

Las transiciones políticas hoy en América Latina

Sebastián Guerra Sánchez

Enero de 2026



PROGRAMA REGIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Resumen

Este documento discute la actualidad y pertinencia de las transiciones políticas hoy en América Latina. Se argumenta que en la región las *transiciones a la democracia* de la *tercera ola*, como las *transiciones a la paz* de la posguerra fría, terminaron. Sin embargo, en el caso de países que recientemente se han degradado en autocracias, seguiría siendo operativo un modelo de cambio hacia la democracia, pero en un contexto muy distinto al de finales del siglo XX. Para países que atraviesan agudas crisis de seguridad pública, se sostiene la necesidad de poner en marcha procesos de cambio político hacia la seguridad y el Estado de derecho, “transiciones” enfocadas en revertir equilibrios de alta a baja criminalidad, según el modelo planteado por Marcelo Bergman. Se enfatiza que uno de los mayores desafíos que afronta hoy la región deriva de la presencia de actores adversos a la democracia, particularmente los gobernantes electos desdemocratizadores y el crimen organizado. Se sostiene que el gran dilema de la región anida en la posibilidad de hacer frente a las crisis de seguridad pública al interior de los márgenes de la democracia, evitando el “atajo autoritario”, para lo cual es decisivo avanzar en consolidar estados eficaces y resilientes. El documento termina con un llamado a renovar la discusión sobre el uso democrático de medidas de excepción.

El **Instituto para las Transiciones Integrales** (IFIT, por sus siglas en inglés) es la primera organización no gubernamental que opera con el decidido propósito de brindar orientación personalizada acerca de cómo priorizar e integrar la formulación de políticas en las áreas de democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad, ofreciendo mejores oportunidades para lograr negociaciones y transiciones exitosas. IFIT tiene proyectos en 15 países y cuenta con una oficina regional para América Latina en Bogotá, Colombia.

El **Programa Regional para América Latina y el Caribe** es la primera iniciativa de alcance regional de IFIT. Se construye sobre la experiencia acumulada de trabajo de IFIT en Colombia, México, Venezuela, y articula una red activa de más de 100 expertos y líderes. Su objetivo es generar conocimiento comparado sobre los desafíos comunes de la región en materia de paz, seguridad y resignificación democrática, así como promover soluciones innovadoras concebidas desde lo local.

Agradecimientos

Sebastián Guerra Sánchez, miembro del Fondo de Expertos para la Transición en Colombia de IFIT, fue el autor principal de esta publicación, con contribuciones significativas en el proceso de edición y corrección de parte de Martha Maya, Mark Freeman, Andrés García, María José Daza, Daniela Pinzón y Lea Obermüller. María José Daza, coordinadora del Programa Regional para América Latina y el Caribe de IFIT, lideró la ejecución de la investigación y revisión del documento final.

El equipo expresa su gratitud a Mariana Aylwin, Javier Ciurlizza, Elvira Cuadra, Dolores Gandulfo, Cecília Olliveira y Luis Daniel Vázquez por su retroalimentación a la publicación. Así mismo, extendemos un especial agradecimiento a los miembros del Consejo Asesor Latinoamericano por sus reflexiones e insumos durante este proceso de investigación.

La investigación que dio origen a este documento concluyó en septiembre de 2025.

Contenido

Resumen	2
Agradecimientos	3
I. Introducción	5
II. Viejos y nuevos actores adversos a la democracia	7
Actores principales tradicionales	7
Nuevos actores principales	8
Herramientas y activos democráticos postransicionales	10
III. Desdemocratización y actualidad de las transiciones a la democracia	13
Transiciones de nueva generación	14
IV. Crisis de seguridad pública y transiciones hacia la Seguridad y el Estado de derecho	20
La naturaleza y envergadura del desafío	21
Desdemocratización y crimen organizado	22
Premisas y marco lógico del modelo de cambio	23
Transiciones a la seguridad y el Estado de derecho	26
V. Los caminos cruzados entre democracia y seguridad	30
El atajo autoritario	31
VI. Pautas para una conversación regional	37
VII. Notas finales	39
VIII. Referencias	43

I. Introducción

“El crimen organizado se modernizó mucho más rápido de lo que lo hizo el Estado para combatirlos y proteger a la población. Y por eso avanzaron y esa dinámica tenemos que revertirla.”
*Gabriel Boric, Presidente de Chile*¹

“La desarticulación de las pandillas nos costó nuestra democracia.”
*Carlos Martínez, periodista salvadoreño*²

¿De qué hablamos cuando hablamos de transiciones hoy en América Latina? ¿Cuáles son los procesos de cambio político que deberían ponerse en marcha en la región? ¿Cuál es su naturaleza, su alcance, su punto de partida y de llegada? Este documento articula respuestas provisionales a estas preguntas con el propósito de animar una conversación regional. Se nutre de un análisis de la literatura especializada en los campos de las transiciones, la democratización, la regresión autoritaria, la negociación y el crimen organizado, así como de intercambios y diálogos con expertos latinoamericanos reunidos en el Programa Regional y los *Brain Trust* nacionales de IFIT en Colombia, Venezuela y México, y de visitas inmersivas de IFIT a Ecuador, El Salvador y Guatemala en los últimos años.

Se argumenta que en la región tanto las transiciones a la democracia de la *tercera ola*, como las transiciones a la paz de la posguerra fría, terminaron. En el primer caso, los últimos episodios serían las elecciones transicionales de República Dominicana del año 1996 y las elecciones transicionales de México del año 2000. En el segundo caso, después de los procesos de paz centroamericanos de los años noventa, el último episodio sería el proceso de paz colombiano con la guerrilla de las FARC-EP en el 2016. Producto de estos dos procesos, hoy la región es mayoritariamente democrática (en términos poliárquicos) y pacífica (en términos de ausencia de guerras entre países y de conflictos armados de carácter nacional).

Sin embargo, la región sigue siendo heterogénea en términos de sus regímenes políticos y hay países que han tenido quiebres recientes de sus sistemas políticos y se han convertido en autocracias. En estos países, y en otros que eventualmente sufran quiebres similares (hay tendencias en ese sentido), seguiría siendo operativo un modelo de cambio político hacia la democracia: transiciones que, en todo caso, ocurrirían en un contexto muy distinto al de la *tercera ola*; uno en el que la democracia como régimen ha perdido legitimidad y sobre el cual hay cada vez menos consenso.

Por otra parte, si bien la región ya no sufre guerras civiles ni conflictos armados de carácter ideológico, es la más violenta del mundo por efecto del crimen organizado y hay países que sufren crisis agudas de seguridad pública, siendo este uno de sus principales desafíos, o por lo menos el más urgente. En este escenario, el modelo de cambio asociado a las transiciones a la paz, según se conceptualizó en los últimos treinta años, ya no resulta operativo. Salir de las crisis que en esta materia atraviesan países como México o Ecuador tiene que ver más con un modelo

de cambio asociado al tránsito de escenarios de alta criminalidad a escenarios de baja criminalidad; “transiciones” —si así las podemos denominar— más vinculadas al desempeño estatal y menos a la apertura del sistema político.

La relación entre un proceso y otro —el sostenimiento de regímenes democráticos y la resolución de las crisis de seguridad— remite a lo que denominamos *la pregunta crucial de la región*: ¿seremos capaces de hacer frente al crimen organizado bajo los parámetros democráticos?

El documento se divide en cuatro secciones:

- En la primera parte se hace alusión a la evolución de los actores principales adversos a la democracia y el Estado de derecho entre la segunda mitad del siglo XX (militares golpistas e insurgencias) y las primeras décadas del siglo XXI (gobernantes desdemocratizadores y el crimen organizado). Se mencionan los activos democráticos e institucionales que incorporaron los estados y las democracias de la región una vez fueron desactivados los primeros.
- En la segunda parte se caracteriza a la región en términos de régimen político como “mayoritariamente democrática”, razón por la cual se argumenta que las transiciones a la democracia han dejado de ser relevantes en la mayoría de países. Sin embargo, se sostiene que este modelo de cambio sigue siendo operativo en los países que se han degradado a autocracias, transiciones que en todo caso ocurrirían en un contexto global muy distinto al de la *tercera ola*.
- En la tercera parte se caracteriza a la región como “pacífica” dada la ausencia de conflictos armados internos o entre países, razón por la cual se concluye la poca vigencia de las transiciones a la paz. Sin embargo, se sostiene la necesidad de un modelo de cambio para aquellos países sumidos en graves *crisis de seguridad pública* por efecto de la expansión del crimen organizado y los mercados ilegales; modelo de cambio que cobra sentido y se orienta a cambiar la correlación de capacidades entre los estados y el crimen, y a reducir la zona gris donde unos y otros conviven.
- En la cuarta parte se entrelazan los desafíos de la democracia y la seguridad. Se argumenta por qué, ante las “demandas de seguridad” del electorado, el recurso a medidas autoritarias puede ser considerado un “atajo” a la tarea indispensable de avanzar en las transiciones a modelos de desempeño estatal capaces de enfrentar el desafío. En este marco, se discute la necesidad de renovar la discusión sobre el uso democrático de medidas de excepción.

II. Viejos y nuevos actores adversos a la democracia

Actores principales tradicionales

Hasta los años noventa del siglo XX, los militares y las insurgencias eran los actores principales en la disrupción del orden democrático constitucional en la región (habría que agregar las élites económicas depredadoras, pero no nos ocupamos de ellas).³ Sin embargo, los procesos simultáneos, aunque con algunos desfases temporales, de las transiciones a la democracia y las transiciones a la paz, hicieron que estos actores perdieran su papel protagónico en la escena política.

Antes de los años ochenta, dice Dante Caputo, el 80% de las crisis presidenciales ocurrían en el contexto de una intervención militar; para la posguerra fría el porcentaje era de 3,5%.⁴ Factores internacionales y domésticos —recuerda Aníbal Pérez Liñán—, redujeron en gran medida el incentivo para una intervención militar en la política latinoamericana: “en lo internacional, el fin de la Guerra Fría favoreció cambios en la política estadounidense hacia América Central, facilitando los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La OEA cerró filas para proteger a las democracias incipientes y en 1997 enmendó su carta orgánica para suspender a cualquier país miembro cuando su “gobierno constituido democráticamente sea derrocado por la fuerza”. En el frente interno, “la intervención militar estaba desacreditada por las violaciones a los derechos humanos y el mal desempeño económico de los gobiernos militares en los años setenta. El aprendizaje político alteró la visión de las elites, tanto civiles como militares”.⁵

En el caso de las insurgencias, ya para mediados de los años noventa no existían en la región conflictos armados de carácter ideológico, con la excepción de Colombia. Proyectos revolucionarios armados impulsados o inspirados principalmente por la Revolución Cubana desde los años sesenta fueron reemplazados tres décadas después por proyectos democráticos. Incluso, algunos de los dirigentes de esas insurgencias, después de firmar acuerdos de paz, llegaron al poder del Estado: Salvador Sánchez Cerén del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, presidente entre el 2014 y el 2019; Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua (1985-1990), hoy convertido en autócrata;⁶ o Gustavo Petro del Movimiento 19 de Abril (M19) en Colombia, presidente para el período 2022-2026.

La firma del Acuerdo de Paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano en 2016 puede considerarse como el cierre de este proceso histórico en la región. Colombia es, por lo mismo, una anomalía. Ningún país tuvo la combinación colombiana de una democracia electoral duradera y un conflicto armado prolongado. Sin embargo, después de 2016, Colombia se parece cada vez más a sus vecinos latinoamericanos en términos de los desafíos que enfrenta. Este país transitó de un conflicto armado de carácter nacional con grandes grupos armados insurgentes y contra insurgentes, a un ecosistema de grupos armados y criminales mucho más territoriales, fragmentados y des-ideologizados, donde aún subsiste el Ejército de

Liberación Nacional (ELN), organización de origen guerrillero. El ELN, en todo caso, es una organización sin vocación ni capacidad de toma del poder nacional. Se trata más bien de un reducto del pasado que ejerce gobernanza armada en ciertos territorios y cuyo mayor poderío se encuentra en la frontera colombo-venezolana.

Nuevos actores principales

Entre la segunda mitad del siglo XX y la segunda década del siglo XXI se produjo un cambio fundamental: los militares golpistas y las guerrillas insurgentes dieron paso a los gobernantes desdemocratizadores y al crimen organizado como actores principales de la disrupción del orden constitucional democrático. No es que los primeros hayan desaparecido del todo (las Fuerzas Armadas han sido agentes activos en los quiebres democráticos que ha vivido la región en las últimas décadas, pero más como actores de reparto que protagonistas), ni que los segundos sean una completa novedad (el crimen organizado y los gobernantes no-democráticos son viejos conocidos). Lo que ha cambiado es su prevalencia y su capacidad disruptiva, así como su habilidad —dada su particular naturaleza— para camuflarse al interior de las democracias y los estados.

La gran particularidad de los gobernantes no-democráticos contemporáneos reside, a diferencia de los militares golpistas, en su naturaleza electa; es decir, en haber accedido al poder del Estado por las vías de la democracia electoral. Es el caso de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro en Venezuela o de Daniel Ortega en Nicaragua; o de gobernantes como Nayib Bukele en El Salvador o de Jair Bolsonaro en Brasil. Chávez, Maduro, Ortega, Bukele, Bolsonaro y el tipo de gobiernos que presiden no son, en este sentido, Augusto Pinochet, Alfredo Stroessner o Jorge Videla. Según V-Dem Institute, cerca del 70% de todos los episodios autocratizadores contemporáneos son impulsados por mandatarios cuya legitimidad democrática de origen es incuestionable.⁷

Por otra parte, la gran diferencia entre las viejas guerrillas centroamericanas o colombianas y el crimen organizado contemporáneo reside, entre otros aspectos, en que los primeros tenían como vocación derrocar al Estado, mientras que los segundos en general buscan convivir con él. La “zona gris” entre lo legal y lo ilegal es el caldo de cultivo y el espacio natural del crimen organizado. En este sentido, hay una brecha grande entre, por un lado, el FMLN en El Salvador, o las FARC-EP en Colombia; y, por el otro, las distintas redes de crimen organizado que operan hoy en la región: desde las pandillas centroamericanas, los grupos criminales mexicanos y colombianos, hasta organizaciones como el Tren de Aragua (Venezuela).

Finalmente, las Fuerzas Armadas, si bien ya no representan el poder de veto del pasado y no son los agentes disruptores protagonistas, no se han ido del todo. Contrariamente a lo que se cree, en algunos episodios recientes han tenido una presencia antidemocrática. Primero, en todos los casos de quiebre de la democracia luego de las democratizaciones de la *tercera ola* ha sido posible constatar una participación de soporte de las Fuerzas Armadas. Como recuerda Alberto Vergara, “el régimen autoritario de Alberto Fujimori en Perú (1992-2000) fue identificado como uno ‘cívico-militar’; el de Hugo Chávez (él

un militar) estableció una alianza clave con los militares que se mantiene hasta hoy; el régimen de Daniel Ortega se asienta también en una estructura militar politizada”.⁸ Segundo, las Fuerzas Armadas se han mostrado contrarias a la democracia cuando, por ejemplo, jugaron un papel relevante en el golpe de Estado contra Manuel Zelaya en Honduras en 2009.

