

CONEXIÓN AMÉRICA LATINA

¿Un “modelo Bukele” para América Latina?



Lucía Dammert

Año 3, Volumen 2



Realización

FUNDAÇÃO
FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO

Apoyo





CONEXIÓN AMÉRICA LATINA

¿Un “modelo Bukele” para América Latina?



Lucía Dammert

Año 3, Volumen 2

Realización



F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O

Apoyo



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) es una iniciativa de la Fundación Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigación Social, dedicada a fortalecer las instituciones y la cultura democrática en América Latina mediante el debate plural de ideas sobre las transformaciones de la sociedad y la política en la región y el mundo.

Colección: Conexión América Latina, editada por
Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Revisión Sérgio Molina

Diseño gráfico Felipe Martins

Copyright © Ediciones Plataforma Democrática
San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática, 2024

Dammert, Lucía

¿Un “modelo Bukele” para América Latina?/ Lucía Dammert. -- 1. ed. -- San
Pablo: Ediciones Plataforma Democrática, 2024.

26p. (Conexión América Latina)

ISBN 978-65-87503-51-6

1. Ciencias Sociales. 2. Política y gobierno. 3. América Latina. I. Dammert, Lucía
II. Título. III. Série.

CDU: 32

CDD: 320

Jéssica Almeida – Bibliotecaria – CRB-8/10593

Esta obra puede ser reproducida gratuitamente para fines no comerciales, en su totalidad o en parte, siempre que se indique debidamente la publicación de origen y el autor.



PRESENTACIÓN

En la serie Conexión América Latina, publicada por Plataforma Democrática, los lectores encontrarán ensayos sobre los cambios políticos, culturales y socioeconómicos que afectan a la calidad de la democracia en América Latina, si no a su propia existencia, ya sea en países específicos, en partes de la región o en la región en su conjunto.

Los textos están dirigidos al público interesado en los caminos y descaminos de América Latina: especialistas, académicos, periodistas, políticos, empresarios, activistas y ciudadanos que buscan comprender mejor los destinos de nuestra región.

¿Un “modelo Bukele” para América Latina?



Lucía Dammert¹

Bukele no es el primer líder latinoamericano en recurrir al discurso de mano dura para enfrentar la inseguridad y el crimen. Tras las experiencias de populismo punitivo en Estados Unidos a fines de los años 90, que se caracterizaron por medidas como el encarcelamiento masivo y la expansión de los poderes policiales, América Latina adoptó un discurso similar. Propuestas como la “pena de muerte para los criminales” o la “construcción de cárceles en islas o zonas remotas” se volvieron comunes. En la mayoría de los casos, estas propuestas se quedaron en el plano de la narrativa política electoral, sin generar cambios sustantivos en las políticas de seguridad. Lo que sí ocurrió fue un abultamiento del proceso legislativo, que se tradujo en el aumento de penas, la creación de nuevos tipos penales y una mayor flexibilización en el uso de la prisión preventiva.

En una región marcada por la generalizada sensación de poca efectividad de sus líderes, de incapacidad del sistema para enfrentar sus problemas cotidianos, de corrupción política y colusión económica, de un sistema donde los que gobiernan están preocupados de sus propias necesidades antes que las de la ciudadanía; la decepción con la democracia es esperable y en muchos casos entendible. El Latinobarómetro mostró que en el periodo 2010-2023 el porcentaje de latinoamericanos que está de acuerdo con el postulado “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” cayó de 63% a 48%. En Honduras, Paraguay o Gua-

¹ Profesora Titular, Departamento de Estudios Políticos. Universidad de Santiago de Chile.

temala, a alrededor de 70% de sus ciudadanos no les importaría tener un gobierno no democrático si es eficiente, lo que se podría vincular con sus altos niveles de inseguridad. Sin embargo, en Chile y Costa Rica, países tradicionalmente considerados como los más seguros de la región, 41,5% y 43,4% de sus habitantes, por eficiencia, podrían aceptar un gobierno no democrático.

Más allá de los constantes problemas de desigualdad, pobreza, discriminación, o los bajos niveles en la calidad educativa y cobertura de salud, son la criminalidad y específicamente la presencia de violencia homicida y criminalidad organizada los problemas que han concentrado la preocupación y frustración ciudadana en los últimos años. Esta es una coyuntura que el presidente de El Salvador Nayib Bukele ha sabido leer y aprovechar. De hecho, fue el mandatario más popular de América Latina el año 2023, reconocido por sus políticas de seguridad que generaron una drástica reducción de los homicidios en uno de los países más violentos del mundo.

El presidente Bukele ha ganado popularidad por su estilo de gobierno y su enfoque radical en la lucha contra el crimen y especialmente las pandillas en El Salvador. No es el primero que implementa este tipo de políticas, pero sin duda el más conocido por sus resultados de corto plazo. Una de las características más destacadas de su mandato es su férrea lucha contra las pandillas, implementando un régimen de excepción permanente que suspende algunas garantías constitucionales. Bukele ha hecho uso de las fuerzas armadas y la policía para realizar arrestos masivos y desplegar un sistema de seguridad muy visible. Su enfoque ha sido ampliamente aplaudido por sectores de la población que se sienten más seguros gracias a la reducción de homicidios y otros delitos como la extorsión. Sin embargo, organizaciones de derechos humanos y críticos internacionales han señalado la presencia de violaciones sistemáticas de



derechos, detenciones arbitrarias y el debilitamiento del sistema democrático.

