sobre política pública y la situación de la seguridad ciudadana en la región de Centroamérica y República Dominicana. Ello ha sido complementado con entrevistas a destacados analistas, académicos y exfuncionarios sobre la implementación y resultados de las políticas públicas en la seguridad. También se han revisado las estadísticas sobre violencia y delitos de fuentes policiales, de los órganos de persecución penal, observatorios de violencia y las contenidas en documentos elaborados por instituciones académicas y de Naciones Unidas.

Políticas públicas de seguridad

La reflexión sobre la calidad de las políticas públicas y sus eventuales impactos en la seguridad de las personas y sus bienes constituye una tarea pendiente pero muy necesaria para los países de la Región Centroamericana y República Dominicana. Resulta evidente que el esfuerzo de identificar los avances obtenidos y las limitaciones encontradas tanto en la elaboración de políticas, pero especialmente en su implementación, constituye una condición necesaria para efectuar ajustes que posibiliten mejorar las intervenciones y con ello incrementar la contribución efectiva a la seguridad colectiva. Se trata de un desafío de una magnitud significativa si el propósito es contar con la evidencia suficiente para fundamentar los cambios que a todas luces parecen necesarios.

Asumiremos en este documento que las políticas públicas reflejan las relaciones de un Estado con su sociedad en un momento histórico determinado; son una construcción social, y como su nombre indica, además de ser pública, también es política (Torres-Melo & Santander, 2013; Carranza, 2024). Dicho lo anterior, es importante, por tanto, conocer no sólo el contenido de las políticas, sino además abordar los procesos que han acompañado su formulación. En ese sentido “las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen” (Medellin Torres, 2004) . Existen países que elaboran sus políticas desde la perspectiva tecnocrática (donde solo intervienen las instituciones estatales), mientras que otras se producen con la intervención de varios actores. Así mismo, cuando se habla de calidad de las políticas, éstas varían desde aquellas que pueden modificarse o no, con el cambio de régimen; algunos países reaccionan rápidamente al entorno mientras otros son más lentos; hay países que logran implementar con éxito las políticas públicas formuladas, pero en otros este proceso es deficiente. Finalmente, hay países que centran su objetivo en el interés público y búsqueda del bien común, frente a los que actúan en el marco de actuaciones especiales, irregulares y exenciones (Murillo et al., 2006).

Por otra parte, los actores que intervienen en la formulación de una política pública son múltiples y su participación estará definida por la relación que el gobierno establezca con los diferentes actores institucionales y sociales y el poder que estos actores tengan dentro del sistema político. Estos actores pueden ser parte del sistema político formal (partidos políticos,

legislativo y el presidente); otros actores importantes adscritos a políticas específicas, como en el caso de las políticas de seguridad (poder judicial, poder local, otros ministerios pertinentes como interior, educación, salud); y en su caso actores informales que no están regulados por la Constitución ni otras leyes, tales como los sindicatos, tanques de pensamiento, fundaciones, medios de comunicación, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (Murillo et. al., 2006).

Por ello, la calidad de las políticas públicas tanto en su formulación, como en su implementación, van a depender de la calidad y objetivos que los actores institucionales tengan, y de su capacidad de ser incluyentes y dialogantes, o más bien autoritarios, en la toma de decisiones. Cuando se habla de coherencia en las políticas públicas, nos enfrentamos a una disyuntiva. Según algunos autores (Dye 1975; Ozlack y O ´ Donnel 1984, citados por Medellín Torres, 2004, (p. 23-24) las políticas públicas se constituyen por acciones y omisiones; por lo que los gobiernos hacen o deciden no hacer. Medellín Torres (2004) plantea que una acción gubernamental puede o no ser una acción de política, estando este hecho condicionado no por la naturaleza de la intervención, sino su origen predeterminado. En ese sentido en el caso de seguridad ciudadana, entendemos que acciones repetidas a lo largo del tiempo que tienen como origen la intencionalidad de contener la criminalidad puede constituirse en acciones de política, aunque no estén formuladas como tal. Eso permite contrastar las prácticas sistemáticas y la coherencia que éstas tienen con las políticas formuladas por los países.

El diseño de las políticas públicas y su aplicación, incluyendo las de seguridad, corresponden al entorno histórico, la fortaleza de sus instituciones y las dinámicas de la violencia y del crimen propias de cada país (Carrión Mena, 2024). Naciones con una institucionalidad precaria se ven más afectados por los eventos coyunturales y responden más a las demandas, presiones e intereses de los actores de poder, que a la continuidad de procesos institucionales de largo alcance (Medellin Torres, 2004). A pesar de los procesos de paz vividos en la región centroamericana y al entendimiento común que se generó a través de la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995, los países han seguido por diferentes derroteros. Durante las últimas dos décadas, la totalidad de los países del área, iniciaron el proceso de abordar los problemas de seguridad ciudadana desde la formulación de

políticas públicas ante la necesidad de dotar a sus países de respuestas organizadas o cursos de acción de mediano y largo plazo que ofrecieran potenciales soluciones a los problemas derivados de la violencia y el delito, que, con mayor o menor fuerza han afectado a toda la región.

En efecto, El Salvador, Guatemala y Honduras enfrentaron la elaboración de políticas públicas en un contexto de violencia mucho más agudo que los demás países de la región. No obstante, el desafío de disminuir el margen de improvisación, maximizar los recursos disponibles y priorizar las intervenciones con base en evidencia, se ha constituido una exigencia para cualquier administración. Si bien se realizó un esfuerzo de generar cuerpos policiales renovados y formular políticas públicas basadas en la prevención del delito con acompañamiento internacional, en estos países los niveles de retroceso en los derechos fundamentales es una realidad. En la práctica se han implementado políticas de seguridad incrementado la acción punitiva del Estado, disminuyendo las garantías procesales, intentando rebajar la edad para aplicar medidas penales a niños y jóvenes, a la par de autorizar la creación (sin la suficiente capacidad de supervisión) de servicios de seguridad privada (Mejía Rivera, 2024).

Conscientes de que la evaluación de la calidad de las políticas públicas y el impacto en su implementación requiere de un proceso de investigación de mayor profundidad y tiempo, se ha considerado hacer esta primera aproximación a partir de algunos criterios que permitan revisar la producción documental existente y orientar las entrevistas con expertos en la materia.

Factores endógenos y exógenos

Los criterios de análisis parten de una distinción que resulta fundamental en cualquier examen de política pública y que apunta a lo que Aguilar Villanueva (Aguilar, 2020) plantea como la cuestión de la gobernabilidad democrática o la capacidad directiva de quien ejerce la función pública. Al respecto, el autor diferencia aquellas causas endógenas entendidas como las “deficiencias” que subyacen a las decisiones y acciones de gobierno, respecto de aquellas de naturaleza exógena o que están más allá de los límites del mismo Estado, como lo serían para la temática de la seguridad interna en particular los efectos de la globalización del crimen, las

medidas adoptadas por otros Estados en lo que respecta a la migración, los efectos de las crisis económicas globales, entre otras muchas. Estas últimas, si bien no son de responsabilidad del Estado, suelen poner de manifiesto sus debilidades y limitaciones en su capacidad de adecuación y respuesta.

En ese sentido, ambos factores resultan necesarios de tener en consideración al momento de examinar la capacidad estatal de orientar y dirigir los esfuerzos del cambio propuesto por las políticas. Por otra parte, “la seguridad se ha convertido en un aspecto orientador de la política internacional de los Estados, pero a su vez, de las dinámicas al interior del Estado” (Cerón, 2022, p. 27). Dado que la política pública de seguridad ciudadana es una construcción social que muestra los grados de interrelación entre el Estado y la sociedad (negociando o no con los diferentes grupos de poder, aspiraciones, demandas de sectores) deben mencionarse tanto actores, como fenómenos y dinámicas que influyen en la toma de decisiones de los gobiernos para responder a las condiciones de inseguridad de sus territorios. Tomando en cuenta que, en general que los hechos que se perciben como parte de las amenazas en la política pública de seguridad, se convierten en elementos dentro del discurso de la construcción social de la realidad (Barreto, 2022).

En el cuadro 1 se presenta una lista de factores endógenos y exógenos y su peso en cada país, con el fin de poder comparar la situación entre los mismos. A pesar de establecerse algunas tendencias, también la comparación demuestra que existen situaciones que difieren de la tendencia y que corresponden a características propias de cada nación. De acuerdo a las valoraciones en cada una de las columnas se ha colocado una gradación de colores donde el verde representa el buen cumplimiento de los países en relación con el estado de derecho y las prácticas democráticas; mientras que el rojo implica por una parte, la ausencia de factores democráticos y por otro, altos niveles de presencia de crimen organizado y debilidad institucional.

Cuadro 1

CARD. Factores Endógenos (actores y fenómenos) y Factores Exógenos que inciden en las Políticas Públicas de Seguridad

	Factores Endógenos												Factores exógenos
	Actores						Fenómenos						
	Partidos políticos			Poder local	Admón. Pública	Poder judicial		Liderazgo y autocratización	Corrupción	Armas de fuego	Migración		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
PAISES	Partidos políticos Poder legislativo controla efectivamente al gobierno ^{a/}	Partidos políticos Representación #Ranking sobre 173 países ^{b/}	Partidos Políticos funcionan bien en mi país: desacuerdo y muy en desacuerdo ^{c/}	Penetración del crimen organizado y pandillas en los poderes del Estado ^{d/}	Administración pública Regulator y Enforcement ^{e/}	Rule of Law #Ranking sobre 142 países ^{f/}	Poder judicial Justicia Criminal ^{g/}	Tipo de Liderazgo ^{h/}	Corrupción Factor 2: Ausencia de Corrupción ^{i/}	Proliferación de armas: N.º de armas por 100 habitantes ^{j/}	Migración: ¿cree que la llegada de inmigrantes al país lo perjudica? ^{k/}	Migración inmigrantes causan aumento del crimen. Muy de acuerdo y de acuerdo ^{l/}	Crimen organizado y narcotráfico ^{m/}
Belice	0.53	--	--	SJ	0.41	80	0.39	✓	0.45	10	--	--	T TP O
Costa Rica	0.77	7	79.4	PL SJ	0.68	29	0.58	✓	0.64	10	65.0	60.4	T E TP O
El Salvador	0.17	94	63.0	PL SJ AC	0.48	108	0.25	E L J	0.35	12	53.1	34	T TP Lav
Guatemala	0.61	83	80.2	PL SJ AC D	0.40	111	0.30	L J	0.34	12.1	71.2	66.7	P T Lab TP Lav
Honduras	0.44	91	72.8	PL SJ AC D	0.39	119	0.26	E J	0.32	14.1	54.4	41.7	P T Lab TP Lav
Nicaragua	0.36	143	--	PL SJ AC D	0.36	137	0.25	E L J	0.30	5.2	--	--	T Lav C IP
Panamá	0.56	38	87.3	PL SJ	0.49	74	0.34	✓	0.40	10.8	74.4	43.6	T C TP Lav O
Rep. Domi.	0.58	66	71.0	PL SJ	0.42	86	0.38	✓	0.39	7.4	71.6	55.6	T E TP



a/ Poderes gubernamentales están efectivamente limitados por la legislatura. Fuente: World Justice Project, 2023.

b/ Representación: elecciones, partidos políticos y legislatura. Fuente: International Idea, 2024.

c/ Los partidos políticos funcionan bien en mi país: respuestas en desacuerdo y muy en desacuerdo. Fuente: Latinobarómetro, 2024.

d/ Se ha usado la siguiente simbología: altos cargos vinculados (AC); diputados vinculados (D); poder local penetrado (PL); funcionarios de seguridad y justicia vinculados (SJ). Fuente: Elaboración propia con base en Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/>.

e/ Regulatory Enforcement. Fuente: World Justice Project, 2023.

f/ Medición de Estado de Derecho sobre 142 países. Fuente: World Justice Project, 2023.

g/ Medición de la Justicia Criminal. Fuente: World Justice Project, 2023.

h/ Grado de concentración de los poderes estatales por parte de una persona o un grupo. Efectiva separación de poderes (✓): Ejecutivo (E); Legislativo (L); Judicial (J).

i/ Ausencia de Corrupción. Fuente: World Justice Project, 2023.

j/ Fuente: Small Arms Survey, 2018.

k/ Fuente: Latinobarómetro, 2024.

Fuente: Latinobarómetro, 2024.

Fuente: Elaboración propia con datos de Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/>. Simbología: Narcóticos: producción (P); tránsito (T); laboratorios (Lab); Centro de exportación (E). Tráfico de personas (TP); Lavado (Lav); Otros tráficos: pesca ilegal, fauna, órganos (O)

Factores endógenos: actores y fenómenos

En este apartado se analizarán los factores endógenos que inciden en mayor medida en la toma de decisiones que pueden tomar los estados en cuanto a formular las políticas públicas de seguridad.

Dentro de los factores endógenos, se distingue entre actores y fenómenos. Se ha considerado importante resaltar, por una parte, la importancia del rol de los partidos políticos ya que precisamente son los medios por los cuales el poder del ejecutivo y del legislativo se constituyen, a través de sus representantes electos, en los principales tomadores de decisión de política pública. Por ello, las tendencias o escogencias de los temas a priorizar dependerán mucho de la conformación de ambos poderes del Estado y, por tanto, de la calidad democrática de las organizaciones que los impulsaron. Pero también, no sólo se trata de las propuestas políticas de los partidos, sino también la percepción de los votantes y el nivel de representación que las organizaciones políticas tengan.

Por otra parte, también se coloca como factor determinante, sobre todo a nivel territorial, el poder local. Si bien los partidos políticos están representados en el espacio nacional, cada vez más toma mayor importancia su participación en el ámbito local. Las organizaciones políticas formales constituyen la expresión más cercana a la comunidad, pero igualmente están más en contacto con los diversos actores -legales y no legales- que operan en el territorio y que, por tanto, tienen un gran peso en temas como la movilidad y la seguridad de la población. En países como Guatemala y Honduras, algunos partidos políticos están íntimamente ligados a la presencia del crimen organizado, los cuales han llevado al Congreso y al Ejecutivo a personas ligadas a los grupos criminales, a través de los procesos electorales. En Nicaragua por su parte, se hace evidente que el férreo control que mantienen las fuerzas de seguridad y el ejecutivo sobre todo el territorio deriva en una necesaria complicidad para ciertas operaciones y tránsito de los ilícitos (Rocha et al., 2023), situación similar a la que ocurre en El Salvador (Camhaji, 2024; Silva, 2014). En países con una mayor institucionalidad democrática, ha sido casi imposible desligar la connivencia de las administraciones locales con la presencia operativa del narcotráfico, tal y como sucede en Costa Rica, Panamá y República Dominicana (Argueta, 2020).

Se ha colocado como uno de los actores que inciden en la toma de decisiones para las políticas públicas de seguridad ciudadana en la región a la administración pública, ya que la operativización y aterrizaje de las políticas públicas de seguridad, dependen de su adecuada ejecución. Si el estamento funcional no es competente, seguramente tampoco lo es su actuación. En países como Guatemala y Honduras, los nombramientos están muy asociados no a una selección imparcial, sino que se ha convertido en un elemento clientelar para lograr mayor presencia territorial, y al mismo tiempo, posibilidades de procesos de adjudicación de obras que benefician a grupos locales sin cumplir las normas administrativas (Waxenecker et al., 2019). En Nicaragua existe un control político por parte de la administración pública en todos los procesos económicos, sociales y políticos (Expediente Abierto, 2021b).

Otro actor notable en el ámbito de la seguridad ciudadana es el papel del Ministerio Público y de las Cortes de Justicia para la adecuada aplicación de las leyes y el castigo proporcional a quienes las transgredan. De otro modo, se generan grados de impunidad, que afectan la aplicación de políticas en general y sobre todo las de seguridad ciudadana. Si la percepción de la población es que existe un alto nivel de impunidad, la justicia no cumple su papel disuasor y se hace más difícil para el gobierno, la contención del crimen. En Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, el Estado de Derecho y el papel del poder judicial son un reflejo de la ausencia de institucionalidad y parte del deterioro del Estado de Derecho, como puede observarse en el cuadro 1.

El tipo de liderazgo ha tenido un papel relevante en la definición de políticas públicas, como se analizará más adelante. Pero es obvio que la tendencia al control de los poderes del estado por un grupo o una persona afecta no solo el estado de derecho, sino la orientación y ejecución de la política pública, así como, a los grados de impunidad en los países. Los ejemplos más notorios en la región son El Salvador y Nicaragua. La corrupción es uno de los fenómenos que atraviesa el qué hacer de los gobiernos de la región. Debilidad institucional, poderes del estado cooptados y alta presencia de bandas criminales, están muy relacionadas a altos grados de corrupción dentro de los estados. La migración y su doble perspectiva, de los que emigran y quienes reciben migrantes vecinos, también se convierte en un fenómeno que afecta la implementación de medidas de seguridad, sobre todo dependiendo de la percepción

de la población. Finalmente, desde el contexto de la violencia en la región, y su incremento en algunos países en los últimos años, la presencia y alta proliferación de armas de fuego en el istmo, así como en República Dominicana, es uno de los fenómenos que más inciden en el grado de homicidios, feminicidios y violencia contra la mujer. Este incremento de armas y violencia está directamente relacionado a la mayor presencia del crimen organizado en los distintos territorios.

En términos de funcionamiento de la democracia y del estado de derecho, Costa Rica sobresale dentro de la región. También tienen un buen desempeño democrático Belice, Panamá y República Dominicana, con una menor gradación. Por otra parte, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, destacan por los indicadores negativos en cuanto a separación de funciones de los poderes del estado, ejercicio de la democracia y el buen ejercicio del sistema de justicia. Sin embargo, en temas migratorios cambian las tendencias y la animosidad y prejuicio en cuanto a la inmigración, lo cual resalta en países que se supone sean más tolerantes. En cuanto a la presencia del crimen organizado, también se encuentran situaciones que difieren entre los países como podrá observarse más adelante.

Actores

Partidos políticos

El sistema democrático y por ende la naturaleza de las políticas públicas requiere de partidos políticos que tengan como objetivo el fortalecimiento del estado de derecho, al igual que el legislativo y el ejecutivo. En ese sentido, en el escenario de un proceso regresivo del marco democrático, de desinstitucionalización de los procesos políticos y de toma de decisiones desequilibradas por la ausencia de la separación de poderes, surgen políticas casuísticas e improvisadas marcadas más por el interés de preservar el poder de los actores políticos, que por buscar el bien colectivo y resolver los problemas ingentes de la población. A este respecto, la mayoría de los países de la región opinan que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio según la encuesta de Latinobarómetro (2023): Costa Rica (71.8%); República Dominicana (64.1%); Guatemala (77,6%); Honduras (65,5%); Panamá (84,8%); sólo El Salvador opina en un 75.6% que el país gobierna para el bien de

todos. Esta percepción correspondería con el qué hacer de los partidos políticos, ya que, en ese sentido, estarían al servicio de esos grupos poderosos, según la percepción ciudadana.

En el cuadro 2 se sistematiza información relevante sobre la funcionalidad de los partidos políticos en la región. En una adecuada democracia la separación de poderes es efectiva y el legislativo ejerce su función de supervisar al ejecutivo para que se cumplan las demandas de la población. La columna 1 del cuadro 2 refleja que en Costa Rica esta condición se cumple en general, sobre todo asociado al alto lugar que ocupa a nivel mundial en el ranking (7) en cuanto funcionamiento político (Columna 2) de acuerdo con la evaluación de International Idea (2024), aunque el 79% de los costarricenses opinan que no funcionan bien los partidos políticos (79,4%) y como se menciona anteriormente, tampoco confían en sus objetivos. En el caso de Belice, si bien no es sujeto de medición en varios de los índices regionales, al menos supera la mediana (53) en cuanto al rol del legislativo y la supervisión gubernamental, pero no existe la posibilidad de cruzar esta información con otros criterios complementarios. Es necesario apuntar que el sistema electoral de Belice no tiene similitud con el resto de la región, ya que funciona con una cámara parlamentaria electa y un senado designado, al igual que las representaciones municipales. Por ello, se dificulta su comparación y definitivamente asigna bastante poder político al ejecutivo.

Cuadro 2
CARD. Indicadores relevantes sobre partidos políticos

	1	2	3
PAISES	Partidos políticos Poder legislativo controla efectivamente al gobierno a/	Partidos políticos Representación #Ranking sobre 173 países ^{b/}	Partidos Políticos funcionan bien en mi país: desacuerdo y muy en desacuerdo ^{c/}
Belice	0.53	--	--
Costa Rica	0.77	7	79.4
El Salvador	0.47	94	63.0
Guatemala	0.61	83	80.2
Honduras	0.44	91	72.8
Nicaragua	0.36	143	--
Panamá	0.56	38	87.3
Rep. Dominicana	0.58	66	74.0

a/ Poderes gubernamentales están efectivamente limitados por la legislatura. Fuente (World Justice Project, 2023).

b/ Representación: elecciones, partidos políticos y legislatura. Fuente (International Idea, 2024).

c/ Los partidos políticos funcionan bien en mi país: respuestas en desacuerdo y muy en desacuerdo.

Fuente (Latinobarómetro, 2024).

Panamá ocupa el segundo lugar en la región en el ranking de funcionamiento de partidos políticos y eficiencia electoral (38 sobre 173), bastante alejado del lugar de Costa Rica. Asimismo, tiene un 0.56 en el control que ejercen los partidos políticos sobre el gobierno y es el país de la región en donde se rechaza más a los partidos políticos (87.3%). República Dominicana de igual forma supera la media en cuanto a control del legislativo sobre el ejecutivo (0.58) y sobre la media en el ranking de países en cuanto al funcionamiento de los procesos electorales (66), pero si bastante más abajo que Panamá y Costa Rica. Igualmente, la ciudadanía dominicana tiene un rechazo al funcionamiento de sus partidos políticos, acorde con la decepción regional sobre la democracia, donde en promedio, solamente el 42.7% de la región lo considera el régimen preferible y solamente Costa Rica (55.9%) apoya en más de un 50% este modelo (Latinobarómetro 2023).

En el ranking de procesos electorales y funcionamiento del sistema político Guatemala se encuentra en el lugar 83 de 173 países, con un puntaje de 0.61 en cuanto al control que el legislativo ejerce sobre el ejecutivo y es el segundo país con más decepción en cuanto al papel de los partidos políticos. El Salvador por su parte, tiene un bajo control legislativo que se explica por la concentración de poderes en el ejecutivo, representa el país con más bajo ranking (94) en cuanto a procesos electorales y función de los partidos políticos, pero es el que tiene una mejor opinión de la población en cuanto al funcionamiento de sus partidos (63%) y asocian este hecho a que creen que trabajan en función de su bienestar (75%), como se reflejó anteriormente. Honduras (0.44) y Nicaragua (0.36) son los que tienen menor puntaje en la efectividad de control de los diputados sobre el ejecutivo. En el caso de Honduras es el tercero más bajo de la región (91) en el ranking de funcionamiento electoral y legislativo y también su población comparte una opinión negativa sobre la función de sus partidos políticos. Nicaragua es el país peor calificado en cuanto al funcionamiento electoral, ocupando el lugar 143 de 147 países a nivel mundial.

A esto hay que agregar la penetración, cada vez más evidente, del crimen organizado dentro del sistema político, llevando a personas vinculadas a puestos de elección popular. El caso más relevante es el de Guatemala, que muestra una tendencia de la utilización de los procesos electorales para legitimar la presencia de actores provenientes de grupos criminales y estructuras de corrupción (Dudley et. al, 2023).

El cuadro 3 presenta la injerencia del crimen organizado en los tres poderes del estado y en el poder local. En rojo aquellos países que presentan una mayor captura del Estado y por tanto un bajo rendimiento en cuanto a separación de funciones en un estado republicano. En Belice, resalta la vinculación del crimen organizado sobre todo con funcionarios policiales, aunque no hay evidencia de presencia de este en los niveles políticos. Costa Rica a su vez, muestra en ciertas zonas del país (zonas costeras), la presencia del crimen organizado y su relación tanto con funcionarios policiales y judiciales, como con miembros del poder local. En la misma situación se encuentran Panamá y la República Dominicana.

Cuadro 3
CARD. Penetración del crimen organizado y las pandillas en los poderes del Estado^{a/}

País	Indicador
Belice	SJ
Costa Rica	PL SJ
El Salvador	PL SJ AC
Guatemala	PL SJ AC D
Honduras	PL SJ AC D
Nicaragua	PL SJ AC D
Panamá	PL SJ Alto
Rep. Dominicana	PL SJ

a/ Se ha usado la siguiente simbología: altos cargos vinculados (AC); diputados vinculados (D); poder local penetrado (PL); funcionarios de seguridad y justicia vinculados (SJ).

Fuente: Elaboración propia con datos de Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/>.

El Salvador, en cambio, además de tener la presencia de bandas de narcotraficantes que operan en el mar Pacífico y existir la connivencia con autoridades locales y funcionarios fronterizos, también se involucra a políticos de alto nivel en negociaciones con las pandillas. Guatemala y Honduras presentan una alta cooptación del estamento político y gubernamental al más alto nivel (expresidentes y funcionarios extraditados hacia Estados Unidos, así como congresistas y alcaldes señalados). En el caso de Nicaragua la concentración de poder que tiene el ejecutivo hace que inevitablemente tenga que consentir las actividades del crimen organizado que suceden en su territorio.

En consecuencia, los partidos políticos en estos países en muchos casos se han convertido en plataformas electorales que permiten colocar en el legislativo y en el poder local a personas asociadas a los principales grupos del narcotráfico y a individuos vinculados a acciones de corrupción. Esta situación afecta directamente la formulación de políticas públicas con un interés genuino en el bienestar de la población, convirtiendo los parlamentos y los gobiernos en estructuras destinadas a favorecer intereses particulares o de grupos determinados. Esto

no favorece la formulación de políticas públicas en general y menos a las de seguridad, así como afecta sobre todo la ejecución y la continuidad de estas.