Las Fuerzas Armadas no son un actor monolítico hoy en la región (tampoco lo fueron en el pasado) y al interior de ellas conviven actores pro y anti democráticos. En 2022, por ejemplo, los altos mandos militares brasileños se dividieron frente a los planes del entonces presidente Jair Bolsonaro de impedir la toma de posesión de Luiz Inácio Lula da Silva, quien en octubre de ese mismo año había ganado las elecciones democráticamente. Bolsonaro –hoy condenado a 27 años de prisión por el Supremo Tribunal Federal (STF) por, entre otras cosas, tentativa de golpe de Estado–, contó tanto con el apoyo como con la resistencia de los miembros de las Fuerzas Armadas. Mientras algunos militares (hoy también condenados por STF) apoyaron el intento de golpe de Estado, otros miembros de alto rango –como los comandantes del Ejército y la Fuerza Aérea– se opusieron al mismo.⁹

Tabla 1: Actores principales adversos a la democracia

	Tipo de actor	Naturaleza	Vocación
Tradicionales	Militares golpistas	No electo	Control del Estado
	Guerrillas insurgentes	No estatal	Derrocar al Estado
Contemporáneos	Gobernantes autócratas	Electo	Control del Estado
	Crimen organizado	Zona gris estatal-no estatal	Convivir con el Estado y capturarlo en áreas estratégicas

Fuente: Elaboración propia.

Al cambiar los actores principales adversos a la democracia y el Estado de derecho, cambia también el modelo de cambio requerido para resolver el tipo de disrupción o desafío que plantean. En el caso de los actores clásicos, militares o insurgentes, cuya acción y protagonismo generó dictaduras militares y guerras civiles/conflictos armados, los modelos de cambio utilizados fueron dos: las *transiciones a la democracia* y las *transiciones a la paz*. Para el caso de los actores contemporáneos, gobernantes desdemocratizadores y el crimen organizado, cuya acción y protagonismo puede generar autocracias y crisis agudas de seguridad, el modelo de cambio remite a *transiciones a la democracia de nueva generación* y a *transiciones a la seguridad y el Estado de derecho*.

Tabla 2: Modelos de cambio político

	Actores disruptores principales	Tipo de disrupción o desafío	Modelo de cambio requerido	Herramienta principal
Escenario tradicional	Militares golpistas	Dictaduras militares	Transiciones a la democracia	Negociación Política
	Insurgentes	Guerras civiles o conflictos armados	Transiciones a la paz	Acuerdos de paz Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)
Escenario contemporáneo	Gobernantes desdemocratizadores	Autocracias	Transiciones a la democracia de nueva generación	Negociación política. Procesos sociales y reformas políticas e institucionales democratizadoras
	Crimen organizado	Crisis de seguridad pública	Transiciones a la Seguridad y el Estado de derecho	Fortalecimiento de capacidades estatales

Fuente: Elaboración propia.

En algunos contextos, en todo caso, los gobernantes desdemocratizadores y el crimen organizado pueden ser actores menos distinguibles (particularmente a nivel subnacional) y su entrelazamiento es, a su vez, muestra del tipo de desafío que enfrenta la región, como ocurre con ciertas redes macrocriminales en México.¹⁰

Herramientas y activos democráticos postransicionales

Al desactivar a militares e insurgentes en las décadas de 1980 y 1990, los reformadores democráticos de las transiciones dotaron a las democracias y a los estados de una serie de activos o capacidades.

Por una parte, las nuevas democracias desactivaron la participación política de los militares por varias vías: se impuso el mando civil, se limitó su autonomía y prerrogativas, se promovió una mayor profesionalización y transparencia y en algunos casos se eliminaron jurisdicciones castrenses y se revocaron autoamnistías por abusos de derechos humanos cometidos en el pasado. A manera de ejemplo, en Argentina la Ley de Defensa Nacional de 1983 estableció el mando civil sobre las Fuerzas Armadas y en El Salvador los Acuerdos de Paz de 1992 incluyeron la reducción de las Fuerzas Armadas y limitaron la participación de los militares en asuntos políticos.¹¹ En Brasil, la Constitución de 1998 limitó prerrogativas a los militares, pero mantuvo la autonomía de las Fuerzas Armadas con relación al poder civil, una

característica estructuralmente incompatible con la lógica democrática. La suposición de que sería posible consolidar la democracia sin revisar esas herencias ha resultado en fragilidades institucionales que se prolongan hasta el presente.¹²

También derivado de las transiciones para salir de los regímenes militares, se habilitó en la región la agenda de los derechos humanos, institucionalizada en distintos mecanismos tanto nacionales como internacionales, que dio cuenta de los abusos y extralimitaciones en el uso de la fuerza de los estados durante las dictaduras y las guerras civiles. En términos de organizaciones, esta agenda ha sido representada en la región por actores como Human Rights Watch (1978) y, en términos de normativas e instituciones internacionales, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en vigor desde 1978) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este último compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), órgano judicial que empezó a operar en 1979 y cuya primera sentencia fue sobre desaparición forzada cometida por agentes del Estado en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*.

Por otra parte, las democracias conquistaron la paz para la región por la vía de la negociación, el desarme y la desmovilización, las amnistías, los mecanismos de justicia transicional y la reintegración política de miembros de grupos insurgentes. Son múltiples los ejemplos de estos mecanismos: desde las negociaciones políticas sustantivas para transformar insurgentes en actores políticos en los procesos de paz centroamericanos; las distintas comisiones de la verdad puestas en marcha en la región (la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en Argentina —Conadep, las comisiones Rettig y Valech en Chile, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Perú, entre otras); hasta los mecanismos judiciales transicionales para la rendición de cuentas de los responsables de graves infracciones a los derechos humanos, como el Juicio a las Juntas Militares en Argentina (1985) o la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia (2018).

En el caso de la transición mexicana de un régimen de partido único a una democracia multipartidista y competitiva a finales del siglo XX, se instalaron capacidades institucionales para el desarrollo de elecciones limpias y transparentes que hoy constituyen activos democráticos muy importantes de este país: el Instituto Federal Electoral (IFE), luego transformado en el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral Federal y el Registro Federal de Electores. En los distintos países de la región es posible encontrar capacidades institucionales, sociales y políticas de esta naturaleza para la paz política vía el sistema electoral.

Tabla 3: Herramientas y activos democráticos postransicionales

Tipo	Herramientas y activos democráticos postransicionales
Seguridad	- Control civil de las Fuerzas Armadas - Profesionalización de militares y policías - Limitación de prerrogativas y autonomías de las Fuerzas Armadas - Desmilitarización policial - Academias civiles de formación policial - Modernización y reformas a los sectores de seguridad y defensa - Regulaciones o eliminación del servicio militar obligatorio - Creación de agencias civiles de inteligencia - Controles civiles, judiciales y legislativos a las tareas de inteligencia - Limitación o eliminación de jurisdicciones castrenses
Construcción de paz	- Negociación política - Mediación - Acuerdos de paz - Mecanismos judiciales transicionales - Comisiones de la Verdad - Mecanismos de memoria y reconciliación - Herramientas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración - Reformas políticas y modalidades de inclusión política de insurgentes - Ceses al fuego - Acuerdos Humanitarios - Derecho Internacional Humanitario (DIH) - Incorporación de excombatientes en agencias de seguridad
Garantía de derechos	- Agenda de derechos humanos - Instrumentos normativos de protección de los DH (cartas de derechos en las constituciones) - Mecanismos nacionales e internacionales, judiciales y extrajudiciales, para la garantía de los DH
Democracia	- Elecciones regulares - Órganos electorales independientes - Órganos de transparencia y rendición de cuentas de servidores públicos - Promoción de la participación ciudadana - Leyes de minorías políticas o de garantías a la oposición - Censos y credenciales electorales - Garantías para la participación electoral

Fuente: Elaboración propia.

III. Desdemocratización y actualidad de las transiciones a la democracia

Los procesos transicionales de la *tercera ola* cambiaron sustancialmente el panorama político de América Latina. En términos del régimen político el cambio fue extraordinario: hacia 1978 la región solo contaba con tres democracias (Colombia, Costa Rica y Venezuela) y los demás países tenían regímenes autoritarios. Para 1990 los únicos gobiernos autoritarios eran Cuba y Haití. Una región que había sido sobre todo autoritaria se volvió sobre todo democrática. Dado esto, la transición a la democracia perdió actualidad política como modelo de cambio. Desde los años noventa, la atención se trasladó mayoritariamente a la “familia de países con regímenes competitivos” (considerados, en todo caso, como democracias de baja calidad o estancadas) y al proceso de *consolidación democrática*.

Igualmente, algunos académicos han empezado a considerar, con buenas razones, que la discusión y la acción política en la región después de la democratización tiene que ver menos con las modalidades de *acceso al poder* (eje autoritarismo-democracia) y más con las modalidades de *ejercicio del poder* (eje patrimonialismo-burocracia). Para Sebastián Mazzuca, por ejemplo, aunque la mayoría de países de la región adoptaron procesos democráticos para el acceso al poder, han mantenido modalidades patrimoniales en el ejercicio del mismo.¹³ Según esta aproximación, la principal tarea de la consolidación democrática en la región reside en la creación de estructuras estatales burocráticas que aseguren una gestión imparcial y eficiente del poder. En términos de proceso de cambio: las transiciones pendientes de estados patrimonialistas a estados burocráticos al interior de un marco democrático.

En todo caso, la región sigue siendo heterogénea en términos de regímenes políticos según distintas mediciones sobre la calidad de la democracia.¹⁴ En las últimas décadas algunos países sufrieron la degradación de sus regímenes democráticos al punto de convertirse en autocracias:¹⁵ Venezuela y Nicaragua particularmente y también El Salvador. En paralelo, Cuba y Haití no han dejado de estar desde hace muchos años en distintas modalidades de regímenes no-democráticos.¹⁶ En este conjunto específico de países y en otros que eventualmente sufran quiebres similares (hay tendencias en ese sentido), seguiría operando un marco lógico de transiciones a la democracia.

Tabla 4: Regímenes políticos en América Latina 2024

Autocracias	Democracias		
Autocracia cerrada	Autocracia electoral	Democracia electoral	Democracia liberal
Cuba Haití	Guyana El Salvador Venezuela Nicaragua	Argentina Brasil Bolivia Colombia República Dominicana Ecuador Paraguay Perú Panamá Guatemala México Honduras	Costa Rica Uruguay Chile

*Los países marcados con “texto sombreado” siguen siendo regímenes democráticos pero presentan características y tendencias autocratizadoras que los ubican en una especie de umbral, difícil de clasificar, en el “límite inferior” de la democracia electoral o en el límite superior de la “autocracia electoral”.

Fuente: Elaboración propia a partir de V-Dem Institute, *Democracy Report 2025*.
25 years of autocratization – Democracy trumped?

Venezuela, Nicaragua y El Salvador, han seguido —según la literatura especializada— pautas de autocratización progresiva, muy distintas al golpe militar del pasado. “Ahora es frecuente transitar a un régimen autoritario por un camino gradual y sinuoso, que puede comenzar cuando un líder carismático gana unas elecciones competitivas y justas. Y, ya dentro del sistema democrático, practica un ejercicio del poder populista y/o iliberal, que, sin prisa ni pausa, va erosionando principios, valores e instituciones de esa democracia.”¹⁷

Algunos países de la región han sufrido procesos graves de *erosión democrática*¹⁸ sin necesariamente haber cambiado de régimen político. Guatemala o Perú, por ejemplo, considerados por Freedom House como “parcialmente libres”,¹⁹ seguirían estando bajo la sombrilla de la consolidación democrática y no de la transición, pero sin duda su desafío no es el mismo de países como Chile o Uruguay, ubicados en el extremo más consolidado de la democratización. Esfuerzos de re-encauzamiento democrático y reversión de la tendencia desdemocratizadora deberían impulsarse en países como Perú o Guatemala precisamente para evitar el cambio de régimen.

Transiciones de nueva generación

En el caso de las nuevas autocracias latinoamericanas, respecto de las cuales hemos dicho que aplicaría un marco lógico de transiciones a la democracia, ¿de qué tipo de transiciones estamos hablando? ¿En qué se asemejan y en qué se diferencian de las transiciones ahora clásicas de la *tercera ola*, incluso, de la *segunda ola*?

En el plano más conceptual, las eventuales nuevas transiciones —pensando en el caso de Venezuela o de Nicaragua en la actualidad— seguirían siendo, en lo

fundamental, un proceso de cambio del régimen político, entendido en su definición más básica como el conjunto de instituciones, normas y procesos que definen el acceso al poder. Por supuesto no se trataría de considerar este proceso como el único proceso requerido, pero sí uno fundamental para ser considerado en sus propios términos y como habilitante de otros procesos de cambio.

En el mismo sentido, también seguiría siendo funcional la consideración de la *transición* como el conjunto de dinámicas que ocurren en el *intervalo* entre el régimen precedente (autocracia) y el régimen subsecuente (democracia); proceso cuya característica fundamental residiría, como decían O'Donnell y Schmitter, en que las reglas del juego político no están definidas.²⁰

Respecto al punto de llegada, la conceptualización más estándar estableció en su momento que las transiciones a la democracia finalizaban —dando inicio a otro tipo de procesos, como la estabilización o la consolidación— una vez se alcanzaban estándares de una democracia mínima. Esto es, según la definición clásica de Robert Dahl: voto secreto, sufragio universal, competencia libre entre partidos, y en general los procedimientos que regulan el acceso al poder y las libertades civiles y políticas, en donde traspasar el umbral marcado por elecciones libres y competitivas constituye un hito fundamental.²¹

Esta definición ha sido objeto de múltiples controversias y malos entendidos en las últimas décadas, y en absoluto estamos en el momento en el que fue acuñada y tuvo más brillo (el “electoralismo” es ya casi un insulto en la conversación pública). Sin embargo, sus presupuestos fundamentales seguirían siendo válidos. Por ejemplo, en países como Venezuela o Nicaragua, la realización de elecciones competitivas con alternancia real del poder es un factor decisivo. Sin este paso difícilmente podría iniciarse un verdadero tránsito hacia la democracia.²²

Conviene en todo caso tener expectativas moderadas respecto al cambio político democrático. La gran frustración vivida tras las transiciones de los años ochenta y noventa tuvo que ver, en parte, por las expectativas desmesuradas respecto a este proceso y, en particular, a las “elecciones fundacionales”. Distintos actores políticos y ciudadanos hicieron recaer en este proceso la transformación completa de la sociedad, las costumbres, la economía, y las instituciones, desconociendo su alcance específico y confundiendo los asuntos propios de la democracia como régimen y los asuntos para los cuales la democracia es un medio. Ya O'Donnell alertaba sobre la necesidad de evitar el “fetichismo electoral”.²³

Ahora bien, pese a las similitudes, sí estaríamos ante transiciones muy distintas. Habría por lo menos cuatro diferencias:

a. Contexto global adverso

El contexto político global y regional en la actualidad es muy diferente al de finales del siglo pasado. En esos años la democracia gozaba de muy buena reputación. El mundo salía de la Guerra Fría y la transición a la democracia y el libre mercado se erigieron como pilares de ese “nuevo mundo”. La democracia era sostenida y

promovida ideológicamente por la principal potencia mundial, los Estados Unidos, como parte de su política exterior y en su rol de organizador del orden internacional.

