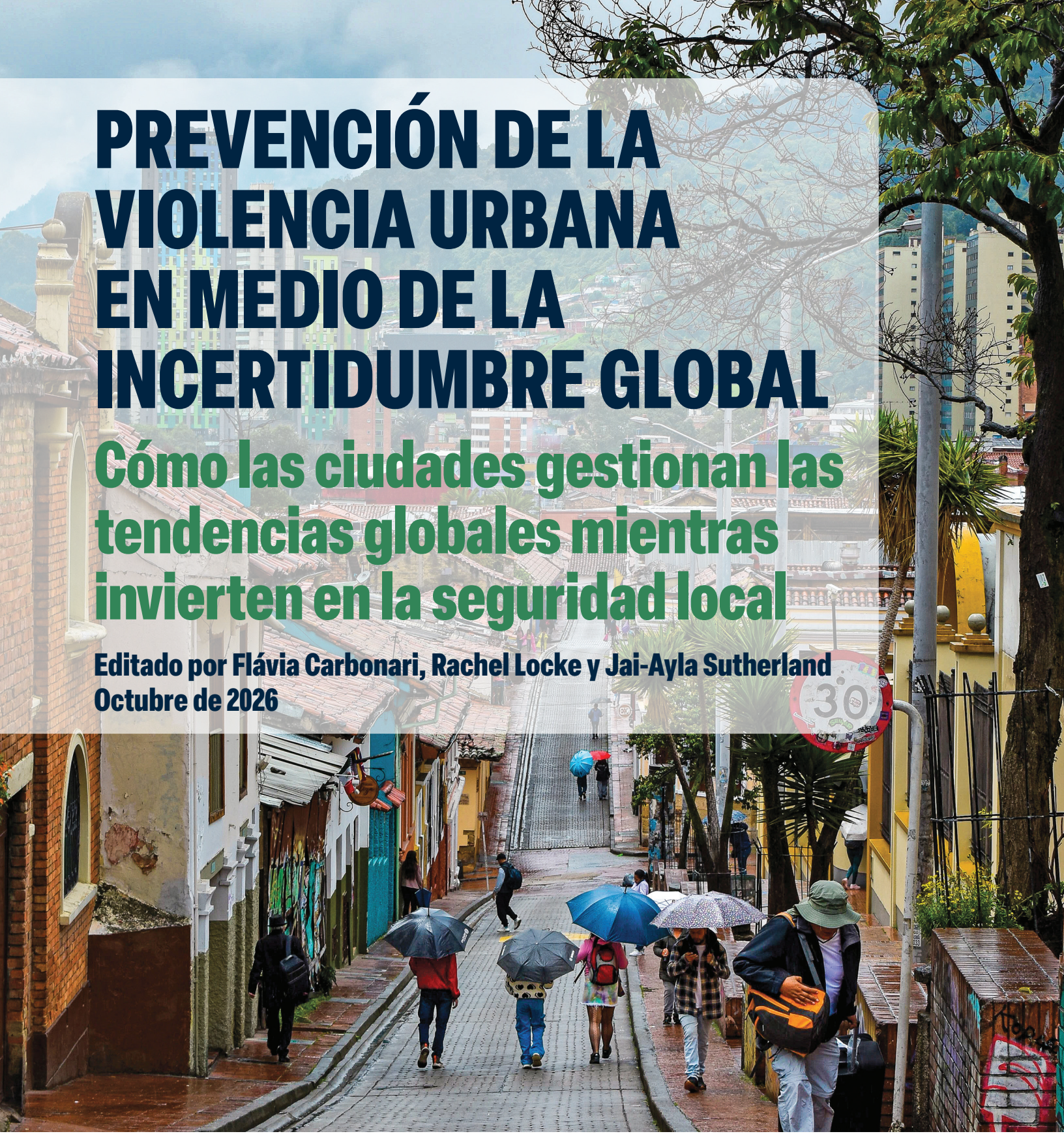
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA URBANA EN MEDIO DE LA INCERTIDUMBRE GLOBAL

Cómo las ciudades gestionan las tendencias globales mientras invierten en la seguridad local

Editado por Flávia Carbonari, Rachel Locke y Jai-Ayla Sutherland

Octubre de 2026



peace
IN OUR CITIES

Sobre las editoras

Flávia Carbonari



Flávia Carbonari es una especialista en desarrollo internacional con 20 años de experiencia trabajando con bancos de desarrollo, gobiernos y sociedad civil en América Latina, África y Asia del Este, liderando el diseño e implementación de iniciativas de inversión, investigación y políticas centradas en la prevención de la violencia e inclusión social. Actualmente es asesora experta y enlace de miembros para Peace in Our Cities (Paz en Nuestras Ciudades), consultora senior de World Bank desde 2007, y asesora experta de Halving Global Violence Task Force. Ha impartido cursos de posgrado y grado sobre prevención de la violencia urbana en universidades de Argentina y en NYU Buenos Aires, y ha sido investigadora no residente en el Chicago Council on Global Affairs. Actualmente vive en Argentina y tiene experiencia trabajando en el continente americano y África.