La administración pública

Un aspecto que influye en la posibilidad de hacer efectivas las políticas públicas es la fortaleza o debilidad del aparato burocrático de los países. Aquellos que tienen carrera establecida de servicio civil, donde se ingresa y asciende por méritos y capacidad, tendrán más posibilidad de dar continuidad a los procesos de implementación que se requieran para ejecutar y evaluar a largo plazo las políticas, los planes y las estrategias. Los países sin leyes ni normas de servicio civil suelen estar sujetos a las acciones clientelares de los partidos políticos en el gobierno, en detrimento del fortalecimiento institucional y las políticas de largo alcance.

Para poder evaluar el papel de la administración pública se ha utilizado como base el Índice del Estado de Derecho que realiza anualmente Word Justice Project. El factor de cumplimiento normativo 6 del índice de normas jurídicas mide el grado en que las reglamentaciones se implementan y hacen cumplir de manera justa y efectiva en los países. Las regulaciones, tanto legales como administrativas, estructuran los comportamientos dentro y fuera del gobierno. Este factor no evalúa qué actividades decide regular un gobierno, ni considera cuánta regulación es apropiada para una actividad en particular. Más bien, examina cómo se implementan y hacen cumplir las regulaciones. Dentro de algunos criterios que se utilizan están los niveles de autonomía, corrupción y efectividad de las administraciones.

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro 4, Costa Rica sería, dentro de la región, el país con mayor índice de fortaleza en cuanto a funcionamiento de la administración pública (0.68), mientras que Panamá (0.49) y El Salvador (0.48), aunque a bastante distancia serían los siguientes en cuanto a posible efectividad, pero notando que están por debajo de la media mundial. República Dominicana (0.42) y Belice (0.41) tienen aún menos calificación en cuanto a la efectividad de la administración, y Guatemala (0.40), Honduras (0.39) y Nicaragua (0.36) están en el ranking más bajo de la región. La debilidad de la administración está muy relacionada a la injerencia política en la selección, movilidad y despidos. Esa misma tendencia se refleja en la ausencia de criterios para los salarios y la ausencia de sistemas de evaluación

de desempeño, tendiendo a ser altamente disfuncionales en el cumplimiento de sus funciones (Murillo et al., 2006 p. 73-75).

Cuadro 4
CARD. Capacidad regulatoria de la administración pública

País	Indicador
Belice	0.41
Costa Rica	0.68
El Salvador	0.48
Guatemala	0.40
Honduras	0.39
Nicaragua	0.36
Panamá	0.49
Rep. Dominicana	0.42

País	Indicador
Belice	0.41
Costa Rica	0.68
El Salvador	0.48
Guatemala	0.40
Honduras	0.39
Nicaragua	0.36
Panamá	0.49
Rep. Dominicana	0.42



Fuente: World Justice Project, 2023.

El poder judicial

El sistema judicial puede ser uno de los actores que más influyen en la definición de las políticas públicas de seguridad, así como en su cumplimiento. La calidad del diseño, cumplimiento y ejecución de dichas políticas están íntimamente relacionadas con la independencia de los actores del sistema de justicia de los intereses y preferencias de los actores gubernamentales y legislativos (Murillo et al., 2006). Una independencia basada en el fortalecimiento del estado de derecho y el cumplimiento de las leyes, dentro de la aspiración democrática que le permiten ser un actor externo imparcial.

Para analizar este apartado se ha utilizado el WPJ Rule of Law Index (2023) en dos de sus categorías. La primera de ellas es el resultado global del lugar que ocupan los países en estado de derecho para lo cual calcula puntuaciones y clasificaciones a partir de ocho factores¹ y 44 sub-factores. Este resultado se presenta en la columna 6 del cuadro 5. En la columna 7 del mismo cuadro se presenta el resultado del índice del sistema de justicia penal de los países. Se considera que el sistema de justicia penal eficaz es un aspecto clave del Estado de derecho, ya que constituye el mecanismo convencional para reparar agravios y entablar acciones contra personas por delitos contra la sociedad. Para su valoración se tiene en cuenta todo el sistema, incluida la actuación de la policía, los abogados, los fiscales, los jueces y los funcionarios penitenciarios.

En el contexto regional el retroceso de la calidad de la democracia en algunos países, así como el incremento de los niveles de impunidad, hacen que el poder judicial más bien se convierta en un aliado de las transgresiones a la aplicación de justicia y al resguardo de la Constitución, por encima de las políticas diseñadas. Tal es el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, mientras que, República Dominicana, Panamá, Belice están en el límite bajo de lo que puede considerarse un nivel intermedio (y por tanto con cierta precariedad en cuanto a la independencia judicial). Costa Rica (0.68) el país que mantiene el nivel de independencia más adecuado para poder cumplir con los requisitos de vigilancia y equilibrio externo a los partidos

¹ Los factores que analiza el WJP son: restricciones a los poderes gubernamentales; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil; justicia penal.

políticos, al ejecutivo y al legislativo ocupando el puesto número 29 de 142 países como se muestra en la columna 6 del cuadro 5.

Cuadro 5
CARD. Indicadores relevantes sobre el Poder Judicial

PAISES	6	7
	Rule of Law #Ranking sobre 142 países ^{a/}	Poder judicial Justicia Criminal ^{b/}
Belice	80	0.39
Costa Rica	29	0.58
El Salvador	108	0.25
Guatemala	111	0.30
Honduras	119	0.26
Nicaragua	137	0.25
Panamá	74	0.34
Rep. Dominicana	86	0.38



a/ Medición de Estado de Derecho sobre 142 países.

b/ Medición de la Justicia Criminal.

Fuente: World Justice Project, 2023.

Rozando la media se encuentra Panamá (0.51) que ocupa el lugar 74; Belice (0.49) se encuentra en el número 80 del ranking y República Dominicana (0.49) en el 86, ya por debajo. Después se encuentran El Salvador (0,45) en el lugar 108; Guatemala (0,44) en el 111, Honduras (0,41) en el puesto 119 y Nicaragua (0.35) se sitúa la más baja con la posición 137 (World Justice Project, 2023).

La columna 7 presenta el panorama más acotado en cuanto a la calificación que este mismo índice le da al poder judicial y su desempeño en la política criminal en cada país: nuevamente encontramos en el mejor lugar a Costa Rica (0.58 superando la media internacional; seguido por República Dominicana (0.38) y Belice (0.39); Panamá con un 0.34; Guatemala presenta una calificación de 0.30 mientras que Honduras (0.26), Nicaragua (0.25) y El Salvador (0.25) están el cuadrante más bajo de calificación. Estos niveles de debilidad del estado de derecho inciden sin duda, en la calidad de las políticas públicas y pueden ser un reflejo de la ausencia de cumplimiento de estas.

Un sistema judicial con poder de veto puede impedir la aplicación de la política pública que el gobierno pueda impulsar, obstaculizando en diversas formas la capacidad de actuación de los funcionarios y la ejecución de las tareas. Pero también un ejecutivo que controla el poder judicial lleva a procesos de corte autoritario, convirtiendo a la justicia en un instrumento de intento de legitimación de decisiones contrarias o en disenso con las normas y la Constitución. Desde esa perspectiva, los poderes judiciales van a comportarse en función de la fortaleza de sus sistemas políticos y de acuerdo con la evidencia en Guatemala y El Salvador se encuentran en un proceso de involución, mientras que el de Costa Rica² se enfrenta al impacto de las reformas realizadas por el legislativo de ese país sobre el salario de los empleados judiciales (Feoli, 2023).

El poder local

Las municipalidades se han convertido en el espacio privilegiado para la aplicación de las políticas públicas de prevención del delito. Esto si bien ha llevado a una recolección interesante de buenas prácticas, tienen por otra parte, la dificultad de no poder extrapolar resultados y lecciones aprendidas para otros territorios. Dentro de estas limitaciones se encuentra la ausencia de sistematización, algunas carecen de sustento empírico y conocimientos científicos (Martínez Espasa, 2016), y muchas veces se derivan de imitaciones y tendencias en otros territorios.

² En el plano legislativo se han aprobado dos normas —la Ley N.º 9635 o de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de 2018, y la Ley N.º 1059 o Marco de Empleo Público de 2022— que, si bien no iban dirigidas contra la institución judicial, en el medio plazo podrían debilitar, según afirman algunas voces, el financiamiento de la justicia y la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía (Feoli, 2023 p. 24).

El actor local se vuelve relevante también, porque hay todo un fenómeno de incorporación de actores vinculados a redes de corrupción y a crimen organizado en las administraciones municipales tal y como se ha presentado anteriormente (columna 4 en cuadro 1), lo cual incide en el objetivo de la toma de decisiones en las políticas locales y en la intencionalidad de contener la criminalidad y la inseguridad en el terreno. Es destacable el papel que juegan los municipios en los tránsitos de ilícitos a lo largo de las fronteras de la región, destacando los altos niveles de inseguridad, falta de presencia del Estado y la influencia de los grupos criminales en la situación de estos territorios (Zepeda et al., 2018).

Y, en definitiva, la relación con la coherencia del alineamiento con la política pública de seguridad nacional va a depender mucho de la buena relación, apoyo y capacidad que se tenga con la administración del gobierno central. Ello implica que, si no existen mecanismos adecuados para establecer la direccionalidad de las acciones por parte de la autoridad nacional, el campo de la seguridad se presta para intervenciones casuísticas, represivas y sin seguimiento por parte de las administraciones locales.

Fenómenos

Liderazgo y autocratización

Una clave en el desarrollo y cumplimiento de las políticas públicas es el tipo de liderazgo³ que puede ejercerse por actores independientes con gran influencia. En ese sentido podemos encontrar un liderazgo funcional, que normalmente puede atribuirse a un grupo que facilita el diálogo y negociaciones y, en otro sentido, también existe el liderazgo disfuncional, y se caracteriza por ser una única persona (el informe de Latinobarómetro 2023 le llama personalismos). “...los efectos perversos que provoca, si bien pueden esconderse al principio detrás del carisma de un líder particular y de su ejercicio efectivo del poder, al final salen a la luz” (Murillo et al., 2006, p. 15). El principal efecto de este tipo de liderazgo es el debilitamiento de las instituciones, dando lugar a decisiones de política arbitrarias y ausencia de auditoría social y rendición de cuentas. Se puede hablar de un proceso de autocratización,

³ “El liderazgo es la capacidad que tienen los individuos para ejercer una influencia que vaya más allá del alcance de su autoridad formal. Supone, además una combinación de propósito, de compromiso y de capacidad para relacionarse en el ámbito personal que produce resultados más allá de los esperados dado el funcionamiento normal de las instituciones” (Murillo et al., 2006 p.14)

entendiéndolo como “un paulatino socavamiento de los principios democráticos”...teniendo como “denominador común”...la ampliación desproporcionada de poder político de los titulares elegidos democráticamente, de entidades del Estado o élites políticas, una subversión de las instituciones democráticas y del sistema de control y contrapesos”(von Bogdandy et al., 2024).

En la región esta tendencia se ha dado a través de las reelecciones presidenciales según Ripplinger (2024), las cuales pueden ir acompañadas de intervención militar, manipulación del proceso electoral, violación de los derechos políticos, restricción de las libertades civiles y debilitamiento del sistema horizontal de rendición de cuentas (Ripplinger, 2024). Dentro de esta tendencia se incluye Nicaragua y El Salvador, pero si bien no se ha seguido con el esquema de alteración del período electoral, Guatemala entró en un proceso similar que llevó no solo a la expulsión de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sino también a intentar consolidar un proceso de captura de las instituciones con un resultado similar de cooptación del Estado (CICIG, 2019; Mazariegos Rodas, 2024).

Esta perspectiva explica en parte, como se han configurado las prácticas de la seguridad ciudadana en esos países, lo que se ha dado en llamar “populismo de seguridad” (Mejía Rivera, 2024, p. 119) y el abandono de las políticas de prevención del delito y policía comunitaria que se dieron en el pasado y la tendencia hacia la transformación institucional hacia cuerpos policiales represivos, utilización de estados de excepción e injerencia de las fuerzas militares en los procesos de seguridad ciudadana, así como, la aprobación de leyes para controlar a las organizaciones no gubernamentales y restringir su acción y la criminalización de periodistas, activistas y defensores de derechos humanos a través de la judicialización de la política, también llamado “lawfare”.

Lo anterior desestimula la auditoría social y disminuye la posibilidad de tener una prensa independiente. Para todo ello los gobernantes han debido contar con un sistema de justicia cómplice, sobre todo las cortes constitucionales, cortes supremas y fiscalías generales. Estos procesos de militarización y autoritarismo tienen especial impacto en la vida de las mujeres y poblaciones vulnerables, profundizando las relaciones desiguales y perpetuando el ciclo de la

violencia en la región y la lógicas de relacionamiento social que reproducen la intolerancia del discurso autocrático (Mejía Rivera, 2024). El cuadro 6 presenta la situación de separación de poderes en los países de la región, resaltando El Salvador y Nicaragua, regímenes que muestran una alta concentración de los poderes públicos bajo la figura presidencial, generando un alto poder de autocracia en la toma de decisiones y por tanto en la formulación y aplicación de las políticas públicas. Guatemala y Honduras presentan un panorama donde la separación institucional es débil también. Guatemala hasta el año pasado estaba en la misma situación que El Salvador, donde el presidente controlaba los tres poderes del estado en beneficio de una red de corrupción instalada desde hace más de una década en el país.

Después de las elecciones, esta alianza se encuentra entre el sistema de justicia y parte del legislativo, obstaculizando la labor del ejecutivo. Honduras presenta señalamientos de falta de independencia del poder judicial y connivencia con las autoridades gubernamentales (CIDH, 2024a). Los demás países de la región cuentan con una separación de poderes en términos generales.

Cuadro 6

CARD. Grado de concentración de los poderes estatales por parte de una persona o un grupo

Países	Indicador
Belice	✓
Costa Rica	✓
El Salvador	E L J
Guatemala	L J
Honduras	E J
Nicaragua	E L J
Panamá	✓
Rep. Dominicana	✓

a/ Efectiva separación de poderes (✓): Ejecutivo (E); Legislativo (L); Judicial (J).

Fuente: Elaboración propia con base en CIDH, 2024^a.

Corrupción y opacidad en la información

En el campo de los elementos endógenos, encontramos la corrupción, como uno de los factores que mayor incidencia pueden llegar a tener en la capacidad directiva de los gobiernos, lo que nos obliga a examinar los índices de percepción existentes y su relación con los resultados que las cifras muestran.

Cuadro 7

CARD. Ausencia de corrupción

Factores endógenos	
Países	Indicador
Belice	0.45
Costa Rica	0.64
El Salvador	0.35
Guatemala	0.34
Honduras	0.32
Nicaragua	0.30
Panamá	0.40
Rep. Dominicana	0.39

Fuente: World Justice Project, 2023.

De acuerdo al Índice de Estado de Derecho (WPJ World Justice Project, 2023), la valoración del criterio “ausencia de corrupción” (cuadro 7) en la región muestra que Costa Rica es el único país que vuelve a situarse por encima del resto de países con un 0,64. Muy abajo le siguen Belice (0,49); Panamá (0,40); República Dominicana (0,39); y los últimos El Salvador (0,35); Guatemala (0,34); Honduras (0, 32) y Nicaragua (0.30).

La corrupción tiende a ser el elemento amalgamador de los grupos criminales y funcionarios, provoca la desinstitucionalización del Estado, así como, ahonda la desigualdad y la pobreza tendiendo a “normalizar” el comportamiento corrupto dentro de las sociedades. Se establecen redes clientelares que se alimentan del dinero robado al estado y que terminan

perpetuando a los políticos distritales en sus puestos de elección y generando una red de compromisos dentro de la administración del Estado (de León-Escribano, 2022). Las redes criminales antes influían mediante el financiamiento de las campañas pero en los últimos años buscan representarse directamente en los parlamentos o en la administración pública (Carrión Mena, 2024; Mazariegos Rodas, 2024).

Estrechamente relacionado con la corrupción se encuentra la opacidad de los gobiernos, manifestada en la poca transparencia de la información relacionada a la criminalidad y la violencia. Cuanta menos información se encuentre disponible, menor capacidad se genera para que se pueda auditar la actuación de las instituciones públicas responsables de la implementación de las políticas y estrategias de seguridad. Eso redundaría en la imposibilidad de partir de mediciones reales, de elementos analíticos para poder establecer políticas basadas en planes y programas con un enfoque nacional y local. Resultó sintomática la dificultad existente en encontrar información precisa, adecuadamente estructurada, comprensible y coherente para este estudio, lo que parece ser un claro síntoma. Además de las dificultades de acceso a la información, también surge la preocupación por la opacidad de algunos gobiernos, así como dudas sobre la confiabilidad de algunos registros y estadísticas. Todo ello influye en hacer muy difícil la comparación de los datos a lo largo del tiempo.

Proliferación de armas

Uno de los factores que incide en la desproporcionada tasa de violencia letal en América Latina es el fácil acceso, la proliferación y mal uso de las armas de fuego en la mayor parte de los países, asociado a regulaciones laxas y deficiente control estatal de su posesión ilegal (UNODC, 2023), lo que condiciona un alto subregistro.

Según UNODC en sus diferentes análisis, este incremento corresponde a la presencia de bandas de crimen organizado conexas con el tráfico de drogas y la competencia por el territorio y las rutas, sobre todo en la zona marítima (GI-TOC, 2023). Esta confrontación entre grupos criminales está relacionada directamente con la demanda de armas de fuego y, por tanto, con el aumento de los homicidios. Al realizar el análisis del número de armas en cada país, relacionando las armas en circulación sobre el número de habitantes se encuentra que el

país que presenta menos armas 7.4 por cada cien habitantes es la República Dominicana (cuadro 8). La población de Belice y Costa Rica posee 10 armas en la misma proporción, mientras que El Salvador y Guatemala están sobre 12 armas por 100 personas. Honduras es el país que cuenta con más armas (14.1) por cada 100 habitantes. Estas cifras son comparables a otros países como México (12.9) y Colombia (10.1), ambos con problemas de narcotráfico y violencia. Por su parte, Nicaragua es el país en que circulan menos armas por habitante (5.2) en la región (Small Armas Survey, 2018).

Cuadro 8
CARD. Cantidad de armas de fuego por 100 habitantes

País	Indicador
Belice	10
Costa Rica	10
El Salvador	12
Guatemala	12.1
Honduras	14.1
Nicaragua	5.2
Panamá	10.8
Rep. Dominicana	7.4

Fuente: Small Armas Survey, 2018.

La subregión centroamericana es a su vez, la que concentra la mayor parte de homicidios del continente ocasionados por arma de fuego. En promedio un 80% de los homicidios que ocurren en la región son producto de la violencia armada (Infosegura, 2023). El crimen organizado suele estar asociado a la violencia y el asesinato, ya que al operar en territorios con poca presencia o ineficacia de cuerpos de seguridad y sistema de justicia los convierten en áreas con mucha impunidad. Las estadísticas muestran una correlación moderada entre las tasas de homicidios y algunos mercados criminales, sobre todo el tráfico de cocaína (0,42) y el

tráfico de armas (0,37) y, en menor medida, la extorsión y los cobros ilegales por protección (0,30) (GI-TOC, 2023, p. 138).

Migración

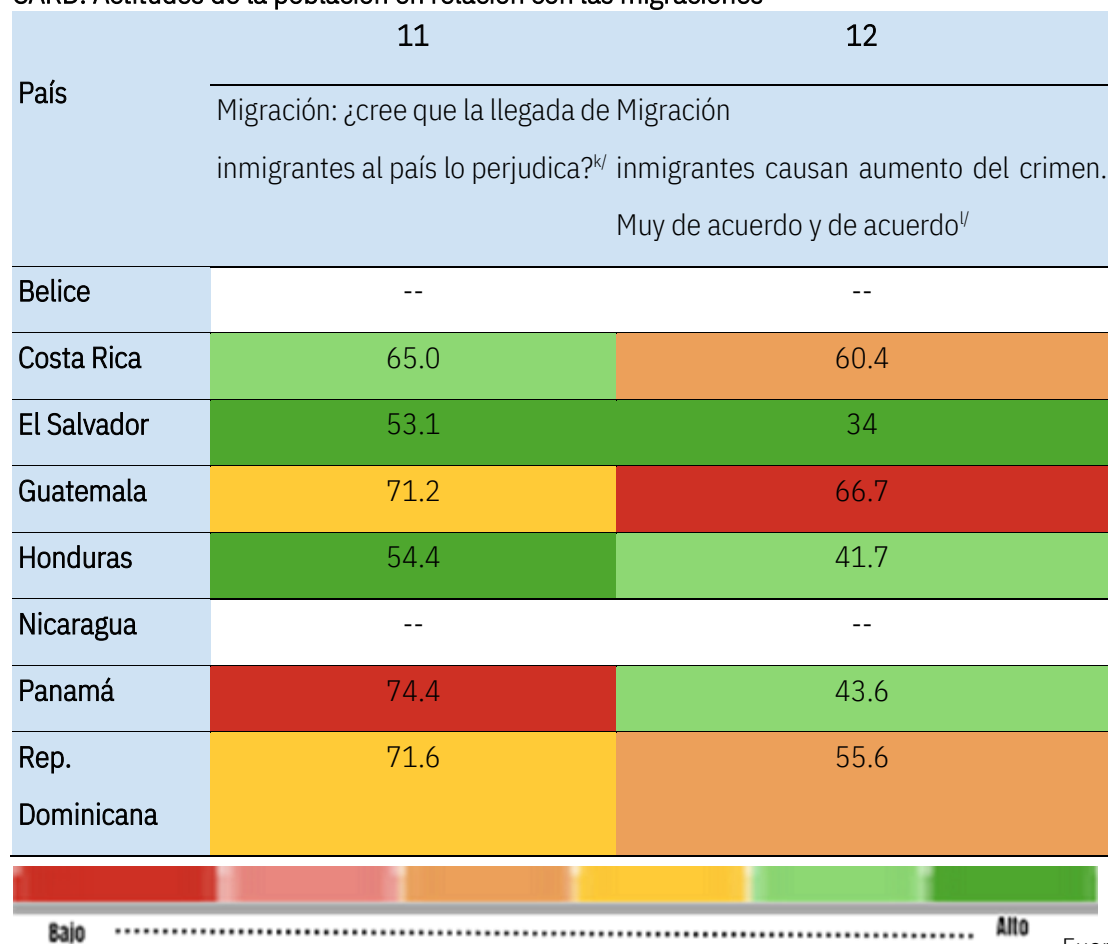
Si bien podría considerarse un factor endógeno, la movilización de centroamericanos se ha convertido también en un actor exógeno por el volumen de recursos con los que alimentan los mercados internos y las economías locales, pero también por la cantidad de personas que pierden la vida o se ven violentadas fuera de sus países de origen. Sin embargo, las pobres economías de los países centroamericanos y del caribe, así como la ausencia de políticas públicas de inversión y desarrollo, hacen que este fenómeno se convierta en el principal mecanismo aspiracional para el cambio de vida de sus habitantes. Por una parte, la escasa inversión social sobre todo de los países del norte de Centroamérica, y por otro, la presencia del crimen organizado y pandillas, empujan a la búsqueda de mejores niveles de vida a través de la migración.

La violencia en los territorios y la falta de condiciones adecuadas de vida se convierten en el motor para que las personas se vean atrapadas por las mafias dedicadas por una parte a impulsar la emigración mediante vender “seguridad” en el trayecto y garantizar la entrada ilegal en Estados Unidos, y por otra a facilitar los recursos para el pago de los llamados “coyotes” mediante préstamos basados en la garantía de las propiedades familiares. La criminalidad maneja el ciclo de préstamo, trayectos y luego el cobro de los intereses, que en muchas ocasiones significa la pérdida de los bienes familiares, si el migrante fallece o no logra encontrar trabajo y pagar la deuda asumida. Aproximadamente 6.2 millones de migrantes centroamericanos y dominicanos viven fuera de sus países, bien por causas económicas, reunificación familiar y desplazamiento forzado por eventos climáticos. “En 2021 murieron más de 5.755 migrantes centroamericanos, mientras que los casos de violaciones de derechos humanos se dispararon a niveles alarmantes similares a los de países con conflictos activos”(Banco Mundial, 2022).

La migración se convierte en un factor económico para los países, de riesgo para las personas migrantes y al final en un círculo vicioso que enriquece a los grupos criminales: se calcula que los migrantes irregulares de Guatemala, Honduras y El Salvador gastan alrededor de US\$1,700 millones al año en los desplazamientos manejados por el crimen organizado (Soto et. al., 2021).

Desde la perspectiva de la inmigración, en otro orden de ideas, los países de la región no son muy receptivos a la presencia de la inmigración. De acuerdo con Latinobarómetro (2023), el 74.4% de los panameños consideran que la presencia de inmigrantes le perjudica tal y como se presenta en la columna 11 del cuadro 9. En el orden de rechazo le siguen República Dominicana (71.6%) y Guatemala (71.2%); Costa Rica con (65%) y Honduras (54.4%) y El Salvador (53.1%). Mas del 50% de la población de la región CARD rechaza la presencia de inmigrantes en sus países, mostrando una falta de correlación con los deseos de migrar demostrados en la región. En este mismo orden de ideas, y con una opinión que afecta más directamente las políticas públicas de seguridad, gran parte de la población regional piensa que la presencia de inmigrantes incrementa la inseguridad y el crimen en sus países. En la columna 12 se muestra que la población de Guatemala (66.7%) es la que más se acerca a esta opinión, siguiéndoles Costa Rica (60.4%) y República Dominicana (55.6%). Estos dos últimos tienen una fuerte inmigración de sus países vecinos Nicaragua y Haití, respectivamente. Honduras (41.7) y Panamá (43.6) están por debajo de los porcentajes anteriores, siendo El Salvador (34%) el que opina en menor medida que los inmigrantes están relacionados con la criminalidad en su país. Esta percepción es importante porque afecta en gran medida, el enfoque no sólo de la política pública de seguridad, sino las acciones de las fuerzas policiales de los países.