Hoy ya no estamos allí. No solo la democracia ha perdido respaldo ciudadano en la región (según el *Barómetro de las Américas* el apoyo a la democracia en la región ha mostrado una tendencia decreciente en las últimas dos décadas),²⁴ sino que asistimos globalmente a una *ola autocratizadora*, lo que le resta espacio político a las apuestas contemporáneas para transitar a la democracia.

Según los politólogos Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, la denominada *tercera ola autocratizadora* habría iniciado globalmente a mediados de los años 2000. Su argumento es que a cada ola de democratización la sucede una contra ola en la que la democracia retrocede. En la actual se inscriben los procesos autocratizadores en distintos grados registrados en la Hungría de Viktor Orbán, la Turquía de Recep Tayyip Erdoğan, la Rusia de Vladimir Putin, recientemente en los Estados Unidos de Donald Trump y, en el caso latinoamericano, en la Venezuela de Maduro, en la Nicaragua de Ortega y en El Salvador de Bukele.

Figura 1: Olas democratizadoras y autocratizadoras



Fuente: Elaboración propia a partir de Lührmann y Lindberg, “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”

De manera que los procesos de democratización que eventualmente tendrían que desencadenarse en la región están hoy insertos en un ambiente internacional y regional mucho menos propicio que hace 30 años: por primera vez en las últimas dos décadas el número de autocracias en el mundo superó al de democracias²⁵ y, como hecho novedoso que marca un parteaguas, la “política exterior democratizadora” de los Estados Unidos parece haber finalizado tras la segunda elección de Trump en 2024; un país que, de acuerdo a algunos analistas, también parece avanzar hacia la desdemocratización.²⁶

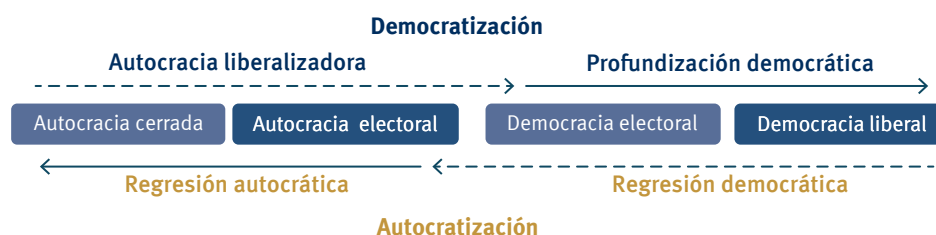
b. Marco lógico dinámico

En su momento los procesos transicionales pecaron de teleología y linealidad al considerar, de manera normativa, que la democracia era el destino manifiesto e inevitable de todas las naciones (y, en particular, las naciones latinoamericanas debían seguir la pauta de las naciones europeas), casi un proceso natural. Se trataba de una consideración más ideológica que empírica, hoy insostenible. También, los marcos analíticos tradicionales tendían a considerar la “autocracia” y la “democracia” como instancias dicotómicas y a la “transición” como un evento singular.

El marco de análisis contemporáneo (tomando como referencia los desarrollos teóricos del proyecto V-Dem)²⁷ descansa en una visión mucho más dinámica y de doble sentido, con avances y retrocesos entre dos procesos: la democratización y

la autocratización, considerados como parte de un continuo entre dos extremos, la autocracia cerrada y la democracia liberal. También, que los regímenes políticos son menos estables de lo que se suponía y que hay “zonas grises”, como las autocracias electorales o las democracias iliberales, donde coexisten instituciones democráticas y prácticas autoritarias.

Figura 2: Marco dinámico democratización – autocratización



Fuente: V-Dem Institute, *A Framework for Understanding Regime Transformation: Introducing the ERT Dataset*, 7

A lo largo del continuo democracia-autocracia, los países experimentan “episodios de transformación de régimen”: períodos de cambio que transforman de manera sustancial el régimen político. De esta manera, se distinguen episodios que, en el marco de un régimen democrático, lo profundizan (*profundización democrática*) o lo debilitan (*regresión democrática*) y que, en el marco de un régimen autocrático, lo vuelven aún más cerrado (*regresión autocrática*) o lo dotan de elementos democráticos (*liberalización autocrática*). Cuando un régimen democrático retrocede por debajo del umbral mínimo de democracia y se convierte en autocracia, hablamos de una *ruptura democrática*. Cuando un régimen autocrático implementa reformas suficientes para cruzar el umbral mínimo de democracia, hablamos de una *transición democrática*.

En este marco más dinámico resaltan los casos de procesos de *regresión democrática detenida* antes de producirse la ruptura del régimen, como en Brasil recientemente.

Tabla 5: Brasil – Regresión democrática detenida y revertida

- El proceso de autocratización comenzó en **2016**, tras la destitución de la expresidenta Dilma Rousseff.
- En un contexto de inestabilidad y polarización social, Jair Bolsonaro –líder de derecha con rasgos populistas– fue elegido presidente en **2018**.
- Le siguieron ataques a los medios de comunicación, intentos de socavar el sistema electoral y conflictos con el poder legislativo y el judicial.
- La autocratización se detuvo y revirtió cuando el candidato opositor Lula derrotó a Bolsonaro en las elecciones de **2022**.
- Aunque la democracia no ha vuelto por completo a sus niveles anteriores, sí ha experimentado un repunte significativo.

Fuente: V-Dem Institute, *Democracy Report 2025. 25 years of autocratization – Democracy trumped?*, 34

c. Tipo de régimen autocrático de salida

Una diferencia adicional tiene que ver con el tipo de régimen autocrático que se quiere dejar atrás. El punto de partida es decisivo. Más allá de clasificarse como un autoritarismo electoral o una autocracia cerrada —que ya señala un importante punto de partida—, los rasgos idiosincráticos cuentan a la hora de imaginar las rutas de “salida” democrática. Los regímenes hoy en la región clasificados como autocráticos exhiben en este sentido importantes diferencias respecto al pasado.

El tipo de régimen establecido en la Nicaragua de Daniel Ortega y Rosario Murillo (esposa de Ortega y desde 2025 co-presidenta del país), por ejemplo, ha sido caracterizado como un *autoritarismo personalista con rasgos dinásticos*, muy distinto al tipo de régimen establecido en las dictaduras del Cono Sur en los años setenta, descrito por O'Donnell como autoritarismo burocrático-militar.²⁸ El orteguismo se organiza en torno a un liderazgo fuertemente concentrado,²⁹ donde estructuras informales de poder como la lealtad personal y los vínculos familiares han sido integrados a la institucionalidad formal del país.³⁰ A diferencia de los regímenes militares del Cono Sur —que operaban con reglas relativamente claras y una racionalidad burocrática—, el régimen nicaragüense despliega una lógica clientelar-patrimonialista, orientada al control directo de todos los órganos del Estado y de la vida social, lo cual define un “punto de partida” y un tipo de “salida democrática” específicos.

d. Sesgo nacional y arenas subnacionales de la transición

Tras los últimos procesos democratizadores en la región, hoy sabemos con mayor claridad que las prácticas y las instituciones de la democracia son desiguales a nivel territorial. Países que transitaron a la democracia en el orden nacional, conservaron o produjeron —precisamente como efecto derivado de ese proceso nacional— prácticas y estructuras autoritarias en el nivel subnacional (lo que Guillermo O'Donnell denominó como “zonas marrones”). Muy evidente en el caso de México y Argentina. De manera que el “sesgo nacional” que caracterizó los marcos lógicos de las transiciones ha sido discutido. En una visión más completa, habría que pensar las transiciones en los dos niveles, nacional y subnacional.

En el caso de México, a pesar de la democratización a nivel nacional concretada en las elecciones del año 2000, una serie de estados subnacionales mantuvieron prácticas marcadamente autoritarias: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, entre otros.³¹ En Argentina, han sido bien estudiados los casos de “enclaves autoritarios” en provincias como Santiago del Estero (bajo el dominio de la familia Juárez), Formosa, San Luis y La Rioja. La persistencia de estas prácticas autoritarias locales se ha atribuido a factores diversos: control de recursos locales, debilidad de las instituciones democráticas locales y al tipo de alianzas entre élites nacionales y élites locales, lo que es mucho más marcado en las democracias federales.³²

Finalmente, hay que reconocer que nos movemos en aguas inciertas. Hoy en el mundo y en la región las transiciones a la democracia desde regímenes autocráticos consolidados son escasas. Como veíamos, estamos en una fase autocratizadora y en las últimas décadas no hemos visto regímenes autocráticos consolidados retroceder. Las elecciones mexicanas del año 2000, que culminaron un proceso

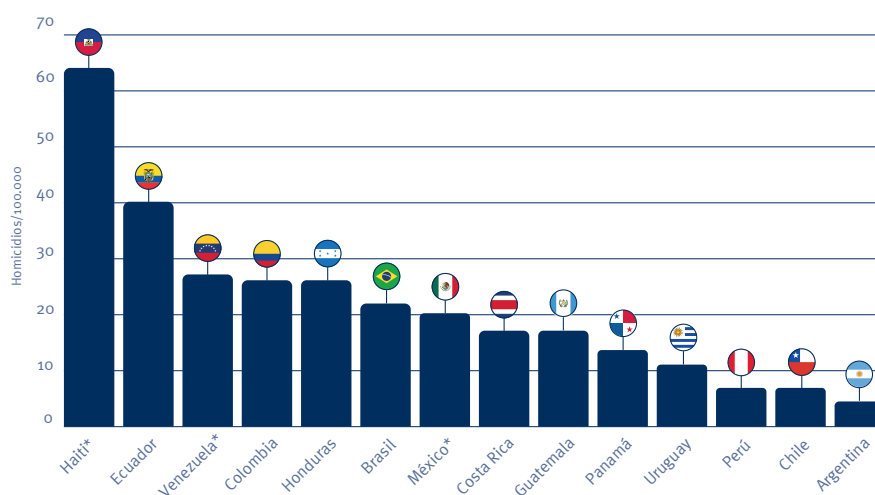
largo de reformas electorales transicionales y la hegemonía priista, y las elecciones de República Dominicana de 1996, que dieron por terminado el régimen autoritario de Joaquín Balaguer, son los antecedentes más recientes de transiciones a la democracia en la región y ya ocurrieron hace casi treinta años. No sabemos muy bien cómo lucen las nuevas transiciones desde este tipo de regímenes (que a su vez presentan características nuevas); apenas tenemos indicios basados en las experiencias del pasado. Lo que sí hemos visto son procesos de “reversión” de tendencias desdemocratizadoras antes de consolidarse regímenes autocráticos, como en Brasil, casos que pueden constituir un buen acumulado de lecciones.

IV. Crisis de seguridad pública y transiciones hacia la Seguridad y el Estado de derecho

Junto a los gobernantes autocratizadores, otro actor, de naturaleza distinta —no electa—, amenaza hoy de manera principal a la democracia y el Estado de derecho en la región: el crimen organizado.³³ El desafío es de tal magnitud que por efecto del crimen organizado (entre otros factores) una serie de países afrontan crisis agudas de seguridad pública con costos humanos, económicos e institucionales inmensos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los costos asociados a la inseguridad alcanzan el 3,4% del PIB regional (año 2022), una cifra equivalente al 78% del presupuesto destinado a educación.³⁴ Por su carácter disruptor, estas crisis serían el equivalente de las guerras civiles o los conflictos armados del pasado, pero muy distintas en su naturaleza, repertorios, actores y dinámicas, y también en las modalidades de gestión desde el Estado.

Como lo muestran todas las mediciones, el crimen organizado ha crecido en toda la región en los últimos 25 años (tendencia), pero solo en algunos países las tasas criminales alcanzaron niveles altísimos (intensidad). Para el 2024,³⁵ las crisis más agudas —medidas solo por tasa de homicidios³⁶—, se concentraron en Haití, Ecuador, Venezuela, Colombia, Honduras y Brasil, con tasas superiores a los 20 homicidios por cien mil habitantes. Sobresale el primer lugar de Ecuador en América del Sur, país que sufrió un incremento inédito del homicidio en los últimos años.

Figura 3: Tasa de homicidios en América Latina en 2024



* Los datos de estos países pueden estar incompletos o utilizar una definición de homicidios diferente a la de la mayoría de los países de la región. Sin datos para Bolivia, Nicaragua, Paraguay y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia, datos de InSight Crime

En términos de *criminalidad* (medida de manera integrada como el alcance, escala e impacto de mercados criminales específicos, así como la estructura e influencia de los actores criminales), los países democráticos con mayores desafíos son Colombia, México, Ecuador, Honduras y Paraguay. Este último país a la cabeza del tráfico de armas. La información sobre Venezuela es muy incompleta.

Las Américas como un todo es epicentro de múltiples mercados criminales con predominancia en el comercio mundial de cocaína, siendo Colombia el principal productor. México destaca como epicentro productor y exportador de las drogas sintéticas. Los delitos ambientales, particularmente la extracción ilegal de oro, destacan en países como Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia.

La naturaleza y envergadura del desafío

Como lo indican Freeman y Corrales, la particularidad del crimen organizado reside en que recoge muchos de los activos de poder de las amenazas tradicionales junto a innovaciones.³⁷ Como los militares, algunos grupos criminales tienen la capacidad coercitiva de atacar al Estado, a los civiles y a otros grupos criminales, con una sofisticada capacidad armada. Como las insurgencias o los grupos rebeldes, algunos tienen la capacidad de controlar territorios y poblaciones y proveer bienes estatales como la seguridad y la justicia. Y como las élites económicas, generalmente buscan minimizar la competencia y maximizar las ganancias, con acceso a mercados internacionales. En términos sociológicos, y con distintas envergaduras, combinan características tanto de los estados como de las empresas. La simultaneidad de estas tres capacidades eleva el desafío como nunca.