A pesar de estas críticas, para muchos latinoamericanos el “modelo Bukele” (otrota conocido como mano dura) es una forma posible de enfrentar el fenómeno de las violencias y la criminalidad, que además se compara con décadas de iniciativas que han tenido poco o nulo impacto. Consideran que la democracia no les ha traído resultados positivos en sus vidas cotidianas o por lo menos evidentes, lo que permite pensar que intentar otro tipo de respuesta es necesario.

Pero el “modelo” es mucho más que estas iniciativas de seguridad. De hecho, diversos son los elementos que constituyen requisitos centrales para la aplicación de este tipo de medidas, que en su mayoría tienden a erosionar los pilares mismos del sistema democrático. Menos conocidos o difundidos por las redes sociales, estos otros elementos deben ser considerados para no solo tener una evaluación aquilatada de la propuesta en su conjunto, sino también para identificar sus posibles consecuencias.

El presente documento tiene por objetivo mostrar los diferentes elementos del llamado “modelo Bukele” no solo para relevar las profundas complejidades sobre la democracia salvadoreña y analizar sus dimensiones y consecuencias en los temas de criminalidad, sino también para considerar las posibles consecuencias de pensar en extender este modelo al resto de la región en el contexto político institucional que atraviesan la mayoría de los países. Es posible que en el mediano plazo muchos líderes consideren “oportuno” utilizar estas medidas para el debate político electoral, sin darse cuenta de que pueden terminar debilitando e incluso destruyendo el apoyo ciudadano al Estado de derecho y por ende dejando abiertas las puertas (y ventanas) para gobiernos autoritarios.

Los orígenes políticos

Los acuerdos de paz de 1992 pusieron fin a una guerra civil de doce años en El Salvador, que dejó más de 75.000 muertos y miles de desaparecidos. Tras la elección de 1994, ARENA (en el poder entre 1989 y 2009) y el FMLN (que gobernó de 2009 a 2019) se consolidaron como las principales fuerzas políticas del país, pero con una capacidad limitada para abordar problemas clave como la desigualdad, la corrupción y el crecimiento del crimen organizado. Esto dejó a los ciudadanos con una clara percepción de que la democracia enfrentaba serios desafíos. La polarización política profundizó el estancamiento, dificultando la capacidad de alcanzar acuerdos con el Congreso y obstaculizando la implementación de políticas a largo plazo.

En este contexto de desconfianza hacia las instituciones, la corrupción se convirtió en un fenómeno cada vez más visible. Durante los años posteriores a la guerra civil, los casos de malversación de fondos, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito comenzaron a emerger en los distintos niveles del gobierno, pero no fue hasta 2014 que los fiscales y tribunales comenzaron a investigar y castigar la corrupción. A partir de esa fecha se vieron involucrados en los procesos judiciales los últimos cuatro presidentes de El Salvador: Francisco Flores Pérez (1999-2004), Elías Antonio Saca (2004-2009), Carlos Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) (Kurylo, 2024). Todos políticos que formaban parte de ARENA y del FMLN.

Además, la exclusión social y económica se mantuvo, y en algunos casos se agravó. Acompañado de esto y de un constante proceso de migración y deportación de miles de jóvenes desde los Estados Unidos, nuevas formas de violencia emergieron, especialmente la relacionada con las pandillas, como la Mara Salva-



trucha (MS-13) y el Barrio 18. La falta de oportunidades económicas y la débil presencia del Estado en algunas áreas permitió que estas pandillas proliferaran, convirtiéndose en una de las principales amenazas para la seguridad del país. La violencia pandillera alcanzó niveles extremos, con homicidios masivos y extorsiones, lo que generó una constante crisis de seguridad.

Aunque ese descontento con los partidos tradicionales ayudó a pavimentar el camino para el éxito de Bukele, quien basó su campaña en la lucha contra la corrupción y en el rechazo a que “los mismos de siempre” siguieran gobernando, ese no fue su verdadero inicio en la política. Antes de ingresar a la política, Nayib Bukele se dedicaba al mundo empresarial. Fue dueño de una agencia de publicidad llamada Obermet, desde donde trabajaba en proyectos de marketing y comunicación, además de ser dueño de la distribuidora Yamaha en El Salvador y dedicarse por doce años junto a su padre, Armando Bukele, a realizar la publicidad política del FMLN (Grassetti, 2020).