Cuadro 9
CARD. Actitudes de la población en relación con las migraciones



Fuente:

Latinobarómetro, 2024.

Factores exógenos

Crimen organizado y narcotráfico

La región se encuentra afectada por la criminalidad organizada que transita droga, armas y personas a lo largo del territorio centroamericano, al igual que en el Caribe. Las mafias se encuentran asentadas en varios puntos de la región y operan en contacto con grupos locales. Las bandas criminales comparten varias actividades, de acuerdo con el territorio donde operan, manejando los flujos de la droga, el tráfico de personas, las extorsiones y debilitando la presencia institucional por los altos grados de corrupción que manejan. Las organizaciones criminales han incrementado su poder por los recursos económicos que manejan, sobre todo en relación con el lavado de dinero -pudiendo llegar a representar el 7,5% del PIB de la región latinoamericana- y se estima que un 25% se utiliza para la reproducción de ilícitos (armas,

información, corrupción, transporte, salarios) y el resto son las utilidades que obtienen (Carrión Mena, 2024, p.12). Ha crecido tanto su infiltración en las economías de los países que hoy por hoy se considera que el principal mercado criminal es el delito financiero (GI-TOC, 2023). Ello significa que por el poder político que obtienen participando en los parlamentos y el económico dominando mercados como los inmobiliarios, financieros, transporte y producción extensiva como la palma africana, que el peso de estos actores en la definición de las políticas de seguridad tiene un efecto, si no en la formulación, si en la operativización de estas, sobre todo en el contexto territorial y transnacional.

La cada vez mayor presencia del crimen organizado en el ámbito territorial ha afectado sin ninguna duda, no sólo los niveles de violencia en los países, sino también del incremento de la corrupción y la pérdida de control sobre zonas relacionadas a la presencia de los grupos criminales (cuadro 10).

Cuadro 10
CARD. Presencia del crimen organizado^{a/}

País	Indicador
Belice	T TP O
Costa Rica	T E TP O
El Salvador	T TP Lav
Guatemala	P T Lab TP Lav
Honduras	P T Lab TP Lav
Nicaragua	T Lav E TP
Panamá	T E TP Lav O
Rep. Dominicana	T E TP

a/ Narcóticos: producción (P); tránsito (T); laboratorios (Lab); Centro de exportación (E). Tráfico de personas (TP); Lavado (Lav); Otros tráficos: pesca ilegal, fauna, órganos (O)

Fuente: Elaboración propia con datos de Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/>.

Guatemala y Honduras presentan la mayor diversidad de actividades y por tanto de mayor presencia en sus territorios: producción tránsito, presencia de laboratorios, tráfico de personas y lavado de dinero a través de acciones vinculadas sobre todo a la promoción de la migración a través de los grupos criminales organizados. En un segundo nivel se encuentran Panamá y Costa Rica. Panamá además de ser un centro de exportación de droga hacia Europa y servir de tránsito para el paso de narcotráfico, tráfico de personas y tráfico ilegal de fauna silvestre y otros tráficos, también es un centro neurálgico para el lavado de dinero, a pesar de los esfuerzos.

Costa Rica por su parte, es parte del tránsito de la droga hacia el norte, del tráfico de personas que van en la misma dirección así como, de tráfico de fauna y especies animales, e incluso en algunos casos de órganos (Studdert-Kennedy, 2019). Sin embargo, la situación que más afecta a Costa Rica en cuanto a la presencia del crimen organizado es que parte de su costa atlántica se ha convertido en un centro clave para la exportación de la droga hacia Europa y el Caribe, así como hacia Estados Unidos. República Dominicana también es parte de esa ruta de exportación de droga hacia Europa, además de ser parte del tráfico de personas del Caribe hacia Norteamérica.

El tráfico de droga afecta también a Nicaragua, ya que no sólo forma parte de la ruta terrestre en el istmo, sino que en su costa atlántica operan bandas locales ligadas a la exportación ilegal de drogas vía marítima, sobre todo por su cercanía a la isla colombiana de San Andrés (Expediente Abierto, 2021c). Así mismo operan estructuras que facilitan el lavado de dinero no sólo en el mismo país, sino también extendiendo negocios como los cabarés y centros nocturnos en otros países de la región (Expediente Abierto, 2021a), actividad que también facilita la trata de jóvenes dentro de la región.

Belice forma parte de las rutas habituales del tráfico de drogas que sube del istmo hacia México, así como ruta de migrantes que van en la misma dirección. Es parte también de los tráficos de especies marinas y fauna en general. El Salvador ha logrado estar de alguna forma más resguardado del tráfico de drogas terrestre y aéreo, pero su costa pacífica se encuentra vulnerable al tráfico de drogas marítimo. Así mismo forma parte de las rutas de migración

irregular hacia el norte y la presencia de transacciones en criptomonedas lo convierte en un atractivo para el lavado del dinero proveniente de actividades ilícitas.

La cooperación internacional

La cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana influye directamente en modelos de prevención y análisis de la criminalidad. Existe una discusión sobre los modelos imperantes en la región, sobre todo la insistencia en forma de casos exitosos y lecciones aprendidas, que tienden a implantarse, sin una investigación previa y una evaluación diagnóstica de los lugares de origen y de destino de los modelos y prácticas (Carrión Mena, 2024). Indudablemente las políticas públicas de seguridad ciudadana y prevención se han fortalecido a través de los apoyos internacionales orientadas al fortalecimiento de las capacidades nacionales, pero las decisiones políticas muchas veces tienen que ver con las aspiraciones del gobierno de turno de entregar resultados inmediatos (endurecimiento de las acciones represivas) con una visión política de corto alcance, privilegiándose sobre los enfoques de prevención de la violencia y el delito que demuestran resultados en el mediano y largo plazo.

Políticas públicas de seguridad en CARD: respuesta al contexto

La seguridad ciudadana se viene considerando una problemática relevante en la región desde el inicio del presente siglo, siempre en competencia con otros temas socioeconómicos como el desempleo, la pobreza y el alto costo de la vida. Por décadas, los problemas de la inseguridad hacían referencia a dinámicas nacionales y subregionales; en determinado momento las guerras que enfrentaron algunos países de la región; el problema de las maras y pandillas que parecía ser autóctono del denominado Triángulo Norte, dinámica que también se producía en Belice pero que no se tendió a analizar como un fenómeno común. Mientras, el resto de la región, o sea los países más al sur como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, reaccionaban al incremento de la delincuencia y formas más elaboradas de delitos y actividades criminales.

A partir de la primera década del siglo XXI la inseguridad ciudadana lleva componentes inequívocos de creciente violencia, delincuencia común (delitos contra el patrimonio y delitos contra la vida) y crimen organizado, específicamente relacionado con el tráfico, trasiego y

distribución local de drogas como factor común; que no excluye la llegada de nuevas manifestaciones de criminalidad transnacional a la región. Altas tasas de homicidios, incremento de la violencia contra las mujeres y en especial, el femicidio; penetración de la corrupción en los diferentes poderes y en la institucionalidad se convierten en las principales manifestaciones de un caldo de cultivo que se ha ido generando por las condiciones inherentes a la desigualdad y la falta de desarrollo humano.

Otros aspectos han cobrado relevancia, como la mayor participación de las armas de fuego en la comisión de delitos y de la violencia; una mayor injerencia del tráfico de drogas donde la región mantenía un rol como zona de tránsito y, en parte ayudado por los designios de la política de Estados Unidos, destino principal de los embarques de droga Plan Colombia (1999) e Iniciativa Mérida (2008), se expandió el negocio de las drogas en América Central y empezó a mostrar una mayor visibilidad del crimen organizado, e incluso su diversificación; también han sido más evidentes cambios en patrones de violencia social interpersonal que han permitido visibilizar más la violencia letal contra las mujeres y de género.

En los últimos cinco años, los análisis respecto a la inseguridad o seguridad ciudadana la identifican como un fenómeno multicausal, en el cual incide factores estructurales (la desigualdad, el desempleo) aunado a un deterioro de la confianza en las instituciones derivada regularmente por la percepción de su incapacidad para reducir efectivamente los niveles de criminalidad, agravado por el incremento de los casos de corrupción estatal (Latinobarómetro, 2024). Se constata una evolución de las tasas de homicidios (con algunas diferencias por país), la violencia de género y el incremento de las actividades del crimen organizado que tienen como resultado homicidios, actividades de sicariato, venganzas, con múltiples víctimas, acciones que empiezan a ser predominantes como tendencia homicida. Ante la información basada en evidencia, que corresponde sobre todo con las tasas y cifras de los delitos más importantes, se compagina o complementa con los estudios de percepción de la población, donde ésta, prioriza la inseguridad y la violencia con base a la percepción y opinión de las personas consultadas (Latinobarómetro, 2024).

La ineficacia de los estados para garantizar la seguridad ciudadana ha dado también como resultado una tendencia a la privatización de la seguridad, convirtiendo en esta forma la seguridad en un bien económico y de mercado, lo que implica que economía y seguridad están íntimamente ligados y no pueden dejarse de analizar en conjunto (Carrión Mena, 2024).

Dentro del debate actual también se plantea una tendencia a la participación cada vez mayor del ejército en tareas de seguridad ciudadana. Las fuerzas armadas de la región CARD han pasado por procesos de reforma durante los procesos de paz y diálogos nacionales en los diferentes países en la década de los noventa, en cuanto a su misión y funciones. Dentro de ellos, se fue asignando las tareas militares a la defensa del territorio y de la soberanía, en consonancia con el fortaleciendo de las fuerzas policiales dedicadas a la seguridad ciudadana. También se les asignó una tarea importante en el manejo de los desastres naturales. De hecho, las fuerzas armadas ya no representan una amenaza para el poder civil, puesto que su rol se ha ido modificando a lo largo de los años. Por una parte, la agenda de seguridad de Estados Unidos ha ido presionando para su inserción en el combate a las drogas y en el control de los flujos migratorios irregulares. Por otra, se encuentran sujetos al comportamiento de sus gobernantes y los cambios que éstos realizan a los preceptos constitucionales originales (Geelmuvden, 2024). Como afirma Geelmuvden (2024, p. 34) “El resultado es que las fuerzas armadas ya no actúan *motu proprio* como en otros tiempos, sino que se mueven en consonancia con la dinámica de las fuerzas políticas y sociales”. Son pues los gobernantes de la región los que están definiendo el rol que sus ejércitos deben jugar y su participación e injerencia en temas de seguridad ciudadana corresponden en gran medida a situaciones coyunturales o promesas de campañas políticas y no a lo que se expresa en la formulación de sus políticas públicas.

Generalmente se asume la falta de permanencia de las políticas en materia de seguridad como un problema estructural de los regímenes políticos de la región; pero la continuidad o el divorcio de la propuesta de la política pública más bien constituye la operativización del cómo enfrentar los desafíos estructurales, contextuales y de seguridad el gobierno de turno.

Análisis comparado de políticas en el contexto actual de criminalidad

La revisión y análisis de los principales instrumentos de política pública que se han dotado los países de la región centroamericana más República Dominicana (CARD) para organizar la respuesta frente a la inseguridad provocada por el delito y la violencia constituye un punto de partida para intentar responder a la interrogante sobre la efectividad de las medidas adoptadas y en su trasfondo las posibles contradicciones entre lo que se declara que se hará, lo que efectivamente se hace y lo que es posible hacer. Ello nos conduce al necesario examen de las capacidades efectivas de una sociedad y sus recursos políticos, institucionales y financieros para hacer frente a los diversos problemas que las afectan, siendo uno de alta preocupación la inseguridad provocada por la violencia y el delito.

Antes de examinar la producción y características de las principales políticas públicas elaboradas en la región, analizaremos los principales fenómenos criminales presentes en los países en estudio en el período 2015-2022, aunque en algunos casos, cuando están disponibles los datos, incluiremos 2023.

Si bien la violencia homicida no es el único parámetro para valorar la situación de inseguridad en una sociedad, continúa siendo una expresión útil por su naturaleza violenta y por su comparabilidad. Dicho lo anterior, intentaremos examinar otros fenómenos criminales con la finalidad de contar con una mejor aproximación en la relación entre las políticas públicas y su eventual impacto en la seguridad del cuerpo social.

Violencia homicida en la región

De acuerdo con el balance de InSight Crime en 2023, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más violenta del mundo, aunque en el ranking de los 10 países con más violencia homicida en América Latina y el Caribe sólo continúa estando Honduras (31.1) en el noveno lugar, seguido por Belice⁴ en el puesto 14. Nicaragua (6.2) aparece en el lugar 25 y El Salvador (2.4) en el 29 entre los más bajos de la región (cuadro 11). El promedio en cuanto a la tasa de homicidios de los países comprendidos en este estudio se situó durante 2023 en 14,6 hpch. La tasa de los países examinados fue menor en 2023 a la media de Latinoamérica,

⁴ La tasa de Belice se ha considerado en 19.7 hpch, como lo reporta Infosegura, no obstante, la tasa calculada por Insight Crime para 2023 es de 21.5. El número de homicidios, 87 es la misma en ambos cálculos variando la población de referencia.

calculada por InSight Crime en 20 hpch. En contraste, para 2015 el promedio de los países CARD, de acuerdo con las fuentes oficiales utilizadas para este informe, fue de 33.6 hpch. Ese año El Salvador (103), Honduras (60), Belice (32.3) y Guatemala (30.7), se encontraban entre los diez primeros lugares en América Latina en tasa de homicidios por cada cien mil habitantes.

En términos generales la situación de inseguridad en la región centroamericana y República Dominicana (CARD), en lo que respecta a la violencia homicida ha venido evolucionando positivamente, valoración que descansa fundamentalmente en la disminución de los homicidios. Ello resulta más significativo en los países del llamado triángulo norte de Centroamérica (TNCA), los que experimentaron, en distintos momentos de las últimas dos décadas, niveles agudos de violencia homicida, en comparación con los otros países de la región. A los países del TNCA habría que sumar a Belice, cuya tasa de homicidios superó los 30 hpch por más de una década (2009-2019).

Cuadro 11
CARD. Puesto en el ranking de homicidios en América Latina y el Caribe. 2023

País	Puesto 2023	Tasa 2023	Homicidios en 2015	Homicidios en 2023
Honduras	9	31.1	5148	3035
Belice	14	19.7	119	87
Costa Rica	17	17.2	558	906
Guatemala	18	16.7	4778	2944
R. Dominicana	20	11.5	1675	1237
Panamá	21	12.4	493	556
Nicaragua	25	6.2	524	407
El Salvador	29	2.4	6656	154

Fuente: Elaboración propia con base en (Newton & Manjarrés, 2024) y datos Infosegura, Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá y Policía Nacional de Nicaragua.

En esta evolución positiva destaca la situación de El Salvador, país que pasó de una tasa de 106 por cien mil habitantes en 2015 a 2.4 en 2023, lo que constituye una disminución dramática. A pesar de que el número de homicidios venía disminuyendo desde 2016, el descenso observado en 2022 y 2023 resulta muy significativo. Ello sería consecuencia de la política represiva implementada por el gobierno de Nayib Bukele, que desde marzo de 2022 ha recurrido a la declaratoria de “estados de excepción” que se han vuelto permanentes aprovechando la mayoría de su partido en el Congreso.

Esto se ha traducido en masivas detenciones y con un aumento significativo en el número de personas privadas de libertad, las que han llegado a superar los cien mil (Insigth Crime, 2023) en medio de importantes limitaciones al ejercicio de los derechos y garantías que dan forma al debido proceso. Esta situación se plantea como un potencial obstáculo a la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de homicidios en la medida que resulta difícil mantener por tiempo indefinido una situación que representa altos costos financieros y una afectación significativa al estado de derecho.

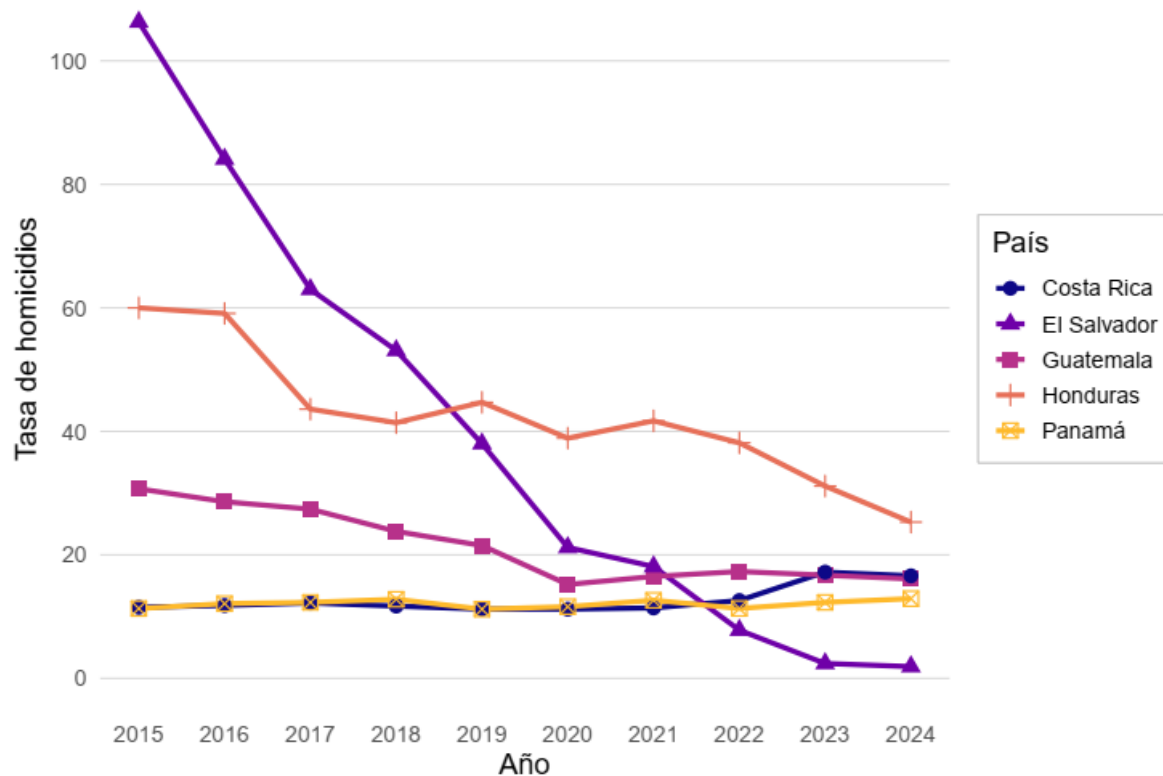
En efecto, la represión generada desde el Estado hacia las pandillas ha sido objeto de denuncias por serias violaciones a los derechos humanos desde que se implantaran los estados de excepción, como es consignado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre El Salvador de 2024 (CIDH, 2024b). La receta de recurrir a estados de excepción, más acotados al inicio pero que se han extendido territorialmente, ha sido seguida por el gobierno de Honduras (CIDH, 2024b; Silva Ávalos, 2023), país que disminuyó en un año un 17% los homicidios y aún es muy poco tiempo para saber si se obtendrán resultados similares a los observados en El Salvador.

En el caso de Guatemala los homicidios vienen disminuyendo progresivamente desde 2010, pasando de tasas promedio de 40 hpch entre 2006 y 2010, a tasas por debajo de los 20 homicidios a partir de 2020. Las cifras de lesiones, donde más del 60% son cometidas con armas de fuego, han seguido el mismo patrón.

En Nicaragua, los índices de violencia homicida venían disminuyendo desde 2010 (785) para alcanzar los 431 homicidios en 2017. La crisis de 2018 caracterizada por una intensa represión policial hizo subir el número de homicidios hasta los 682 casos según cifras oficiales, con una tasa que se elevó hasta 11 hpch. A partir de 2019 los homicidios han disminuido hasta llegar a 407 en 2023 con una tasa de 6.2, la más baja en 20 años.

En una situación intermedia encontramos a la República Dominicana donde los índices más altos de homicidios se registraron entre 2003 y 2012, con tasas sobre los 20 hpch, para disminuir hasta 2020 cuando llegó a los 9.2, volviendo a incrementarse hasta 11.5 en 2023. Para 2023, todos los países examinados, con excepción de Costa Rica y Panamá, habían disminuido sus cifras de homicidios de manera significativa (gráfico 1).

Gráfico 1
CARD. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes. 2015-2024



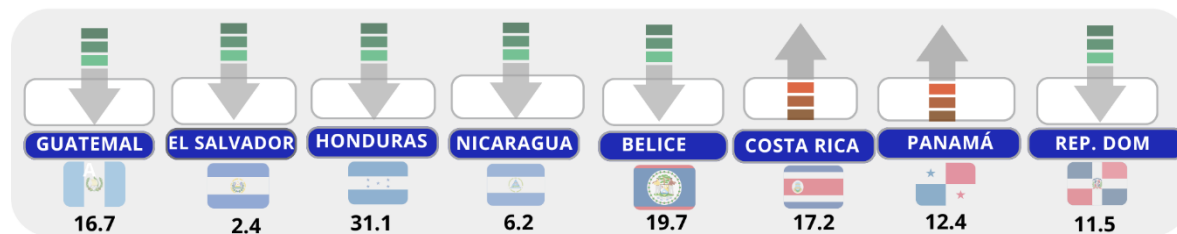
Fuente: Elaboración propia datos de Insight Crime.

En contraste, Costa Rica y Panamá, que no habían experimentado altos niveles de homicidios en el pasado, con fluctuaciones más bien moderadas, han sufrido incrementos en la violencia homicida en el período examinado. En el caso de Costa Rica, al analizar un periodo largo de tiempo se observa un lento pero progresivo incremento en el número de homicidios a partir de 1990, cuando sus cifras eran de las más bajas del continente (4.4 hpch.). En 2023 se registraron 906 homicidios con un incremento de un 27% respecto a 2022 que ya había representado la cifra más alta en la historia reciente del país (656). Los últimos dos años 2022 y 2023, la tasa se elevó desde 12.66 hasta 17.38, superando a Guatemala y República Dominicana. Algunos estudios sugieren que los asesinatos por encargo en Costa Rica en provincias como San José y Limón hacen parte en la actualidad de la violencia homicida que se registra en el país (Calderón, 2023). Esta apreciación es confirmada por Mario Zamora (M. Zamora, comunicación personal, 2024), en entrevista efectuada para este estudio quien da cuenta de la evolución de la criminalidad en Costa Rica, donde se ha “acentuado” el componente transnacional de la violencia en la última década.

El caso de Panamá es distinto, porque si bien las cifras se han incrementado desde 2015, hasta alcanzar en 2023 una tasa de 12.3, sus números de homicidios son menores a los registrados entre 2009 y 2011, cuando alcanzó sus máximos históricos por sobre los 20 homicidios por cien mil habitantes.

Gráfico 2

Evolución de los homicidios en CARD



Fuente: Elaboración propia con datos de Infosegura, SIEC Panamá y Policía Nacional de Nicaragua.

Las armas de fuego

Uno de los factores que condiciona la violencia en los países en estudio está estrechamente asociado a la disponibilidad y acceso a armas de fuego, afirmación que ha sido también reiterada por los entrevistados para este documento) ⁵.

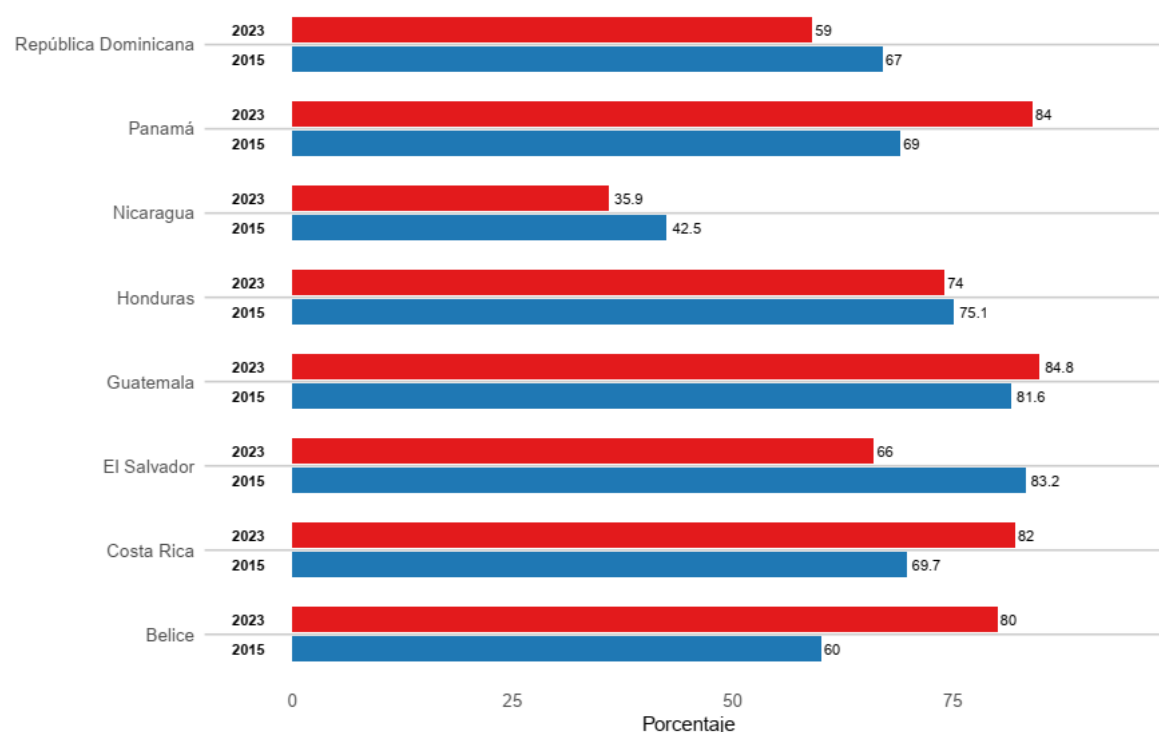
La disponibilidad y fácil acceso a las armas de fuego en la región, incide de manera significativa en la comisión de homicidios y lesiones, pero también en otros ilícitos como asaltos, robos y extorsiones. Como se observa en el gráfico 3 En el caso de Guatemala, en el 84.8% de los homicidios se emplearon armas de fuego, superiores a la incidencia de las armas de fuego en 2022 (82.8%) a pesar de la disminución de homicidios. En Panamá, Costa Rica y Belice, el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego en 2023 superó el 80%. En Honduras para ese año las armas representaron el 74%. Aunque no se dispone de información actualizada para El Salvador, en 2021 la incidencia de armas de fuego alcanzó un 73%. El caso de República Dominicana resulta interesante porque la incidencia de armas de fuego en homicidios, la más baja de la región, alcanzó un 59%, sin embargo, cuando se trata de heridos, el 95% de los casos reportados por el Cadseci⁶, corresponden a armas de fuego. De acuerdo con las cifras oficiales, Nicaragua es el país de la región con los menores porcentajes de homicidios cometidos con armas de fuego, porcentaje que disminuyó entre 2015 y 2021. No se pudo acceder a cifras más actualizadas.