La mayor innovación de los grupos o redes de crimen organizado reside en que no buscan derrocar o reemplazar a los Estados o gobiernos (o por lo menos no en su totalidad), sino convivir con ellos, ser tolerados, incluso protegidos. En esto reside su fuerza política y su gran diferencia con militares golpistas o insurgencias. La “zona gris” entre lo legal y lo ilegal es el caldo de cultivo y el espacio natural de estas organizaciones.³⁸

La criminología clásica asumía la relación entre Estado y crimen organizado como una relación de suma cero: a más Estado, menos crimen organizado, de lo cual se derivaba que el crimen organizado surgía en espacios sin gobierno, donde las fuerzas de seguridad están ausentes o son ineficaces. La ciencia política latinoamericana más reciente ha mostrado que se trata de un supuesto equivocado. Las fronteras entre Estado y crimen organizado, en la práctica, tienden a ser más difusas. Los investigadores Ley y Trejo, por ejemplo, parten de un supuesto ontológico fuerte a la hora de caracterizar el fenómeno: “el crimen organizado requiere alguna forma de protección estatal para existir”.³⁹

El crimen organizado no es por tanto a-político; por el contrario, tiene dimensiones e implicaciones políticas innegables, empezando precisamente por su relación con el Estado (a través de esquemas de protección, colusión o corrupción) y por la manera como, en algunos casos, ejerce gobernanza de poblaciones, definiendo pautas de comportamiento social. Que los grupos criminales busquen también el lucro personal no contradice ni excluye su carácter político.

Por otra parte, cuando las tasas muy altas de criminalidad alcanzan cierto umbral, transforman por completo la vida social e institucional de un país. La diferencia entre países con altos o bajos índices de criminalidad no se reduce a una diferencia cuantitativa en términos de la tasa de homicidios o del número de grupos criminales, ni tampoco de las rentas de los mercados ilegales. Se trata de diferencias de orden cualitativo: esas sociedades, las de alta y las de baja criminalidad, son muy distintas entre sí, por lo que moverse de un estado a otro implica una transformación integral, y no solo respecto a un indicador lineal.

Por otra parte, la *paz* o la *violencia* en sociedades con altos niveles de crimen organizado tienen que ver con las dinámicas de cooperación o conflicto entre las organizaciones criminales y entre éstas y los agentes estatales. Generalmente, cuando hay dinámicas de cooperación estables (por ejemplo, pactos de no agresión entre grupos o acuerdos de coexistencia entre criminales y agentes estatales) prima la paz. Pero cuando los grupos de crimen organizado compiten entre sí por territorios, mercados ilícitos o por la protección del Estado —o cuando compiten contra él—, la violencia a gran escala se convierte en la forma de interacción dominante. Los mercados criminales competitivos, a diferencia de los mercados monopólicos, son igualmente escenarios donde tiende a estallar la violencia.

A lo largo de las *guerras criminales* prolongadas, dicen Trejo y Ley, los actores criminales expanden su portafolio a nuevas industrias ilícitas para mantenerse competitivos, en particular las que se especializan en la extracción de riqueza humana (extorsión, trata de personas, etc.) o natural (minería ilegal, saqueo de bosques, etc.).⁴⁰ En esa dinámica de conflicto y competencia, también buscan capturar recursos públicos e influenciar u obtener control de gobiernos locales, de poblaciones enteras y de territorios (ya no solo rutas de trasiego o puertos). En síntesis, buscan convertirse en gobernantes locales de facto. El impacto más importante de todo este proceso recae en los civiles, convertidos ahora en víctimas de la extracción de recursos y de la gobernanza subnacional criminal.

Habría que mencionar que Haití, hoy el país más violento de la región, parecería, en parte, desafiar esta caracterización, pues en varios sentidos escapa a las definiciones tradicionales tanto de los conflictos intraestatales como de la violencia pandillera y criminal y es insuficiente acotarlo a una “crisis de seguridad”. Se trata de un caso de debilidad estatal extrema, en el cual las pandillas ya no solo “cohabitan en zona gris” con los sectores políticos y económicos, sino que han constituido un régimen político-criminal de facto. Sin embargo, hoy no es posible afirmar que, a pesar de que las pandillas controlan amplias zonas del país y desafían la autoridad del Estado, quieran “derrocar” al Gobierno. Más bien, “parecen operar en paralelo al Estado, favorecidas por la inestabilidad política, la corrupción y la debilidad de las instituciones”.⁴¹

Desdemocratización y crimen organizado

Por varias vías, directas e indirectas, el crimen organizado es un agente principal de la desdemocratización. Primero, a nivel subnacional, como ha mostrado Juan Albarracín para las periferias urbanas de Brasil, el crimen organizado se articula

de múltiples maneras con el clientelismo local para producir órdenes políticos, que se traducen en la eliminación de la competencia electoral, la reducción de la libertad de elección de los votantes y la entronización de intereses criminales en la administración pública.⁴² Este autor lo denomina *política electoral criminalizada*. Lo mismo podríamos decir para el caso de México, donde los grupos criminales interfieren regularmente en las elecciones, asesinando o intimidando a candidatos que parecen amenazar sus intereses y suprimiendo a sus votantes.

Segundo, el fenómeno que Alberto Vergara denomina *perforación del Estado de derecho*: actores económicos y grupos de interés depredadores que buscan reducir la capacidad estatal de regulación y control sobre sus actividades e intereses y, para este propósito, se alían con el poder político para interferir en elecciones y decisiones legislativas o ejecutivas. En Perú, este fenómeno ha sido muy claro en las regiones de Callao y Áncash, también en Puno, por la manera como grupos extractivistas informales, como los representantes de la minería ilegal de oro, rivalizan con el Estado.⁴³

Tercero, la incidencia criminal en la sociedad y la percepción de incapacidad estatal para controlarla, puede influir en la opinión pública e impulsar a los ciudadanos a exigir al ámbito político enfoques autoritarios que presionen los contornos de la democracia y habiliten la concentración de poder. Típicamente estas medidas pueden incluir —como lo hemos visto recientemente en la región—, la militarización de la seguridad pública, las redadas masivas, la limitación o la supresión de libertades civiles, el uso excesivo de los estados de excepción y la afirmación de poderes ejecutivos especiales.

Premisas y marco lógico del modelo de cambio

Para salir de las guerras civiles y los conflictos armados, los países pusieron en marcha procesos de negociación política a escala nacional, firmaron acuerdos de paz y adelantaron reformas sustantivas para abrir el sistema político, convirtiendo a los insurgentes —que buscaban derrocar el régimen constitucional— en políticos; el clásico modelo de cambio de las transiciones a la paz.⁴⁴

En ausencia de un desafío similar, ese modelo se agotó. Rindió sus frutos, dejó instaladas capacidades muy importantes, pero ya no resulta operativo. La realidad contemporánea de la región remite a un modelo mucho más asociado a la necesidad de disminuir la incidencia del crimen organizado en la sociedad, el Estado y la democracia, aumentando la resiliencia de los países en su contención, “transiciones” —si así las podemos denominar— vinculadas al aumento del desempeño del Estado y al fortalecimiento del Estado de derecho y no a la apertura del sistema político.⁴⁵

Un modelo de cambio de esta naturaleza parte de la concepción de la incidencia criminal como el resultado de un *tipo de equilibrio* entre las capacidades del crimen organizado y las capacidades estatales para su contención, tal y como lo plantea Marcelo Bergman. De acuerdo con este autor, ninguna variable individual determina a la otra; ambas evolucionan juntas. La alta criminalidad remite a un equilibrio donde las capacidades de los grupos de crimen organizado han sobrepasado las

capacidades estatales. Por el contrario, la baja criminalidad remite a un equilibrio estable donde las capacidades estatales y sociales son superiores a las del crimen organizado. Así las cosas, el proceso de cambio hacia la seguridad y el Estado de derecho remite a la modificación de la correlación entre esas dos variables.

Para Bergman —a manera de tipos ideales—, los *equilibrios de alta criminalidad* (EAC) y los *equilibrios de baja criminalidad* (EBC) se expresan por configuraciones relativamente estables de un conjunto de variables, tanto a nivel de las capacidades estatales como de las capacidades de los actores criminales. Si bien resulta de utilidad práctica referirse a unidades nacionales en uno u otro equilibrio, estos rara vez se presentan de manera homogénea en todo un país. El crimen es por naturaleza espacialmente heterogéneo y clusterizado. Los países pueden tener de manera simultánea entornos (zonas, ciudades) de EBC y EAC.

En su libro *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*, Bergman sistematiza este modelo de cambio teniendo como fundamento empírico la experiencia de la región.⁴⁶ Según este autor, países que en las últimas décadas han tenido de manera sostenida EAC, como Colombia, México, Venezuela y Honduras, no solo presentan organizaciones y mercados criminales muy dinámicos y en expansión, sino que, a diferencia de países como Chile, Uruguay o Costa Rica, han sido más susceptibles a esas dinámicas criminales. Y no es que Chile o Uruguay no hayan visto desafiado su EBC (por ejemplo, por la expansión de redes criminales transnacionales), sino que han tenido mayor fortaleza institucional y social para evitar el colapso. La premisa es la siguiente: si el crecimiento del crimen excede la capacidad disuasoria de las instituciones, el viejo equilibrio comienza a desmoronarse, y la violencia y el crimen tienden a aumentar de forma abrupta.

De baja a alta criminalidad se puede transitar en pocos años. México cayó en alta criminalidad (en particular, en términos de homicidios) entre el 2005 y el 2008, siendo el año 2007 la coyuntura crítica. La policía y el sistema judicial habían sido históricamente débiles en este país, pero hasta esas fechas habían logrado controlar el crimen, incluyendo acuerdos informales entre estructuras delincuenciales y el sistema político. El cambio en el mercado internacional de cocaína (cuando se mueve el eje exportador de Colombia a México), el rompimiento y reorganización del orden criminal⁴⁷ y la mayor facilidad para el acceso a armas de fuego por la cercanía con Estados Unidos, fueron factores estresantes fundamentales. Algunos investigadores agregan el efecto de los operativos militares y la estrategia de descabezamiento de líderes criminales en esos años y la desarticulación intergubernamental. Los cárteles aprovecharon el frágil equilibrio y se desencadenó la ola de violencia actual.⁴⁸

Colombia tuvo una criminalidad moderada hasta los años 70 del siglo XX. En la década de los ochentas —con el mercado de la droga como factor estresante— el viejo equilibrio se deshizo, las instituciones fueron desbordadas en su capacidad y, hasta la fecha, este país ha permanecido en un EAC. Esto no quiere decir ausencia de cambios: Medellín pasó de 6 mil homicidios en 1991 a 400 en 2023 y el Acuerdo de Paz de 2016 sacó 13 mil combatientes de la guerra. Por otra parte, como São Paulo, Medellín parece haber estabilizado un tipo de paz estilo mafia italiana, donde se recurre a la violencia relativamente con poca frecuencia,

a pesar de una densidad muy importante de grupos de crimen organizado (estilo pandilla), conocidos como *combos*.

Tabla 6: Equilibrios típico-ideales de Alta y Baja Criminalidad

	Equilibrio de Alta Criminalidad (EAC)	Equilibrio de Baja Criminalidad (EBC)
Grupos o redes criminales	Organizaciones o redes criminales consolidadas.	Organizaciones criminales en desarrollo y más fluidas.
Capacidades de seguridad y justicia	Aparatos de seguridad y justicia desbordados ante el nivel de amenaza.	Aparatos de seguridad y justicia suficientemente efectivos ante el nivel de amenaza.
Zona gris de criminalidad	Relación con el poder político e institucional orgánico, logrando imponer candidatos o controlando instituciones.	Los grupos de crimen organizado no tienen una relación orgánica ni consistente con el ámbito electoral y estatal.
Mercados ilegales	Mayor diversificación, generación de inmensos dividendos, y también mayor concentración monopólica.	Las oportunidades del negocio ilegal son bajas, las ganancias obtenidas no son muy altas y la fragmentación de la oferta es mayor.
Tipos de delito	Son más probables los delitos predatorios. ⁴⁹	Son menos probables los delitos predatorios.
Confianza ciudadana	Los ciudadanos confían menos en las instituciones de seguridad y justicia, que tienen poca legitimidad.	Los ciudadanos confían más en las instituciones de seguridad y justicia, que tienen mayor legitimidad.
Tasa de homicidios	Presenta tasas de más de diez homicidios por cada cien mil habitantes.	Presenta tasas inferiores a diez homicidios por cada cien mil habitantes.
Mecanismos epidémicos	Mecanismos como la imitación o el contagio en plena operación.	Mecanismos como la imitación o el contagio poco operativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bergman, *El negocio del crimen*.

Distintas agencias y organizaciones internacionales que trabajan por lograr sociedades más seguras y pacíficas operan igualmente bajo un marco lógico y un modelo de cambio similar. Es el caso de la Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado (GI-TOC), cuyo Índice Global de Crimen Organizado relaciona, por un lado, la actividad criminalidad y, por otro, la *resiliencia* ante esta, entendida como el conjunto de “medidas políticas, económicas, sociales y/o legales que adoptan en cada país los actores estatales y no estatales para resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto”.⁵⁰

Para GI-TOC, criminalidad y resiliencia avanzan en direcciones opuestas. Cuanto mayor sea la resiliencia de un país al crimen organizado, menor será su nivel de criminalidad; cuanto menor sea la resiliencia de un país al crimen organizado, mayor será su nivel de criminalidad. La criminalidad, en todo caso, parece tener mayor dinamismo en la región y evolucionar con mayor rapidez que la resiliencia.