El año 2012 fue elegido alcalde de Nuevo Cuscatlán representando al FMLN. Durante su gestión como alcalde, ganó reconocimiento por su enfoque en el desarrollo local, proyectos de infraestructura y su cercanía con la población, lo que lo impulsó a la política nacional y lo llevó a ser elegido alcalde de San Salvador el año 2015, consolidando su figura como un político joven, empresario y de centroizquierda. Sin embargo, en 2017 Bukele fue expulsado del FMLN luego de una serie de conflictos con las dirigencias del partido y en el marco de severos escándalos de corrupción del otrora movimiento guerrillero. Bukele aprovechó la situación para mostrarse como una víctima de la corrupción política y sostuvo que su expulsión fue motivada por su creciente crítica hacia el FMLN, al que acusaba de haberse alejado de los ideales revolucionarios y de no representar los intereses del pueblo. Su discurso antisistema se fortaleció, lo que eventualmente

lo llevó a formar su propio movimiento político, Nuevas Ideas. Sin embargo, para cumplir con las leyes electorales, se presentó bajo el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), una organización con una base electoral consolidada. Esto le permitió construir una campaña más sólida y amplia, aprovechando la infraestructura y el respaldo ya existente en GANU. Además, esta alianza le ayudó a proyectar una imagen de renovación y cambio frente a los partidos tradicionales, atrayendo a un electorado desencantado con el sistema político.

Su estrategia funcionó y ganó las elecciones presidenciales en primera vuelta con el 53% de los votos. Durante el discurso en su toma de posesión, evitó referirse directamente al conflicto armado que marcó gran parte de la historia de El Salvador y se enfocó en un mensaje que buscaba dejar atrás el pasado. Empezaba a mostrar una estrategia "anti-memoria" de la guerra, de los acuerdos de paz y las atrocidades que ocurrieron en esa etapa de la historia nacional.

Bukele en el poder: el modelo se empieza a construir

Bukele rechazó llevar a cabo un proceso de transición cuando asumió la presidencia, lo que marcó su postura confrontacional hacia los gobiernos anteriores y las fuerzas opositoras. Además, su alianza con el partido GANU, formado por disidentes de ARENA, le permitió acceder a sectores conservadores y contar con el apoyo del Ejército, lo que reforzó su enfoque en la seguridad.

Durante los primeros meses de su gobierno, Bukele destituyó a figuras vinculadas al FMLN, difundiendo estos actos a través de Twitter, lo que consolidó su popularidad. Al mismo tiempo, el



énfasis de su administración comenzó a desplazarse de las políticas sociales hacia un ambicioso y costoso plan de seguridad: el Plan Control Territorial. Este plan, que buscaba reducir los altos niveles de criminalidad en el país, necesitaba un financiamiento significativo, lo que llevó al presidente a solicitar un préstamo a un organismo multilateral de crédito de 109 millones de dólares para equipar y modernizar a la Policía Nacional Civil y a las Fuerzas Armadas en su lucha contra las pandillas.

Sin embargo, cuando intentó obtener la aprobación de este préstamo por parte de la Asamblea Legislativa, se encontró con una férrea resistencia de los partidos opositores que controlaban el Congreso. Ante esta situación, Bukele convocó a una sesión extraordinaria el 9 de febrero de 2020, en la que exigió la asistencia de los diputados para aprobar el financiamiento. La mayoría de los legisladores, sin embargo, se negó a asistir. Ante esta situación el presidente acompañado de soldados y policías armados, irrumpió en la Asamblea Legislativa. Ingresó al recinto y les dio una semana para aprobar el préstamo, insinuando que, de lo contrario, tomaría medidas más severas. Este acto fue calificado como un intento de golpe por los partidos de oposición, posteriormente la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional y ordenó al presidente respetar los límites establecidos por la ley.

Pero ese sería solo el inicio de las medidas autoritarias que aplicaría Bukele durante su mandato. Un mes después, en marzo de 2020, Bukele fue criticado por comportamientos autoritarios debido a varias medidas que implementó en su gestión de la crisis sanitaria. Iniciada la pandemia, decretó un estado de excepción amplio que le dio poderes para imponer restricciones a la libertad de movilidad. La cuarentena obligaba a las personas a quedarse en sus casas y se les amenazó con arresto si eran atrapadas afuera. Las fuerzas de seguridad realizaron patrullas y bloqueos estrictos, lo que provocó denuncias por el uso excesivo de la

fuerza y abuso de autoridad. Además, Bukele mostró un patrón de desacato a las resoluciones judiciales, ignorando órdenes de la Corte Suprema que buscaban poner fin a las detenciones arbitrarias y garantizar el respeto a los derechos humanos. Paralelamente, centralizó el poder, tomando decisiones de manera unilateral y minimizando el papel de la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial, mientras deslegitimaba a los opositores e instituciones que intentaban contrarrestar sus políticas. Estas medidas fueron vistas como excesivas y violatorias de derechos fundamentales, lo que generó tensiones entre su gobierno y las instituciones democráticas de El Salvador, así como con organizaciones de derechos humanos.