⁵ (A. Baird, 2024; J. M. Cruz, 2024; F. Murray, 2024; A. Romero, 2024; J. Salomón, 2024)

⁶ Centro de Análisis de Datos de la Seguridad Ciudadana República Dominicana.

Gráfico 3

CARD. Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego. 2015, 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Infosegura, Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá y de la Policía Nacional de Nicaragua.

La disponibilidad de armas en Centroamérica y República Dominicana tiene sin dudas un condicionante histórico con importantes repercusiones culturales. Aun cuando los conflictos armados van perdiendo actualidad, especialmente para las nuevas generaciones, han dejado secuelas y no pocas polémicas respecto al destino del armamento utilizado. Lo cierto es que los arsenales de las partes combatientes se nutrieron desde muchas direcciones y atravesaron todos los países en una suerte de tráfico beligerante.

En la medida que las motivaciones ideológicas perdieron protagonismo, el poder de las armas ha dado lugar a un significativo comercio legal e ilegal, con un importante crecimiento. A estas nuevas dinámicas su suma el importante crecimiento de la seguridad privada, fenómenos que se han alimentado de las limitaciones estatales para garantizar la seguridad colectiva. Pero esta misma fragilidad de los estados de la región ha permitido la utilización del territorio como paso de un alto porcentaje de la droga en dirección hacia México y Estados Unidos y las

operaciones de carteles mexicanos en asocio con organizaciones criminales locales. Paralelamente, las armas de fuego constituyen el instrumento disuasivo que ha permitido hacer de la extorsión un eficiente mecanismo de recaudación y lucro para el crimen organizado en la región.

Este contexto y sus ingredientes permite entender el valor que adquieren las armas como mercadería lícita e ilícita. En cuanto al mercado ilícito sólo existen aproximaciones sin la posibilidad de exactitud. De acuerdo con estas aproximaciones Guatemala sería el país con la mayor cantidad de armas ilegales, las que superarían el 1.5 millones de armas, seguido por Honduras, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Nicaragua y finalmente Belice (cuadro 12). Se trata de cantidades significativas de armamento, donde una cantidad desconocida en su magnitud real hace parte de importantes rutas de tráfico de armas que van desde Estados Unidos, donde se produce un alto porcentaje de estas armas hasta Colombia. Se acumula evidencia de que las armas ilegales se han convertido en un medio de pago por drogas, dada la importancia que éstas tienen para los grupos criminales (Vásquez et. al., 2021).

Cuadro 12
CARD. Armas de fuego en circulación

País	Registradas	Ilegales	Total
Belice	10.755	26.245	37.000
Costa Rica	235.631	257.369	493.000
El Salvador (2021)	344.587	392.413	737.000
Guatemala	520.792	1.541.208	2.062.000
Honduras	475.000	696.000	1.171.000
Nicaragua	142.260	180,740	323,000
Panamá	180.000	256.000	436.000
Rep. Dominicana	333.426	461.574	795.000

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Small Arms Survey, 2018.

La porosidad de las fronteras y las limitaciones de personal policial, junto a la corrupción, permiten que las armas se muevan en todas direcciones. Entre las armas registradas y aquellas que circulan ilegalmente existe un nexo importante, consecuencia del robo de armamento que denuncian particulares o empresas privadas de seguridad. En este punto es necesario consignar la poca o inexistente información sobre robos o hurtos de armas de fuego y, cuando se consignan datos sobre la cantidad de armas robadas, como es el caso de Guatemala, Belice, Honduras y República Dominicana, no se detalla información sobre el tipo de arma, dónde ocurrió el robo, calibre, entre otros datos de interés. Para el caso de Guatemala, entre 2015 y 2023, se reportaron más de seis mil armas robadas. Las debilidades del estado en el control de los arsenales en manos de empresas de seguridad privada resultan evidentes en el caso de Guatemala. La Dirección General de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa reporta para 2023 un total de 86,158 armas propiedad de empresas privadas, de las cuales 23,114 (26,8%) tienen reporte de haber sido robadas, hurtadas o extraviadas. En contraste, la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación de Guatemala reporta más de 107,000 armas de fuego registradas a nombre de prestadores de servicios de seguridad, 17,378 con reporte de robo y 390 extraviadas o perdidas. Esta disparidad en las cifras de registro de armas entre ambas instituciones resalta la necesidad de un control más riguroso y efectivo sobre los arsenales que administran estas empresas para evitar su tránsito hacia mercados ilegales (Iepades, 2021).

En la práctica, los mercados lícitos tanto de particulares, instituciones estatales y empresas privadas parecen ser una “fuente inagotable” para las necesidades del mercado criminal (Stelmach, 2019). Josefina Reynoso (J. Reynoso, comunicación personal, 2024) señala que a pesar de los altos índices de violencia con armas de fuego el gobierno levantó en 2023 por seis meses la prohibición de importar armas que por 17 años rigió en República Dominicana para empresas privadas de seguridad.

Por su parte, las cifras de incautación de armas de fuego en los países en estudio muestran una capacidad insuficiente para revertir el alto número de armas ilegales. En 2023, todos los

países sólo lograron sacar del mercado ilícito de armas 24.132 armas⁷, siendo República Dominicana con 5.830 y Honduras con 5.949, quienes lideraron este esfuerzo con un incremento importante en las incautaciones. Los demás países se mantuvieron en sus promedios históricos (cuadro 13). El caso de Honduras se da en medio de estados de excepción con los que el gobierno intenta desarticular a las pandillas. De cualquier manera, un impacto significativo en el volumen de armas ilegales requería de incrementar exponencialmente la capacidad policial, lo que no parece posible en corto plazo. Sin embargo, incrementar la gobernanza en las fronteras, elevar los controles internos en los arsenales estatales, la supervisión y exigencias de las empresas de seguridad para el control de armamentos, fortalecer la capacidad de destrucción de armas, parecen medidas posibles y muy necesarias para interrumpir el flujo de los mercados legales hacia los ilícitos y controlar el tráfico de armas. Medidas como las señaladas, entre otras necesarias, no se observan en las políticas de seguridad de los países estudiados, al menos como una estrategia integral y sostenida en el tiempo.

Cuadro 13
CARD. Incautaciones de armas. 2023

País	Cantidad
Belice	236
Costa Rica	2.448
El Salvador	3.600
Guatemala	3.255
Honduras (prensa)	5.949
Panamá	3.035
Rep. Dominicana	5.830
Nicaragua (2019)	8.433

Fuente: Elaboración propia con datos de las policías de Belice, Costa Rica, Guatemala, SIEC Panamá, Portal datos abiertos República Dominicana, (Confidencia IHN, 2024) en Honduras UNODC para Nicaragua sólo para 2019 y para El Salvador información publicada por la PNC en <https://www.pnc.gob.sv/el-2023-fue-el-ano-mas-seguro-en-la-historia-del-el-salvador/>.

⁷ En esta cifra no se incluye a Nicaragua donde no se pudo obtener información oficial actualizada.

Mientras tanto, el número de armas legales en manos de particulares se incrementa de manera constante en buena medida por una legislación que permite que los particulares acumulen armas. En Guatemala del 2017 al 2022 se registraron 191.366 armas y más de 18 millones de municiones fueron vendidas. De las armas legalmente registradas el 67.2% está en manos de particulares y el 30% en posesión de empresas o personas jurídicas (MINGOB, 2023). Un condicionamiento importante para explicar este incremento obedece a la interpretación de la norma⁸, que estableció que cada persona podía tener más de una licencia con lo cual, las tres armas que permite una licencia se terminan multiplicando y transgrediendo el espíritu de la norma.

En Costa Rica, una reforma en 2019 a la Ley de Armas y Explosivos⁹ ha restringido a un máximo de dos armas por persona, con lo cual, se persigue disminuir en un tercio las armas en manos de civiles. En el caso de El Salvador¹⁰, las personas sólo pueden comprar un arma cada dos años con algunas excepciones. República Dominicana establece en su legislación¹¹ que toda persona podrá poseer un arma cumpliendo los requisitos legales. En Honduras en tanto, la reforma a la ley de armas¹² de 2019 rebajó de cinco a tres las armas que una persona puede poseer, elevando de 18 a 21 años la edad para la compra y tenencia. Panamá tiene una de las legislaciones menos restrictiva de la región, permitiendo que en cada certificado de tenencia se puedan registrar hasta 10 armas de fuego¹³. En el caso de Nicaragua, su legislación no establece un límite para la adquisición de licencias de uso privado para protección personal, con lo cual cualquier persona mayor de 21 años puede acceder a una o más licencias para cada arma que adquiera, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley¹⁴.

⁸ Ley de Armas y Municiones Decreto 15-2009

⁹ Ley 9682 de mayo 2019 modificó la ley 7530 de julio de 1995.

¹⁰ Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. Decreto Legislativo N.º 655, de fecha 1º de julio de 1999

¹¹ Ley No. 631-16, del 2 de agosto de 2016, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados

¹² Decreto 101-2018 entró en vigor en 2019

¹³ Ley 57 de 2011

¹⁴ Ley 510 de noviembre de 2004 publicada en el Diario Oficial de Nicaragua en febrero de 2005 y su reglamento Decreto 28 – 2005.

Extorsiones y secuestros

Ambos fenómenos criminales han estado asociados a la violencia homicida en la región, o al menos con la amenaza de terminar en la muerte de la víctima en caso de no pagar la cantidad exigida. Como se señaló, las armas de fuego juegan un importante rol en el proceso de intimidación. En el caso de Guatemala, si bien las cifras oficiales de secuestro han disminuido significativamente desde 2015 para alcanzar 18 casos en 2023, las extorsiones han aumentado exponencialmente desde 2015 cuando se registraron 5,036 casos para llegar a las 18,096 extorsiones denunciadas en 2023, donde en seis departamentos se registran tasas superiores a los cien casos por cien mil habitantes, concentrándose más de la mitad de estos hechos en el departamento de Guatemala con una tasa superior a los 258 hechos por cada cien mil habitantes (IEPADES, 2024). Los esfuerzos por evitar las acciones dirigidas desde las cárceles no han tenido resultados pese a las inversiones anunciadas, siendo la corrupción en el sistema penitenciario una de las causas de que el problema continúe. Las actuales autoridades del Ministerio de Gobernación han anunciado a inicios de 2024 la creación de un grupo especial contra las extorsiones, GECE, al que han sido asignados 400 policías con equipamiento móvil para vigilar algunas zonas con alta incidencia (Román & Lacán, 2024).

En Honduras las extorsiones aumentaron un 153% en 2022 (1,824) respecto a 2021 cuando se denunciaron 722 casos, para volver a disminuir en 2023 en torno a las 825 denuncias, las que se concentran en el Distrito Central y San Pedro Sula. Una encuesta de victimización realizada a fines de 2023 mostró que el porcentaje de victimización en el caso de la extorsión alcanzaría el 11% el más alto desde que se aplica la encuesta, resultado que es interpretado como la ineficacia del estado de excepción que rige desde fines de 2022 (Pavón, 2023) pero también en la alta cifra oscura que tendría este delito. Similar a lo que ocurre en Guatemala los secuestros muestran una disminución del 30% entre 2015 (43) y 2023 (13).

En El Salvador, las extorsiones disminuyeron a tres dígitos en 2023, registrándose 734 denuncias, la cifra más baja desde 2015 cuando se denunciaron 4,484 casos, no obstante, se trata de un número alto considerando el régimen de excepcionalidad vigente, siendo posible

que la desarticulación total o parcial de las pandillas revele la intervención de los llamados imitadores. En tanto, en Costa Rica, las extorsiones se han incrementado de manera significativa desde 2015 cuando se denunciaron 304 casos hasta 2022 cuando se presentaron 1,236 denuncias con un incremento cercano al 300%, algo inusual habida consideración que se trata de un fenómeno que hasta hace pocos años era insignificante (Chávez, 2020). Los casos de secuestro continúan siendo marginales, con un incremento leve desde 2019 (5) a 17 casos en 2023.

En Panamá las extorsiones crecieron hasta alcanzar un máximo en 2020 de 427 casos para luego decrecer hasta las 243 denuncias en 2023. Cerca de la mitad de las denuncias se registran en la Provincia de Panamá donde está su capital. A diferencia de El Salvador y Panamá, donde los secuestros son poco significativos, en la República Dominicana los secuestros se han incrementado en el período en revisión, siendo 2018 el año en que se registró el número más alto en décadas, con 136 denuncias para disminuir y alcanzar un promedio de 42,6 secuestros por año entre 2019 y 2023. Aunque no se pudo acceder a información estadística oficial sobre extorsiones la prensa dominicana ha informado de la creciente utilización de medios informáticos para extorsionar a las personas y la operación de bandas transnacionales en el caribe (Shuldiner, 2022). En el caso de Nicaragua, de acuerdo con información de la Policía Nacional los casos de secuestros extorsivos son bajos registrándose sólo 6 casos en 2023¹⁵, igual cifra se presentó en 2022 y 2021. Con relación a las extorsiones en 2015 se registraron 21 denuncias para disminuir a 7 en 2021¹⁶.

En conclusión, el análisis de los registros de extorsiones y secuestros denunciados pone de manifiesto que, si bien los secuestros no representan un fenómeno criminal de importancia en la región, la extorsiones se han extendido y convertido en uno de los delitos más comunes y frecuentes en el área, bajo nuevas y más sofisticadas modalidades que incorporan los avances tecnológicos y plantean nuevos desafíos a la intervención policial.

¹⁵ Información contenida en la revista de la Policía Nacional "Visión Policial" No. 177 bajada desde www.policia.gob.ni/?p=30839 («Visión Policial-Noviembre-diciembre-2023», 2023)

¹⁶ Información contenida en los anuarios de la Policía Nacional de Nicaragua de los años 2015, 2018 y 2021. únicos documentos a los que se tuvo acceso.

Las desapariciones en el actual contexto de inseguridad

La desaparición de personas no es un fenómeno nuevo, durante los conflictos internos y la represión que los acompañó la desaparición forzada se constituyó en un medio habitual para ocultar primero la detención y luego el destino de las víctimas. En el contexto actual, con un incremento de la actuación del crimen organizado y aumento en los flujos migratorios, que también son aprovechados por grupos criminales, la desaparición de personas ha vuelto a ser un tema de importancia para la seguridad ciudadana, sin que exista suficiente investigación y análisis estadístico que permita identificar cómo se asocia este fenómeno con el crimen organizado en todas sus manifestaciones (Iniciativa Spotlight -PNUD, 2021). La creciente preocupación sobre personas desaparecidas ha motivado la implementación de mecanismos como Alba-Keneth en Guatemala para denunciar la desaparición de niños, niñas y adolescentes, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGN) que se coordina con el Ministerio Público, la policía, migración entre otras dependencias y la alerta Isabel-Claudina específicamente para mujeres desaparecidas.

El número de personas desaparecidas en Guatemala se mantiene estable en un promedio de 2717 casos anuales entre 2015 y 2023. En Honduras, país que ha enfrentado importantes procesos colectivos e individuales de migración, las cifras de personas desaparecidas se han incrementado desde 2012 hasta superar los mil casos en 2018, 2019 y 2021, con un promedio de 985 denuncias por desaparición entre 2015 y 2023. En la actualidad se tramita en el Congreso una iniciativa para establecer un mecanismo de alerta (morada) de desaparición. En Costa Rica en tanto, 2023 fue el año con mayor número de denuncias por la desaparición de menores de edad, alcanzando los 2,269 casos. Desde 2015, funciona el Sistema Nacional de Alerta que a través de un protocolo organiza la coordinación y respuesta inmediata ante el aviso de desaparición y secuestro de menores de edad. Especial sensibilización existe en la sociedad costarricense por la desaparición de menores de edad ante fenómenos como el turismo y la trata con fines sexuales. Al igual que Costa Rica, Panamá han incorporado el sistema Amber¹⁷, como mecanismo de emergencia interinstitucional para investigar y localizar a menores desaparecidos y República Dominicana está en proceso de

¹⁷ El sistema Amber, designado así en memoria de una niña desaparecida y asesinada en Texas Estados Unidos es una iniciativa contenida en la Ley Project en Estados Unidos en 2003, sistema que ha sido adoptado por varios países de la región.

hacerlo. El Salvador también ha implementado un portal de personas desaparecidas. En este país, la información y estadísticas de personas desaparecidas se encuentra bajo reserva desde 2022 (Espinoza & Bernal, 2024) con lo cual no se cuenta con información actualizada. La información de prensa señala que al momento de entrar en vigor la reserva de información se encontraban activos 2,397 casos de desaparición. Las limitaciones impuestas por los estados de excepción en los últimos dos años han reavivado los temores de ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada de personas en El Salvador.

Sin perjuicio de las condiciones particulares de cada país, lo cierto es que sólo Guatemala, Costa Rica y Honduras, mantienen información pública sobre el número de personas desaparecidas y un análisis descriptivo suficiente para conocer su periodicidad, frecuencia, afectación por género y grupo etario, sin llegar a formular hipótesis y relaciones con otros fenómenos. En el caso de Guatemala el 60% de las personas desaparecidas son mujeres, siendo lo contrario en Honduras y Costa Rica donde entre el 60% y 70% de las personas desaparecidas son hombres. En el caso de Costa Rica las cifras de desaparecidos menores de edad muestran que más de dos tercios corresponden a mujeres¹⁸. El fenómeno en aumento de las personas desaparecidas aún no se sistematiza en la región. Los centros responsables de la divulgación de las diferentes alertas no necesariamente están conectados a los organismos de seguridad, sino a entidades de niñez, Procuradurías Generales de la Nación o Procuradurías de Derechos Humanos, entre otros. Uno de los problemas que se encuentra es que cuando una persona denuncia la desaparición, es ella misma quién debe avisar a la entidad de su aparecimiento. En la mayor parte de veces eso no sucede y, por tanto, no hay evidencia que permita que las entidades borren el nombre. Por otra parte, no siempre hay comunicación entre las autoridades para saber cuántas de las personas desaparecidas aparecen con vida o fallecidas. En el caso de Nicaragua no se pudo acceder a algún mecanismo oficial donde se registren a personas desaparecidas, a pesar de que el fenómeno parece ser preocupante de acuerdo con medios informativos y afectaría especialmente a mujeres, niñas y adolescentes.

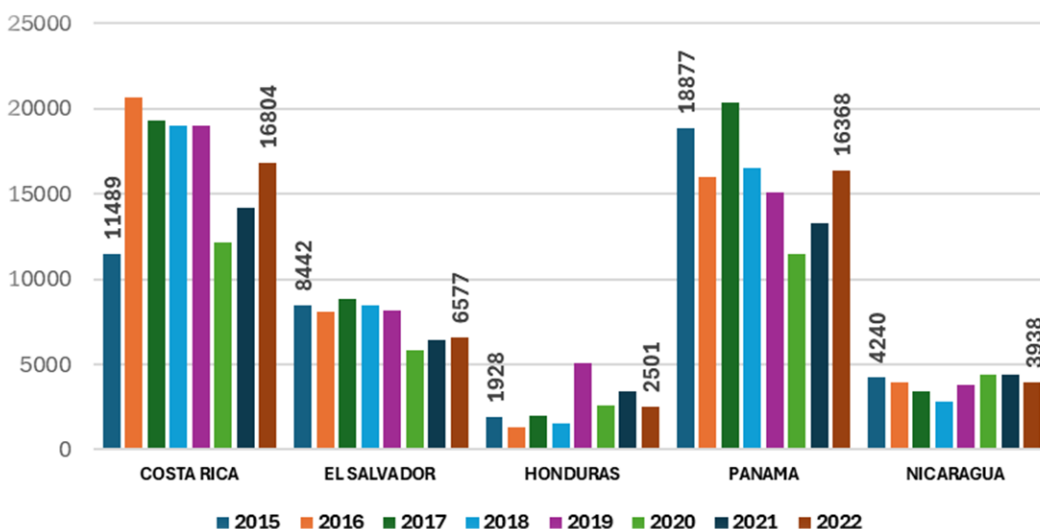
¹⁸ Información de Guatemala corresponde a información proporcionada por Pladeic/Ministerio de Gobernación, para Honduras se consultó el informe sobre desaparecidos de 2022 de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y la Dirección de Investigaciones Policiales (DPI), en tanto que para Costa Rica se consultaron los reportes estadísticos del OIJ.

De acuerdo con los reportajes examinados las familias recurren a redes sociales para informar sobre las desapariciones y acusan de inactividad a la policía¹⁹.

Los delitos contra la propiedad

La evolución de los delitos contra la propiedad constituye un importante indicador para evaluar la eficacia de las acciones de prevención, especialmente de la policía. Respecto a los datos consignados se debe tener en consideración que se trata de denuncias y por lo tanto no necesariamente representan el universo real de los delitos contra la propiedad habida consideración de la cifra oscura existente en cada país, la que suele ser alta dependiendo del valor de lo sustraído, seguros comprometidos confianza en la respuesta, entre otros factores. No obstante, es indicativo de la importancia del fenómeno en el contexto de la criminalidad existente. Finalmente debemos advertir que, en algunos casos como Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Belice, se trata de denuncias en sede policial mientras que en el caso de Costa Rica y República Dominicana se trata de denuncias recibidas y registradas en los entes de persecución penal, las que incluyen a las presentadas ante la policía.

Gráfico 4
Evolución denuncias delito de hurto en CARD

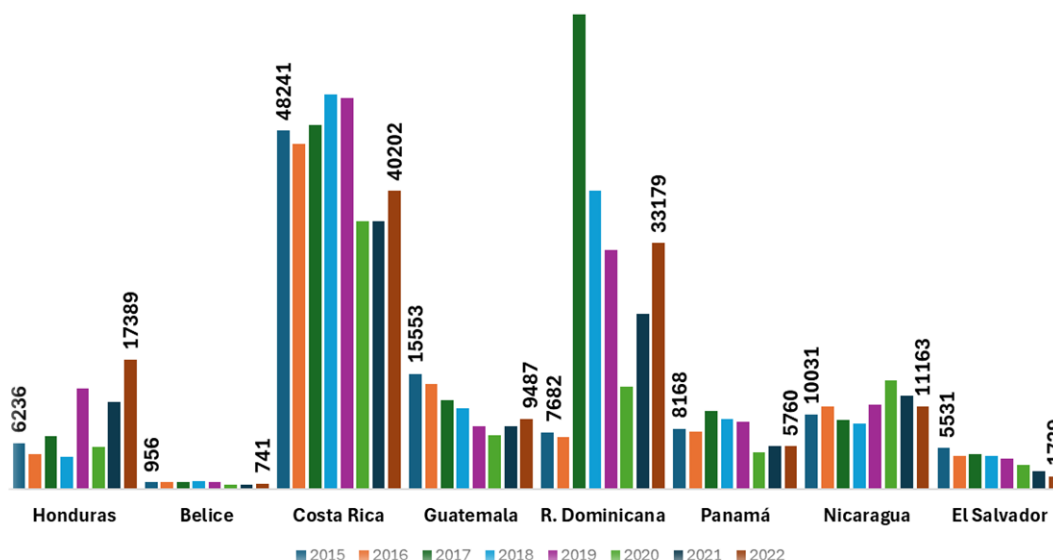


Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos del Organismo de Investigación Judicial OIJ de Costa Rica, Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá, Observatorio de la Violencia de Honduras, Infosegura y datos

¹⁹ Información consultada en <https://ondalocalni.com/multimedia/140-desaparecidas-nicaragua-angustia-raptos-femicidios/> y <https://dariomedios.com/denuncias-de-adolescentes-desaparecidos-en-nicaragua-incrementan-a-traves-de-redes-sociales/>

consignados en los anuarios del Instituto Nacional de Información de Desarrollo INIDE de Nicaragua con base en información de la Policía Nacional.

Gráfico 5
Evolución denuncias delito por robo en CARD



Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos del Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial OIJ de Costa Rica, Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá, Observatorio de la Violencia de Honduras, Policía Nacional de Nicaragua anuarios INIDE, Infosegura. En el caso de El Salvador la cifra de denuncias de robos para 2022 sólo comprende enero – septiembre.

Las denuncias contenidas en los gráficos 4 y 5 comprende fundamentalmente los delitos de robo y hurto, información que suele ser desagregada a partir de objetos considerados prioritarios: en las personas, vehículos, armas de fuego, viviendas, bancos, etc. En el caso de Honduras ambos delitos muestran incrementos si se tiene como referencia 2015, siendo el aumento de robos mucho más significativo. En efecto, para 2022, los robos se elevaron un 178.8% y los hurtos un 29.7% respecto a 2015. Para los mismos delitos, la tendencia en El Salvador ha sido decreciente, siendo relevante la disminución en un 56% de los robos entre 2015 y 2021. La cifra que se observa en el gráfico 5 para 2022 es parcial y comprende sólo hasta septiembre, pero es indicativa de la tendencia señalada. Para las denuncias por hurto la disminución fue de un 22%.