Rachel Locke



Rachel Locke es cofundadora y directora de Peace in Our Cities, una red de 100 ciudades y organizaciones globales que trabajan para prevenir y reducir la violencia grave mediante estrategias basadas en la evidencia y los derechos. Anteriormente fundó y dirigió el Laboratorio de Violencia, Desigualdad y Poder (VIP Lab) en el Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de dirigir el VIP Lab, Rachel fue Jefa de Investigación para la prevención de la violencia en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Directora de Intervenciones Internacionales en la Red Nacional para Comunidades Seguras en John Jay College y Asesora Principal de Políticas en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Rachel dirige deliberadamente su atención a la interconexión entre diversas formas de violencia—desde la guerra hasta la violencia motivada por el crimen, la violencia interpersonal y la violencia política—y cuenta con un sólido historial en impulsar y mantener iniciativas que buscan nuevas soluciones a problemas complejos. Rachel tiene una maestría en asuntos internacionales de Columbia University y ha publicado ampliamente sobre prevención, violencia política, conflictos y crimen organizado transnacional.

Jai-Ayla Sutherland



Jai-Ayla Sutherland es Oficial de Programa para violencia masiva y atrocidades en el Stanley Center for Peace and Security, donde apoya los esfuerzos para prevenir la violencia estructural y aguda trabajando con representantes del gobierno y la sociedad civil. Su trabajo se centra principalmente en el papel de las ciudades, tanto a nivel local como internacional, en la implementación de estrategias de prevención basadas en la evidencia. Su equipo forma parte de la secretaría de la red Peace in Our Cities, una red global de ciudades y organizaciones que colaboran para reducir la violencia en el ámbito municipal. Posee una maestría en seguridad internacional de la Escuela Josef Korbel de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver y una licenciatura en relaciones internacionales de la Universidad del Sur de California.

Para obtener más información, donar o unirse, por favor comuníquese al correo info@peaceinourcities.org o visite www.peaceinourcities.org.

Foto de portada: las calles de La Candelaria, Bogotá, Colombia. 05/2025. Adobe Stock.

Índice

Sobre los editores 2

Introducción 5

Prevención de la violencia urbana en medio de la incertidumbre global: cómo las ciudades abordan las tendencias globales y a la vez invierten en la seguridad local

Por Rachel Locke, Jai-Ayla Sutherland y Flávia Carbonari

Capítulo 1 19

Ciudades bajo presión:
Implementar soluciones integradas para la paz urbana

Por Enrique Betancourt

Capítulo 2 34

El crimen organizado como gobernanza urbana: cómo gobiernan los grupos criminales las ciudades y qué pueden hacer los gobiernos locales

Por Santiago Tobón

Capítulo 3 51

Bajo ataque: el impacto duradero de la violencia política y cómo las ciudades están contrarrestando

Por Rachel Locke

Capítulo 4 68

Prevención de la violencia urbana potenciada por la tecnología en la era de la IA

Por Luisa Portugal

Capítulo 5 82

Potenciando el sistema judicial para reducir la violencia en las ciudades en tiempos de incertidumbre global y transformaciones tecnológicas

Por Juan Camilo Cock Misas

Capítulo 6 103

Confianza entre la policía y la comunidad en espacios urbanos en disputa:
Dificultades y lecciones de política pública

Por Patrick Mutahi

Capítulo 7 115

Urbanización depredadora: terrenos urbanos y viviendas como objetivos para grupos armados y mafias

Por Antônio Sampaio

Capítulo 8 135

Cambio climático, seguridad urbana y violencia: lo que los líderes municipales deben saber

Por Jessica Varat

Sobre Peace in Our Cities 149



“Las ciudades son lugares de conexión, de innovación e imaginación. Son notables por su densidad tangible de personas, infraestructura y comercio, pero también por la densidad intangible de ideas, narrativas y creencias. La forma en que las personas se mueven por las ciudades influye no solo en el comercio y la producción, sino también en su sentido de pertenencia, seguridad y cohesión. Como lugares de interacción constante y hogar de la mayoría de la población mundial, las ciudades gestionan constantemente la complejidad de las interacciones que se encuentran dentro de sus fronteras.”

Ammán, Jordania, noviembre de 2021: Foto: Adobe Stock

INTRODUCCIÓN

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA URBANA EN MEDIO DE LA INCERTIDUMBRE GLOBAL

CÓMO LAS CIUDADES ABORDAN LAS TENDENCIAS GLOBALES Y A LA VEZ INVIERTEN EN LA SEGURIDAD LOCAL

Por Rachel Locke, Jai-Ayla Sutherland y Flávia Carbonari

Las nuevas tecnologías, el auge del autoritarismo, el cambio climático y el debilitamiento del sistema multilateral amenazan la seguridad en todos los niveles. Las ciudades serán las primeras en sentir estos cambios globales. Este compendio ayuda a los líderes municipales a responder a estas tendencias mientras implementan enfoques basados en evidencia para la prevención de la violencia en una variedad de factores relacionados con la seguridad, como la violencia política, el crimen organizado, el acceso a la justicia y políticas justas de vivienda y tierras.

Las ciudades son lugares de conexión, de innovación e imaginación. Son notables por su densidad tangible de personas, infraestructura y comercio, pero también por la densidad intangible de ideas, narrativas y creencias. La forma en que las personas se mueven por las ciudades influye no solo en el comercio y la producción, sino también en su sentido de pertenencia, seguridad y cohesión. Como espacios de interacción constante y hogar de la mayoría de la población mundial, las ciudades gestionan constantemente la complejidad de las interacciones que ocurren dentro de sus fronteras.