Sin embargo y aunque su manejo de la pandemia fue criticado, muchos ciudadanos valoraron su enfoque rápido y decidido frente a la crisis. La disminución de los contagios fue consecuencia de la disciplina de una población que respetó las medidas de seguridad y distanciamiento más que a las acciones autoritarias de Bukele. Asimismo, los parlamentarios criticaron al gobierno porque hubo contradicciones entre las cifras entregadas por los municipios y el sistema de salud, indicando que las cifras reales podrían ser hasta tres veces más altas que las oficiales. A pesar de todo lo anterior, las medidas estrictas, como los bloqueos y la militarización, fueron vistas como necesarias para controlar la propagación del virus, lo que ayudó a consolidar su imagen de liderazgo fuerte.

Su popularidad se vio además fortalecida cuando en febrero de 2021 su partido, Nuevas Ideas, y sus aliados obtuvieron la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, lo que le permitió destituir a los jueces de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general, y nombrar a personas leales a su gobierno. Asimismo, se deshizo una comisión internacional de investigación criminal que el mismo Bukele había creado pero

que comenzó a ser un problema cuando parte de sus funcionarios habían comenzado a ser investigados por corrupción y por un posible pacto con las pandillas MS13 y Barrio 18. Estos movimientos provocaron críticas de organismos internacionales, gobiernos extranjeros y defensores de los derechos humanos, que lo acusaron de llevar a El Salvador hacia un régimen autoritario. Aunque Bukele defendió las medidas como una forma de limpiar la corrupción en el sistema judicial, muchos reconocen todas estas medidas como claros pasos hacia la erosión de la democracia en el país. Se constituía así parte del llamado “modelo Bukele”.

Otro elemento clave del “modelo” es la reforma electoral de 2023, que buscó controlar la representación ciudadana. Esta reforma redujo el número de diputados en la Asamblea Legislativa y disminuyó el número de alcaldías de 262 a 44. Además, el régimen pasó a controlar el sistema electoral, cooptando a miembros clave del Tribunal Supremo Electoral, lo que consolidó su poder y limitó la competencia política. La elección del año siguiente ha sido criticada desde múltiples centros de investigación y especialistas por la evidente intromisión del gobierno en la campaña así como la limitación de los competidores. El mismo día de las elecciones y cuando aún no se había terminado de contar los votos, Bukele se declaró ganador con el 85% de los mismos. En su discurso dio por concluida la postguerra y también por destruida a la oposición política y los partidos tradicionales. Los resultados posteriores confirmaron su declaración inicial, dado que obtuvo 82,66 %, de los votos según los datos oficiales (Tribunal Supremo Electoral, 2024)² con un 52,6% de participación de la población. Logrando además 54 de los 60 escaños de diputados, con lo que la mayoría en la Asamblea quedó asegurada.

2 Tribunal Supremo Electoral (2024a): «El Organismo Colegiado informa los resultados oficiales de la elección presidencial 2024» (en línea). Recuperado de: <https://www.tse.gob.sv/noticia/2024/El-Organismo-Colegiado-informa-los-resultados-oficiales-de-la-elecci%C3%B3n-presidencial-2024> (último acceso 21 de marzo de 2024).

Otro componente central del modelo es su uso estratégico de redes sociales. Durante la elección de 2019, Bukele se centró en la necesidad de abandonar la “tradicional y corrupta política” principalmente con el uso de redes sociales, presentándose como un líder sin una ideología política clara. Durante su campaña, popularizó el lema “El dinero alcanza cuando nadie roba” y el hashtag #DevuelvanLoRobado. Se proyectó con una imagen juvenil y aprovechó su experiencia en marketing y redes sociales para captar la atención de una generación que no vivió la guerra civil y que estaba cansada de los partidos tradicionales. En el escenario salvadoreño, pero también latinoamericano, Bukele se presenta como un líder con una notable capacidad de desarrollo de sofisticadas estrategias de comunicacionales en su país y en el mundo. Desde un inicio ha usado las redes sociales para mostrarse como un personaje “genial, juvenil, moderno, humorístico y relajado”, generando un ejército de “nayibelievers” (Bull, 2023).

En este ejercicio es fundamental reconocer que el proceso de militarización de la respuesta gubernamental a los problemas de seguridad ha estado acompañado por el uso del hashtag #Naciondeheroes, que resalta constantemente el rol de las Fuerzas Armadas. Esta imagen es reforzada no solo por el liderazgo personal del presidente, sino también por los símbolos utilizados en las comunicaciones oficiales y la elección de escenarios para las principales acciones públicas presidenciales. Un ejemplo claro de este enfoque es la vestimenta militar elegida por Bukele al inicio de su segundo mandato, evocando al expresidente Gerardo Barrios, conocido por su estilo militar innovador y su vínculo con la producción de café. Todos estos elementos forman parte del discurso del presidente Bukele, consolidando la narrativa de una nación donde las Fuerzas Armadas juegan un papel central en la resolución de los desafíos de seguridad del país.

Seguridad por libertad

La reducción de homicidios en El Salvador suele atribuirse exclusivamente a las políticas de seguridad implementadas por Bukele, especialmente bajo el régimen de excepción y el plan de control territorial. Sin embargo, la tendencia a la baja en los homicidios ya se había comenzado a observar antes de que asumiera el poder en 2019.