En Costa Rica la tendencia en la evolución de las denuncias de delitos patrimoniales resulta más compleja de establecer, no obstante, se trata del fenómeno criminal con la mayor incidencia en el conjunto de la criminalidad. Las denuncias por hurtos se incrementaron entre 2015 y 2022 en un 46% mientras que los robos disminuyeron en un 16.6%. En el gráfico 5 no se detallan las denuncias de algunos delitos patrimoniales como los robos a viviendas que han disminuido de 7,604 casos en 2015 a 6,582 en 2022, lo que representa un 13.4% menos. Las denuncias de asalto en 2022 fueron 10,702 cifra menor al promedio de los casos registrados entre 2015 y 2022 que fue de 13,381 denuncias²⁰. De cualquier forma, se trata de números altos y que generan preocupación en la población. Para el caso de los hurtos el delito contra el patrimonio más numeroso, el promedio en el período 2015 – 2022 fue de 17,634 hechos denunciados anualmente.

En Guatemala los delitos contra la propiedad venían disminuyendo de manera importante desde 2015 en todas las categorías de registro hasta 2020. A partir de 2021 se han incrementado las denuncias por robos, a pesar de lo cual, la diferencia entre 2022 y 2015 muestra una disminución cercana al 40% cuando se registraron 15,553 denuncias y 2022 año en que las denuncias llegaron a 9,487.

La tendencia a menores delitos patrimoniales también se observa en Belice, país en que los hurtos disminuyen un 90% entre 2015 y 2022, al igual que los robos con intimidación que lo hicieron en un 20% y los robos en casas en un 25%, pasando en conjunto de 956 a 741 denuncias. Panamá, también muestra una disminución en las denuncias de delitos contra el patrimonio de un 29% para los robos entre 2015 y 2022, y 13% en las denuncias de hurtos en el mismo período. Finalmente, en República Dominicana para 2022 los robos registrados por la Procuraduría General de la República alcanzaron los 33,179, con un incremento de un 40% respecto a 2021, lo que lo sitúa como el delito más denunciado en el país. En el caso de Nicaragua, las denuncias por robos muestran un incremento de un 11% entre 2015 (10,031) y 2022 (11,163), sin embargo, se observa una disminución respecto a 2020 año en que

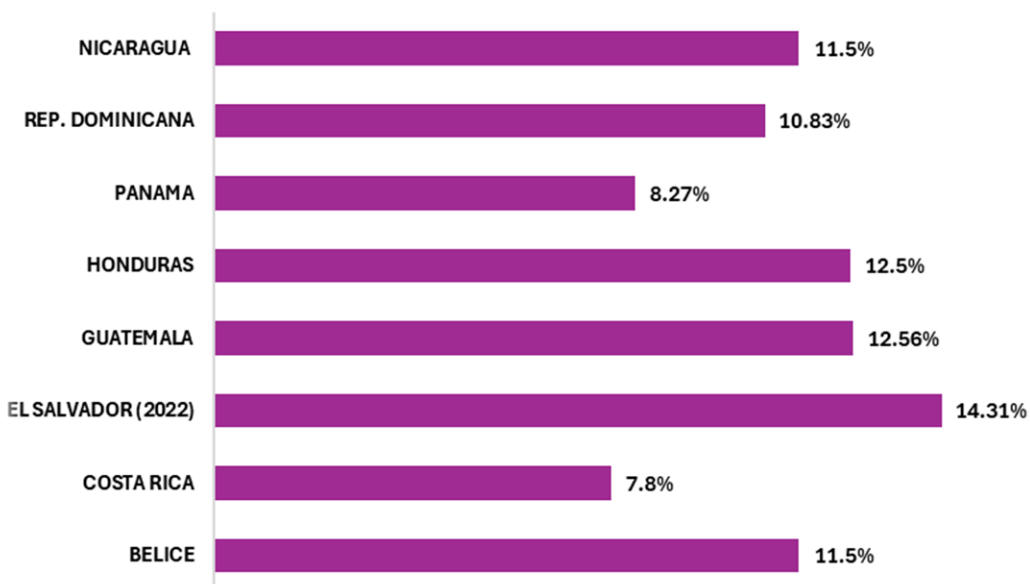
²⁰ Información de denuncias registradas por el Organismo de Investigación Criminal de Costa Rica en sus memorias institucionales anuales <https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/34-memoria-institucional-oij>

alcanzaron las 14,598 denuncias. Los hurtos, en tanto, disminuyeron en 2022 (3,938) un 7% respecto a 2015 (4240), como se observa en el gráfico número 4.

Violencia de género en CARD

La violencia contra la mujer se examinará a partir de la tendencia que muestran los datos sobre muerte violenta de mujeres, violaciones sexuales, violencia de género e intrafamiliar. Es necesario señalar que se observan diversas limitaciones en el registro de los actos violentos contra las mujeres, especialmente cuando coexisten mecanismos alternativos de calificación y registro como lo son las categorías de violencia de género y violencia intrafamiliar no siendo claro bajo qué criterios de clasifican los hechos. Adicionalmente en los análisis que las instituciones efectúan no suele distinguirse el sexo de las víctimas, aunque mayoritariamente se trata de mujeres. Así mismo, los datos no siempre se encuentran actualizados y las cifras difieren según la institución que las publica. En algunos casos las cifras publicadas por una misma institución difieren en informes posteriores, lo que podría deberse a correcciones estadísticas, pero no se informa de los ajustes realizados.

Gráfico 6
Porcentaje de muertes violentas de mujeres en CARD. 2023



Fuente: Elaboración propia y porcentajes calculados a partir de datos publicados por Infosegura, el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá e información de la Policía Nacional de Nicaragua.

Con relación al porcentaje de mujeres víctimas de violencia homicida según el Gráfico 5, Costa Rica y Panamá presentan los datos más bajos de la región con 7.8% y 8.27% respectivamente. Este porcentaje se incrementa en el caso de la República Dominicana a 10.83%, le sigue Belice y Nicaragua con 11.5%, Honduras 12.5% y Guatemala con 12.56%. En el caso de El Salvador, no se ha podido verificar la cantidad oficial de muertes violentas de mujeres, con excepción de la información publicada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres²¹, que reporta 46 homicidios de mujeres para 2023. Aunque no se trata de una cifra oficial, esta información correspondería al 29.87%, del total de homicidios para ese año que fue de 154. Se trata de un porcentaje inusual, que genera dudas sobre las cifras reales, lo que ha sido cuestionado desde algunos medios informativos (Espinoza et al., 2024).

Como se observa en el gráfico 7, el delito de femicidio muestra una disminución en todos los países CARD, con la excepción de Nicaragua²² que paso de 16 casos en 2015 a 19 en 2022. Destaca el caso de El Salvador que pasó de 742 feminicidios²³ en 2015 a 53 casos en 2022²⁴ lo que representa una disminución porcentual de un 92% en correspondencia con la disminución de homicidios que experimentó El Salvador desde 2016. También es importante la disminución de femicidios en Honduras²⁵, Panamá²⁶ y Guatemala²⁷, con disminuciones de un 35%, 27% y 26% respectivamente. Cierran República Dominicana²⁸ con un 18% menos y Costa Rica con un 7% de disminución pasando de 27 femicidios a 25 entre 2015 y 2022²⁹. No se incluye Belice en consideración a que no ha tipificado el delito de femicidio. Es interesante consignar que la disminución de los femicidios se da en todos los países examinados, incluso

²¹ Información no oficial obtenida del Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres de El Salvador <https://observatorioseguridadciudadanadelasmujeres.org/categoria/femicidios/>

²² Datos contenidos en los anuarios estadísticos del Instituto Nacional de Información de Desarrollo con base en información proporcionada por la Policía Nacional de Nicaragua, consultados en <https://www.inide.gob.ni/Home/Anuarios>

²³ En El Salvador La Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) en su artículo 45 califica como femicidio la de una mujer “mediando motivos de odio o menosprecio por su condición de mujer”.

²⁴ Datos comparados incluidos en los informes sobre hechos de violencia contra las mujeres publicados por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador y la Dirección General de Estadísticas y Censos (2015) y el Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia Contra las Mujeres (2022) con datos proporcionados por FGR, IML, MINSAL, MTPS, PNC, para 2015 y de la FGR para 2022.

²⁵ Información estadística publicada en boletines del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) sobre muertes violentas de mujeres y femicidios elaborados por el Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios (2015) y el Observatorio Nacional de la Violencia (2022) bajados desde <file:///C:/Users/leona/Downloads/NEd40EneDic2015.pdf> y <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/15724-boletin-muerte-violenta-de-mujeres-y-femicidios-ene-dic-2022-ed-no-18>

²⁶ Información publicada por el Ministerio Público de Panamá consultadas en <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/estadisticas-femicidio/>

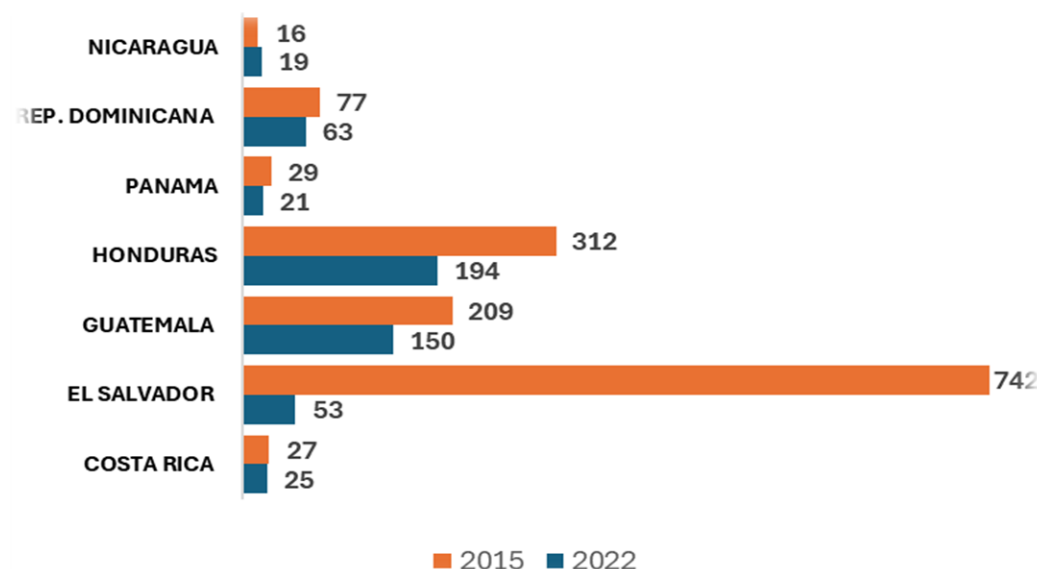
²⁷ Información estadística publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala con información del Ministerio Público consultados en <https://www.ine.gob.gt/bases-de-datos/violencia-en-contra-de-la-mujer/>

²⁸ Información estadística sobre femicidios publicadas por el Ministerio Público en https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/i/10199_FEMINICIDIO

²⁹ Información sobre femicidios en Costa Rica consultados en <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/femicidio>

en aquellos donde se incrementó la violencia homicida, lo que podría sugerir que las políticas y acciones implementadas para enfrentar la violencia contra la mujer podrían tener alguna incidencia en esta tendencia, lo que requiere ser analizado en profundidad.

Gráfico 7
Evolución del delito de femicidio en CARD



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ministerios Públicos y policías de los países.

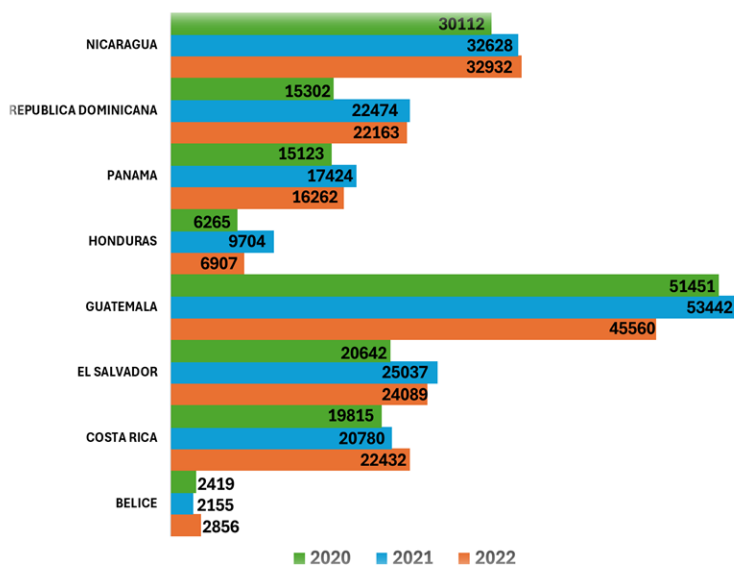
En el gráfico 8 se analizará la violencia contra la mujer en la región³⁰. En el caso de la República Dominicana, las denuncias por violencia intrafamiliar³¹ contabilizaron 42,132 casos en 2023, la menor desde 2015 cuando se registraron 58,553 casos. De este total el 35% se trató de

³⁰ Fuentes: República Dominicana: Resúmenes anuales de denuncias sobre violencia de género Procuraduría General de la República que comprende violencia física, verbal y psicológica, sin distinguir el sexo de la víctima. La información presentada no incluye datos sobre violencia doméstica, estas últimas muy superiores en número. Estadísticas bajadas de <https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/>
Panamá: Resumen de denuncias sobre violencia doméstica publicadas por el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), en sus informes anuales, en los que no se distingue el sexo de las víctimas y las estadísticas publicadas por Observatorio Panameño contra la Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de Panamá, <https://www.defensoria.gob.pa/opvg/> y <https://siec.minseg.gob.pa/estadisticas/informe-de-criminalidad-anual/>.
Honduras: Estadísticas de violencia doméstica publicadas por Infosegura (PNUD) con base en datos del Ministerio Público. De acuerdo a Infosegura en promedio 9 de cada 10 denuncias son interpuestas por mujeres. Datos obtenidos desde <https://infosegura.org/honduras>
Guatemala: Estadísticas sobre todas las violencias contra la mujer establecidas en la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia en contra de la mujer, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, con datos proporcionados por el Ministerio Público. Las estadísticas comprenden casos de femicidios, violencia física, sexual, psicológica, económica entre otras. Descargados de <https://www.ine.gob.gt/bases-de-datos/violencia-en-contra-de-la-mujer/>
El Salvador: Estadísticas contenidas en los informes anuales de hechos de violencia contra las mujeres generadas por el Sistema Nacional de Datos, estadísticas e información de violencia contra las mujeres. Las estadísticas comprenden casos de violencia femicida, violencia física, sexual, patrimonial entre otras. Descargados de <https://www.seguridad.gob.sv/dia/informe-de-hechos-de-violencia-contra-las-mujeres/>
Belice: Datos estadísticos sobre violencia doméstica publicadas por Infosegura (PNUD) y reportes del Observatorio del Crimen de Belice (BCO), donde de acuerdo a Infosegura 8 de cada 10 denuncias son hechas por mujeres. Información obtenida de <https://infosegura.org/belice> y de <https://bco.gov.bz/>.
Costa Rica: Información estadística de denuncias de violencia contra la mujer: femicidios, violencia física, sexual, psicológica y patrimonial, entre otras violencias sancionadas en la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, publicadas por el Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial. Descargado de <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/ley-de-penalizacion-de-la-violencia-contra-la-mujer>.

³¹ Estadísticas sobre violencia de género, intrafamiliar y delitos sexuales publicadas por la Procuraduría General de la República consultadas en <https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/>

denuncias por violencia física (15,023) y el 62% se trató de denuncias de violencia psicológica (26,453).

Gráfico 8
Violencia contra las mujeres en CARD. 2020-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos PGR República Dominicana, SIEC Panamá, Infosegura MP Honduras, INE MP Guatemala, Dirección de Información y Análisis de El Salvador, Observatorio del Crimen de Belice (BCO), Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial Costa Rica y datos consignados en los anuarios del Instituto Nacional de Información de Desarrollo Inide de Nicaragua con base en información de las Comisarías de la Mujer de la Policía Nacional.

Paralelamente, las denuncias por violencia de género se han incrementado desde 2015 (8634) en un 134% respecto a 2023, cuando la cifra se elevó hasta las 20,466 denuncias. Las cifras de violaciones sexuales se han mantenido estables alcanzando en 2022 las 1,146 denuncias, un 8% menor que en 2015 cuando se registraron 1275 casos. En Panamá las violaciones han disminuido en 2023 (2655) desde 2021, no obstante, se trata de cifras mucho más altas que el promedio histórico. En lo que respecta a la violencia doméstica, 2022 cerró con 16262 cifra menor que los 20,516 casos registrados en 2015. En el caso de Belice las cifras de violencia doméstica se han incrementado desde 2016 (2049) para alcanzar en 2022 las 2,856 denuncias.

En Costa Rica las denuncias por violencia contra las mujeres se vienen incrementando sostenidamente desde 2015, para alcanzar las 22,432 denuncias en 2022, en tanto que en Guatemala el total de denuncias de todas las violencias contra la mujer han disminuido en 2022 (45,560) en comparación a 2015 (51,435), sin embargo, las oscilaciones en el período dificultan inferir una tendencia. Los casos de violencia física en todo el período examinado alcanzan la cifra de 181,341 denuncias, lo que muestra los alcances e intensidad de la violencia contra las mujeres en Guatemala. En el caso de Nicaragua las denuncias por distintos hechos de violencia contra las mujeres se han incrementado en un 60% entre 2015 cuando se recibieron 20,482 denuncias hasta 2022 en que se registraron un total de 32,932³². No obstante, se debe señalar que las denuncias por violencia intrafamiliar han disminuido un 58% entre 2015 (3000) y 2022 (1254) y las denuncias por violencia sexual se han mantenido estables con 2774 denuncias en 2015 y 2806 en 2022 con un 1% de incremento.

Analizando las tendencias en la región, puede observarse que en 2021 hubo un incremento de denuncias en todos los países, en comparación a 2020, año de la pandemia y que se redujeron en general las posibilidades de denuncia. En 2022 hubo una reducción en la mayoría de los países, a excepción de Costa Rica y Belice donde se incrementaron, tal y como los datos demuestran.

La percepción de la violencia

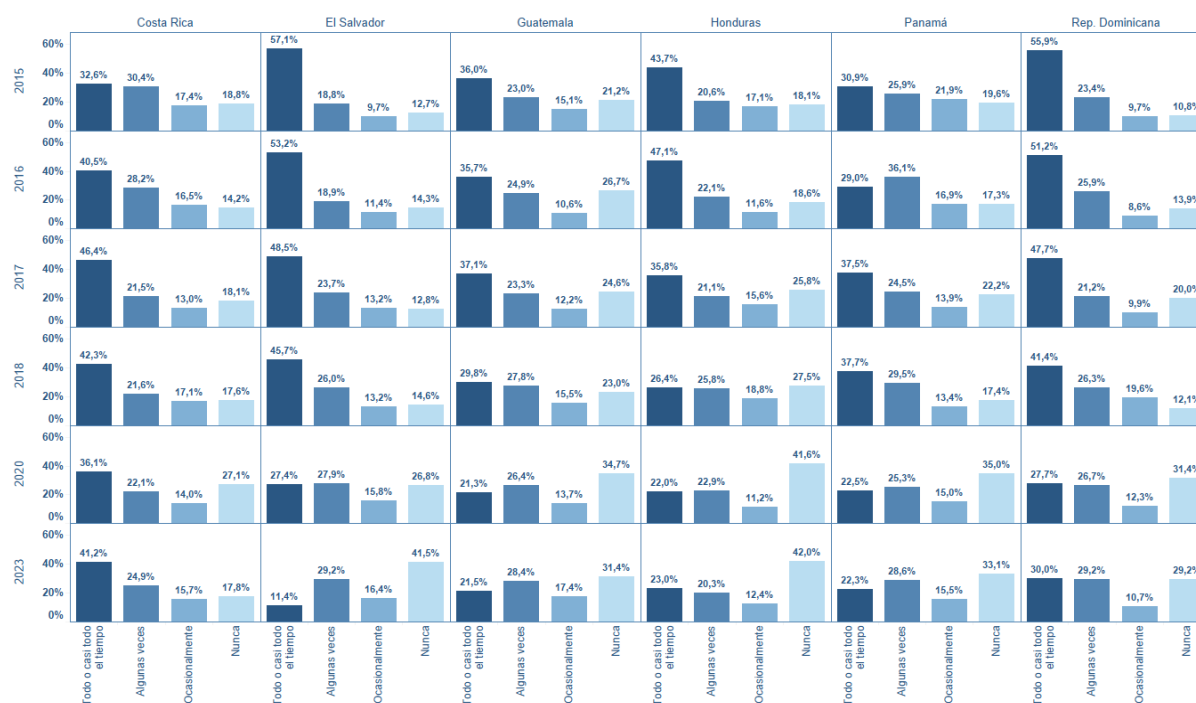
Es plausible que el incremento de la violencia homicida constituya un importante condicionamiento en el aumento en el temor que la población siente, expresada en que el 41.2% de los encuestados por Latinobarómetro (2023) señaló su preocupación por ser víctima de un delito violento, sin embargo, resulta interesante que la percepción de temor de los costarricenses ha sido siempre alta como se constata al revisar la misma pregunta que se hizo por Latinobarómetro en el 2007, donde el 46.9 respondían afirmativamente a la misma, mientras que los homicidios en ese año eran significativamente menores. En el caso opuesto, donde la percepción del temor evoluciona en coincidencia con la disminución de los homicidios está El Salvador, donde sólo el 11.4% de los salvadoreños opina lo mismo ante

³² Datos contenidos en los anuarios estadísticos del Instituto Nacional de Información de Desarrollo con base en información proporcionada por las Comisarías de la Mujer de la Policía Nacional de Nicaragua, consultados en <https://www.inide.gob.ni/Home/Anuarios>

esta pregunta en 2023. En segundo lugar, está República Dominicana con un 30%, seguido de Honduras con 23%, Panamá 22,3% Guatemala 21,5%. El Gráfico 8 presenta la evolución de la percepción de violencia de cada país desde el 2015 al 2023³³.

Gráfico 9

CARD. ¿Con qué frecuencia se preocupa que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia? 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

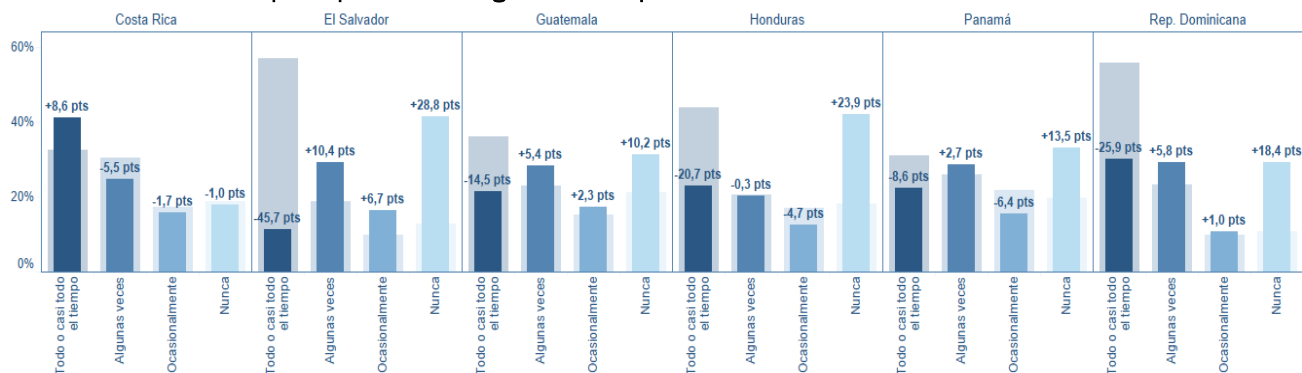
Los datos evidencian la fluctuación de la percepción de poder ser víctimas de un crimen violento por parte de la población. La disminución abrupta de El Salvador en cuanto a la respuesta de “todo el tiempo”, es evidente, pero llama la atención que la respuesta “algunas veces” no solo se mantiene estable, sino que además se incrementa en el 2023. Una situación similar se aprecia en República Dominicana, donde ambas columnas se mantienen muy iguales. Aunque en Costa Rica se incrementa la percepción de inseguridad, no alcanza los niveles del 2018, si bien la subida es bastante pronunciada del 2020 al 2023. A excepción de Guatemala, aunque sea por pocas décimas, en el 2023 tiende a subir la percepción de

³³ En el Gráfico 8 y 9 no se incluye Nicaragua ya que no fue incluida en el Latinobarómetro (2023) y las series temporales no pueden visualizarse.

inseguridad en el resto de la región. En el siguiente gráfico 9 puede apreciarse la diferencia de la percepción de inseguridad entre el año 2007 y el año 2023.

Gráfico 10

CARD. Diferencia de la percepción de inseguridad comparando el año 2017 con el año 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Los extremos en cuanto a incremento y descenso son Costa Rica y El Salvador, percibiéndose más el incremento paralelo de la respuesta “algunas veces” en El Salvador. Llama la atención también el descenso en estos años de Honduras y República Dominicana, ambos con subidas significativas en la respuesta que la persona “nunca” se siente insegura, casi equiparándose Honduras a El Salvador en esta percepción.

En otro orden de ideas, al analizar la respuesta sobre la confianza en la policía de la misma encuesta de Latinobarómetro (2023) El Salvador ocupa la primera posición en sentir mucha confianza con 38%, seguida de Costa Rica con 15.8%, Panamá 12.8%, Honduras 12.5%, República Dominicana 8.5% y Guatemala es última con un 7.5% de confianza. Salvo Costa Rica y El Salvador, los porcentajes de “ninguna confianza” resultan mayoritarios en República Dominicana (39.3%), Honduras (35.2), Guatemala (25.3%) y Panamá (14.8%). Este dato es relevante en la medida que también valora positiva o negativamente los esfuerzos de reforma o modernización de la policía, así como de implementar modelos de policía comunitaria, los que a juicio de quienes opinan no han rendido sus frutos en lo que a confianza se refiere.