Si bien las ciudades tienen sus propios ecosistemas únicos, también están conectadas e influenciadas por sus entornos más amplios, áreas circundantes, gobernaciones subnacionales, dinámicas nacionales y tendencias globales. Las redes urbanas desempeñan un papel importante para ayudar a las ciudades a comprender las implicaciones locales de estos contextos más amplios y a influir en ellos a su vez. Para una red centrada específicamente en apoyar a las ciudades para prevenir la violencia y construir la paz, esta interacción no solo requiere conciencia, sino también un análisis activo, planificación y fortalecimiento de capacidades.

Peace in Our Cities es una red impulsada por sus miembros enfocada en apoyar a las ciudades a reducir y prevenir significativamente formas graves de violencia. Los cambios geopolíticos globales actuales están impactando significativamente la dinámica del crimen y la violencia y la forma en que los gobiernos de todos los niveles responden. La seguridad pública está tanto muy localizada como muy influenciada por las tendencias globales. Tomemos, por ejemplo, cómo el flujo de armas entre países afecta a la dinámica de violencia local. Pero aunque las tendencias globales impactan significativamente a nivel de ciudad, donde vive la mayoría de la población, la capacidad de las ciudades para influir en esas tendencias, especialmente en lo que respecta a las dinámicas de violencia, ha sido históricamente más débil que la de los gobiernos nacionales comparables. Eso significa que el flujo de influencia se mueve con mayor fuerza en una dirección que en la otra.

Sin embargo, esta situación no debe conducir a la apatía. En cambio, revela una oportunidad para un nuevo enfoque. Este enfoque eleva a las ciudades para que tengan una voz más fuerte y clara en la toma de decisiones globales y para fortalecer el multilateralismo local en la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible posterior a 2030, y empodera y alienta a los actores urbanos a integrar de manera más deliberada las dinámicas externas en la planificación interna y la formulación de políticas públicas.

Este compendio tiene como objetivo identificar y compartir estas estrategias en el marco de una discusión más amplia sobre cuatro tendencias globales, para ayudar a los aliados urbanos a replantear su propia arquitectura de prevención de la violencia de manera que responda al momento actual.

Avanzando en la paz y la seguridad en el contexto actual: contextualización del compendio

El tamaño, el poder y el potencial de las ciudades han ido creciendo de forma constante durante los últimos dos siglos. Pero no fue hasta 2007 cuando la población mundial de habitantes urbanos superó por primera vez en la historia a la población mundial de habitantes rurales.[1] Es importante recordar que a lo largo de casi toda la historia humana, la mayoría de las personas se congregaron en pequeñas comunidades.

Hoy en día existen más de 34 megaciudades, es decir, ciudades con más de 10 millones de habitantes, lo que supera la población de muchos estados-nación. Pero una ciudad no necesita ser "mega" para ejercer influencia. Ginebra es ampliamente reconocida como un municipio de influencia global, pero cuenta con menos de 300.000 habitantes. Independientemente del tamaño, lo que la mayoría de las ciudades tienen en común es su densidad—de cosas tangibles e intangibles—y cierto grado de autogobierno. Más de 4 mil millones de personas en todo el mundo llevan hoy una vida urbana, lo que hace que el ecosistema particular de las ciudades sea crucial para determinar si la mayoría de la humanidad vive en paz o está expuesta a la violencia.

Sabemos que las ciudades no son inmunes al entorno más amplio, y el mundo enfrenta una serie de tendencias que están trastocando sistemas y supuestos establecidos sobre la gobernanza humana, la existencia y la convivencia. Este compendio resalta cuatro tendencias específicas que Peace in Our Cities ha identificado como de particular impacto y relevancia en los esfuerzos locales para salvaguardar la seguridad ciudadana y la seguridad pública en ciudades a nivel mundial. Estas tendencias fueron seleccionadas a partir de dos fuentes superpuestas. Primero, análisis realizados por instituciones como el Foro Económico Mundial y otras.[2] Segundo, tendencias que demuestran una influencia significativa en la dinámica local de la violencia, como destacan los miembros de Peace in Our Cities.

Las cuatro tendencias identificadas a través de este proceso son:

1. El avance de sistemas autoritarios de gobierno.
2. La rápida y en gran medida no regulada revolución tecnológica, incluyendo el avance de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático.
3. Los impactos cada vez más descontrolados y crecientes del cambio climático.
4. El debilitamiento y desmantelamiento del sistema multilateral.

Comenzamos definiendo un marco de referencia sobre lo que se entiende exactamente por estas tendencias y sus impactos generales en la seguridad y la violencia en el mundo de hoy.

El auge del autoritarismo

La democracia en todo el mundo está en declive. A nivel mundial, hemos vuelto a niveles previos a 1978, según el Informe sobre la Democracia 2026 del Instituto V-Dem. Hoy en día, el mundo comprende 92 autocracias y 87 democracias, y el 74 por ciento de la población vive ahora en autocracias. Solo el 7 por ciento vive en democracias liberales.[3] En América Latina, menos de la mitad—el 48 por ciento—de los encuestados manifestaron preferencia por la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, lo que representa el nivel más bajo de apoyo jamás registrado.[4] El declive de los sistemas democráticos no se debe únicamente al voto o a los procesos electorales. También se trata de desmantelar las instituciones esenciales para las democracias consolidadas, incluyendo la prensa libre, el debido proceso, el respeto al Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, una sociedad civil próspera, avances en la participación política y más. Estas tendencias tienen importantes implicaciones para la seguridad y protección.