De hecho, en el periodo 2015-2018, los homicidios en El Salvador disminuyeron significativamente, pasando de 107 a 53 por cada 100.000 habitantes (InSight Crime, 2020). Lo que Bukele ha hecho es intensificar esta tendencia, utilizando medidas extremas y controversiales como encarcelamientos masivos y la militarización de la seguridad, pero principalmente porque una vez en el cargo optó por negociar con las maras: a cambio de beneficios para los pandilleros encarcelados, protección contra la extradición, vigilancia menos estricta y otras concesiones, los principales grupos criminales del país –Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18 Revolucionarios y Barrio 18 Sureños– acordaron mantener la violencia homicida al mínimo (Meléndez-Sánchez & Vergara, 2024).

Sin embargo, a finales de marzo de 2022, El Salvador experimentó una abrupta ola de violencia pandillera que desató una crisis de seguridad sin precedentes. Tras el colapso de las negociaciones con la MS-13³, esta pandilla llevó a cabo una serie de ataques coordinados, resultando en la muerte de 87 personas en apenas 72 horas, de las cuales 62 fueron asesinadas el 26 de marzo, el día más violento registrado en décadas. El gobierno implementó un giro radical hacia políticas de mano dura.

3 Cabe destacar que el Presidente Bukele ha negado categóricamente la posibilidad de este proceso de pacto o negociación con las pandillas.

Así, la mayoría parlamentaria de Bukele aprobó rápidamente un régimen de excepción, que suspendió formalmente varios derechos constitucionales y garantías de debido proceso. Este estado de emergencia permitió a las fuerzas de seguridad llevar a cabo arrestos sin necesidad de órdenes judiciales, interceptar comunicaciones privadas y restringir la libertad de movimiento sin las garantías normales. También se suspendió el derecho a contar con un abogado defensor, y las autoridades pudieron ocultar información esencial tanto a los detenidos como a sus abogados. Aunque el régimen de excepción fue inicialmente válido por treinta días, ha sido renovado de manera mensual desde su implementación, extendiendo así sus efectos.

Para enfrentar a las pandillas, el gobierno emprendió una política de arrestos masivos, con el objetivo de dismantelar a estas organizaciones al encarcelar a sus miembros, colaboradores e incluso a sus familias y conocidos. En los dos años siguientes, se realizaron más de 78.000 arrestos (más del 1% de la población total del país). En respuesta al creciente número de detenidos, el gobierno inauguró en enero de 2023 el Centro de Confinamiento de Terrorismo (CECOT), una megacárcel de máxima seguridad diseñada para albergar a esta población carcelaria en expansión. Además, se implementaron reformas legales punitivas que endurecieron las pautas de sentencia, redujeron la edad de responsabilidad penal para delitos relacionados con pandillas, permitieron juicios masivos y prohibieron la difusión de mensajes de pandillas, incluyendo a los medios de comunicación.

Ahora bien, efectivamente la represión dio resultados. Las tasas de homicidios y extorsiones disminuyeron a niveles históricos durante el gobierno de Bukele y es probablemente la razón por la cual ha mantenido su aprobación por sobre el 90%. Sin embargo, y si bien los homicidios disminuyeron de manera drástica, El Salvador no es el país más seguro del hemisferio occidental, como



afirmó Bukele en su reciente entrevista con la revista *Time*. La razón de esto responde principalmente a que el gobierno ha estado subestimando los homicidios en hasta un 47% (Giles, 2024). En mayo de 2021, el gobierno de Bukele comenzó a cambiar formalmente la manera en que contaba los homicidios: comenzó a excluir el descubrimiento de fosas clandestinas en la cuenta total de homicidios en el país.

Desde principios de 2021, se han encontrado al menos 171 fosas comunes no registradas en El Salvador (68 en 2021, 43 en 2022 y 60 en 2023), las cuales no se han incluido en las estadísticas nacionales de homicidios. Además, en abril de 2022, apenas días después de que Bukele instaurara el régimen de excepción, el gobierno empezó a excluir las muertes ocurridas en enfrentamientos con la policía o el ejército, clasificándolas como “agresiones ilegítimas” y, por lo tanto, fuera del conteo de homicidios intencionales. Desde entonces, 122 personas han sido asesinadas en estos enfrentamientos (92 en 2022 y al menos 30 en 2023) (Human Rights Watch, 2023). Según datos de Socorro Jurídico Humanitario, en los dos años de represión, 91 personas han muerto en prisión, convirtiendo el homicidio en la principal causa de muerte en el sistema penitenciario. En este contexto y aunque Bukele afirmó que en 2023 los homicidios se redujeron a 154, con una tasa de 2,4 por cada 100.000 personas, los datos sugieren que el número real de homicidios fue de 288 y la tasa real de 4,5, lo que representa una subestimación del 47% (Giles, 2024).