Finalmente, resulta preocupante la respuesta ante la pregunta sobre el grado de satisfacción de los habitantes de la región con la democracia. Con excepción de El Salvador, la mayoría de los participantes y países señalan no estar muy satisfechos o nada satisfechos con la

democracia, lo que al final, resulta en un reproche a la eficiencia del sector público, a la corrupción, entre otras debilidades que pueden subyacer en estas valoraciones.

La respuesta institucional ante la violencia y el crimen: realidad versus las políticas públicas

Abordar fenómenos como la violencia y el delito a través de políticas públicas constituye desde ya un reto significativo y complejo si se tiene en consideración la naturaleza multidimensional del problema bajo tratamiento, lo que desafía de manera directa la capacidad de adoptar enfoques suficientemente integrales y con un sustento técnico adecuado. Al mismo tiempo, la posibilidad de brindar seguridad a la población pone de manifiesto que no resulta suficiente con formular buenas políticas públicas desde la dimensión técnica si éstas no consideran las limitaciones existentes en el aparato público que debe soportar su implementación. El riesgo, naturalmente, es que las políticas no puedan ponerse en implementación o que su ejecución resulte defectuosa. Ello supondría en la práctica seguir haciendo lo mismo, en la medida que la esencia de las políticas públicas consiste en adoptar un curso de acción distinto o continuar el rumbo que define quien detenta el poder público, con lo cual, la aspiración de marcar un camino común que pueda ser continuado por quienes lleguen al poder no sería posible. La falta de implementación de las políticas también repercute en la pérdida de confianza en los liderazgos políticos de la sociedad y en la capacidad directiva del gobierno. De alguna manera las respuestas populistas son la expresión de estas incapacidades y de la incertidumbre que generan.

Los gobiernos de la región centroamericana y República Dominicana se han dotado en estas dos últimas décadas de diversos instrumentos de política pública para abordar la violencia y el delito, las que examinaremos a partir de algunos criterios. Uno de los aspectos necesarios de tener en consideración es que la política pública está representada por varios instrumentos elaborados en cada país: algunos de ellos formulados para atender específicamente la violencia contra las mujeres, en otros casos para responder a la necesidad de fortalecer la seguridad pública incorporando enfoques de prevención; en otros casos específicamente para promover la prevención del delito y la violencia y finalmente aquellas políticas cuyo objeto específico se centra en la violencia contra la niñez y adolescencia, así como en la juventud.

En ese sentido, las especificidades de distintos grupos en situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito han sido objeto de un tratamiento diferenciado desde la política pública. Algunas de ellas, como las referentes a la violencia contra la mujer o la niñez, derivan de compromisos internacionales asumidos por los estados, en otros, responden en exclusividad a la necesidad de responder de manera organizada a la presión social ante la inseguridad.

Aunque no se analizan en este documento aquellas políticas públicas que tienen por objeto la equidad de género, la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, se observa un esfuerzo técnico mucho más acabado que en muchas políticas de seguridad, así como de procesos más sistemáticos de evaluación en varios de los países CARD. Ello podría explicarse por el hecho de mediar compromisos internacionales, la obligación de los estados de informar a los mecanismos establecidos en los tratados y convenciones así como el seguimiento y la asistencia técnica de las agencias especializadas de naciones unidas. Algo similar ocurre cuando se trata de la niñez y la adolescencia.

Hay que tomar en cuenta la presencia de la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana que influye directamente en modelos de prevención y análisis de la criminalidad. Existe una discusión sobre los modelos imperantes en la región, sobre todo la insistencia en forma de casos exitosos y lecciones aprendidas, que tienden a implantarse, sin una investigación previa y una evaluación diagnóstica de los lugares de origen y de destino de los modelos y prácticas (Carrión Mena, 2024).

Ya en el Quinto Informe del Estado de la Región (Programa Estado Nación, 2008) se planteaba una estrategia para incorporar enfoques preventivos a las políticas de seguridad de la región como una forma de enfrentar los desafíos que se percibían en ese entonces. De hecho, varias cooperaciones internacionales han enfocado sus recursos en propiciar programas y proyectos a ser implementados por las instituciones de la región. Es indudable que un enfoque preventivo ha permeado las políticas públicas de seguridad en la región, lo cual se refleja en los objetivos y preocupaciones que se establecen. Algunas de las reflexiones para poder incorporar una visión integral en materia de prevención en las políticas públicas de seguridad ciudadana a la luz de mejores prácticas internacionales ya se mencionaban en dicho informe (Programa Estado Nación, 2008, pp. 507-508):

- adaptar las estrategias y acciones previstas a las características del entorno y su previsible evolución;
- tener en cuenta las dificultades de coordinación entre las instituciones, la falta de experiencia de la sociedad civil y los recursos presupuestarios y técnicos;
- sostener a lo largo del tiempo las estrategias y acciones que se diseñen y pongan en marcha;
- como consecuencia de la complejidad del tema, diseñar estrategias de trabajo interinstitucional conjunto y coordinado;
- inspirarse en las acciones exitosas y sostenibles; preferir las que enfatizan en la prevención, los jóvenes, los factores de riesgo y un menor costo; hacer participar en ellas a la población objetivo y combinar medidas preventivas y de control;
- privilegiar el enfoque de “solución de problemas”.

De este punteado, al analizar el contenido de las políticas públicas en seguridad regionales, aún persisten las dificultades de coordinación entre las instituciones y la falta de presupuesto asignado. No se ha podido avanzar en enfrentar la complejidad de combinar programas de prevención con programas de contención del crimen, y frente a la penetración del crimen organizado en la región, cada vez parece hacerse más complejo el poder incorporar diversos actores en la política de seguridad ciudadana y su ejecución. Más bien se tiende a incorporar elementos de seguridad nacional y combate al crimen organizado en las políticas públicas formuladas en los últimos años. Igualmente adaptar la institucionalidad de seguridad a la incorporación de programas de prevención requiere de modificar la doctrina y la estructura de la institución. En el caso de Guatemala, en lugar de sumar con una visión integral los diversos proyectos y programas de prevención, se han creado unidades específicas para cada uno de ellos (Plan Cuadrante, MOPSIC³⁴, entre otros) que, en lugar de abonar el fortalecimiento de una policía de orientación comunitaria, dispersa acciones y por tanto no se obtienen resultados

³⁴ Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria

tangibles o que puedan resolver el problema de seguridad en un nivel más amplio. Usualmente los programas financiados por la cooperación internacional terminan agotándose junto con el recurso económico y no se constituyen en posibles acciones con enfoque de sostenibilidad.

Para el efecto de este estudio nos limitaremos a los principales instrumentos de política pública que se encuentren vigentes para el período en revisión. Estos se muestran en el cuadro 14. No se ha incluido a Nicaragua en este apartado debido a que no ha sido posible acceder a ningún instrumento de política pública en materia de seguridad y prevención de la violencia y el delito para el período en examen. Aunque su contenido y naturaleza no pueden asimilarse al alcance de una política pública, corresponde hacer un comentario sobre la Ley de Seguridad Soberana aprobada en diciembre de 2015 por la Asamblea Nacional de Nicaragua. Este instrumento normativo desarrolla un concepto de seguridad soberana que enfatiza en la paz, la tranquilidad y estabilidad en todas las dimensiones de la vida personal y social “en el que se garantiza el respeto a la Constitución Política, las Leyes de la República, prevaleciendo el poder del soberano”. La norma tiene un claro perfil de seguridad nacional y algunas de sus normas podrían constituir riesgos para los derechos y garantías individuales por la falta de precisión y a veces ambigüedad de algunos de sus contenidos, los que en un contexto como el que experimenta Nicaragua incrementa el poder discrecional de quien ejerce el poder, tal como lo resaltan diversos medios periodísticos análisis académicos (IEEPP, 2015)³⁵. Esta legislación acrecienta el rol del Ejército en la seguridad interior y en labores de inteligencia lo que hace parte de la nueva configuración del poder en Nicaragua (Cuadra, 2016).

Se ha considerado no incluir el Plan El Salvador Seguro (PESS), dentro de las políticas examinadas para El Salvador, en consideración a que no ha sido posible acceder a una versión completa del plan y sólo se accedió a un resumen ejecutivo, lo que no permite un análisis con la profundidad exigida, a pesar de tratarse de un instrumento que contó con un sistema de monitoreo, definición de indicadores e incluso un informe de monitoreo. Este Plan fue elaborado por Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia³⁶ con el apoyo técnico del PNUD, Fundación Ungo, Infosegura y GIZ, entre otros, y fue presentado en septiembre de

³⁶ El CNSCC fue creado como un espacio plural y autónomo en septiembre de 2014 por el presidente Salvador Sánchez Cerén a través del Decreto ejecutivo 62, con la finalidad de “promover y facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas” relacionadas con la seguridad y justicia.

2015. Este instrumento de política pública plantea que se organiza en torno a los cinco ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, sin embargo, en el contenido del resumen ejecutivo se advierte que el Plan no parece un instrumento para operativizar la política sino un esfuerzo con un claro carácter autónomo que fue asumido, al menos formalmente, por el gobierno de Sánchez Cerén. Resulta sintomático el bajo perfil de la política mencionada en el PESS y sus instrumentos de indicadores y monitoreo, así como en los medios informativos, lo que explicaría la ausencia de procesos de evaluación de su implementación, contrario al protagonismo que tuvo el PESS al menos hasta la mitad del período presidencial. Es posible que las críticas al incremento de la represión hacia las pandillas y la creciente intervención del Ejército en tareas de seguridad pública haya desincentivado continuar con este esfuerzo y con el apoyo de la cooperación internacional.

Cuadro 14

CARD. Instrumentos de política por país

País	Políticas o instrumentos examinados	Vigencia
Belice	Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa (01)	2012-2017
	Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa (02)	2018 - 2021
Costa Rica	Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social “POLSEPAZ” (01)	2010 - 2021
	Política Nacional de Seguridad Pública Costa Rica Segura Plus (02)	2023 - 2030
El Salvador	Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia de El Salvador	2014 - 2019
	Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia de El Salvador	2019 - 2023

País	Políticas o instrumentos examinados	Vigencia
Guatemala	Política de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica	2014 - 2034
Honduras	La Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras	2011 - 2022
Panamá	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)	2017 - 2030
República Dominicana	Plan Seguridad Democrática	2005
	Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana Mi País Seguro	2021

Fuente: Elaboración propia.

En el análisis de los diferentes instrumentos de política en materia de seguridad, se encuentra que por una parte reflejan las aspiraciones institucionales que tienden a expresar los temas que preocupan en torno a la seguridad de la población, y por otro, las medidas con las que se pretende remediar la inseguridad de cada país. En tal sentido, en el cuadro 15 se resume el enfoque de los instrumentos de política, los temas priorizados en ellos y las medidas principales que se entiende pueden contener y remediar los problemas ingentes de seguridad ciudadana.

Cuadro 15
CARD. Enfoques, temas priorizados y medidas principales de los instrumentos de política pública de seguridad

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
Belice (01)	Integral: Fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, Prevención social, control, con	<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía e integridad territorial de Belice • Reducción del delito • Fortalecimiento gobernanza democrática • Sistema de justicia • Entorno económico 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestión de fronteras • Control de los espacios aéreo, terrestre y marítimo • Fortalecimiento de capacidades y recursos policiales

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
	énfasis en seguridad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Protección contra el terrorismo • Protección recursos naturales • Seguridad alimentaria y energética • Mejoramiento y ampliación de la educación • Gestión de riesgos ambientales • Atención sanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades económicas y programas sociales que incluyan rehabilitación centrada en los jóvenes • Estrategia Nacional de Control y Prevención del Delito • Unidad de Prevención de la Violencia de Pandillas • Red de comunicación nacional • Unidad de Delitos Cibernéticos • Moderno Laboratorio Forense con Sistema Nacional de Identificación Balística y • Sistema Nacional de Identificación por ADN • Programa de recompra de armas
Belice (02)	Integral: Fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, Prevención y protección social, control, con énfasis en seguridad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento capacidades policiales • Fortalecimiento y reforma del sistema de justicia penal • Fortalecer la lucha contra las redes criminales transnacionales • Educación y empleo juvenil • Atención sanitaria, seguridad alimentaria • Equidad de género y desarrollo juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> • Política migratoria nacional integral • Patrullas y control fronterizos • Monitoreo de áreas protegidas • Sistema de cámaras para vigilancia policial • Programas de vigilancia vecinal • Programa de protección de testigos • Aumentar el uso de sentencias alternativas

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
		<ul style="list-style-type: none"> Recursos naturales 	
Costa Rica (01) POLSEPAZ	Integral: prevención, control, atención	<ul style="list-style-type: none"> Superar las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia Cultura de paz social y desarrollo humano Eficiencia y capacidades institucionales Eliminar las formas más cercanas de violencia Percepción ciudadana de inseguridad Atención a las víctimas de la violencia y el delito Enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso, permanencia y retorno al sistema educativo de los jóvenes en riesgo social Oportunidades laborales, especialmente a personas que viven en situaciones de vulnerabilidad Educación en seguridad ciudadana y promoción de la paz social Seguridad en las escuelas Espacios de diálogo y resolución alternativa de conflictos Profesionalización de la Fuerza Pública Fortalecimiento del perfil de los gobiernos locales en la prevención del crimen y la violencia y la promoción de la paz social Capacidades institucionales para el acceso a la justicia Política penitenciaria Observatorio de la violencia Recursos para la investigación del crimen organizado Protección de víctimas y testigos
Costa Rica (02)	Integral con énfasis en seguridad pública: Prevención social,	<ul style="list-style-type: none"> Prevención, cibercrimen, fortalecimiento policial frente al crimen común y organizado, control de 	<ul style="list-style-type: none"> Abordaje multidimensional y multicausal desde el enfoque social de los factores de riesgo de violencia y comisión de delitos.

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
	seguridad ciudadana y seguridad nacional.	fronteras, coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de prevención con enfoque local desde la participación de las instancias regionales, locales (policía municipal), la seguridad privada y las comunidades organizadas. • Tratamiento y apoyo para víctimas y poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y riesgos. • Digitalización gestión policial • Focalización del servicio de policial. • Potenciar la inteligencia policial • Fortalecer las capacidades para enfrentar el cibercrimen y ciberataques. • Fomentar la cultura de paz para la resolución pacífica de conflictos. • Fortalecer la formación policial • Plataforma de coordinación y desarrollo de política criminal, con el Poder Judicial y el Poder Legislativo • Modernización tecnológica de las fronteras • Reformas a la legislación en materia de seguridad
El Salvador (01)	Integral: Prevención, control y represión del delito, rehabilitación, atención a las	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la violencia y el delito • Cultura de Paz • Violencia de género y contra la niñez 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del subsistema de prevención • Crear o impulsar Comités Municipales de Prevención • Fomentar la Convivencia y participación ciudadana

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
	víctimas, fortalecimiento institucional.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la Policía Nacional Civil Participación ciudadana Gobiernos locales en prevención Coordinación interinstitucional Adicciones a las drogas y el alcohol Vigilancia en zonas con incidencia criminal Sistema penitenciario 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la gestión, investigación, infraestructura, presencia y proximidad policial. Fortalecer la seguridad migratoria y fronteriza. Combatir el tráfico ilícito de armas y fortalecer el control de armas de fuego Fortalecer la Comisión Nacional Antidrogas Fortalecer la coordinación interinstitucional con las instancias rectoras de las políticas de inclusión social y de la mujer Sistemas de vigilancia en zonas de mayor incidencia criminal Fortalecer la seguridad, el control y el orden en el interior de los centros penitenciarios. Creación de un Subsistema Nacional de Atención a Víctimas y Testigos
El Salvador (02)	Integral: Prevención y control del delito, modernización institucional, acceso a la justicia, rehabilitación y reinserción. Con	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de los crímenes de mayor incidencia social Fortalecimiento institucional Control territorial Eficiencia de la fuerza pública Atención a las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer estrategias y acciones para reducir los crímenes de mayor incidencia social. Garantizar el control del territorio Modernización institucional seguridad y justicia Incorporar nuevas tecnologías para la actuación policial y videovigilancia

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
	énfasis en seguridad pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación y reinserción social • Sistema penitenciario 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar intervenciones en espacios de alta concentración. • Disminuir los tiempos de respuesta policial. • Mejorar mecanismos de atención a la población. • Mejorar la infraestructura en puntos fronterizos. • Generación de infraestructura social, desarrollo económico y oportunidades. • Orientar esfuerzos a la atención de factores de riesgo, la reconstrucción del tejido social y la mejora de la convivencia ciudadana. • Mejorar los mecanismos para atender a las víctimas de violencia y delincuencia. • Fortalecimiento del sistema penitenciario •
Guatemala	Integral: Prevención, convivencia, seguridad ciudadana. Con énfasis en prevención de la violencia y el delito	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia contra la niñez • Violencia contra la mujer • Violencia juvenil • Violencia armada • Violencia de tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión específica de la política de prevención • Implementar una encuesta nacional de victimización • Fortalecer al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. • Alianza estrategia entre los ministerios con rectoría y las municipalidades

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
			<ul style="list-style-type: none">• Incrementar las oportunidades de progreso social y fortalecer la empleabilidad de adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad• Condiciones necesarias para una adecuada rehabilitación y reinserción social de la adolescencia y juventud infractora• Fortalecer presencia policial• Observatorios de la violencia• Política penitenciaria• Fortalecer el Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer (SNIVCM).• Promover la denuncia oportuna de eventos de violencia contra las mujeres• Integrar los servicios de atención a las víctimas• Reducir la demanda de armas por parte de ciudadanos y ciudadanas.• Atención a víctimas de la violencia armada• Fortalecer los controles sobre las armas y su uso por civiles y agentes de seguridad privada.

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
Honduras	Integral: prevención, control y convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Policía Nacional • Creación de instancias de coordinación en S.C. • Participación ciudadana • Involucramiento de las municipalidades • Resolución de conflictos • Control de armas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar estrategias municipales de seguridad vial • Fortalecimiento del sistema nacional de seguridad • Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a nivel central y municipal • “Reingeniería” policial • Revisión de los procedimientos policiales • Elevar a Dirección General la Dirección Nacional de Asuntos Internos de la PN • Nuevas estaciones y equipamiento policial • Sistema de comunicaciones policiales • Programa Municipios más seguros • Programas de intervención familiar sistémica Programa de construcción de ciudadanía • Programa de construcción de ciudadanía • Fortalecimiento del registro y control de armas de fuego • Sistema de información de violencia y delincuencia

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
Panamá	Integral: Prevención, Participación ciudadana, cultura de paz, fortalecimiento institucional. Con énfasis en seguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> • Información de calidad • Coordinación intersectorial e interinstitucional • Fortalecer la respuesta institucional • Articulación con administración de justicia • Aproximación a los ciudadanos • Participación ciudadana • Gestión de la conflictividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización sistema penitenciario
			<ul style="list-style-type: none"> • Sistema integrado de Estadísticas Criminales • App de seguridad • Corregir procesos de denuncias PN, MP • Mecanismo de seguimiento de denuncias • Sistema Nacional de indicadores de seguridad ciudadana • Fortalecer mecanismos de detección temprana y denuncia • Sistema de prevención de las violencias • Mecanismo de protección de las víctimas • Fortalecimiento del sistema de persecución y control • Programas de resolución de conflictos • Mecanismos de justicia restaurativa • Formación de funcionarios • Rendición de cuentas •
República Dominicana (01)	Integral: prevención, control, fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma policial • Seguridad local y barrial • Seguridad alimentaria • Atención a la población • Armas y bebidas alcohólicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la formación policial • Protección a víctimas de la violencia • Control de armas de fuego

País	Enfoque	Temas priorizados	Medidas principales
			<ul style="list-style-type: none"> • Mesa Interinstitucional de Coordinación y Estrategias contra el Microtráfico de Drogas • Financiando Microempresarios de mi Barrio • Control de Bebidas Alcohólicas • Focalización de las intervenciones
República Dominicana (02)	Integral: prevención y control, convivencia pacífica, desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma policial • Fortalecer la coordinación interinstitucional • Vincular la seguridad con los planes sociales • Control de armas • Disminuir la conflictividad • Priorización territorial • Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el sistema nacional de seguridad ciudadana • Unidades de violencia de género e intrafamiliar • Programas de educación en convivencia pacífica • Programas de formación técnico profesional • Intervenciones estratégicas en zonas de impacto • Recolección de armas • Identificación de motoristas • Mesas locales de seguridad ciudadana y género • Encuestas de valoración

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de política de cada país.

En general, las políticas públicas de la región centroamericana y República Dominicana tienen la aspiración de constituirse con una visión integral. Sin embargo, ello conlleva, en ocasiones, a mezclar temas que son parte del combate al delito con medidas de carácter social orientadas a mejorar condiciones de vida de la población. Algunas de ellas como las de Costa Rica y Guatemala tienden a presentar un enfoque más centrado en la prevención del delito, otras como la de Honduras y El Salvador tienen un peso importante en el fortalecimiento de las acciones de persecución del delito, así como Belice insiste en un enfoque de seguridad

nacional. Costa Rica incorpora en su reciente política temas de actualidad en materia de seguridad como el cibercrimen, así como un enfoque integrado de seguridad ciudadana y seguridad nacional. Es importante también hacer notar en Honduras y El Salvador, un significativo incremento de la presencia militar en tareas de seguridad ciudadana y el uso de los estados de excepción como política de seguridad, lo que, en conjunto, encierra el riesgo de operar como mecanismo de control ciudadano.

También se advierte una diferencia en cuanto a la inclusión de la participación ciudadana y comunitaria como agentes de prevención y parte de las acciones de política pública de seguridad. Costa Rica, Guatemala y El Salvador mencionan la creación de mecanismos para trabajar con organizaciones sociales y con municipalidades algunas de las acciones previstas en sus políticas y Honduras lo hace con el poder local.

Por otra parte, todas las políticas coinciden en la necesidad del mejoramiento de las capacidades de las fuerzas policiales, el mejoramiento de la coordinación interinstitucional, la necesidad de establecer mecanismos de análisis de información en mayor o menor medida y el acceso a nuevas tecnologías que apoyen la labor institucional. Todos los países marcan como parte de sus prioridades las acciones para controlar la circulación de armas de fuego y combatir su proliferación. No obstante, a pesar de que el tráfico de armas es parte de los flujos transnacionales, al igual que el narcotráfico, no todos ven como importante el incrementar el control y manejo adecuado de las fronteras. En ese sentido solo Belice y El Salvador colocan dentro de sus medidas la gestión de fronteras. En cuanto al tema penitenciario, Costa Rica, El Salvador, Honduras incluyen al sistema penitenciario como parte de la política, así como Guatemala que incluso plantea la formulación de una Política Penitenciaria. Todas las políticas tratan el tema de reinserción de jóvenes a excepción de El Salvador que plantea fortalecer el control y el orden a lo interno de los centros penitenciarios y Belice que tiene como medida crear una unidad específica contra pandillas. Todas las políticas coinciden en tener medidas para enfrentar la problemática de violencia contra la mujer, en algunas de forma más explícita que otras.

Lo que surge al analizar más a fondo las prioridades y las medidas expresadas en las diferentes políticas es la amplia gama de temas que se pretende alcanzar, muchas de ellas no dependientes de los ministerios del interior, sino de otras instituciones del Estado. A este respecto, en las entrevistas a profundidad que se realizaron surgió el debate sobre si realmente las instituciones dedicadas a la persecución del delito y centradas en las acciones operativas, son las más adecuadas para gestionar planes multidisciplinarios y complejos que requieren una articulación interinstitucional para poder realizar las acciones de prevención que se plantean como objetivo. Esto lleva a la reflexión sobre el éxito que pueda tener la

orientación preventiva si no es parte de una arquitectura institucional más amplia y compleja, que pueda coordinar interinstitucionalmente y a nivel territorial con los poderes locales y la sociedad civil.

Una reiteración de los entrevistados y a la luz de los períodos gubernamentales en los cuales se lanzan las políticas, se advierte que, aunque los gobiernos sean continuidad del mismo partido político, cada uno presenta su propia política de seguridad, aunque en general puede hablarse más de planes y programas que se anuncian durante las campañas y que sirven de atractivo para la atracción de votos. La narrativa de seguridad en la región CARD se ha convertido en un elemento sujeto a ser utilizado para generar ofertas de acciones, sobre todo de mano dura, a lo largo de la región. Si bien sobre todo en la parte norte de Centroamérica la alusión a las pandillas es un elemento clave en los discursos electorales, las políticas no reflejan en su texto al menos, acciones que tengan como fin exclusivo el ataque a estos grupos. Las acciones centradas en las detenciones y apresamiento sin control jurisdiccional que se realizan en El Salvador incrementan significativamente el riesgo de arbitrariedad. Naturalmente, ello no está plasmado en la política, aunque si hay un fuerte ingrediente de control carcelario y control territorial. En este contexto donde las ofertas de represión suelen formar parte de los discursos políticos y los cambios periódicos de las políticas, que a su vez, están llenas de grandes aspiraciones en la línea de lo que marca una visión democrática y basada en derechos, pero que en la práctica como veremos, no tienen la capacidad de ejecutarse, lleva a la conclusión que es necesario replantearse un modelo de política de seguridad que sea de Estado y por tanto, de largo plazo, y que no esté solamente sujeta a ser cambiada por cada gobierno. Sobre todo, si se proyecta como una política de prevención del delito y convivencia ciudadana, donde los resultados de las acciones se verán en el largo plazo.

Cuando se profundiza en el análisis de la calidad de las políticas públicas de seguridad como tales, salta la evidencia de la presencia o no de instrumentos que permitan en la práctica cumplir con los objetivos que se proponen en las mismas. El cuadro 16 examina la presencia o no de una Guía Técnica, los lineamientos que se desprenden de las medidas anunciadas y si las mismas se han formulado con presencia de diferentes actores. Recordemos que las

políticas reflejan las relaciones de los estados con sus sociedades, por ello es importante saber la participación de los diferentes actores en su formulación.