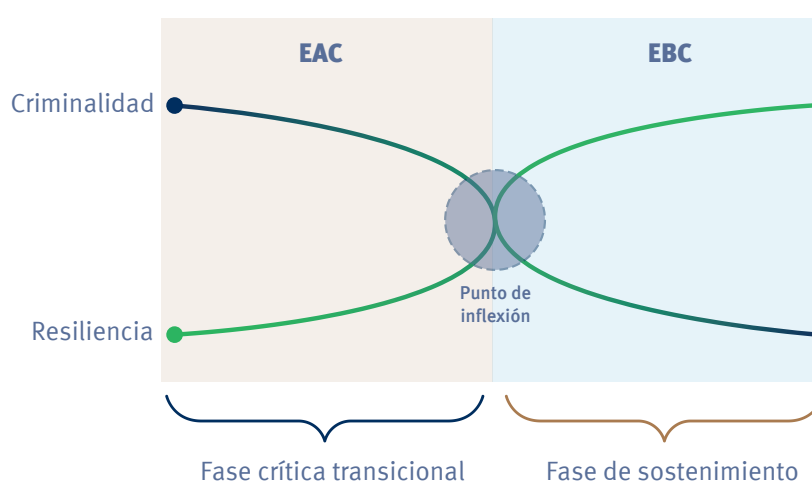
En el plano de la política criminal, también el Laboratorio de Justicia y Política Criminal

de Colombia ha propuesto un modelo de cambio similar entre lo que denomina un *ciclo de deterioro* (en el que catalogan a Colombia, pero puede ser extensible a otros países) hacia un *ciclo de recuperación*. Un ciclo de deterioro remite a una *situación de equilibrio* entre violencia criminal exacerbada, acciones gubernamentales que reducen la poca legitimidad del Estado, un impacto marginal sobre las economías criminales y una baja prevención de los daños producidos por el crimen organizado. El cambio debe conducir a una *dinámica de recuperación* que altere este equilibrio. Esta reversión de *dinámicas circulares* debe suceder a partir de la concentración intensiva de la represión en la minimización de daños y la generación de mayor conocimiento de las finanzas criminales como comprensión de los negocios ilegales. Desestabilizado el equilibrio, inicia el ciclo de recuperación, con una disminución de los círculos de violencia, una mayor credibilidad de las políticas públicas y un impacto en las finanzas criminales. Al final, esta reversión debe abrir las regiones azotadas por el crimen organizado a nuevas posibilidades de desarrollo económico y social, y a contextos de mayor capital social y eficacia de la acción colectiva.⁵¹

Transiciones a la seguridad y el Estado de derecho

Un modelo de cambio hacia la seguridad y el Estado de derecho busca desestabilizar un EAC, generando progresivamente un EBC. Habría por tanto dos fases prototípicas: una primera *fase de desestabilización o fase crítica transicional*, que culminaría cuando las capacidades de resiliencia logran un nivel suficiente para sobrepasar las capacidades criminales (la introducción de dinámica en el equilibrio criminal cumpliría en este modelo el rol que en el modelo de cambio democrático cumple la introducción de incertidumbre respecto a la “certeza relativa de continuidad autoritaria”).⁵² Una segunda fase o *fase de sostenimiento* buscaría mantener el nuevo equilibrio en una dinámica en la que las capacidades de resiliencia se mantienen por encima de las capacidades criminales, evitando en principio el regreso al EAC. Dado que los grupos criminales son dinámicos y evolucionan con rapidez, las capacidades de resiliencia deben incorporar igualmente estas características como parte del sostenimiento.

Figura 4: Modelo de cambio entre un EAC y un EBC



Fuente: Elaboración propia a partir de Bergman, *El negocio del crimen* y GI-TOC, *Cuaderno de trabajo*. Índice global de crimen organizado 2021

Cada fase requiere a su vez un tipo particular de capacidades y modalidades de acción:

a. Fase crítica transicional

En términos de objetivos, reducir la violencia sería una prioridad, disminuyendo el impacto del crimen organizado sobre la sociedad en indicadores específicos como el homicidio o la trata de personas. Dependiendo del tipo de crimen organizado que se enfrente, los objetivos subsecuentes podrían estar relacionados con disminuir el control territorial y la gobernanza de los grupos criminales en territorios específicos. La premisa sería la *priorización* y la *focalización*, considerando tanto las particularidades locales (estructuras de poder, economías ilegales, presencia estatal) como las interdependencias regionales (rutas, flujos, alianzas criminales).

Ante la envergadura del desafío, esta sería una etapa con un mayor uso de *medidas de carácter excepcional*. Por ejemplo, se requerirían grados distintos de excepcionalidad en el ámbito financiero para habilitar recursos (exceptuando Argentina, todos los países de la región gastan menos en seguridad interna per cápita que los países de la OCDE), o en el capital humano, para concentrar capacidad en tareas consideradas más relevantes. Ante la debilidad de las policías locales, el uso de militares en tareas de seguridad pública quizás pudiera estar justificado bajo una racionalidad de excepcionalidad, al igual que medidas transitorias como los estados de excepción, establecidas en las constituciones.

Simultáneamente, en esta fase habría que adelantar reformas tanto institucionales como legales para, en el mediano plazo, habilitar mejores condiciones para la fase de sostenimiento. El uso de militares en tareas de seguridad pública debería entonces ir siempre acompañado de un plan de mejora de las capacidades de las policías locales —que respondan, de manera diferenciada, a las distintas necesidades del orden subnacional—, las cuales serían protagónicas en la fase posterior. Esto implicaría escapar de círculos viciosos como el que indica que, dado que las policías locales son débiles o corruptas, no hay que fortalecerlas; pero sin policías locales fuertes, hay menor capacidad de disuasión y mayor expansión del crimen organizado.

Respecto al tipo de capacidades específicas que habría que elevar, los diseñadores de política pública y demás actores relacionados deberían establecer prioridades (sectoriales, territoriales, institucionales), metas e indicadores según los contextos específicos. A manera de ejemplo podría pensarse en aumentar la capacidad del procesamiento judicial (número de casos ingresados, investigados y resueltos en un tiempo aceptable) o en mejorar la cobertura policial (porcentaje de la población con servicios policías en un radio geográfico). Hoy se sabe que, dentro del sector seguridad y justicia en la región, las prisiones son las instituciones más disfuncionales. Lo fundamental en este caso es, para cada contexto, determinar cuál es el *nivel suficiente de capacidades* para revertir el equilibrio. Dado el carácter transnacional de muchas redes criminales, parte de esas capacidades deberán orientarse también a la cooperación judicial y de inteligencia regional, que hoy sigue siendo incipiente.

Medidas de impacto y con un grado elevado de éxito (por ejemplo, en reducción de la impunidad o en el aumento de la disuasión), pueden desencadenar procesos concomitantes que disminuyan la inercia de los *mecanismos epidémicos* (el contagio o la imitación criminal) que hacen que el crimen se propague rápidamente en un EAC. Si los potenciales transgresores creen que las policías, los jueces y las políticas de seguridad son eficaces, se activan mecanismos de autoexclusión e inhibición, más típicos de un EBC.

Finalmente, en esta fase, como recuerdan Corrales y Freeman, “hasta que puedan tomar la delantera”, los países con mayores niveles de criminalidad pueden verse impelidos al uso de la herramienta de la negociación con el crimen organizado.⁵³ Sin estar exenta de riesgos, esta herramienta podría permitirle al Estado “ganar tiempo” para otras acciones con temporalidades medias o largas. Para aliviar la situación de comunidades y gobiernos locales, los acuerdos con grupos criminales podrían estar enfocados en disminuir la intensidad de la violencia. En todo caso, estas negociaciones no deberían entenderse como una herramienta única, sino como parte de un conjunto más amplio de mecanismos orientados, en última instancia, a fortalecer el Estado de derecho, no a socavarlo. Por su lugar en el modelo de cambio y por los objetivos buscados con su uso, serían negociaciones mucho más cercanas a un modelo *fast-track*.⁵⁴

b. Fase de sostenimiento

Esta fase se asemejaría, en su naturaleza, a la fase de consolidación democrática después de la fase de transición en el modelo de cambio entre regímenes políticos. Su propósito inicial reside en evitar el retorno al escenario anterior, estabilizando el nuevo equilibrio criminal logrado tras atravesar el *punto de inflexión*. Segundo, se trata de una fase mucho más ordinaria en la acción estatal. Tercero, es menos focalizada en la disminución de la intensidad de la violencia y mucho más en la transformación estructural de las condiciones que permiten la reproducción del crimen organizado y los mercados criminales. Y cuarto, y quizás lo más importante, es una fase orientada a *sostener una dinámica adaptativa* en el orden institucional, que permita “ir a la delantera” del dinamismo propio del crimen organizado.

Una premisa de todo el modelo remite a que, a diferencia del conflicto armado, el crimen organizado es un fenómeno “sin solución final”. El crimen organizado, por naturaleza, se adapta y se transforma, pero no termina; como máximo se logra disminuir y controlar la intensidad de su incidencia. Ni por la fuerza, el sometimiento, la cooptación o la negociación se logrará su disrupción total. De ahí que todo modelo de cambio asociado a este actor tiene que trabajar bajo premisas de gestión en un “margen tolerable” o de “mínimos aceptables”.

Adicionalmente, como marco general del modelo, y dada la caracterización que hicimos del crimen organizado como un actor político que depende, existencialmente, de algún tipo de protección estatal, el modelo de cambio de alta a baja criminalidad debe tener como columna principal la reducción de la “zona gris” donde conviven actores criminales y agentes estatales. El aumento de la capacidad de las fiscalías, policías, agencias de seguridad y de inteligencia y de las prisiones,

se enfrenta al problema de la corrupción y la colusión institucional con el crimen organizado.

El gran dilema de este modelo de cambio se puede sintetizar entonces bajo la idea de los dos brazos del Estado. En entornos de alta criminalidad, funcionarios con razones e incentivos para combatir al crimen (la presión de la comunidad internacional, las demandas de ciudadanos sin protección privada frente al crimen, las presiones de sectores económicos) pronto descubren que en la abigarrada estructura institucional, otros funcionarios con otros incentivos (los sobornos, por ejemplo), buscan favorecer los acuerdos corruptos con los grupos criminales. Un brazo del Estado va en una dirección y otro en la dirección contraria.

El desmantelamiento de redes de macrocriminalidad, la reforma de los sectores de seguridad y justicia, el aumento de los niveles de probidad y la construcción de diques institucionales contra el crimen organizado, son por tanto pilares de todo el modelo de cambio.

En todo caso, en escenarios de regresión autoritaria (ideales para la proliferación y fortalecimiento del crimen organizado), los incentivos de los gobiernos para avanzar hacia un modelo de cambio basado en el fortalecimiento institucional y el Estado de derecho suelen ser, cuando menos, limitados. En tales casos, antes que resolver un problema técnico de capacidades o coordinación estatal, el desafío principal es político: cómo construir una coalición social y política lo suficientemente amplia para revertir la tendencia autoritaria y generar condiciones reales para una transición hacia la seguridad y la legalidad que no dependa de la excepcionalidad, sino de la legitimidad.

Finalmente, dada la regionalización del crimen organizado, con redes, organizaciones y mercados que traspasan las fronteras nacionales (el caso de la Amazonía entre Perú, Colombia y Brasil, o el corredor criminal que conecta Colombia, Ecuador y México), las transiciones a la seguridad muy difícilmente podrán surtirse con éxito desde un escala exclusivamente nacional, como fue el caso de las transiciones clásicas a la democracia y como tradicionalmente se han conceptualizado las transiciones. Estados más resilientes en la reducción de la injerencia criminal a nivel nacional deberán trabajar cada vez más de la mano con otros Estados y estructuras de gobernanza supranacionales para hacer frente al crimen organizado, lo que eleva la escala del desafío. En este sentido, resulta indispensable avanzar hacia la construcción de consensos y agendas regionales que permitan encontrar nuevas alternativas para enfrentar la criminalidad de manera conjunta.

V. Los caminos cruzados entre democracia y seguridad

El crimen organizado creció en la región precisamente algunos años después de que la mayoría de los países transitaron hacia la democracia. La expectativa de que más democracia produciría más seguridad fue rápidamente defraudada. Los países hicieron el cambio de régimen político, los ciudadanos votaron, los votos se contaron, hubo alternancia política, pero no se avanzó de manera similar en la transición requerida a estados burocráticos y de derecho; “transición” sobre la cual descansaba la posibilidad de contar con las capacidades necesarias para enfrentar las nuevas realidades producidas por la democratización del poder y por las amenazas emergentes.

Las nuevas democracias avanzaron de manera muy parcial en la reforma del sector de la seguridad —responsable en primera instancia de atender los desafíos que el crimen organizado planteaba—, entre otras razones por las restricciones y limitaciones del mismo proceso democratizador. Durante la etapa autoritaria se tejieron redes de todo tipo entre militares, policías y grupos criminales en distintos países de la región (los casos de Brasil, Guatemala, Honduras y México han sido bien estudiados). Ocuparse de su desmantelamiento podía poner en riesgo la transición pactada, de manera que, dada la prioridad y la urgencia, muchas de las instituciones del sector permanecieron intactas. Su incapacidad para enfrentar estructuras criminales complejas fue evidente en el corto plazo. Adicional, la transición a la democracia lo fue también hacia el paradigma de los derechos humanos —un activo muy importante—, el cual, en todo caso, sembró una suspicacia de entrada sobre la actuación del sector de la seguridad.

La democracia, por otra parte —como es natural en un régimen de derechos, garantías y controles que dispersa el poder— introdujo nuevos desafíos a los estados para la contención del crimen organizado. Como ha mostrado la literatura, la democracia puede: i) dificultar la capacidad estatal para usar la fuerza; ii) multiplicar los canales a través de los cuales los actores estatales pactan con los opositores no estatales; y iii) dar más oportunidades a estos últimos de acceder al Estado. Los estados en proceso de democratización son, en general, menos cohesionados que los autoritarios y, por tanto, es menos probable que controlen la violencia —o protejan a los criminales— de manera constante.⁵⁵ Para los débiles estados patrimoniales de la región, esta nueva realidad fue un desafío aún mayor que, por ejemplo, para los países europeos que en su momento hicieron transiciones democráticas.

Un factor adicional que dificultó el curso de la reforma del Estado tuvo que ver con el hecho de que las transiciones descansaban, en muchos casos, sobre mecanismos institucionales *ad hoc* (comisiones de la verdad, instituciones judiciales transicionales, etc.). Como premisa de origen, estos mecanismos tenían como fin último el fortalecimiento del Estado de derecho. Eran piezas o fases intermedias de un proceso más largo. Así lo planteaba, por ejemplo, el famoso informe del Secretario General de la ONU de 2004 sobre justicia transicional.⁵⁶ Sin embargo, en algunos casos, estos mecanismos terminaban perdiendo su sentido como medio

para un fin y convertidos en fines en sí mismos, lo que impidió lograr mejores capacidades estatales, como la administración de justicia. El caso colombiano puede dar ejemplo de esta tendencia, un caso de “justicia transicional sin transición.”⁵⁷

Sin transiciones al Estado de derecho las capacidades de resiliencia permanecieron muy bajas, el crimen se expandió y estallaron crisis agudas de seguridad pública en algunos países (aunque no hay país hoy en América Latina en el que sus ciudadanos no identifiquen a la seguridad como una de sus principales preocupaciones). En el camino, lo que en principio es un problema exógeno al régimen político —la provisión de seguridad—, terminó convertido en un dilema existencial para su sobrevivencia. Ante la demanda de seguridad expresada por los ciudadanos en las urnas, la solución a la mano de algunos líderes y sectores políticos ha sido la contracción democrática y la introducción de modalidades autoritarias de gestión del crimen, cuando no el quiebre del mismo régimen político.