Pero las contradicciones y la opacidad de los datos no son el único problema del modelo. A pesar de haber creado una megacárcel con capacidad para 40.000 personas, el resto de las cárceles de El Salvador continúan funcionando en condiciones de hacinamiento, usando el doble de su capacidad. En este contexto, ha habido múltiples informes de abusos y violencia contra presos, donde se incluyen torturas con electrocuciones, malnutrición y

muertes como consecuencia del hacinamiento y el excesivo uso de la fuerza (Papadovassilakis, 2023). A estas críticas, el presidente Bukele contesta en la entrevista a la revista *Time* en agosto del 2024: “Un ejemplo, los organismos internacionales como tú mencionabas, Human Rights Watch, Amnesty International, etcétera, mencionan que ha habido más de 300 muertes en las cárceles, 300 y pico, 308 desde que inició el régimen de excepción. El régimen de excepción inició en marzo del 2022, es decir, ya pasaron dos años y tres meses, puesto a eso estamos hablando de más o menos 140 muertes por año. 140 muertes por año en una población carcelaria de más de 100.000 presos es una tasa a niveles latinoamericanos bajísimas [sic] e incluso más baja que la de Estados Unidos”.

Además, a fines de agosto de 2023, un total de 1.082 menores (918 niños y 164 niñas) detenidos durante el régimen de excepción fueron enviados a detención provisional, incluyendo a 21 menores de entre 12 y 13 años (Human Rights Watch, 2023). Esta situación fue facilitada por una ley aprobada en marzo de 2022 que redujo la edad de imputabilidad penal de 16 a 12 años para los niños y niñas acusados de delitos relacionados con pandillas. Este ajuste en la ley ha permitido encarcelar a menores de edad bajo condiciones extremadamente duras, exacerbando aún más las preocupaciones sobre los abusos y la falta de protección adecuada para los jóvenes en el sistema penal. Los arrestos arbitrarios han sido generalizados y han significado un alto costo para los derechos humanos y las libertades individuales. En este contexto, El Salvador acumula la tasa de encarcelamiento más alta del mundo.

Pero el presidente Bukele maneja muy bien su capacidad de comunicación política internacional. En su entrevista a *Time* en agosto 2024 dijo: “Yo nunca esperaba ser el referente en la mano dura. Yo siempre he pensado que las sociedades avanzan porque hay un tratamiento integral en los problemas. Es decir, yo sé y nunca

he estado en contra de eso, de hecho, lo he dicho, de que la delincuencia nace por un montón de factores, generalmente sociales. En el caso de El Salvador, teníamos problemas de falta de oportunidades, un problema de destrucción del tejido social. La gran mayoría de los pandilleros entraron a la pandilla por ausencia de familia, ausencia de oportunidades, presión social de entrar. Luego una vez adentro tenían presión de matar. Luego de matar a la primera persona se desensibilizan, ya matan a la segunda y luego matan a la tercera”. Discurso muy similar e incluso más preventivo que la mayoría de presidentes de la región en la actualidad. Claro que posteriormente reconoce que se requiere estado de excepción, poder policial y la necesidad de encarcelar a todos aquellos que son considerados miembros de las pandillas e incluso algunos de sus cercanos. En este sentido, para levantar el estado de excepción deberían sumar entre 3.000 y 4.000 personas más detenidas para “asegurar la desarticulación de las maras”.

¿Queremos esto?

La internacionalización del modelo es un hecho evidente. El mismo presidente Bukele afirma: “Hace poco firmamos un acuerdo con el Gobierno de Argentina, hemos recibido solicitudes de apoyo de diferentes tipos de otros gobiernos. Nosotros estamos para apoyar en lo que sea. Por ejemplo, el control de las cárceles creo que es algo muy básico para cualquier país”. Más que eso, en la quinta edición latinoamericana de la Conferencia de Política de Acción Conservadora realizada en Brasil en julio del 2024 (el mayor foro de movimientos de derecha del mundo), la política de seguridad fue aplaudida y reconocida por los asistentes cuando el ministro de Justicia y Seguridad de El Salvador, Gustavo Villatoro expuso sus principales resultados. Afirmó “Le hemos dicho a todos los amigos de América Latina que nuestra experiencia está a disposición y que es un libro abierto, y ya he-

mos recibido delegaciones de Perú, Argentina, Panamá, Guatemala y Honduras”.

Estas afirmaciones sustentan los múltiples viajes realizados por funcionarios de diversos países a conocer el CECOT y/o las políticas de seguridad. Posiblemente es la ministra argentina de Seguridad, Patricia Bullrich, la que recibió más atención en una visita que contó incluso con la presencia del presidente Bukele, en junio de 2024. Visita que se originó después de una clara declaración de apoyo el día siguiente de la elección de febrero 2024, cuando la ministra dijo “Nos interesa adaptar el modelo de Bukele”.