En todo el mundo, líderes con tendencias autocráticas están utilizando narrativas de crimen y violencia, o miedo, para reforzar su propia base de poder. Como escribe Robert Muggah: "Los políticos lo explotan convirtiendo la ansiedad difusa en un sencillo intercambio electoral que consiste en la expansión del poder coercitivo a cambio de la promesa, a menudo falsa, de control".[5] El estado de excepción en El Salvador, del que habla Enrique Betancourt en el capítulo 1, no se trata únicamente de reducir la delincuencia; también se trata de reforzar el poder central del presidente Nayib Bukele y su administración. Ambos están intrínsecamente ligados. Los sistemas democráticos consolidados que respetan la prensa libre, administran el debido proceso y la igualdad ante la ley, garantizan procesos electorales justos y aseguran

un equilibrio de poder son fundamentales; proporcionan un baluarte contra líderes sedientos de poder que usarán y manipularán el miedo y la fuerza para sus propios fines. Además, en contextos donde organizaciones criminales organizadas, líderes políticos y/o agencias del sector público colaboran en general, el uso del control punitivo—ya sea aplicado por el Estado o por elementos de grupos criminales—sustituye a la reforma institucional.[6] Además, como destaca Santiago Tobón en el capítulo 2, estos enfoques autoritarios a menudo fragmentan los mercados criminales, aumentan la violencia y no logran desplazar la gobernanza criminal. También pueden revertir los avances logrados tras años de inversión en la construcción de confianza entre las fuerzas del orden y las comunidades. Y como Patrick Mutahi comenta en el capítulo 6, en estos contextos autoritarios, "la policía se ha convertido en actores centrales en la gestión de disturbios sociales, migración y disidencia política, transformando la policía cotidiana, la seguridad pública en los espacios urbanos y las relaciones policía-comunidad".

A lo largo de la historia, las mayores atrocidades, masacres o genocidios han estado enmarcados por una narrativa de proteger a ciertos grupos de un "otro" amenazante. Aunque los detalles varían de un lugar a otro, hoy en día están echando raíces las mismas narrativas basadas en el miedo. Las ciudades—como lugares donde se gestiona la diversidad concentrada a diario y el gobierno está facultado para provocar cambios—poseen una enorme capacidad para denunciar y socavar estos esfuerzos de demonización, tanto en sus propios contextos como colectivamente a nivel internacional. Pero las ciudades no son inherentemente benevolentes, también son lugares donde muchas personas pueden ser detenidas, asesinadas o subyugadas. Y dado que los autócratas conocen el poder de las ciudades, los líderes subnacionales disidentes suelen estar amenazados con perder recursos y poder descentralizado, como discute Betancourt en el capítulo 1.

Los capítulos de este volumen que abordan la tendencia creciente del autoritarismo lo hacen desde el reconocimiento de las diversas formas en que el retroceso democrático está afectando la seguridad pública. Al mismo tiempo, destacan las formas innovadoras, valientes y orientadas a la comunidad en las que las personas que viven y trabajan en las ciudades están respondiendo.

El auge de la tecnología no regulada

Si bien la tecnología ha avanzado a un ritmo constante desde al menos la Revolución Industrial, la irrupción del aprendizaje automático y la inteligencia artificial (IA) adaptativa plantean oportunidades y desafíos nuevos e inéditos para la humanidad. Las innovaciones tienen un potencial de beneficios vasto en sectores de la sociedad como la salud y la educación, pero también entrañan riesgos significativos, que van desde la inestabilidad en el mercado laboral, la distorsión entre hechos y ficción, los robots y sistemas de armas autónomos, hasta tensiones excepcionales en el suministro energético global. Si bien la tecnología—en particular las redes sociales y las herramientas útiles de IA—se ha incorporado rápidamente en la vida cotidiana de muchas personas, las inquietudes sobre la tecnología—ya sea por avanzar demasiado rápido o quedarse atrás—persisten.

Según el World Economic Forum *Informe de Riesgos Globales*, los resultados adversos asociados a los avances en IA son el riesgo que más ha aumentado en la clasificación a lo largo del tiempo.[7] El uso de la tecnología para difundir información errónea y desinformación es un riesgo asociado, que conecta esta tendencia global con las otras tres tendencias de diversas maneras. En particular, la IA suele actuar de forma complaciente, diciendo a los usuarios lo que quieren oír. En un mundo donde los medios libres y justos están en declive, estas herramientas están provocando una mayor difusión de narrativas falsas y teorías conspirativas que refuerzan el sesgo de confirmación. El poder de estas herramientas puede—cuando es utilizado por regímenes autocráticos—avivar las llamas de la división y la represión, reforzando sesgos y temores en los distintos grupos sociales. Como comenta Rachel Locke en el capítulo 3, el residente medio de una ciudad puede encontrar fácil y regularmente motivos para odiar a quienes se definen de alguna manera como "otros", vinculando estas ambiciones de poder más amplias, típicamente de políticos nacionales pero también de actores externos,[8] con actos violentos realizados a nivel local dentro de los límites municipales. Este es solo un ejemplo de la amenaza que supone una combinación de rápido avance técnico y autoritarismo.