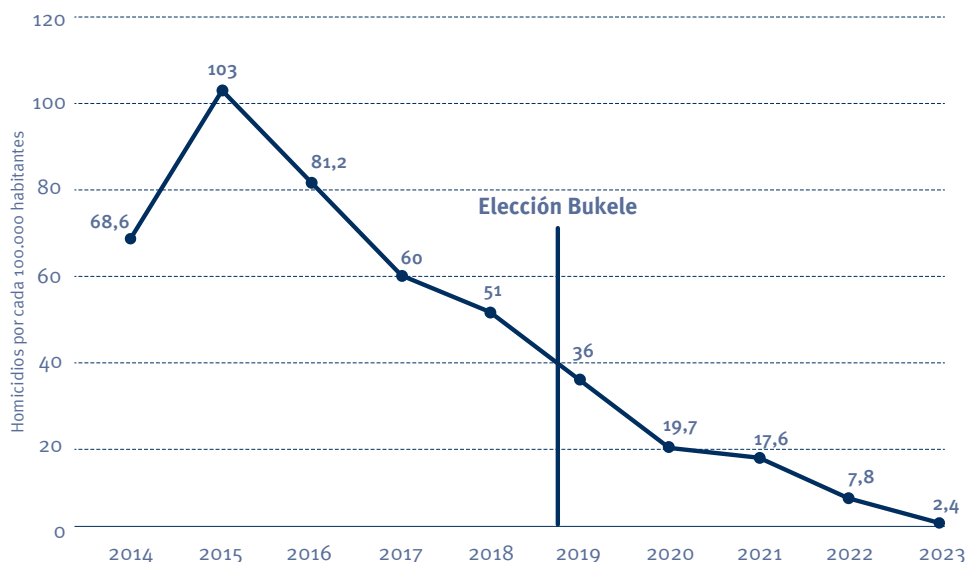
El atajo autoritario

En vez de aplicarse a la tarea lenta y dispendiosa de construir estados capaces, eficaces y probos, estos líderes de “mano dura” optan por un atajo que, en el corto plazo, luce mucho más rápido y efectivo. Buscan compensar las debilidades estatales con la cohesión del poder y la supresión de procedimientos y controles propios del autoritarismo. Pareciera, por tanto, que el autoritarismo puede coexistir con mayores márgenes de debilidad estatal, pero la democracia no: por su naturaleza específica en el manejo del poder, requiere de un Estado fuerte para ofrecer “eficacia”.

Frente al crimen organizado, en todo caso, no hay *balas de plata* y, en el mediano y largo plazo, ningún país puede escapar a la urgente necesidad de instituciones estatales más fuertes en las áreas de inteligencia, policía y fiscalía. Sin embargo, “lo que sabemos que no funciona como solución sostenible de política pública, sí lo hace como lógica de competencia electoral para actores orientados al corto plazo”.⁵⁸ He aquí el dilema.

El caso de Nayib Bukele en El Salvador es un buen ejemplo, siendo uno de los presidentes más populares hoy en la región, con índices de más del 80% de aprobación después de seis años en el poder. La efectividad de sus medidas parece indiscutible: desde que es Presidente la tasa de homicidios pasó de 36 por cada 100.000 habitantes en 2019 a 2.4 en 2023.⁵⁹ En todo caso, el descenso de los homicidios ya era una tendencia antes de su llegada al Gobierno (atribuible más a la dinámica entre los grupos criminales y menos a la acción del Gobierno). Paralelamente —y apelando a la lucha contra el crimen organizado y arguyendo el derecho a la seguridad, cuya garantía hoy reconocen en la urnas la mayoría de ciudadanos—, Bukele ha recorrido aceleradamente un proceso desdemocratizador: ha quebrado mecanismos de *accountability* horizontal, cooptando instituciones, y vertical, transformando el sistema y la gobernanza electoral. Para V-Dem Institute, tras el desmantelamiento del Poder Judicial en 2021, El Salvador pasó a catalogarse como una autocracia electoral.⁶⁰

**Figura 5: Homicidios por cada 100.000 habitantes
- El Salvador 2014 – 2023**



Fuente: Statista Research Department 2024, *El Salvador: tasa de homicidios 2014-2023*; Insight Crime, *Perfil de El Salvador 2024*.

Tabla 7: Proceso desdemocratizador en El Salvador

- Bukele llega al poder democráticamente en 2019.
- En febrero de 2020 amenazó con disolver la Asamblea Legislativa, que ocupó con policías y militares, siendo este uno de sus primeros golpes al frágil sistema democrático de El Salvador.
- Durante la pandemia del Covid-19, gobernó por decretos ignorando fallos de la Corte Suprema de Justicia.
- En mayo de 2021, ya con mayorías en el Senado de su partido político, Nuevas Ideas (NI), destituyó de manera ilegal a los magistrados de la Sala de lo Constitucional y en su lugar se impusieron magistrados afines al oficialismo.
- También en mayo de 2021 se sustituyó de forma ilegal al Fiscal General, quien —en el conocido caso Catedral— investigaba casos de corrupción del gobierno, incluyendo la negociación de éste con liderazgos de las pandillas para la reducción de la violencia.
- En junio de 2023 Bukele impulsó una reforma electoral para controlar al máximo la representación ciudadana en manos de su plataforma electoral, el partido NI.
- En febrero de 2024 Bukele se reeligió de manera inconstitucional. La nueva Sala de lo Constitucional interpretó a conveniencia la Constitución para habilitar la reelección y los resultados fueron avalados por un Tribunal Supremo Electoral (entidad subordinada al Ejecutivo).
- En julio de 2025 el Congreso, controlado por NI, aprobó la reelección presidencial indefinida argumentando motivos de estabilidad, seguridad política y jurídica y reducción de costos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Baltazar Landeros, “El modelo Bukele” y Martí Puig y Rodríguez Suárez, “Nayib Bukele, Seguridad a Cambio de Democracia”.

¿Es sostenible en el tiempo y aplicable en la región el modelo de mano dura estilo Bukele? Pareciera haber consenso entre los expertos: no. Basta mencionar un argumento: “la estrategia ‘desde arriba’ y en plazos muy comprimidos en la que Bukele desarrolló el encarcelamiento masivo no es replicable en países más grandes y con estructuras criminales y aparatos de seguridad más complejos.”⁶¹ La evidencia con la que se cuenta en la región respecto a los enfoques de mano dura y militarización en contextos de mayor complejidad es incontrastable: tanto en Colombia, Brasil y México la mano dura terminó escalando simultáneamente la violencia y la corrupción.⁶²

En suma, indica Luna, “que un porcentaje relevante de la población prefiere vivir con incertidumbre respecto a las arbitrariedades del régimen de Bukele que preservar sus libertades civiles, dice mucho más de los déficits de la democracia salvadoreña que antecedió al mandatario (y, por extensión, de varias democracias latinoamericanas) que del éxito de este último en generar una alternativa sostenible y normativamente razonable de política pública.”⁶³

Evitar el atajo autoritario para enfrentar el crimen organizado implica por tanto revalorizar la democracia por la vía de su “efectividad sustantiva”, y no solo desde lo procedimental, lo cual exige contar con estados fortalecidos. Esta tarea no debería ser vista bajo los parámetros exclusivos de la “reforma del Estado” o el “mejoramiento de capacidades”. El desafío es de tal envergadura que conviene concebirlo, como en su momento se hizo con las transiciones hacia la democracia o la paz, como un proceso de cambio social y político profundo.

Herramientas de excepción

Revalorizar la democracia como espacio idóneo para enfrentar el crimen organizado pasa también por renovar el debate sobre el *uso democrático de las medidas de excepción*. Aunque estas han sido utilizadas de forma arbitraria y excesiva por regímenes autoritarios —pasados y presentes— y carecen de legitimidad en algunos sectores, especialmente entre sectores de la izquierda y defensores de derechos humanos, siguen formando parte de los instrumentos constitucionales en la mayoría de los países y se emplean con frecuencia. Desecharlas de antemano puede ser un error estratégico, como perder un jugador clave antes de entrar al campo. Pero su uso permanente tampoco es una opción: abriría la puerta a procesos de autocratización.

El catálogo es extenso y habría que hacer un esfuerzo por evaluarlo, actualizarlo y depurarlo a la luz de las nuevas realidades. Las de mayor visibilidad son los estados de excepción, o de emergencia, de sitio, de conmoción interior, de calamidad pública, incluidos en casi todas las constituciones. De mala recordación en la región, vienen siendo usadas con cierta generalidad para atender distintas crisis de violencia o inseguridad y por gobiernos de orígenes e identidades políticas muy distintas.

En 2022 la Asamblea Legislativa de El Salvador decretó, a solicitud del Consejo de Ministros, el régimen de excepción a nivel nacional, argumentando su necesidad por “graves perturbaciones de orden público por grupos delincuenciales

que atentan contra la vida, la paz y la seguridad de la población salvadoreña”.⁶⁴ A pesar del éxito declarado por el gobierno en la contención de la crisis inicial, la medida se ha prorrogado sucesivamente, constituyendo en la práctica un estado permanente de excepcionalidad hasta la fecha. En otras medidas, el régimen de excepción ha habilitado restricciones al debido proceso judicial y mayor autonomía en la operación de las Fuerzas Armadas y la Policía. En breve, lo extraordinario pasó a ser lo ordinario.

Para los organismos de Derechos Humanos, el régimen de excepción era injustificable y más aún su continua prórroga, bajo el argumento de que “el alza repentino de homicidios no configura una causal para suspender derechos fundamentales” [y que] “no se puede usar el estado de excepción para tareas ordinarias como el control de la criminalidad, salvo situaciones extremas que sobrepasen estos medios”.⁶⁵ La opinión pública, en todo caso, ha mantenido un respaldo sostenido a la medida.⁶⁶ Al segundo año de su implementación (2024), la mayoría de encuestados le otorgaba un respaldo de 8 puntos en una escala de 0 a 10.

En el otro extremo del espectro ideológico, también Gabriel Boric en Chile ha hecho uso de una medida constitucional de excepción por razones de orden público. Ante hechos de violencia catalogados como “terroristas” en la región del Biobío y la provincia de la Araucanía, el Gobierno —dando continuidad a una medida iniciada por el Gobierno de Piñera— decretó el Estado de Excepción Constitucional de Emergencia (EECE) para esta región.⁶⁷ Se ha prorrogado sucesivamente y su efecto más importante ha sido la habilitación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público y seguridad interna.

A manera de balance, el Gobierno ha declarado su éxito. Las críticas más fundamentadas argumentan que una medida excepcional se volvió ordinaria y que la región no puede permanecer bajo un estado excepcional militarizado sin un canal político para tramitar sus demandas. También se ha dicho que en este caso la medida de excepción puede ser entendida por algunas comunidades como un simple acto de agresión, lo que termina favoreciendo a los grupos radicales extremistas, que mejoran su influencia en la gran mayoría pacífica del pueblo mapuche.

En Colombia Gustavo Petro decretó en enero de 2025 el “estado de conmoción interior” por “grave perturbación del orden público” en la región del Catatumbo.⁶⁸ Se trató de una confrontación entre dos agrupaciones criminales —el ELN y el Frente 33— que disputaban el control territorial, social y de las economías ilícitas y que derivó en cientos de muertos y el desplazamiento forzado de miles de personas. La medida habilitó al Gobierno para dictar decretos legislativos, mediante los cuales ha adoptado medidas para el manejo operacional de las Fuerzas Militares —particularmente un Comandante Militar con mando sobre la fuerza policial—, la recaudación de tributos y la focalización de programas sociales.

A varias semanas de su promulgación, la medida perdió efectividad práctica dada la “paz hegemónica” que se instauró en la región tras el triunfo de uno de los grupos criminales sobre el otro. Para algunos sectores, el Gobierno aprovechó la excepcionalidad, librándose del procedimiento regular en el legislativo, para destrabar nudos institucionales y promover acciones de desarrollo social y rural, propias de

la acción ordinaria del Estado. En Colombia, históricamente, los caminos de la paz, la seguridad y el desarrollo se han mezclado y no se sabe muy bien dónde empieza uno y dónde termina el otro.

Finalmente, Ecuador con Daniel Noboa no se ha quedado atrás. Ante una oleada de violencia con epicentro en algunas prisiones al inicio de su mandato en enero de 2024, el Gobierno decretó el “estado de conmoción interna” para todo el país por 60 días.⁶⁹ La medida incluía el toque de queda y el fuero ampliado a las Fuerzas Armadas para participar del control del orden público y la seguridad interna, particularmente al interior de las prisiones. Después, como “causal adicional” a la conmoción, se decretó la existencia de un “conflicto armado interno”.⁷⁰

Más adelante, Noboa decretó otro estado de excepción “por conmoción interna” en una serie de provincias y cantones, argumentando el “incremento de hostilidades, cometimiento de delitos e intensidad prolongada de grupos armados organizados”.⁷¹ La medida se ha prorrogado varias veces, a pesar de que varios decretos no pasaron la revisión de constitucionalidad. Esto supone que Noboa prácticamente ha gobernado bajo el amparo de esta medida, siguiendo la pauta de su antecesor Guillermo Lasso, quien decretó más de veinte veces la conmoción interna. Las críticas de la sociedad civil han venido por violaciones a los derechos humanos y por la normalización de la excepcionalidad. Algunos otros mencionan que se trata de una medida más política y retórica que operativa.

Vistas en conjunto, hay por lo menos tres justificaciones en común detrás del uso de estas medidas (cuando no se trata simplemente de estrategias políticas sin mayor repercusión en la acción del Estado) para enfrentar los desafíos de seguridad o violencia en contextos de crimen organizado:

1. En la mayoría de los casos, uno de los propósitos fundamentales ha sido ampliar el rango de acción de las Fuerzas Armadas, particularmente en tareas de seguridad interior y orden público. Implícitamente se reconoce la incapacidad de policías o agencias de prisiones para enfrentar la criminalidad organizada y gestionar el orden público en momentos de alta criticidad criminal, además de la debilidad de los esquemas de articulación entre fuerzas civiles y militares en el ámbito ordinario.

En todo caso, la efectividad de los “militares en las calles” o la militarización policial para combatir el crimen no es un hecho empíricamente comprobado. Distintos estudios han empezado a mostrar en los últimos años que estas medidas no necesariamente reducen la criminalidad ni mejoran la percepción de seguridad, especialmente en contextos urbanos.⁷²

2. En algunos casos, uno de los propósitos fundamentales ha sido restringir el debido proceso (suspensión del derecho a la defensa, capturas sin orden judicial, ampliación del plazo de detención administrativa, entre otros). Lo que se busca es esquivar los tiempos y reglas del proceso judicial ordinario, considerados como trabas a la acción eficaz de las autoridades y barreras para la disuasión rápida de los criminales. Implícitamente se reconoce un problema de eficacia en la acción de la justicia y una dificultad de articula-

ción entre los órganos judiciales, el poder ejecutivo y las fuerzas militares y de policía.

3. En general, son medidas que se prolongan en el tiempo, a pesar de que la situación crítica inicial que justificó la medida se haya transformado positivamente. Implícitamente se deriva que la medida de excepción permite el sostenimiento de una capacidad, sin la cual, la tendencia positiva podría revertirse.