Pero no es la única. Sin la presencia del presidente, el ministro de Justicia del Perú confirmó la implementación de estrategias inspiradas en la experiencia de El Salvador para enfrentar el incremento de la delincuencia en su país. A pesar de posteriores debates internos, múltiples son las declaraciones que reconocen el interés de la presidenta Boluarte de copiar el modelo. Proceso que se vincula con reconocimientos previos a la necesidad de una mano dura en el Perú, como la realizada por el primer vicepresidente del Congreso en el año 2023, Hernando Guerra García, que señaló que su país no necesitaba de un Bukele “sino de dos” para enfrentar la inseguridad.

El modelo de seguridad del presidente Bukele en El Salvador, a pesar de su aparente éxito inicial, presenta limitaciones importantes que cuestionan su viabilidad como modelo replicable en otros países. En primer lugar, las políticas de mano dura que han tenido éxito en un contexto específico no garantizan resultados similares en otros entornos debido a las diferencias en contexto, historia y estructura social. Más allá de las declaraciones públicas de interés por usar el modelo, en países como Honduras y Ecuador se han adoptado medidas similares desde 2022, de-

mostrando que replicar el “modelo Bukele” no siempre produce los mismos efectos positivos.

En Honduras, aunque se implementaron medidas severas contra las pandillas, la represión ha sido menos efectiva y, en algunos casos, ha exacerbado la violencia en lugar de reducirla. La extensión limitada y la menor intensidad de la represión en comparación con El Salvador han llevado a resultados mixtos, con un aumento en la violencia y la extorsión en lugar de la disminución esperada. En Ecuador, el presidente Noboa, enfrentando una crisis de seguridad aguda, también intentó implementar un enfoque similar, pero los grupos criminales se adaptaron rápidamente, aumentando las extorsiones y ataques, y evidenciando que el modelo no ha logrado erradicar la violencia ni restaurar la estabilidad.

Cabe considerar también que los pactos con las maras en El Salvador no son una medida nueva. Las experiencias anteriores resultaron en la aparición de pandillas con un nivel de organización y sofisticación mucho más alto. En 2012, durante el gobierno del FMLN, se implementó un pacto con las pandillas conocido como “La Tregua”. Este acuerdo permitió el traslado de más de 30 líderes de estructuras criminales desde cárceles de máxima seguridad a penales comunes, con el objetivo de que recuperaran el control y la comunicación con sus subordinados en las calles. Este pacto inicialmente llevó a una reducción temporal de la violencia, pero su éxito fue momentáneo. La Tregua se desmoronó durante las elecciones presidenciales de 2014, cuando el candidato Salvador Sánchez Cerén se alejó de esta estrategia para ganar popularidad. Su decisión de renunciar a la tregua y su enfoque en otras políticas condujeron a un aumento significativo en la violencia. En 2015, El Salvador vivió su año más violento, con una tasa de homicidios de 103 por cada 100.000 habitantes. Esta experiencia subraya cómo la política de mano dura puede

ser insostenible y cómo los cambios en el liderazgo y en las estrategias gubernamentales pueden tener un impacto considerable en los niveles de violencia.

Bukele sabe leer el contexto político, de eso no hay duda. En una época marcada por la información parcializada, las noticias de corta duración y la supuesta conversación directa entre el líder y la ciudadanía, Bukele se mueve con maestría. No sólo en El Salvador, donde sus mensajes de X diciendo “un día sin homicidios” se viralizan hasta el infinito sin mayor detalle ni capacidad de revisión, dado que los datos oficiales son profundamente opacos. De igual forma, los reels y videos propagandísticos del CECOT parecen mostrar el total control sobre el sistema carcelario, su capacidad de limitación de la violencia entre los pandilleros y la necesaria muestra de castigo (poca comida, poca ropa, limitadas condiciones de vida). Han tenido tanto éxito que varios líderes políticos latinoamericanos han incluso viajado para tener su foto propia, cuando no afirmado que su país, ciudad o municipio merece “un Bukele local”. La marca, más que el modelo, está profundamente enraizada en un contexto donde la percepción de ineficiencia y corrupción son profundos. Pareciera entonces que no es solo una necesidad de efectivamente terminar con la delincuencia sino más bien esa narrativa se presenta como un chivo expiatorio de un descontento aún mayor con los partidos políticos tradicionales, con los liderazgos, con las elites y con el sistema que parece sostenerlos: la democracia.

En el contexto del liderazgo de Bukele en El Salvador, se puede observar una erosión significativa de los principios democráticos y del Estado de derecho. Su enfoque en la seguridad ha involucrado el uso indiscriminado de la fuerza y la violencia, que ha sido ampliamente respaldado por una sociedad que, a veces, ve estas medidas extremas como un mal menor frente a la delincuencia. Este fenómeno refleja una peligrosa tendencia hacia la justifica-

ción de la violencia y el autoritarismo, un camino que fortalece el deterioro de las normas democráticas fundamentales.