Quienes trabajan en el ámbito de la seguridad pública y la prevención de la violencia saben que la tecnología puede ser enormemente beneficiosa para ayudar a resolver crímenes mediante herramientas como el reconocimiento facial y el rastreo de municiones, pero también puede utilizarse para vigilar y controlar. Como discuten Luisa Portugal y Juan Camilo Cock Misas en los capítulos 4 y 5, esto puede imponer cargas a ciertos segmentos de la sociedad que de algún modo se consideran una "amenaza", y estas herramientas, cuando no se gestionan de manera eficaz y justa, también pueden usarse para reprimir grupos que el gobierno percibe como un riesgo. La tecnología tiene el potencial de hacer que los casos judiciales funcionen de forma más eficiente, reduciendo así la detención preventiva. Esta ventaja y otras

deben equilibrarse frente al riesgo de identificaciones falsas o de aumentar aún más las divisiones entre las comunidades y las agencias de seguridad destinadas a servirlas.

Estas tecnologías avanzadas también requieren enormes cantidades de energía y recursos para funcionar. En particular, los centros de datos que impulsan la IA necesitan enormes cantidades de agua para enfriar los servidores. En un mundo que cada vez enfrenta más sequías y donde las "guerras del agua" influyen en los conflictos pasados y futuros, esta verdad no puede pasarse por alto. A menos que haya cambios políticos significativos y compromisos políticos para aliviar estas demandas, la IA en particular empeorará los resultados del cambio climático a corto plazo, probablemente con implicaciones generacionales, reforzando el nudo gordiano que une estas diversas tendencias.

Los crecientes impactos del cambio climático

Como escribe Jessica Varat en el capítulo 8 de este compendio, "El cambio climático agrava muchas de las mismas condiciones que también socavan la paz e incentivan la violencia". La gravedad de los impactos del cambio climático en las personas depende de condiciones previas como los niveles de desigualdad, pobreza, escasez de recursos y fortaleza institucional". El cambio climático afecta a todos, en todas partes, en términos de patrones meteorológicos más extremos y los efectos secundarios de estos fenómenos meteorológicos.

Los impactos que sentimos a nivel global incluyen daños significativos a los sistemas alimentarios, ya sea por la degradación de tierras agrícolas, los incendios forestales que devastan zonas de pastoreo y ganado, el calentamiento de los océanos que provoca la mortandad de la vida marina, entre otros. Y, por supuesto, estos impactos suelen sentirse con mayor intensidad entre quienes tienen menos recursos para afrontar, adaptarse o transformarse; aunque estas tendencias están cambiando, ya que los vecindarios arden, el nivel del mar sube y los patrones climáticos caóticos se manifiestan en todo el mundo.

En todas estas circunstancias, la competencia por los recursos aumenta, creando más agravios y oportunidades de conflicto. La reducción de recursos también puede crear o ampliar oportunidades para que grupos ilícitos acaparen mercados y controlen el acceso, como se ha observado en muchos países, como comenta Varat, y para apropiarse de terrenos y propiedades urbanas, como comenta Antônio Sampaio en el capítulo 7. Los cambios significativos en los mercados, la producción y las cadenas de valor afectados por el cambio climático —junto con el debilitamiento del sistema multilateral— agravan este desafío, ya que la voluntad política y los recursos para gestionar y regular los choques sistémicos pasan de un sistema de cooperación diplomática a uno de competencia nacionalista.

Además, el cambio climático afecta los patrones de desplazamiento y migración. Las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares en busca de terrenos más fértiles o seguros en otros lugares, a menudo buscando mayor seguridad o oportunidades productivas en zonas urbanas o periurbanas. La gran mayoría de los desplazamientos y migraciones ocurren dentro de las fronteras nacionales, y la migración suele ser muy productiva, ayudando a proporcionar trabajadores para industrias intensivas en mano de obra y reforzando las conexiones entre zonas urbanas y periurbanas o rurales. Por lo tanto, nada sobre el desplazamiento o la migración en sí mismos crea violencia, pero el movimiento de grandes cantidades de personas requiere una gestión reflexiva. Esto incluye anticipar y responder a los impactos en infraestructuras, transporte, recursos lingüísticos y sensibilidades culturales. Sin esta gestión, un aumento rápido de la población puede crear tensiones en las comunidades receptoras, particularmente cuando los migrantes como grupo son utilizados como arma por líderes que buscan infundir miedo y reforzar su propio poder.

Más allá de estos impactos indirectos en la seguridad, el cambio climático también puede impulsar directamente los niveles de violencia. Los investigadores han documentado cómo los factores de estrés causados por el clima influyen en los resultados de seguridad. Esta investigación incluye trabajos que demuestran cómo un aumento del estrés familiar causado por un desastre natural puede incrementar la violencia doméstica. También vincula el aumento de los "días de calor" con mayores niveles de delincuencia y violencia urbana, todo lo cual Varat aborda en el capítulo 8.