Cuadro 16

CARD. Formulación participativa y lineamientos técnicos de las políticas públicas de seguridad

País	Guía técnica³⁷	Se observan lineamientos	Construcción participativa
Belice	No se encontró un instrumento con orientaciones técnicas en materia de formulación de política pública.	No se observa una ruta metodológica para la construcción de las dos estrategias de seguridad-	No consta en los instrumentos examinados ningún ejercicio participativo que permitiera incorporar la opinión de organizaciones sociales. Sólo se hace referencia a un comité técnico integrado por instituciones del sector seguridad y defensa.
Costa Rica (01)	Guía para la elaboración de políticas públicas MIDEPLAN 2016	POLSEPAZ sigue los lineamientos técnicos de la Guía, sin embargo, no se efectúa análisis de causalidades, marco lógico y construcción de escenarios positivos como recomienda la guía. No fue posible encontrar el Plan de Acción de la POLSEPAZ ³⁸ o plan de gestión como lo señala la política.	Construcción de la política fue el resultado de un amplio proceso de consultas tanto a organizaciones, referentes técnicos y a la ciudadanía en general a través de mecanismos implementados por PNUD ³⁹
Costa Rica (02)	Guía para la elaboración de políticas públicas MIDEPLAN 2016	La política Costa Rica Plus, se ajusta a los parámetros técnicos generales, sin embargo, no se desarrolla un análisis de las relaciones de	El documento señala que se efectuó un proceso participativo en su construcción, tanto desde lo sectorial como territorial,

³⁷ En los países donde no se encontró un instrumento específico para la elaboración de políticas públicas se efectuará una valoración general sobre la base de los lineamientos universales sobre formulación de políticas.

³⁸ Se revisó en el repositorio de información de MIDEPLAN y no se encontró documentación sobre el plan de acción o de gestión de la POLSEPAZ.

³⁹ Con PNUD se suscribió un acuerdo de cooperación con el gobierno de Costa Rica para brindarle asistencia técnica y apoyo en el proceso de consultas para la elaboración de POLSEPAZ.

País	Guía técnica³⁷	Se observan lineamientos	Construcción participativa
		causalidad entre las problemáticas y los cursos de acción definidos.	habiéndose realizado consultas técnicas a expertos. Se destaca la participación de las municipalidades en su formulación. No se brindan detalles de cómo se llevó a cabo el proceso consultivo ni la metodología utilizada.
El Salvador (01)	No fue posible encontrar una guía orientadora	No se observan lineamientos o una ruta en la política de la cual inferir que se siguió un curso metodológico. No obstante, se establece un objetivo general, específicos, ejes, objetivo por eje y estrategias.	No se da cuenta en la política de que se hayan consultas o la participación de entidades externas al gobierno en la elaboración de la política. No obstante, en la elaboración
El Salvador (02)	No se encontró ⁴⁰	No se evidencia un curso metodológico para la construcción de la política, a pesar de ello, existe una secuencia de objetivos, pilares estratégicos, principios rectores, criterios de intervención y líneas de acción.	No existe evidencia de procesos participativos en su construcción.
Guatemala	Guía de formulación de políticas públicas SEGEPLAN ⁴¹	Se observa parcialmente sus lineamientos metodológicos. Se observa un déficit en la definición del problema y en la identificación y formulación de soluciones.	Se hicieron procesos de consulta con organizaciones de sociedad civil, algunas de ellas participaron activamente en la definición de algunos ejes de la política. Se creo un

⁴⁰ La Secretaria Técnica de Planificación (SETEPLAN) creada en 1999, dependiente de la presidencia fue disuelta por el gobierno de Nayib Bukele en 2019.

⁴¹ En 2015 se presentó por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia la Guía para Formulación de Políticas Públicas, actualizada en 2017 y 2022.

País	Guía técnica³⁷	Se observan lineamientos	Construcción participativa
			Comité Consultivo para fines de consulta y orientación.
Honduras	Guía para la formulación de políticas públicas – Secretaría de Planificación Estratégica 2022	Se debe tener presente que la guía aludida anteriormente es de reciente aprobación. De la revisión de la política no se infiere que se haya seguido u observado orientaciones metodológicas para el análisis y definición del problema público. La estructura del documento no muestra seguir un orden claro.	No consta que se efectuaran procesos de consulta o participativos en su elaboración.
Panamá	No se encontró un instrumento o guía para orientar la producción de políticas públicas	A pesar de que se verifica un curso metodológico para la elaboración de la ENSC, no consta la utilización de herramientas de análisis para una definición precisa de las causalidades que intervienen en los problemas que generan inseguridad y la adopción cursos de acción consistentes.	Se efectuó un amplio proceso de consultas en todo el país, con el acompañamiento técnico del PNUD.
República Dominicana (01)	No se encontró documentación o guías para orientar la formulación de políticas públicas	Se trata de un documento descriptivo de programas a ser aplicados en 115 barrios.	No consta ningún proceso participativo de elaboración
República Dominicana (02)	No se encontró documentación o guías para orientar la formulación de políticas públicas	En la estrategia se hacen referencias metodológicas sobre política pública en la implementación de intervenciones estratégicas en territorios priorizados (Plan INTES).	Se señala en la estrategia la implementación de mesas de seguridad ciudadana y de género, además de un encuentro presencial y virtual con entidades del estado y

País	Guía técnica ³⁷	Se observan lineamientos	Construcción participativa
			representantes de sociedad civil, además de la participación de expertos nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

La capacidad de articular con las unidades de planificación del Estado significa la voluntad política de hacer permanente una política a lo largo del tiempo, de forma que realmente se constituya en parte de la planificación estratégica de los gobiernos. De los países analizados hay dos Costa Rica y Guatemala, cuyas unidades de planificación (Mideplan y Segeplan) elaboraron Guías Técnicas para la formulación de las políticas. La Secretaría de Planificación Estratégica de Honduras en 2022 elaboró una guía similar pero la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Honduras se elaboró una década antes.

Tal y como recoge el cuadro 16, a pesar de tener en algunos países guías técnicas, no siempre se cumplen las rutas metodológicas en su totalidad. En general, se carece de rigurosidad metodológica para la elaboración de la política pública, aunque se tienen objetivos claros, ejes y estrategias en algunas y en otras no siempre se logra definir el problema claramente y por tanto afecta la formulación de soluciones. En cuanto a la formulación de la política con participación de otros actores sociales, el proceso de consulta se realiza en Costa Rica, Guatemala y Panamá, mientras que en República Dominicana se señala que se implementaran mesas con sociedad civil, instituciones y expertos nacionales e internacionales.

Para evaluar la calidad de las políticas públicas de seguridad, se establecen los siguientes criterios:

- Definición y claridad en los objetivos, metas y acciones en función de indicadores (cuadro 17).
- Está basada en evidencia que permita la construcción de una línea de base para mejor evaluación de resultados (cuadro 18).

- Identifica recursos (cuadro 18).
- Identifica pertinentemente los problemas a resolver (diagnóstico previo) (cuadro 19).
- Tiene mecanismos de seguimiento y evaluación (cuadro 19).
- Identifica actores en la implementación (cuadro 19).
- Asigna responsables para el monitoreo y evaluación (cuadro 20).

Cuadro 17

CARD. Precisión de las propuestas de las políticas públicas en seguridad

País	Claridad en objetivos	Indicadores	Metas
Belice	Los objetivos estratégicos y las acciones establecidas son claras y coherentes	No se establecen indicadores	No se establecen metas
Costa Rica (01)	La revisión de la política evidencia claridad entre las líneas estratégicas, metas u objetivos de esta.	Se establecen indicadores	Se establecen metas generales sin expresión cuantitativa
Costa Rica (02)	Se trata de un instrumento coherente y claro en sus objetivos estratégicos y acciones prioritarias	Se establecen indicadores claros y precisos	Cuenta con metas cuantitativas
El Salvador (01)	La definición de los ejes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sus estrategias y líneas de acción parecen claras y coherentes.	No se establecen indicadores	No se identifican metas
El Salvador (02)	El primer eje “Políticas de prevención y control del delito” resulta algo confuso porque su contenido es fundamentalmente de control. Algunas de sus acciones no son suficientemente	En un documento anexo “Sistema de Monitoreo de la Política Nacional de Seguridad Pública” se definen indicadores clave en función de los impactos establecidos	No se identifican metas en la política y tampoco en el documento sobre sistema de monitoreo.

País	Claridad en objetivos	Indicadores	Metas
	claras de modo que resultan confusas.	en la política e indicadores asociados a los resultados y productos.	
Guatemala	Los objetivos generales, específicos, líneas maestras y líneas de acción resultan claros y coherentes.	En la política no hay mención a indicadores. En el plan de acción de la política se establecen indicadores de resultado.	Sólo en el plan de acción de la política se identifican metas para cada indicador
Honduras	La política resulta poco clara en la relación entre objetivos que no se precisan y acciones que no tienen un orden claro, lo que reduce la claridad del instrumento.	No se observan indicadores	No se establecen en la política metas
Panamá	Se observa consistencia y claridad entre las entre las líneas de acción (actividades).	Si cuenta con indicadores de resultado para cada línea estratégica e indicadores de implementación para cada meta	Se han establecido metas para cada línea estratégica
República Dominicana (01)	Se trata de 16 programas y subprogramas. Los subprogramas de reforma y modernización policial parecen muy insuficientes,	No se han establecido indicadores en los instrumentos revisados	No se definen metas
República Dominicana (02)	El documento examinado es muy general y no permite analizar la claridad de los objetivos y sus acciones.	No se han establecido indicadores en los instrumentos revisados	No se definen metas

Fuente: Elaboración propia.

En la mayor parte de las políticas analizadas se encuentra claridad en los objetivos y líneas estratégicos, aunque tanto en El Salvador y Honduras existe cierta indefinición de las acciones que están más encaminadas a medidas de control que de prevención y en República Dominicana se definen programas y subprogramas en forma general con lo que se pierde la claridad en cuanto a objetivos y acciones. En cuanto a la existencia de indicadores, se constata que Costa Rica y Panamá son quienes presentan claramente indicadores dentro del documento de la política; Guatemala y El Salvador se presentan en documentos anexos o posteriores a la formulación de la política y Belice, Honduras y República Dominicana no presentan indicadores que permitan establecer la efectividad de las políticas formuladas y no fue posible encontrar documentos anexos que los contuvieran. Con relación a la presencia de metas, Panamá es la única política que las presenta para cada línea estratégica; Guatemala lo hace en el Plan de Acción anexo y Costa Rica si bien no presentaba metas en la política anterior, en la del 2023 incluyen el componente cuantitativo.

Cuadro 18

CARD. Información sobre los problemas de inseguridad y recursos necesarios para el abordaje en las políticas públicas de seguridad

País	Información / evidencia	Línea base	Presupuesto
Belice	No se incorpora información sobre la criminalidad u otros fenómenos que serán abordados por las estrategias	No se definen líneas base	No hay alusión a costos de la implementación de las líneas de acción ni los recursos necesarios para su implementación
Costa Rica (01)	La política incorpora en su diagnóstico información de los principales delitos y su evolución, niveles de victimización, percepción, empleo armas de fuego e indicadores sociales.	No se definen para esta política líneas de base	No se identifican estimaciones sobre el costo financiero de las acciones a implementar ni de donde se obtendrán los recursos. Se plantea como condicionamiento de funcionalidad la necesidad de efectuar por parte del Estado

País	Información / evidencia	Línea base	Presupuesto
Costa Rica (02)	El diagnóstico es escueto y adolece de profundidad enfatizando en la evolución de la violencia homicida, aunque se hace referencia a la denuncia de otros delitos y resultados del módulo de victimización contenido en la última encuesta de hogares de 2022. En el extenso análisis que sirve de fundamento a cada eje, se aportan otros datos de interés (drogas, femicidios) sin llegar a complementar de manera significativa el diagnóstico.	Cuenta con línea base para cada indicador	estudios de costo de las acciones propuestas y efectuar las asignaciones presupuestarias. No se han identificado los costos de implementación de las medidas y acciones a ser desarrolladas
El Salvador (01)	Se establecen antecedentes y contexto de la violencia sin incorporar información estadística y análisis cuantitativos del problema de la inseguridad, con excepción de información sobre los costos de la violencia, análisis sobre la evolución de los homicidios. Entre los anexos se incorporan	No se definen líneas de base	No existe información sobre costos de las iniciativas ni asignaciones presupuestarias. Sólo en la estrategia número 3 se hace referencia a la exigencia de promover “la elaboración de diagnósticos y planes locales de seguridad como presupuesto para el trabajo articulado”.

País	Información / evidencia	Línea base	Presupuesto
	varias gráficas sobre victimización, percepción, confianza en la policía, población reclusa, y homicidios.		
El Salvador (02)	No existe en la política un diagnóstico de la situación de inseguridad ni información sobre la misma.	No se han definido líneas de base	No existe alusión alguna a los recursos necesarios para su implementación ni cómo se asignarán.
Guatemala	Se incorporan en la política estadísticas de los principales delitos y violencia con base en datos de la Policía Nacional Civil, así como mapas de calor según intensidad de los delitos principales, empleo de armas de fuego.	Las líneas base contenidas en el plan de acción son imprecisas y no dan cuenta de una referencia útil para comparar los avances en la implementación	No se definen costos de las acciones propuestas ni se menciona los recursos necesarios para su implementación.
Honduras	Se efectúa un diagnóstico sobre la base de estadísticas y los resultados de la encuesta de victimización del PNUD (2010). El diagnóstico no examina en un orden claro los distintos problemas de inseguridad.	No se cuenta con líneas de base	No hay alusiones a costos de implementación ni a asignaciones presupuestarias.
Panamá	Se ha incorporado en la ENSC un diagnóstico y análisis de los ámbitos de seguridad, educación salud, desarrollo humano, con gráficas de las principales violencias y delitos.	No se cuenta con líneas de base	No se incluyen estimaciones presupuestarias necesarias para implementar la ENSC.

País	Información / evidencia	Línea base	Presupuesto
República Dominicana (01)	No se proporciona información sobre la situación de seguridad ciudadana	No cuenta con líneas de base	No incluyen estimaciones presupuestarias
República Dominicana (02)	No se proporciona información sobre la situación de seguridad ciudadana	No cuenta con líneas de base	No incluyen estimaciones presupuestarias

Fuente: Elaboración propia.

Profundizando en la calidad de las políticas de seguridad ciudadana, el elaborarlas en base a evidencia es uno de los grandes retos con que se enfrenta el Estado, ya que mucho del ámbito de seguridad se basa en percepción y no siempre en los datos que logran definir la envergadura de los problemas y situaciones que representan amenazas y riesgo para la seguridad. Por ello, la voluntad política de resolver los problemas de base y poder tener resultados en el mediano plazo, depende mucho del conocimiento a fondo y basado en evidencia de los problemas que condicionan la inseguridad y sus circunstancias particulares en los diferentes territorios.

Llegados a este punto y de acuerdo con la información que se tiene Panamá y Honduras presentan información estadística y diagnósticos en base a encuestas de victimización; Guatemala y Costa Rica tienen diagnósticos en base a información institucional y esta última agrega datos de criminalidad en su nueva política. A pesar de que hay políticas que reflejan diagnósticos basados en evidencia, ninguna de ellas incorpora líneas de base, a excepción de la política 2023 de Costa Rica que si lo hace. El no poseer una línea de base dificulta que se puedan medir los resultados de las acciones en el corto y mediano plazo. Esto ya representa una importante limitación para poder evaluar en forma científica los resultados de los planes y acciones que conlleva la ejecución de las medidas. Y el hecho que ninguna incluya estimaciones presupuestarias ya representa un alto riesgo que muchas de las acciones formuladas en las políticas no se realicen al no estar contempladas en el presupuesto de la nación.

Cuadro 19

CARD. Pertinencia y evaluación de las políticas públicas en seguridad

País	Pertinencia problemas país	Evaluaciones	Responsables
Belice	El análisis sobre la pertinencia debería estar sustentado en un diagnóstico que permita dimensionar los problemas más relevantes o prioritarios que aquejan a la población, lo que en las estrategias examinadas no se desarrolla, con lo cual, no necesariamente el abordaje de las estrategias responde a las necesidades de la población.	No están disponibles	Se establecen las agencias líderes por objetivo estratégico las que informan a través del Consejo de Seguridad Nacional: Ministerio de Seguridad Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del fiscal general, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de la Función Pública, Mejora de la Gobernanza y Elecciones, Ministerio de Salud, Ministerio de Servicios Públicos, Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
Costa Rica (01)	La relación entre el diagnóstico y los objetivos y líneas estratégicas definidas permiten verificar su pertinencia en cuanto a los problemas que justifican la elaboración de la política.	No fue posible verificar la existencia de procesos de evaluación de la política	No se contiene en la política una asignación específica de responsables para la implementación de cada línea estratégica. Si se identifican las instituciones que al momento de iniciar la implementación de la política implementan acciones coincidentes.
Costa Rica (02)	La política enfatiza en la necesidad de fortalecer la capacidad estatal de respuesta frente al incremento de la inseguridad, lo que la hace una respuesta pertinente ante la actual coyuntura.	La política es de reciente adopción razón por la cual no se espera contar con procesos de evaluación.	No se llega a establecer responsables específicos vinculados a los ejes y acciones estratégicas. Sin embargo, en el apartado sobre modelo de gobernanza se hace evidente el

País	Pertinencia problemas país	Evaluaciones	Responsables
			rol fundamental de los ministerios de justicia y paz, como de seguridad en la implementación, lo que es coherente con sus énfasis.
El Salvador (01)	La revisión de las líneas de acción de cada estrategia y eje, resultan pertinentes a las problemáticas de seguridad de El Salvador.	No fue posible identificar procesos de evaluación de la política.	No se asignan explícitamente responsabilidades institucionales en la implementación de la política.
El Salvador (02)	La falta de un diagnóstico dificulta establecer la pertinencia de las acciones, no obstante, y a pesar de algunos pasajes poco claros, se puede señalar que si apunta a problemas efectivos de la sociedad salvadoreña en materia de seguridad.	No se ha encontrado evidencia de procesos de monitoreo y evaluación de la política.	No se establecen responsables para las acciones identificadas.
Guatemala	La revisión del marco estratégico resulta pertinente con las problemáticas relacionadas con las principales violencias contenidas en el diagnóstico de la política.	No se conoce ningún proceso de evaluación ni procesos de monitoreo.	En el plan de acción se identifican responsables principales y secundarios. La responsabilidad principal recae fundamentalmente en la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV ⁴² , el Tercer Viceministerio de Prevención del Ministerio de Gobernación y la Subdirección General de Prevención de la Policía Nacional Civil.

⁴² La Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, es una unidad ejecutora del Ministerio de Gobernación para temas de prevención de la violencia y el delito.

País	Pertinencia problemas país	Evaluaciones	Responsables
Honduras	Las informaciones proporcionadas en el diagnóstico se limitan a percepciones sobre la inseguridad, sobre la confianza y efectividad de las instituciones y homicidios sin proporcionar información y análisis sobre otros fenómenos criminales. No se observa un tratamiento claro y ordenado de la información presentada lo que dificulta un análisis sobre la pertinencia.	No se pudo obtener información sobre procesos de monitoreo o evaluación de la política.	No se asignan responsabilidades en la implementación de la política.
Panamá	El proceso metodológico empleado en la construcción de la ENSC hace pertinente las intervenciones respecto del diagnóstico desarrollado y las problemáticas priorizadas.	No se ha podido acceder a procesos de monitoreo y evaluación de la ENSC.	No se identifica a los actores que deben participar en la implementación de la ENSC.
República Dominicana (01)	Sin un diagnóstico resulta difícil evaluar la pertinencia de los programas, siendo algunos de ellos con mucha seguridad necesarios en cualquier contexto.	No se ha podido acceder a ninguna evaluación sobre el plan	No se identifican actores en la implementación, con excepción de las municipalidades involucradas
República Dominicana (02)	No se contiene un diagnóstico sobre el problema público	No se ha podido acceder a ninguna evaluación	No se identifican actores en la implementación con excepción del Ministerio de Interior y policía

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la pertinencia de las políticas de seguridad, es indudable que al no contar con un diagnóstico se dificulta calificar si responden específicamente a los problemas de seguridad que demandan sus poblaciones. En cuanto a El Salvador, si bien no tiene diagnóstico si parece apuntar a resolver problemas efectivos en materia de seguridad. En el caso de Honduras a pesar de haberse realizado la encuesta de victimización mucha de la información del diagnóstico se basa en percepciones y en información sobre homicidios, sin incorporar evidencia de datos de otros fenómenos. Panamá, Guatemala y Costa Rica presentan una relación coherente entre el diagnóstico, los objetivos y las líneas estratégicas.

Aunque algunos países parecen haber cumplido con las etapas metodológicas para la elaboración de sus políticas de seguridad, en ninguno de los países examinados ha sido posible acceder a documentación que permita verificar su ejecución y con ello, si han sido efectivas en su implementación. Esto a pesar de que en algunos países como Belice, Costa Rica y Guatemala se identifican responsables institucionales principales y secundarios para el cumplimiento de las diferentes acciones definidas en las políticas, e incluso estableciendo mecanismos de evaluación y seguimiento con sus respectivos responsables, como el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá. En otros casos, aunque la asignación no es explícita, se infiere que los responsables serán las autoridades de los Ministerios de Seguridad y del Interior (Panamá y República Dominicana) (cuadro 20).

Cuadro 20

CARD. Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en seguridad

País	Monitoreo y evaluación	Responsable monitoreo
Belice	Se establece la necesidad de hacer revisiones periódicas de la estratégica y la priorización de recursos sin establecer la periodicidad para ello.	Se establecen agencias líderes los que corresponden a los ministerios que deben informar al Consejo y al Gabinete de Seguridad Nacional.
Costa Rica (01)	Se establece que a partir del programa de gestión se definirán indicadores de resultado para implementar un modelo de seguimiento y evaluación.	Dentro del modelo de gestión de la política se encarga al Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social a través de su secretaría técnica efectuar el monitoreo del logro de las metas de la política, con el apoyo técnico de MIDEPLAN.
Costa Rica (02)	Se incorpora un capítulo sobre monitoreo y evaluación, estableciendo roles y orientaciones generales para supervisar la implementación.	Se establece que serán el Sub-Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, el Sub-Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y el Sub-Consejo Seguridad Nacional fiscalizarán y evaluarán el cumplimiento de la política. Adicionalmente se efectuarán evaluaciones intermedias por las instituciones que conforman el Consejo de Seguridad Nacional.
El Salvador (01)	No se menciona algún mecanismo o responsabilidad en el monitoreo de la política.	No se establece
El Salvador (02)	Se establece un capítulo sobre “Seguimiento y Evaluación” y se ha elaborado un documento específico sobre monitoreo de la política.	En el sistema de monitoreo se identifica a las entidades públicas que deben proveer información para el monitoreo.

País	Monitoreo y evaluación	Responsable monitoreo
Guatemala	Se establece un sistema de monitoreo y evaluación que se llevará a cabo a través de los indicadores de seguridad ciudadana, modelo ecológico y de impacto de los ejes estratégicos, a ser identificados en el plan de acción.	La Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia (UPCV) será la responsable de diseñar e implementar el sistema de monitoreo y evaluación.
Honduras	No se menciona en la política la configuración de un sistema de monitoreo y evaluación.	No se asignan responsables del monitoreo ni de la provisión de información
Panamá	Aunque no contiene un capítulo específico sobre monitoreo se plantea como una actividad, vinculada al fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Seguridad, el diseño e implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la ENSC.	No se ha establecido expresamente un responsable del proceso de monitoreo. Se desprende que será el Ministerio de Seguridad. En los medios de verificación establecidos para las metas de cada línea de acción se desprende en algunos casos qué entidades deben proveer información sobre el avance de las actividades.
República Dominicana	No se establecen ni desarrollan apartados sobre monitoreo y evaluación	Se deduce que es el Ministerio de Interior y policía el responsable de monitorear las intervenciones territoriales

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A lo largo de esta revisión hemos reparado en algunos factores relevantes que pueden incidir positiva o negativamente en el éxito de las políticas públicas en seguridad ciudadana. Algunos de ellos merecen ser profundizados para poder verificar sus reales alcances, habida consideración de las limitaciones de una investigación principalmente documental. La efectividad de las políticas públicas resulta fundamental para un adecuado abordaje tanto de las causas como de las nefastas manifestaciones y consecuencias de las violencias y el delito.

Resulta preocupante lo expresado por muchos entrevistados con relación a la falta de voluntad política para implementar políticas y estrategias de seguridad integral, la marcada tendencia de privilegiar el fortalecimiento de las instancias de control desde una perspectiva de seguridad pública más que desde un enfoque de seguridad ciudadana que pone su acento en las personas y sus derechos.

Contar con políticas públicas no parece suficiente sino no se promueve una auditoría social activa y vigilante sobre el uso de los recursos públicos, sin la participación de las universidades, centros de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil, que, con independencia, aporten en las soluciones y demanden responsabilidad en la gestión de la seguridad ciudadana.

Esta preocupación se refuerza al constatar las amenazas al orden democrático existentes en países como El Salvador y también en Nicaragua, el empleo de regímenes de excepción para enfrentar la inseguridad en Honduras, Belice y El Salvador, toques de queda en Panamá, cárceles sobre pobladas y otras medidas que monopolizan la seguridad de la población en la policía, pero también en las fuerzas armadas a pesar de limitaciones legales y constitucionales en algunos casos (Aguilar, 2017; WOLA, 2020a, 2020b).