Además, la idea del partido hegemónico y la victoria electoral como único elemento de definición democrática presentan enormes desafíos. Como dijo el presidente Bukele a la revista *Time*: "Yo creo que un partido único impuesto por legislación, no es compatible con la democracia, pero cuando hay un partido hegemónico, como es el caso nuestro [...], la definición correcta sería partido hegemónico, muy hegemónico. Tenemos el 90% de las sillas en el congreso y el 95% con los aliados, la oposición tiene el 5%, tres diputados de 60. Es un partido sumamente hegemónico, casi único, pero la diferencia es que ha sido 100% democrático". El olvido de la importancia de la separación de poderes, la transparencia en la información, los controles y balances y la competencia política ha permitido la consolidación de una visión reduccionista de la democracia, centrada únicamente en los resultados electorales.

Los latinoamericanos están agobiados por múltiples problemas que limitan su calidad de vida, ponen en duda su futuro y aumentan su generalizada desconfianza en las personas y las instituciones. La sensación de corrupción, ineficiencia y lentitud por parte de las principales instituciones públicas está en la base del descontento ciudadano, pero cuando la amenaza es la violencia y la efectiva limitación de la vida por el miedo al delito, la frustración busca acción. Es así como la mayoría de los latinoamericanos expresan su preocupación y ansiedad frente a la sensación de descontrol y caos que trae la presencia de pandillas, de extorsiones cotidianas, de venta de drogas, de control de los espacios públicos, así como la percepción de instituciones policiales incapaces de enfrentar estos problemas y una justicia considerada lenta y poco efectiva.

Esta preocupación no ha encontrado verdadera capacidad de gestión pública sostenida en ningún país de la región. Los conceptos de prevención o rehabilitación han ido desapareciendo del lenguaje de la política pública mientras que la militarización, el aumento de penas y el encarcelamiento han ganado un lugar central. Sin importar la ideología, prácticamente todos los gobiernos de la región han adoptado retóricas y acciones de mano dura para ofrecer algún tipo de respuesta a las demandas ciudadanas. En algunos casos, esta retórica ha fomentado actos de justicia por mano propia, la consolidación de esquemas paramilitares o parapoliciales de autodefensa, y un profundo proceso de privatización de la seguridad.

El "modelo Bukele" no es un escalón más en esta estrategia de seguridad pública, sino un salto en un proceso de desmantelamiento del Estado de derecho. Reconocer esta diferencia debería generar dos caminos urgentes. Por un lado, potenciar respuestas de política pública de control y prevención del crimen sólidas y basadas en evidencias, que permitan la toma de decisiones con un sostenido apoyo político del más alto nivel, con la consolidación de logros tempranos, pero también la instalación de procesos de cambio de mediano y largo plazo. Por otro lado, el debate político debe asumir la responsabilidad de evitar consolidar el proceso de deterioro en el apoyo ciudadano a la democracia en su sentido más amplio. Reconocer que amplificar propuestas de política pública sin resultados claros, competir por quién construye la cárcel más grande o coquetear con mayores procesos de militarización y la limitación de los controles necesarios sobre las instituciones del sistema de justicia criminal, conlleva consecuencias y responsabilidades estructurales para las ya frágiles democracias latinoamericanas.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2020). En el combate al COVID-19 no hay cabida para los autoritarismos. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/en-el-combate-al-covid19-no-hay-cabida-para-los-autoritarismos/>
- Bergengruen, V. (2024). Entrevista al presidente Nayib Bukele: "How Nayib Bukele's 'Iron Fist' Has Transformed El Salvador". Time. <https://time.com/7015751/entrevista-presidente-nayib-bukele/>
- Carta abierta a Nayib Bukele, presidente de El Salvador, de parte de organizaciones internacionales (Carta, 3 de mayo de 2020). <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/2234/2020/es/>
- Dammert, L. (2023). El «modelo Bukele» y los desafíos latinoamericanos. Nueva sociedad, 308, 4–15.
- El País. (2022, 4 agosto). Las fosas comunes de El Salvador y los números del terror. El País. <https://elpais.com/america/internacional/2022-08-04/las-fosas-comunes-de-el-salvador-y-los-numeros-del-terror.html>
- Giles, J. (2024, 8 agosto). El Salvador has undercounted homicides under Bukele. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2024/08/08/el-salvador-bukele-crime-homicide-prison-gangs/>
- Grassetti, J. (2022). El discurso político de Nayib Bukele en Twitter. Cuadernos Del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación, 112, 245–269. <https://doi.org/10.18682/cdc.vi112.4102>

- Human Rights Watch (2023). El Salvador: Filtración de base de datos apunta a abusos a gran escala. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2023/01/27/el-salvador-filtracion-de-base-de-datos-apunta-abusos-gran-escala>
- Kurylo, B. (2024). Corrupción en El Salvador: el doble juego de Bukele. Nueva Sociedad. Democracia y Política En América Latina. <https://nuso.org/articulo/310-corrupcion-en-el-salvador-el-doble-juego-de-bukele/>
- Meléndez-Sánchez, M., & Vergara, A. (2024). The Bukele Model: Will It Spread? *Journal of Democracy*, 35(3), 84–98. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a930429>
- Papadovassilakis, A.(2024, 9 febrero). Mantener las cárceles a raya. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/mantener-carceles-raya/>



Realización

F U N D A Ç Ã O
F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O

Apoyo