Las ciudades de todo el mundo están trabajando arduamente para ayudar a reducir los factores que contribuyen al cambio climático, como lo demuestra el trabajo de C40 y el liderazgo demostrado en las negociaciones globales sobre el clima. Las ciudades también se encuentran en muchos casos a la vanguardia en el desarrollo de técnicas de adaptación para reducir los impactos del cambio climático en sus habitantes. Sin embargo, como destaca este compendio, se necesitan inversiones más intencionales y deliberadas para mitigar los efectos del cambio climático específicamente desde una perspectiva de seguridad y protección. Si bien las ciudades no pueden controlar el clima, las personas que viven en ellas pueden hacer mucho para aliviar el daño y el sufrimiento que resultan de patrones climáticos extremos.

El desmantelamiento del sistema multilateral

Con el ascenso de las relaciones adversariales en el escenario global, el debilitamiento de los sistemas destinados a prevenir enfrentamientos catastróficos resulta sumamente preocupante, un punto reforzado en el World Economic Forum *Global Risks Report*: "La disminución de la confianza, la transparencia y el respeto al Estado de derecho, junto con un mayor proteccionismo, están poniendo en peligro las relaciones internacionales, el comercio y la inversión históricos, e incrementando la probabilidad de conflicto". La confrontación geoeconómica es la prioridad de los encuestados y fue seleccionada como el mayor riesgo con mayor probabilidad de desencadenar una crisis global significativa en 2026 por el 18 por ciento, aumentando dos posiciones respecto al año pasado.[9]

El espacio multilateral, cada vez más frágil, presenta una serie de desafíos—pero también oportunidades—para los actores urbanos que buscan avanzar en la paz y la seguridad. Primero, se están destinando menos recursos financieros y políticos para apoyar la prevención de la violencia y la construcción de la paz. Un informe de la OCDE de 2023 mostró cómo, a pesar de las tendencias en alza de conflicto y violencia a nivel mundial, la cuota de ayuda internacional para el desarrollo dedicada a la prevención y la creación de paz había disminuido cada vez más en los últimos años hasta una pequeña fracción (alrededor del 10 por ciento) de toda la asistencia al desarrollo. Y eso fue antes de golpes importantes, como el cierre de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en 2025.[10] La retirada de recursos no solo limita las inversiones financieras reales en servicios integrales para jóvenes de alto riesgo o la investigación sobre el reclutamiento de grupos criminales organizados, sino que también genera una competencia poco útil entre actores en el ámbito de la prevención. Esto impone cargas significativas sobre las fuentes de financiación descentralizadas, que, en todo el mundo, han experimentado años de austeridad y recientemente se han visto aún más erosionadas, ya que las guerras en Ucrania e Irán han generado fuertes presiones y ajustes en los presupuestos debido al aumento de costos y a los cambios de prioridades en diversos sectores.

Más allá de estas limitaciones de recursos, el contexto multilateral fragmentado combinado con el creciente autoritarismo ha limitado la efectividad de las respuestas globales a masivos abusos de derechos humanos. Consideremos, por ejemplo, la respuesta anémica a las atrocidades masivas que tuvieron lugar en El Fasher, Sudán, incluyendo la muerte sistémica de más de 6.000 personas en tan solo tres días en octubre de 2025.[11] Además, en todos los teatros de guerra más recientes —desde Ucrania hasta Sudán, Gaza e Irán, por nombrar solo algunos— las ciudades son donde se han producido la mayoría de las muertes. Así, los civiles son cada vez más objetivos—no solo víctimas no intencionadas—de la guerra, una violación de las leyes y normas internacionales que nuestras instituciones multilaterales fueron creadas para proteger. En Colombia, que ha trabajado arduamente para consolidar los avances logrados durante el proceso de paz de 2016 y donde el presidente Gustavo Petro se comprometió con la "paz total", casi un tercio del país, o 386 municipios, son vulnerables a la violencia de grupos armados.[12]

Para las ciudades, la protección de la población civil es más fuerte donde la inversión local en la arquitectura de la paz se complementa y es complementada por la arquitectura nacional y global. El debilitamiento del sistema global está afectando gravemente esta red protectora, pero los líderes municipales aún tienen opciones para trabajar localmente y en colaboración con otros municipios para defender estos estándares globales e implementar las políticas y prioridades que mantendrán a sus ciudadanos seguros. La investigación demuestra claramente que la paz, la estabilidad y la seguridad son posibles a nivel local. En un momento en que las instituciones globales están en gran medida fallando en su mandato, hay razones para ser optimistas sobre la capacidad de las ciudades para avanzar en sus prioridades de reducción de la violencia y promoción de la paz.

Desglose y flujo de capítulos

Las tendencias identificadas aquí tienen consecuencias propias, pero también influyen en las estrategias urbanas de prevención de la violencia de maneras tanto obvias como menos perceptibles. Los capítulos de este compendio ofrecen una visión de cómo las ciudades están avanzando en determinados aspectos de la seguridad pública en el contexto de estas tendencias, analizando opciones de impacto y respuesta. Peace in Our Cities solicitó a los autores de los capítulos que consideraran las cuatro tendencias identificadas y se refirieran a las que fueran más pertinentes para el tema particular de su capítulo. Para algunos, una o dos tendencias son las más salientes y se destacan de forma más destacada, mientras que otros autores tratan las cuatro tendencias en una medida relativamente igual. También hay tres capítulos —uno sobre autoritarismo, otro sobre tecnología y otro sobre cambio climático— que reflejan las tendencias. De nuevo, esto es intencionado. Para estos temas, los editores consideraron que había suficiente impacto, suficiente material y demanda suficiente para profundizar en el tema. En particular, estas áreas suelen parecer estar muy fuera del alcance o la influencia de los actores urbanos, y sin embargo existe una gran cantidad de buenas prácticas a las que se puede recurrir, que ya se están implementando y que pueden reforzarse en el ámbito municipal.