Ahora bien, es difícil imaginar que ante el desafío de la criminalidad en la región la alternativa pueda ser el uso generalizado y permanente de estados de excepción como ha sido la regla en El Salvador o en Ecuador. Un uso de esa manera tensiona la democracia (una excepcionalidad permanente deja de ser excepcional), y no es necesariamente lo más eficaz en el mediano y largo plazo, en tanto puede convertirse en un distractor y en un placebo (útil electoralmente) respecto a la tarea inevitable de fortalecer capacidades institucionales en lo ordinario que logren mantener una dinámica de baja criminalidad.

En todo caso es evidente que las medidas de excepción proveen una serie de capacidades y recursos que hoy en lo ordinario no se encuentran instaladas, particularmente en los esquemas de coordinación y distribución de tareas entre los cuerpos civiles y militares, así como en la articulación entre las medidas judiciales y de las fuerzas de seguridad y orden público. Habría que pensar cómo trasladar al ámbito ordinario las capacidades que los gobiernos desarrollan a través de las medidas de excepción, para así reducir su uso generalizado y permanente.

El modelo de cambio propuesto para la seguridad y el Estado de derecho, entendido como una forma de gestionar crisis de seguridad, plantea que la excepcionalidad institucional puede ser necesaria cuando un país o una región se encuentran en equilibrios de alta criminalidad. En esos contextos, las capacidades estatales ordinarias son insuficientes para revertir la rigidez del equilibrio, y las medidas excepcionales (más allá de los estados de excepción) pueden actuar como disolventes (Fase 1). La fase 2, de naturaleza más ordinaria, busca sostener en el tiempo la capacidad estatal recuperada, generando un equilibrio de baja criminalidad. En síntesis, la excepcionalidad se concibe como parte de un proceso: una herramienta disruptiva, de “transición”, que contribuye a producir un nuevo equilibrio.

VI. Pautas para una conversación regional

A manera de conclusión y recogiendo los principales elementos de la discusión, proponemos una serie de premisas para enriquecer la conversación regional en los ámbitos de la seguridad y la democracia. A su vez, llamamos la atención sobre algunos procesos en marcha que consideramos decisivos a la luz de la discusión planteada. Los desenlaces de estos procesos podrían ser determinantes para definir las rutas que seguirán gobiernos y ciudadanos para hacer frente a los desafíos de la erosión democrática y el crimen organizado en los próximos años.

Pautas para la conversación

1. Tras desalojar a militares e insurgencias de la primera línea de amenaza a la democracia, los reformadores democráticos que impulsaron transiciones a la democracia y transiciones a la paz instalaron una serie de capacidades en los pactos constitucionales, los diseños institucionales y en la sociedad civil: el liderazgo civil de las fuerzas militares, la agenda de derechos humanos, los mecanismos de justicia transicional, el juzgamiento desde la jurisdicción ordinaria, entre otros. Se trata de un **activo democrático** muy importante que, en todo caso, hace falta evaluar y actualizar a la luz de los nuevos desafíos.
2. Hay dos tendencias hoy respecto a la situación de la democracia en la región: el **estancamiento o el colapso**. Hay un grupo de países (la mayoría) que se encuentra estancado en alguna forma de democracia mediocre o erosionada y otro donde la democracia se degradó —según distintas mediciones objetivas de la calidad de la democracia— en alguna forma de autocracia.
3. En los países que han degradado en autocracias, la **transición a la democracia** sigue siendo un modelo de cambio operativo, aunque en un contexto muy distinto al de finales del siglo XX: uno en el que los esfuerzos democratizadores van a contracorriente de la tendencia global hacia la autocratización.
4. Si la democracia se debilita en la región en el siglo XXI es porque se han fortalecido y están operantes una serie de **actores antidemocráticos**, más allá de las variables sociales, institucionales y económicas. Los líderes populistas o autócratas y el crimen organizado son los principales. Los militares, si bien ya no tienen un papel protagónico, siguen manteniendo un amplio margen de poder y —en algunos casos—, jugando roles antidemocráticos en soporte a regímenes autocráticos o erosivos.
5. La tarea de construir estados eficaces y de Derecho que enfrenten con efectividad al crimen organizado debe ser entendida no como un asunto meramente técnico o financiero, sino como un **proceso de cambio político de gran envergadura**, como en su momento lo fueron las transiciones a la paz o a la democracia.
6. Salir de la crisis de seguridad pública que atraviesan países como Colombia, México o Ecuador requiere un modelo de cambio que transforme equi-

librios de alta criminalidad en equilibrios de baja criminalidad, tal y como lo plantea Bergman. “Transiciones” vinculadas no solo al fortalecimiento de las capacidades estatales y del Estado de derecho, sino también al desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad que vinculan actores políticos, económicos y estatales con estructuras ilegales.

7. El principal obstáculo para aumentar la resiliencia estatal y democrática frente al crimen organizado no radica únicamente en las debilidades institucionales, sino en la persistencia de una relación político-criminal profundamente arraigada en la forma de hacer política (agentes estatales que buscan depurar el Estado desligándolo de la influencia criminal se chocan permanentemente con otros agentes estatales que buscan minarlo y ponerlo al servicio de intereses delincuenciales). Mientras no se enfrente esta “zona gris” —donde confluyen intereses legales e ilegales dentro del propio Estado—, cualquier intento de reforma institucional o de fortalecimiento del Estado de derecho corre el riesgo de reproducir los patrones de cooptación y corrupción que alimentan la violencia.
8. Las **medidas de excepción** para enfrentar al crimen organizado no son una herramienta exclusiva de los regímenes autocráticos, aunque estos han hecho de ellas uno de sus pilares. Hace falta revalorizar el uso democrático de estas medidas —ya establecidas constitucionalmente— como piezas importantes de un modelo de cambio que transforme equilibrios de alta a baja criminalidad. En todo caso, habría que hacer un esfuerzo por actualizar, evaluar y depurar el catálogo de estas medidas a la luz de los nuevos desafíos.
9. Frente al crimen organizado no hay **balas de plata**, y en el mediano y largo plazo ningún país puede escapar a la urgente necesidad de contar con instituciones estatales más fuertes en las áreas de inteligencia, policía y fiscalía. La “vía rápida autoritaria” es una manera de evadir esta tarea, compensando el déficit de capacidades institucionales con la concentración del poder y la supresión de procedimientos y controles.
10. Las nuevas “transiciones” en la región requieren nuevos **agentes de cambio** con la capacidad y los incentivos para impulsar procesos de cambio político de gran envergadura. Se necesita un liderazgo y una clase política que obtengan dividendos políticos de este esfuerzo, así como plataformas de la sociedad civil y del sector privado que integren este horizonte de cambio en sus propias dinámicas.
11. A diferencia de las transiciones clásicas a la democracia —que en algunos casos se produjeron en oposición al ámbito militar y a las fuerzas de seguridad, por haberse convertido estas en factores de disrupción democrática— las nuevas transiciones hacia la seguridad y el Estado de derecho deberán contar con estos actores como agentes positivos de transformación.

VII. Notas finales

- 1 Gobierno de Chile, *Cuenta Pública 2023. Discurso Presidencial*, 26.
- 2 Aravena, “Carlos Martínez, periodista salvadoreño: ‘La desarticulación de las pandillas nos costó nuestra democracia’”.
- 3 Lo que sigue toma como referencia la propuesta y las principales ideas de Javier Corrales y Will Freeman. Ver: Corrales y Freeman, “How Organized Crime Threatens Latin America”.
- 4 Caputo, *Gobernando el futuro. Escenarios latinoamericanos hacia 2020*, 39.
- 5 Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, 296.
- 6 Daniel Ortega llegó por primera vez al poder en 1985, tras el triunfo de la Revolución Sandinista, y gobernó hasta 1990. Regresó democráticamente al poder en 2007 y, desde entonces, Nicaragua ha experimentado un proceso progresivo de autocratización. Este proceso se ha caracterizado por la erosión de los contrapesos institucionales, la cooptación del poder judicial y electoral, la represión violenta de las protestas (especialmente en 2018), y la anulación de la oposición política y la sociedad civil. Además, desde 2025, Ortega ejerce la copresidencia junto a su esposa, Rosario Murillo, lo que ha consolidado un régimen familiar autoritario.
- 7 V-Dem Institute, *Informe sobre la democracia 2024*, 34.
- 8 Vergara y Barrenechea, eds., *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*, 731.
- 9 En agosto de 2025 El Supremo Tribunal Federal (STF) condenó a Jair Bolsonaro a 27 años y 3 meses de prisión —24 de ellos en régimen cerrado— en una decisión inédita que lo responsabiliza por crímenes gravísimos contra la democracia brasileña. Inédita también porque condena a militares por tentativa de golpe de Estado. Entre los delitos señalados están la participación en organización criminal armada, la tentativa de golpe de Estado, la abolición violenta del Estado Democrático de Derecho y el daño al patrimonio público y cultural relacionado con los ataques del 8 de enero de 2023, cuando seguidores invadieron y depredaron las sedes de los Tres Poderes en Brasilia. Además de la pena, Bolsonaro fue declarado inelegible hasta 2030, lo que le impide disputar elecciones en ese período. La decisión del STF es simbólica y establece un precedente histórico en Brasil: por primera vez, un expresidente es condenado por intentar subvertir el orden democrático. A nivel internacional, la condena también resuena, colocando a Brasil bajo los reflectores en relación con su capacidad de castigar a líderes que atentan contra el Estado de derecho.
- 10 Vázquez Valencia, “Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos”, 53-61.
- 11 Jaskoski, “Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America”.
- 12 De acuerdo con la periodista y experta en seguridad Cecília Olliveira, un ejemplo de esto es el actual Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), cuya historia se remonta a la década de 1930 como Estado Mayor del Gobierno, posteriormente Casa Militar, luego Gabinete Militar y, finalmente, con la creación del Ministerio de Defensa, se transforma en el GSI: un aparato de Estado controlado por los militares dentro del Poder Ejecutivo. En la práctica, se trata de una estructura estatal bajo control directo de los militares en el interior del Poder Ejecutivo, reforzando. Este arreglo institucional permitió que los militares conservaran un grado de autonomía inédito en la historia republicana, nunca plenamente revertido desde la redemocratización. Las élites civiles, por su parte, han tolerado esta “reserva de dominio” militar, aceptando una relación de tutela velada que compromete la plena supremacía del poder civil.
- 13 Mazza, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*.
- 14 En el marco de la preocupación por la calidad democrática, muy propia del período postransicional, han surgido múltiples índices y modalidades de medición y clasificación de los países según su régimen político, algunos con muchas debilidades metodológicas. Sin embargo, la

medición de la calidad de la democracia es una herramienta muy útil a la hora de ordenar la complejidad de la realidad política. Ver Munck y Verkuilen, “Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices”.

- 15 Autocracia es una categoría general que abarca todos los regímenes que no alcanzan estándares mínimos de democracia electoral. Habría subtipos de autocracias según el grado de apertura y pluralismo. La autocratización remite a un proceso mediante el cual los regímenes políticos pierden características institucionales democráticas. Ver Lührmann y Lindberg, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”.
- 16 Según Levitsky y Way, Cuba —junto a la Unión Soviética, China, Irán, Corea del Norte y Vietnam— pertenece a una categoría específica de régimen autoritario: los “regímenes revolucionarios”. Se trata de uno de los tipos de autoritarismo más duraderos del mundo moderno. Ver Levitsky y Way, “The Durability of Revolutionary Regimes”.
- 17 López Maya, “Venezuela: ¿por qué cayó la democracia?”, 120.
- 18 Entendemos por erosión democrática cualquier proceso sostenido de deterioro de la calidad democrática que no conduce, sin embargo, a un golpe abrupto para establecer un régimen autoritario (en tal caso, la idea convencional de quiebre de la democracia es más apropiada). Ver Pérez-Liñán y Mainwaring, *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*.
- 19 Freedom House, “Guatemala – Country Profile”.
- 20 O’Donnell y Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*.
- 21 Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*.
- 22 En contravía de la tendencia a considerar definiciones expansivas de la democracia, una buena defensa de la definición minimalista la ofrece Adam Przeworski en: “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”.
- 23 O’Donnell, “Illusions about consolidation”.
- 24 Lupu et al., *El Barómetro de las Américas: El pulso de la democracia en 2023*, 14.
- 25 Según el reporte del año 2025 de V-Dem Institute, para el año 2024 se registraban 91 autocracias y 88 democracias. Ver: V-Dem Institute, *Democracy Report 2025. 25 years of autocratization – Democracy trumped*.
- 26 Levitsky y Way, “The Path to American Authoritarianism”.
- 27 V-Dem Institute, *A Framework for Understanding Regime Transformation: Introducing the ERT Dataset*.
- 28 O’Donnell, *El estado burocrático autoritario*.
- 29 Núñez Morales, CETCAM, *Tiranía y legalidad. Nuevo marco legal y reformas constitucionales en Nicaragua*.
- 30 Por ejemplo, en 2025 se aprobó una reforma a la constitución que incluyó los siguientes cambios: la creación del cargo de co-presidenta para Rosario Murillo, la designación (en vez de elección) de los vicepresidentes por parte de los co-presidentes, y el cambio de los poderes estatales en “órganos” bajo la coordinación de la presidencia (es decir, la ruptura de la independencia de poderes).
- 31 Campos González, “Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México”, 21-45.
- 32 Gibson, *Control de límites. Autoritarismos subnacionales en democracias federales*.
- 33 Siempre está bien recordar que no existe una definición unificada globalmente de crimen organizado. Todas las definiciones, en todo caso, incorporan dos dimensiones: grupos o redes criminales y mercados ilícitos. La criminalidad se mide y se clasifica por medio de estas dos

variables. Es preferible pensar menos el crimen organizado como un tipo específico de grupo criminal y más como una forma de gobernanza (imposición e implementación de reglas) de mercados ilícitos. Ver Varese, “What is Organized Crime?”.