Las dinámicas del contexto

Las políticas públicas, su formulación e implementación, éxito o fracaso se encuentran condicionadas por el contexto en que se desarrollan. Se trata de un complejo entramado de factores y circunstancias que configuran una realidad concreta, lo que vuelve a cada sociedad tan particular a pesar de la cercanía geográfica y raíces comunes. Ello explicaría por que la política pública de Belice tiene un marcado acento en la seguridad nacional como respuesta a su histórico conflicto de límites con Guatemala, y la de Costa Rica, en el otro extremo, que apuesta como uno de sus énfasis en la prevención sobre la base de la solidez de sus políticas de protección social. José Miguel Cruz (J. M. Cruz, comunicación personal, 2024) en entrevista brindada a este estudio hacía presente la importancia que han representado las condiciones políticas en la implementación de las políticas durante las gestiones de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, en El Salvador, quienes terminaron apostando por la represión, en

algunos casos ejercida de manera “brutal”, sacrificando la posibilidad de impulsar políticas integrales que apuntaran hacia aquellas condiciones que limitan las oportunidades, especialmente de los jóvenes. Lo anterior, a partir de las presiones y cálculos electorales. Las políticas de “mano dura” aplicadas en el pasado inmediato en El Salvador no solo desatendieron los problemas sociales condicionantes sino que agudizaron la violencia (Aguilar, 2006, 2019; Martínez & Navarro, 2021), lo que hasta ahora no se observa en esta nueva etapa de represión contra las pandillas. Algo similar ocurre en Honduras, donde la receta de El Salvador de gobernar mediante regímenes de excepción se ha vuelto la política oficial lo que ha generado polémicas respecto al aumento en la militarización de la seguridad y abusos policiales (ASJ, 2024). Leticia Salomón (J. Salomón, comunicación personal, 2024), confirma el rol dominante de las fuerzas armadas en la conducción de la seguridad pública en Honduras, por sobre la misma policía la que cede el protagonismo por sus implicaciones y vínculos con la criminalidad.

No cabe duda de que se trata de una encrucijada, especialmente para países como Costa Rica y posiblemente para Panamá, que experimentan un deterioro en sus índices de seguridad, y crecientes presiones de la sociedad por respuestas contundentes. No resulta de extrañar que una apuesta común de todos los países incluidos en este estudio es, con algunos matices, el fortalecimiento de la respuesta policial y del resto de la institucionalidad de persecución penal incluyendo el sistema penitenciario, donde la corrupción constituye una condición bastante más generalizada de lo que las autoridades admiten, y que como lo señala Adam Baird (A. Baird, comunicación personal, 2024), al referirse a Belice, no sólo se observa en la policía sino también en la clase política en su interacción con la policía. La reforma policial ha sido un tema recurrente al igual que la modernización institucional con importantes repercusiones presupuestarias, en desmedro de aquellas iniciativas vinculadas a la prevención social del delito y la violencia, y de manera muy especial en las medidas relacionadas con la prevención de la violencia contra las mujeres (Infosegura, 2024).

Otro de los temas abordados en casi todas las políticas examinadas apunta a establecer controles efectivos sobre las armas de fuego, con débiles controles y fiscalización sobre las armas en manos de particulares y empresas privadas de seguridad, y una débil capacidad

estatal de incautar el creciente número de armas ilegales. Como lo señala Francisco Rojas (F. Rojas, comunicación personal, 2024), el desafío más importante es recuperar el control territorial y el monopolio de las armas de fuego, en un contexto de creciente influencia regional del narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado, el que aprovecha las debilidades estatales en el control de las fronteras, haciendo posible el tráfico de armas y la trata de personas, siendo para Josefina Reynoso (J. Reynoso, comunicación personal, 2024) un factor importante para explicar una parte de la violencia que persiste en la región.

Limitaciones presupuestarias

Un aspecto común en la formulación de las políticas examinadas radica en la dificultad de identificar los costos asociados a la implementación, “esperando” que con posterioridad se puedan hacer estimaciones y acceder a presupuesto. Desde una dimensión técnica, ello representa una importante limitación que arriesga la viabilidad y posibilidades de implementación al no aprovechar la voluntad política y la atención de las autoridades. Al mismo tiempo, si no se hacen estimaciones realistas se corre el riesgo de aumentar las acciones sin un límite claro, lo que compromete que efectivamente se realicen. En buena medida es lo que se observa al revisar las políticas, las que incorporan muchas acciones, ciertamente necesarias, pero sin un análisis adecuado de la disponibilidad financiera.

Es necesario tener en consideración que el presupuesto es siempre limitado y su distribución está siempre sometida a muchas presiones para satisfacer múltiples y crecientes necesidades de intervención estatal. Al final, la aprobación depende del Congreso y del filtro de los ministerios de finanzas públicas. En el caso de Guatemala, como lo confirma Axel Romero (A. Romero, comunicación personal, 2024) el esfuerzo que suponía contar con un modelo lógico que pudiera orientar o redirigir los productos y servicios hacia los resultados propuestos en la política pública chocaron con las rigideces de la elaboración del presupuesto y con una suerte de abandono de los esfuerzos por implementar efectivamente una gestión orientada a resultados.

Las capacidades del Estado

Lo anterior nos conduce a un elemento de análisis que resulta crítico en la formulación de políticas, que es, no examinar las capacidades institucionales para soportar la ejecución de las acciones que se definen en las políticas públicas. Las capacidades del sector público y sus instituciones derivan de la disponibilidad de recursos financieros, personal técnico suficiente, información disponible, marcos legales y reglamentarios, entre muchas otras variables. Si una política pública supone incorporar o incrementar determinadas actividades, requerirá aumentar su presupuesto, contratar personal profesional y administrativo con las competencias que se requieren, aumentar la dotación policial, adquirir nuevos equipamientos, y otras acciones que presionan sobre la capacidad de respuesta de las instituciones. Fernando Murray (F. Murray, comunicación personal, 2024) enfatiza en que las políticas y estrategias de seguridad generalmente no priorizan lo que dificulta asignar recursos. A ello se suma la falta de claridad y competencia de las autoridades responsables de la seguridad.

Falta de procesos de evaluación

Otro elemento que hemos observado en la revisión de los instrumentos de política es la falta de disponibilidad de documentación que dé cuenta de procesos de evaluación. En el caso de la Política de Prevención, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica de Guatemala, Axel Romero (2024) nos confirma que nunca se sometió a un proceso de evaluación, ni siquiera a un monitoreo periódico, a pesar de contar con un plan de acción e indicadores. Si esa es la regla general, las posibilidades de perfeccionar la política pública disminuyen significativamente. Es de interés consignar que, en las páginas Web de las instituciones, denominadas rectoras, es poca o nada la información sobre evaluación de políticas.

Coordinación

En la mayoría de los instrumentos revisados la asignación de responsabilidades en la implementación suele ignorarse, lo que puede ser un síntoma de falta de participación de las instituciones con mandatos en materia de seguridad ciudadana en la formulación de las políticas. Se suele recurrir a comisiones o instancias de coordinación, sin que conste en la revisión efectuada si se han creado o funcionado. En varios de los países la responsabilidad rectora recae en los ministerios de seguridad que terminan privilegiando el fortalecimiento de

las instancias policiales. Ello dificulta el involucramiento de otras dependencias importantes como las carteras responsables de trabajo, educación, salud pública, deportes, mujer, entre otras, las que en un modelo integral deben hacer converger sus planes hacia el efectivo logro de las políticas de seguridad ciudadana.

Información disponible

Un aspecto donde se verifican avances es en el esfuerzo por poner a disposición de la población información sobre la criminalidad y sus tendencias. Esta situación no es nueva y ya se presentaba como uno de los problemas presentes en los países de la región en el Informe de la Región del 2008. Si bien se ha avanzado en esos años y programas de cooperación han apoyado a las instituciones para mejorar en ese sentido, aún representa un problema general. En el caso de Belice, el Observatorio del Delito de Belice (BCO), implementado desde 2016, genera informes y boletines descriptivos sobre los principales delitos a los que se da seguimiento incluyendo violencia de género. En Honduras, a los esfuerzos que durante años ha desarrollado el Observatorio Nacional de la Violencia Iudpas, de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) se ha unido el Sistema Estadístico Policial en Línea de la Policía Nacional.

En Guatemala es interesante el esfuerzo hecho desde el Ministerio de Gobernación con la implementación de la Plataforma para la Comunicación de Datos Estadísticos de la Incidencia Criminal Pladeic, donde se pueden hacer consultas de información policial desde 2019. En tanto el Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público presenta información detallada sobre las distintas manifestaciones de violencia que afectan a las mujeres desde 2022. La Secretaria contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), también mantiene un tablero dinámico sobre estas violencias con información 2020 y 2022. Panamá cuenta con el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales SIEC desde 2007, el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo y el portal Web del Ministerio Público donde se puede acceder a boletines mensuales que dan cuenta de la evolución de las denuncias recibidas por el Ministerio Público desde 2015. La República Dominicana ha implementado el Centro de Análisis de Datos de la Seguridad Ciudadana (Cadseci) y el Observatorio de Justicia y Género del poder judicial que mantiene información

actualizada de denuncias sobre violencia contra las mujeres. Costa Rica, por su parte, cuenta con el Observatorio de la Violencia dependiente del Ministerio de Justicia y Paz, el sistema de información sobre estadísticas policiales del Organismo de Investigación Criminal (OIJ), así como el Observatorio de violencia de género del poder judicial, entre otros mecanismos para acceder a información. El Salvador se encuentra rezagado en el desarrollo de herramientas Web donde encontrar información y análisis sobre el delito y la violencia, lo que posiblemente esté condicionado por la reserva de información decretada por el gobierno y que dificulta el acceso a información sobre seguridad. No obstante la Dirección de Información y Análisis (DIA) del Ministerio de Justicia y Seguridad mantiene en su portal Web información detallada sobre violencia contra la mujer, aunque sólo hasta 2022. También debe mencionarse la publicación de los anuarios estadísticos del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), los que incluyen información estadística policial desde 2005 a 2022. La excepción en materia de desarrollo de herramientas de información es el esfuerzo que desarrolla sociedad civil a través del Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres⁴³. Es importante consignar el aporte y asistencia técnica de Infosegura⁴⁴, en el desarrollo de muchas de las iniciativas desarrolladas para fortalecer el acceso y análisis de información sobre seguridad en varios países de la región. Este proyecto ha implementado su propio sistema de consulta de información sobre la delincuencia en la región⁴⁵.

Cooptación del Estado

Tal y como se mencionaba en la primera parte de este documento, el contexto regional vive un deterioro en los niveles de democracia, cada vez más apuntando a procesos de cooptación del Estado, en los que se concentran los poderes ejecutivo, parlamentario y judicial en forma progresiva en una persona o grupo de personas con intereses comunes, que persiguen concentrar e incrementar su poder para asegurar un nivel de impunidad que les permita hacer sostenibles sus actividades ilícitas. Estas situaciones se viven en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. El recién electo gobierno de Guatemala enfrenta dificultades para poder ejecutar

⁴³ El Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres es una iniciativa de la Red Feminista conformada por Las organizaciones de sociedad civil Las Dignas, Las Mélicas y ORMUSA.

⁴⁴ Iniciativa que ha implementado PNUD con el apoyo de USAID.

⁴⁵ Infosegura ha generado varios tableros con información sobre incidencia criminal y violencia contra la mujer, entre otros fenómenos. Ver en <https://infosegura.org/dashboard>

sus acciones fuera de la red de corrupción que se insertó dentro de las instituciones del Estado en los tres últimos gobiernos. Y tampoco puede obviarse el incremento de la participación de las fuerzas militares en la tarea de seguridad en Honduras.

En este escenario, la formulación de políticas públicas tendientes a establecer una relación armónica entre la sociedad y el Estado, con la búsqueda de garantizar la seguridad a los habitantes de la región, se vuelve cada vez más complicada. Esto sin contar con la cada vez mayor utilización de los problemas de seguridad en las campañas electorales, lo que deviene en una falta de continuidad de las políticas y por otra parte en ofrecimientos y acciones coyunturales que se convierten en los mecanismos para lograr presentar niveles de eficiencia frente a la población, en búsqueda de la aprobación popular. Por tanto, se tiende a buscar más la aprobación pública que resolver en el largo plazo los ingentes problemas de seguridad de la población.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 16, 81-94.
<https://www.redalyc.org/pdf/520/52001608.pdf>
- Aguilar, J. (2017). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: Lo excepcional convertido en permanente. En *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo*. (Castro L. & O. López, pp. 519-552). CLACSO.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctvfjd0vt.22>
- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador: 2003-2018* (Ediciones BÖLL).
https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf
- Aguilar Villanueva, L. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). (2024). *532 días bajo estado de excepción ¿Y los resultados?* <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2024/06/PPT-Estado-de-excepcion-vf.pdf>
- Banco Mundial. (2022, julio 26). Una radiografía de la migración en Centroamérica. *Blogs del Banco Mundial*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/una-radiografia-de-la-migracion-en-centroamerica>
- Barreto, R. (2022). Políticas públicas de seguridad en América Latina: Un análisis desde la multidisciplinariedad. En *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 37-52). ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.02>
- Calderón, R. (2023). El Sicariato en Costa Rica: Un acercamiento a partir de estadísticas oficiales. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II (180), 65-90.
<https://www.redalyc.org/journal/153/15375259006/15375259006.pdf>
- Carrión Mena, F. C. (2024). *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional*. FLACSO Ecuador: FES-ILDIS.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/155612-opac>

- Cerón, A. (2022). El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI. En *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 13-35). ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045>
- Chávez, P. (2020). *La extorsión en Costa Rica, Acciones de la Fuerza Pública*. GI-TOC. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/07/20200610_Costa-Rica-A4.pdf
- CIDH. (2024a). *Honduras. Situación de los Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II.doc.9/24). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/informe-honduras.pdf>
- CIDH. (2024b). *Informe Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf
- ConfidencialHN. (2024, septiembre 12). “Hemos incautado más de 12 mil armas de fuego durante la vigencia del Estado de Excepción Parcial”: Secretario de Seguridad | *Confidencial HN*. <https://confidencialhn.com/hemos-incautado-mas-de-12-mil-armas-de-fuego-durante-la-vigencia-del-estado-de-excepcion-parcial-secretario-de-seguridad/>
- de León-Escribano, C. R. (2022). *Proceso de paz y posconflicto en Guatemala: del estado paralelo a la captura del estado. El papel de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Dudley, S., Papadovassilakis, A., & Gutiérrez, E. (2023, junio 21). *La perpetuación de la corrupción: El sistema que socava las elecciones de 2023 en Guatemala*. InSight Crime. <http://insightcrime.org/es/investigaciones/perpetuar-corrupcion-sistema-socava-elecciones-2023-guatemala/>
- Espinoza, C., & Bernal, D. (2024, abril 11). PNC recibió 158 denuncias por desaparición de personas entre el 1 de enero y el 15 de marzo de 2024. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/PNC-recibio-158-denuncias-por-desaparicion-de-personas-entre-el-1-de-enero-y-el-15-de-marzo-de-2024-20240411-0095.html>

- Espinoza, C., Urbina, J., & Segura, E. (2024, enero 4). Cifra de homicidios descendió por octavo año consecutivo en El Salvador -. *La Prensa Gráfica*.
<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cifra-de-homicidios-descendio-por-octavo-ano-consecutivo-en-El-Salvador-20240103-0090.html>
- Feoli, M. (2023). *El (des)orden judicial: Tensiones entre justicia y política en Centroamérica*.
<https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT84>
- GI-TOC. (2023). *Índice global de crimen organizado 2023*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- IEPADES. (2021). *La Seguridad Privada en Guatemala*. Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad, DCAF.
- IEPADES. (2024). *Boletín sobre extorsiones (Observatorio de las violencias)*. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. <https://iepades.org/wp-content/uploads/2024/07/BoletinFebrero-2024.pdf>
- Infosegura. (2023). *Centroamérica, análisis sobre la situación de la violencia homicida. Enero a junio 2023*. PNUD-INFOSEGURA. <https://infosegura.org/sites/default/files/2024-01/op-1s-2023-regional-esp.pdf>
- Infosegura. (2024). *ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS*. PNUD-USAID. <https://infosegura.org/region/analisis-de-la-composicion-evolucion-gasto-publico-seguridad-justicia-derechos-humanos-guatemala-el-salvador-honduras>
- Iniciativa Spotlight -PNUD. (2021). *Diagnóstico regional sobre datos de desapariciones y trata de mujeres Recomendaciones de política pública 2021*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/datos_desap-E5_Informe_FINAL.pdf

- International Idea. (2024). *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty* (The Global State of Democracy Initiative) [Anual]. International Idea. <https://www.idea.int/gsd/2024/chapters/global-trends/>
- Latinobarómetro. (2024). *Informe 2023. La recesión democrática en América Latina* [Anual]. Corporación Latinobarómetro. www.latinobarometro.org
- Martínez, A., & Navarro, J. J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. *Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto*. <https://camjol.info/index.php/ReLaPaC/article/view/11373/13700>
- Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de seguridad ciudadana: Análisis y propuestas desde la criminología*. Tirant lo Blanch. <https://editorial.tirant.com/es/ebook/las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-jose-martinez-espasa-9788491434405>
- Mazariegos Rodas, M. (2024). La democracia en Guatemala: De un ideal de la transición a un ideal en transición. En von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M., & Ripplinger, A. M. (Eds.). (2024). *América Central: El derecho ante democracias desafiadas* (pp. 87-116). Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público Fundación Alemana para la Investigación Científica Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. https://iccal.lat/sites/default/files/2024-09/IECEQ_America%20Central_DerechoAnteDem.Desaf_.2024.pdf
- Medellín Torres, P. (2004, julio). La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie Políticas Sociales, N°93*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/713e32b4-04f8-40bb-a4e6-055fa07ba6c0/content>
- Mejía Rivera, J. (2024). La democracia en el Triángulo Norte de Centroamérica: Entre el autoritarismo, el militarismo y el patriarcado. En von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M., & Ripplinger, A. M. (Eds.). (2024). *América Central: El derecho ante democracias desafiadas* (pp. 117-146). Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público Fundación Alemana para la Investigación Científica

- Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
https://iccal.lat/sites/default/files/2024-09/IECEQ_America%20Central_DerechoAnteDem.Desaf_._.2024.pdf
- MINGOB. (2023). *Violencia armada en Guatemala*. Infosegura.
https://infosegura.org/sites/default/files/2024-01/infografia-violencia-armada-en-guatemala_v9.pdf
- Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., Martínez-Gallardo, C., Stein, E. H., Echebarría, K., Whitehead, L., Díaz, M. M. M.-B., Lora, E., Filc, G., Bergara, M., Saiegh, S., Sousa, M. M. de, Navarro, J. C., Mercer-Blackman, V., Pereyra, A., ... Clavijo, L. (2006). La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. *IDB Publications*.
<https://doi.org/10.18235/0012575>
- Newton, C y J. Manjarrés (2024). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023*.
<http://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/>
- Pavón, K. (2023, diciembre 12). Extorsión subió durante 2023, pese al estado de excepción vigente en Honduras. *www.laprensa.hn*. <https://www.laprensa.hn/premium/extorsion-aumento-estado-excepcion-seguridad-honduras-NL16590049>
- Prensa Latina. (2023, agosto 17). Destacan esfuerzos de Panamá por salir de listas grises de GAFI. *Prensa Latina*. <https://archivo.prensa-latina.cu/2023/08/17/destacan-esfuerzos-de-panama-por-salir-de-listas-grises-de-gafi>
- Ripplinger, A. (2024). La reelección presidencial inconstitucional como modo de autocratización. Los casos de Nicaragua y El Salvador. En von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M., & Ripplinger, A. M. (Eds.). (2024). *América Central: El derecho ante democracias desafiadas* (pp. 23-46). Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público Fundación Alemana para la Investigación Científica Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
https://iccal.lat/sites/default/files/2024-09/IECEQ_America%20Central_DerechoAnteDem.Desaf_._.2024.pdf
- Román, j. & Lacán, R. (2024, febrero 8). Nuevo Grupo Especial contra las Extorsiones operará en zonas 6 y 12 y Villa Nueva. *Prensa Libre*.

- <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/nuevo-grupo-especial-contra-las-extorsiones-operara-en-zonas-6-y-12-y-villa-nueva-breaking/>
- Rule of Law Index. (2023). [Index]. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2023.pdf>
- Shuldiner, H. (2022, marzo 9). Red fraude internacional de delitos cibernéticos en República Dominicana. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/red-fraude-internacional-muestra-alcance-delitos-ciberneticos-republica-dominicana/>
- Silva Ávalos, H. (2023, febrero 22). *Regímenes de excepción: ¿El nuevo modelo de seguridad en Centroamérica?* WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/regimenes-de-excepcion-nuevo-modelo-seguridad-centroamerica/>
- Small Arms Survey. (2018). *Global Firearms Holdings*. Small Arms Survey. <https://www.smallarmssurvey.org/database/global-firearms-holdings>
- Soto, A. G. R., Bottone, R., Waters, J., Williams, S., Louie, A., & Wang, Y. (2021). Trazando un nuevo rumbo regional. *BID-OEA*. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000134201/download/?_ga=2.31359670.886804805.1726262528-2133158684.1726262528
- Stelmach, M. (2019). Armas de fuego e (in)seguridad en América Central en el siglo XXI. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7. <https://doi.org/10.17951/al.2019.7.313-328>
- Studdert-Kennedy, P. (2019, diciembre 5). Investigan otra red de tráfico de órganos en Costa Rica. *InSight Crime*. <http://insightcrime.org/es/noticias/investigan-otra-red-de-trafico-de-organos-en-costa-rica/>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- UNODC. (2023). *Homicide and Organize Crime in Latin America and the Caribbean* (UNODC Global Study on Homicide 2023). UNODC. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH_2023_LAC_web.pdf
- Vásquez, G., Félix, L., & Carballo, G. (2021, noviembre). *DE ARMAS TOMAR. Armas de fuego y extorsión en Centroamérica*. GI-TOC. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/11/6o-Reporte-CAM-OBS_Final.pdf

von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M., & Ripplinger, A. M. (Eds.). (2024). *América Central: El derecho ante democracias desafiadas* (Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro). Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público Fundación Alemana para la Investigación Científica Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

<https://iccal.lat/sites/default/files/2024->

[09/IECEQ_America%20Central_DerechoAnteDem.Desaf_._.2024.pdf](https://iccal.lat/sites/default/files/2024-09/IECEQ_America%20Central_DerechoAnteDem.Desaf_._.2024.pdf)

WOLA. (2020a). *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en El Salvador, Evaluando la limitación de las fuerzas armadas en funciones policiales*. WOLA.

www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/FFAA-SV-ESP-11.10.pdf

WOLA. (2020b). *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en Honduras, Evaluando la limitación de las fuerzas armadas en funciones policiales*. WOLA.

<https://www.wola.org/wp-/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>

Zamora, M. (2024, julio). *Situación de la seguridad ciudadana en Costa Rica* [Comunicación personal].

Entrevistas

Adam Baird, sociólogo, académico e investigador independiente, llevo mucho tiempo en esta región. Autor de “From South Central to Southside: Gang Transnationalism, Masculinity, and Disorganized Violence in Belize City. Temple University Press, 2024.

José Miguel Cruz, director del Centro para Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida.

Fernando Murray Harris, sociólogo y criminólogo, profesor titular de la Universidad de Panamá. Miembro del Instituto de Criminología.

Josefina Reynoso, directora del Centro de Estudios de Seguridad y Defensa de la Fundación Global Democracia y Desarrollo. El Centro de Estudios de Seguridad y Defensa es una de las iniciativas que tiene la Fundación Global Democracia y Desarrollo.

Francisco Rojas Aravena, Universidad para la Paz

Axel Romero, CEO del proyecto Ciudades seguras e inteligentes, una implementación de USAID en Guatemala.

Leticia Salomón, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras y profesora jubilada de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, dedicada a tiempo completo a la investigación y el análisis político en la actualidad.

Mario Zamora, abogado, ha sido Ministro de Gobernación y Policía de Costa Rica entre 2011 – 2014 y lo es actualmente al momento de elaborar este estudio.

Leyes

- Ley 9682 de mayo 2019 modificó la ley 7530 de julio de 1995. Costa Rica, 2019.
- Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. Decreto Legislativo N° 655. El Salvador, 1999.
- Ley de Armas y Municiones Decreto 15-2009 Guatemala, 2009.
- Ley No. 631-16, del 2 de agosto de 2016, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados. República Dominicana, 2016.
- Decreto 101–2018. Honduras, 2019.
- Ley 57. Panamá, 2011.
- Ley 510 de noviembre de 2004 publicada en el Diario Oficial de Nicaragua en febrero de 2005 y su reglamento Decreto 28 – 2005.

Políticas

- Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa de Belice 2012-2017.
- Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa de Belice 2018 – 2021.
- Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social “POLSEPAZ” Costa Rica 2010 – 2021.
- Política Nacional de Seguridad Pública Costa Rica Segura Plus 2023 – 2030.

- Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia de El Salvador-2014 – 2019.
- Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia de El Salvador-2019 – 2023.
- Política de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica de Guatemala 2014 – 2034.
- La Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011 - 2022
- Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana Panamá (ENSC) 2017 – 2030.
- Plan Seguridad Democrática República Dominicana 2005.
- Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana Mi País Seguro República Dominicana 2021.

Sitios Web

Infosegura <https://infosegura.org/>

Insight Crime <https://insightcrime.org/>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala <https://www.ine.gob.gt/>

Instituto Nacional de Información de Desarrollo <https://www.inide.gob.ni/Home/Anuarios>

Latinobarómetro <https://www.latinobarometro.org>

Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Mujeres

<https://observatorioseguridadciudadanadelasmujeres.org/categoria/feminicidios/>

Observatorio del Crimen de Belice (BCO), <https://bco.gov.bz/>.

Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial.

<https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/ley-de-penalizacion-de-la-violencia-contra-la-mujer>.

Observatorio Panameño contra la Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de Panamá

<https://www.defensoria.gob.pa/opvg/> y

Observatorio de la Violencia de Honduras <https://iudpas.unah.edu.hn/areas/observatorio-de-la-violencia/>

Policía Nacional de Nicaragua <https://www.policia.gob.ni/>

Procuraduría General de la República, República Dominicana:

<https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/>

Sistema Nacional de Datos de El Salvador <https://www.seguridad.gob.sv/dia/informe-de-hechos-de-violencia-contra-las-mujeres/>

Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales de Panamá

<https://siec.minseg.gob.pa/estadisticas/informe-de-criminalidad-anual/>