Todos los capítulos de este compendio han sido seleccionados en función de las necesidades de los miembros de Peace in Our Cities. Los capítulos se centran en:

1. Estrategias de seguridad pública equilibradas frente a represivas.
2. Crimen organizado.
3. Violencia política.
4. Tecnología e IA.
5. Justicia y acceso a la justicia.
6. Relaciones entre la comunidad y la policía.
7. Vivienda y suelo urbano.
8. Cambio climático.

Este compendio no aborda un desafío global crítico: la misoginia. Esta tendencia no es nueva, pero sus manifestaciones en las sociedades se están profundizando en esferas de poder e influencia, con importantes implicaciones para el fortalecimiento del autoritarismo, la respuesta de las comunidades al cambio climático y el uso de la tecnología para reclutar y reforzar narrativas dañinas a nivel mundial. Por ejemplo, "En 2019, el Departamento de Seguridad Nacional otorgó una subvención para financiar una investigación destinada a comprender el movimiento misógino incel, y un año después, un informe del Servicio Secreto de EE. UU. identificó la misoginia en línea como una fuente preocupante de radicalización para atacantes masivos".[13] Sin embargo, "las dimensiones misóginas y de género de los movimientos extremistas suelen ser ignoradas o pasadas por alto en los informes de los medios, los análisis de políticas o durante los procesos judiciales".[14]

Para quienes trabajamos para socavar las fuentes y los motores de la violencia, debemos reconocer la misoginia como la verdadera amenaza que es—no solo para las mujeres, sino para la sociedad en su conjunto.[15] Los líderes urbanos deben afrontar la presencia subversiva e influencia de la misoginia en cada una de estas tendencias y su impacto directo en la paz, la seguridad ciudadana y la violencia. Por esta razón, en octubre de 2026, la red Peace in Our Cities lanzará un grupo de trabajo enfocado específicamente en la prevención de la violencia con enfoque de género.

Estructura de los capítulos

Cada capítulo presenta un breve resumen de su tema, p. ej., qué significa la violencia política en el contexto de la prevención de la violencia urbana. Los autores de cada capítulo detallan la relación entre su área temática y las tendencias globales identificadas, que se manifiestan de manera distinta en cada capítulo.

Cada capítulo presenta ejemplos de casos específicos de ciudades sobre las implicaciones del tema del capítulo para el crimen y la violencia, y analiza el trabajo relacionado que se está realizando en políticas, programas y alianzas. Esto incluye una discusión tanto de buenas prácticas como de prácticas fallidas o cuestionadas. Los autores consideraron lo siguiente:

- ¿Cómo están afectando las tendencias globales a los gobiernos municipales en relación con el área clave específica que se está investigando?
- ¿Cómo responden los distintos actores a las dinámicas tratadas en los capítulos y cuáles son algunos buenos ejemplos de lo que se puede hacer desde las perspectivas de políticas, investigación, defensa y cooperación internacional?

Al explorar estas preguntas a través de estudios de caso concretos, los editores y autores buscan que los lectores se vean reflejados en el material, para ayudarles a pensar en estrategias que podrían funcionar en sus propios contextos.

Finalmente, cada capítulo proporciona recomendaciones o principios que las ciudades pueden utilizar para reflexionar sobre sus propios esfuerzos en este ámbito. Estas recomendaciones, resumidas brevemente a continuación, tienen como objetivo proporcionar material para reflexionar basado en el contexto particular de las dinámicas global-locales en diferentes contextos urbanos.

Recomendaciones y conclusión

Capítulo 1. Ciudades bajo presión: implementando soluciones integradas para la paz urbana

Las ciudades que han logrado mejoras sostenidas en la seguridad—mejoras que simultáneamente fortalecieron, en lugar de erosionar, la autoridad legítima del Estado—han hecho de la integración una función de gobernanza. Esto requiere que las ciudades:

- **Participen en el planteamiento compartido del problema.** Deben estar presentes cuatro condiciones: un diagnóstico compartido que todas las agencias clave acepten; un mecanismo de coordinación con autoridad para convocar entre silos; datos que fluyan en tiempo real hacia los tomadores de decisiones operativas; y un actor político dispuesto a defender la estrategia públicamente.
- **Construyan una arquitectura para el diseño y la implementación colaborativos.** Las ciudades requieren estructuras de coordinación capaces de convocar agencias de distintos sectores y de sostener la implementación a lo largo del tiempo.
- **Iteren para adaptarse al progreso y a la evolución de las capacidades de implementación.** El diseño de soluciones debe incorporar flexibilidad desde el principio para secuenciar e iterar eficazmente basándose en información fiable.
- **Vinculen las soluciones a las narrativas políticas.** La alineación entre lo que hacen las estrategias y aquello de lo que los responsables políticos pueden atribuirse el mérito de manera creíble no es simplemente una cuestión de comunicación: es un requisito de diseño.