- 34 Mejía et al., *Los costos del crimen y la violencia*, 7.
- 35 Manjarrés et al., “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024”.
- 36 Hay que recordar que la tasa de homicidios no es la mejor medida para capturar las dinámicas del crimen organizado. Cuando un país o región presenta tasas bajas de homicidios, puede ser síntoma de monopolización criminal o de cohabitación criminal entre grupos criminales; escenario en el cual hay menos violencia directa, pero generalmente crecen otros delitos como la extorsión.
- 37 Corrales y Freeman, “How Organized Crime Threatens Latin America”.
- 38 Si bien el concepto de “zona gris” es útil y ampliamente utilizado, conviene precisarlo. En el caso de las redes de macrocriminalidad, esta “zona” no se refiere tanto a las acciones —que suelen ser abiertamente ilegales—, sino a la interacción entre actores criminales y actores institucionales, como políticos o empresarios, que colaboran o coexisten al margen de la ley.
- 39 Trejo y Ley, *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*.
- 40 Trejo y Ley, *Votos, drogas y violencia*.
- 41 Shaw y Le Cour, “Haiti is in a Political and Criminal Crisis that Should Not Be Ignored”.
- 42 Albarracín, “Criminalized Electoral Politics in Brazilian Urban Peripheries”.
- 43 Vergara y Barrenechea, eds., *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*.
- 44 El modelo estándar de “construcción de paz” en tres fases, *peacemaking*, *peacekeeping* y *peacebuilding*, formalizado e “institucionalizado” en su momento por Naciones Unidas. Ver Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*.
- 45 Lo cual no excluye que la literatura y el marco de análisis asociado a las guerras civiles pueda resultar de utilidad, en algunos aspectos, para el análisis de la violencia asociada a la criminalidad organizada.
- 46 Bergman, *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*.
- 47 El rompimiento entre Los Zetas y el Cartel del Golfo y entre el Cartel de Sinaloa y el Cartel de los Beltrán Leyva, deriva en un nuevo orden criminal donde se formaron dos bandos que se enfrentaron entre sí: Los Zetas, el Cartel de los Beltrán Leyva y el Cartel de Juárez por un lado, y el Cartel de Sinaloa, el Cartel del Golfo y la Familia Michoacana, por el otro.
- 48 Para una discusión de las distintas tesis que se han esgrimido para explicar el aumento de la violencia homicida en México a partir del año 2007 ver Zepeda Gil, “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México”.
- 49 Nos referimos a delitos que “hacen presa” a ciudadanos y poblaciones, como el secuestro, la extorsión y el sicariato a gran escala.
- 50 GI-TOC, *Cuaderno de Trabajo. Índice global de crimen organizado 2021*, 5.
- 51 Cabarcas et al., *Política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales: Ruta hacia un ciclo de recuperación*.
- 52 Schedler, *La incertidumbre institucional*.
- 53 Corrales y Freeman, “How Organized Crime Threatens Latin America”, 159.
- 54 Freeman, “Fast Track Negotiation”: *A White Paper*.
- 55 Durán Martínez, *Criminales, policías y políticos. Drogas, política y violencia en Colombia y México*.

- 56 Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. *Informe del Secretario General. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 2004.
- 57 Uprimny et al., ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia.
- 58 Luna, ¿Democracia muerta? Chile, América Latina y un modelo estallado, 244.
- 59 Insight Crime, *Perfil de El Salvador 2024*.
- 60 V-Dem Institute, *Informe sobre la democracia 2024*.
- 61 Luna, ¿Democracia muerta?, 243.
- 62 Lessing, Benjamin. *Violencia y paz en la guerra contra las drogas: Ofensivas estatales y carteles en América Latina*.
- 63 Luna, ¿Democracia muerta?, 244.
- 64 Asamblea Legislativa de El Salvador, *Decreto n.º 333*. Como es sabido, en el año 2022 se rompió el pacto que tenían “por debajo de la mesa” el Gobierno y las maras, lo que desencadenó la ofensiva criminal.
- 65 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe estado de excepción y derechos humanos en El Salvador 2024*, 47 – 52.
- 66 Instituto Universitario de Opinión Pública, *La población salvadoreña evalúa el segundo año del régimen de excepción*.
- 67 Ministerio del interior de Chile, *Decreto Supremo n.º 35 de 6 de enero de 2024*.
- 68 Presidencia de la República de Colombia, *Decreto 62 de 24 de enero de 2025*.
- 69 Presidencia de Ecuador, *Decreto Ejecutivo 110 de 2024*.
- 70 Presidencia de Ecuador, *Decreto Ejecutivo 111 de 2024*.
- 71 Presidencia de Ecuador, *Decreto Ejecutivo 318 de 2024*.
- 72 Ver Blair y Weintraub, “Little evidence that military policing reduces crime or improves human security”.

VIII. Referencias

- Albarracín, Juan. "Criminalized Electoral Politics in Brazilian Urban Peripheries." *Crime, Law and Social Change* 69, no. 4 (2018): 553-575.
<https://doi.org/10.1007/s10611-017-9761-8>
- Aravena, Francisco. "Carlos Martínez, periodista salvadoreño: 'La desarticulación de las pandillas nos costó nuestra democracia'". *La Tercera*. 01 de abril de 2023.
<https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/carlos-martinez-periodista-salvadoreno-la-desarticulacion-de-las-pandillas-nos-costó-nuestra-democracia/7UXJSNV6Y5CBBG4NT4YDVBjG24/>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Decreto n.º 333 de 27 de marzo de 2022*. San Salvador: Diario Oficial, Tomo 434, n.º 62, 2022.
- Baltazar Landeros, Edgar. "El modelo Bukele". *Nexos*. 25 de junio de 2024.
<https://seguridad.nexos.com.mx/el-modelo-bukele>
- Bergman, Marcelo. *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2023.
- Blair, Robert A., y Michael Weintraub, "Little evidence that military policing reduces crime or improves human security". *Nature Human Behaviour* 7 (2023): 861-873.
<https://doi.org/10.1038/s41562-023-01600-1>
- Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Nueva York: Naciones Unidas, 1992.
<https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es&v=pdf>
- Cabarcas, Gina, Juanita Durán, Sebastián Lalinde, Miguel Emilio La Rota y Santiago de Zubiría. *Política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales: Ruta hacia un ciclo de recuperación*. Bogotá: Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC), 2022.
<https://labjpc.org/media/LJPC-01-ruta-vo5-DIGITAL.pdf>
- Campos González, Sergio A. "Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México". *Estudios políticos* 27, no.9 (2012): 21-45.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2012.27.33096>
- Caputo, Dante. *Gobernando el futuro. Escenarios latinoamericanos hacia 2020*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002): 5-21.
<https://dx.doi.org/10.1353/jod.2002.0003>

- Corrales, Javier y William Freeman. “How Organized Crime Threatens Latin America.” *Journal of Democracy* 35, no. 4 (2024): 149–161.
<https://dx.doi.org/10.1353/jod.2024.a937740>
- Dahl, Robert A. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1971.
- Durán Martínez, Angélica. *Criminales, policías y políticos. Drogas, política y violencia en Colombia y México*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2023.
- Freedom House. “Guatemala – Country Profile”. *Freedom House*. Consultado el 14 de mayo de 2025.
<https://freedomhouse.org/country/guatemala>
- Freeman, Mark. “Fast Track Negotiation”: A White Paper. Institute for Integrated Transitions & Institute d’Études Avancées de Paris, 2025.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.14646340>
- Gamboa, Laura. “Plebiscitary Override in Venezuela: Erosion of Democracy and Deepening Authoritarianism”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 712, no.1 (2025): 124-136.
<https://doi.org/10.1177/00027162241309709>
- Gibson, Edward L. *Control de límites. Autoritarismos subnacionales en democracias federales*. Veracruz: Universidad Veracruzana, 2022.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2012.27.33096>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). Índice global de crimen organizado 2023. Ginebra: GI-TOC, 2023.
<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81indice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). *Cuaderno de trabajo. Índice global de crimen organizado 2021*.
https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902_OCIndex-Workbook.pdf
- Gobierno de Chile. *Cuenta Pública 2023. Discurso Presidencial*, 1 de junio de 2023.
<https://www.gob.cl/cuentapublica2023/>
- Insight Crime. *Perfil de El Salvador 2024*. 17 de junio de 2024.
<https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-el-salvador/el-salvador/>
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *La población salvadoreña evalúa el segundo año del régimen de excepción*. Boletín de prensa, año XXXVIII, n.º 3. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 2024.
<https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2024/04/>

[Bol.-2do-anio-Regimen-de-Excepcion.pdf](#)

Jaskoski, Maiah. "Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America". *Armed Forces & Society* 38, no.1 (2012): 70-91.

<https://www.jstor.org/stable/48609125>

Jurado Nacional de Elecciones del Perú. *Nota de prensa: 43 partidos inscritos en el ROP del JNE*. 13 de abril de 2025.

[https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/17603#:~:text=Un%20total%20de%2043%20partidos,Generales%202026%20\(EG%202026\)](https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/17603#:~:text=Un%20total%20de%2043%20partidos,Generales%202026%20(EG%202026))

Lessing, Benjamin. *Violencia y paz en la guerra contra las drogas: Ofensivas estatales y carteles en América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2024.

Levitsky, Steven, y Lucan A. Way. "The Durability of Revolutionary Regimes". *Journal of Democracy* 24, no.3 (2013): 5-17.

<https://dx.doi.org/10.1353/jod.2013.0043>

Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. *¿Por qué no hay partidos políticos en Perú?* Lima: Planeta, 2024.

López Maya, Margarita. "Venezuela: ¿por qué cayó la democracia?". *Revista Mexicana de Sociología* 86 (e) (2024): 119-143.

<https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62575>

Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It?" *Democratization* 26, no. 7 (2019): 1095-1113.

<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

Luna, Juan P. *¿Democracia muerta? Chile, América Latina y un modelo estallado*. Santiago de Chile: Editorial Ariel [Edición Kindle], 2024.

Lupu, Noam, Elizabeth J. Zechmeister, Mariana Rodríguez y Mitchell A. Seligson. *El Barómetro de las Américas: El pulso de la democracia en 2023*. Nashville: LAPOP Lab, Vanderbilt University, 2023.

<https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf>

Maerz Seraphine F., Amanda B. Edgell, Matthew C. Wilson, Sebastian Hellmeir y Staffan I. Lindberg. "A Framework for Understanding Regime Transformation: Introducing the ERT Dataset", *V-Dem Institute Working Paper Series, No. 113*, University of Gothenburg, 2021.

<https://www.v-dem.net/media/publications/wp113.pdf>

Manjarrés, Juliana, Christopher Newton y Marina Cavalari. "Balance de Insight Crime de los homicidios en 2024." *Insight Crime*. 26 de febrero de 2025.

<https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2024/>

Martí Puig, Salvador y Daniel Rodríguez Suárez. “Nayib Bukele, Seguridad a Cambio De Democracia”. *Más Poder Local*, n.º 56 (2024): 141-54.
<https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.231>

Mazzuca, Sebastián. *Latecomer State Formation: Political Geography And Capacity Failure In Latin America*. New Haven: Yale University Press, 2021.

Mazzuca, Sebastián, “Access To Power Versus Exercise Of Power. Reconceptualizing The Quality Of Democracy In Latin America”. *Studies In Comparative International Development* 45, no. 3 (2010): 334-357.
<https://doi.org/10.1007/s12116-010-9069-5>

McConnell, Shelley A. “Elite Collusion And Creeping Authoritarianism In Nicaragua: Lessons On Democratic Backsliding From An Outlier Case”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 712, no.1 (2025): 196-2010. <https://doi.org/10.1177/00027162251320>

Mejía, Luis Fernando, Ximena Cadena, Sebastián Higuera y José David Niño. *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2024.
<https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen-y-la-violencia-ampliacion-y-actualizacion-de-las-estimaciones-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. *Decreto Supremo n.º 35 de 6 de enero de 2024: Prórroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2024.

Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen. “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices”. *Comparative Political Studies* 35, vol 1 (2002): 5-34.
<https://doi.org/10.1177/001041400203500101>

Munck, Gerardo L., y Leandro Wolfson. “Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos”. *Desarrollo Económico* 41, no. 164 (2002): 579-609.
<https://doi.org/10.2307/3456058>

Núñez Morales, Eliseo F., *Tiranía y legalidad. Nuevo marco legal y reformas constitucionales en Nicaragua*. San José, CR: Centro de Estudios Transdisciplinarios de Centroamérica (CETCAM), 2024.
<https://cetcam.org/publicacion/>

[tiranía-y-legalidad-nuevo-marco-legal-y-reformas-constitucionales-en-nicaragua/](#)

O'Donnell, Guillermo A. "Illusions About Consolidation." *Journal of Democracy* 7, no. 2 (1996): 34-51.

<https://dx.doi.org/10.1353/jod.1996.0034>

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds). *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Maryland: Johns Hopkins University Press, 1986.

Olliveira Cecília. Como nasce um miliciano: a rede criminosa que cresceu dentro do estado e domina o Brasil. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2025.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consejo de Seguridad. *Informe del Secretario General. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2004/616, 2004.

<https://docs.un.org/es/S/2004/616>

Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

Pérez-Liñán, Anibal y Scott Mainwaring. *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 62 de 24 de enero de 2025: Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*. Bogotá: Diario Oficial, 2025.

Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo n.º 110 de 8 de enero de 2024*. Quito: Presidencia de la República, 2024.

Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo n.º 111 de 9 de enero de 2024*. Quito: Presidencia de la República, 2024.

Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo n.º 318 de 2 de junio de 2024*. Quito: Presidencia de la República, 2024.

Przeworski, Adam. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense". En: Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

Schedler, Andreas. "What Is Democratic Consolidation?". *Journal of Democracy* 9, no.2 (1998): 91-107.

<https://dx.doi.org/10.1353/jod.1998.0030>

- Schedler, Andreas. “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas”. *Estudios Sociológicos* 22, no. 64 (2004): 25-52.
<https://doi.org/10.24201/es.2004v22n64.595>
- Shaw, Mark y Le Cour Grandmaison, Romain. “Haiti Is In a Political and Criminal Crisis That Should Not Be Ignored”. *War on the Rocks*. 29 de Abril de 2025.
<https://warontherocks.com/2025/04/haiti-is-a-political-and-criminal-crisis-that-should-not-be-ignored/>
- The Economist. “The world’s most, and least, democratic countries in 2022”. *The Economist*. 01 de febrero de 2023.
<https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>
- Trejo, Guillermo y Sandra Ley. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. México: Editorial Debate, 2022.
- Uprimny Yepes, Rodrigo, María Paula Saffon Sanín, Catalina Botero Marino y Esteban Restrepo Saldarriaga. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2006.
- Varese, Federico. “What is Organized Crime?”. En: Stefania Carnevale, Serena Forlati y Orsetta Giolo (eds.). *Redefining Organized Crime. A Challenge for the European Union?* Bloomsbury, 2017, pp. 27-53.
- V-Dem Institute. *Democracy Report 2025. 25 years of autocratization – Democracy trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2025.
https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr_2025_lowres.pdf
- V-Dem Institute. *Informe sobre la democracia 2024: la democracia gana y pierde en las urnas*. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2024.
https://v-dem.net/documents/47/V-Dem_DR_2024_Spanish_lowres.pdf
- Vergara, Alberto y Rodrigo Barrenechea, eds. *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Lima: Universidad del Pacífico [Edición Kindle], 2024.
- Zepeda Gil, Raúl. “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México”. *Política y Gobierno* XXV, Número 1 (2018): 185-211.
<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1085>



© 2025 Institute for Integrated Transitions

www.ifit-transitions.org
info@ifit-transitions.org



Scan for more information