Capítulo 2. El crimen organizado como gobernanza urbana: cómo los grupos criminales gobiernan las ciudades y qué pueden hacer los gobiernos locales

Las ciudades tienen opciones para abordar el crimen organizado, incluso bajo autoridad restringida, sistemas fragmentados de policía y justicia, y presiones globales cambiantes.

- **Diagnosticar el problema de gobernanza, no solo el problema de la violencia.** Elaborar un cuadro de gobernanza y extorsión, y mapear la gobernanza criminal como un mercado de servicios.
- **Abordar los fundamentos económicos de la gobernanza criminal.** Rediseñar los espacios públicos que sostienen los mercados minoristas, establecer colaboraciones locales para la reducción de daños y coordinar con agencias nacionales.
- **Fortalecer la capacidad del Estado donde los residentes experimentan la gobernanza.** Fortalecer la resolución de conflictos municipales y la justicia en reclamaciones menores, y ofrecer servicios de forma fiable.
- **Aplicar la ley de forma que reduzca el daño y evite la consolidación.** Combinar la aplicación enfocada con límites claros al uso de la fuerza, una supervisión estricta, transparencia, participación comunitaria y evitar operativos generalizados que generen crisis de sucesión de liderazgo y consolidación en las prisiones.
- **Tratar las prisiones como parte del sistema de gobernanza de la ciudad.** Elaborar una agenda de coordinación ciudad-prisión, supervisar la coordinación entre grupos criminales en prisiones y ampliar la reintegración y la supervisión tras la liberación.
- **Regular el uso de la tecnología para preservar la confianza y optimizar la eficacia.** Adoptar tecnología con normas, supervisión, transparencia y salvaguardas comunitarias.

- **Proteger el espacio cívico y reducir la captura criminal de la vida comunitaria.** Crear mecanismos de denuncia anónima, apoyar a líderes comunitarios, monitorear y prevenir la captura de territorios y sistemas locales por parte de grupos criminales, e invertir en la coordinación de protección de testigos.
- **Planificar para impactos globales y cambios en los patrones delictivos.** Monitorear los cambios en las rutas y mercados de tráfico que afectan las rentas locales, los cambios en las prioridades nacionales de aplicación de la ley y los patrones de extradición, la adopción de pagos digitales y las oportunidades de lavado de dinero, así como los choques migratorios y del mercado laboral que afectan el reclutamiento.
- **Participar en redes internacionales que monitorean riesgos geopolíticos y tendencias del crimen organizado.**

Capítulo 3. Bajo ataque: el impacto duradero de la violencia política y cómo las ciudades están resistiendo

La violencia política debe entenderse como un desafío en materia de violencia y como un desafío antidemocrático que erosiona simultáneamente los sistemas basados en derechos y centrados en la justicia. El tapiz dinámico y siempre cambiante de la vida urbana contiene los ingredientes fundamentales para prevenir la violencia política.

Para reducir el riesgo de violencia política, los líderes municipales necesitan:

- **Preparación:** monitorear proactivamente el riesgo y considerar qué capacidades están disponibles para prevenir o responder a la violencia política.
- **Investigación:** realizar investigaciones que integren las tendencias generales en la realidad local y aclaren los factores protectores accesibles.
- **Comunicación:** proporcionar una comunicación clara a los residentes, fortalecer la escucha entre los actores clave, considerar las narrativas que circulan en las comunidades y responder de forma proactiva.
- **Recursos:** utilizar recursos adecuadamente según el riesgo, idealmente con apoyo financiero de fuentes nacionales o regionales.

Los esfuerzos para fortalecer a las comunidades frente a la violencia política incluyen:

- Reforzar las normas basadas en derechos, abordar la otredad y construir sólidas narrativas pro-paz.
- Construir infraestructura social local mediante la colaboración intersectorial para promover la interacción pacífica y la cohesión social en espacios urbanos compartidos.
- Participar en el diálogo, especialmente durante momentos críticos, y modelar un comportamiento constructivo llamando a la calma y estableciendo normas de desacuerdo productivo.
- Contrarrestar la desinformación y utilizar la tecnología de forma prosocial aprovechando recursos preexistentes, asegurando siempre controles para evitar sesgos y una gestión responsable de los datos.

Capítulo 4. Prevención de la violencia urbana potenciada por tecnología en la era de la IA

Las ciudades tienen la oportunidad de sentar las bases de un futuro en el que la tecnología se utilice para promover el bien común y proteger los derechos fundamentales.

- **Aprovechar la IA y la tecnología.** Analiza tu ciudad a nivel hiperlocal y comprende las microdinámicas que repercuten en toda la ciudad.

- **Dejarse guiar por los datos, pero no ser gobernado por ellos.** Utiliza los datos para preparar, actuar y reflexionar, pero teniendo en cuenta el contexto social, político y económico en el que se produjeron los datos, y tomando como guía los valores sociales y los límites éticos.
- **Incluir de manera significativa a las comunidades—especialmente a las históricamente marginadas—en los debates sobre la gobernanza tecnológica, y dar prioridad a la generación de confianza.** La IA debe utilizarse para aumentar la participación comunitaria, integrando aportes de la comunidad y creando canales abiertos de comunicación entre el gobierno, la sociedad civil y el público en general.
- **Asegurar protocolos claros y transparentes, sistemas de rendición de cuentas y una supervisión humana adecuada.** El personal gubernamental debe ser capacitado y empoderado para ejercer su juicio humano en todo momento, reconociendo que la intervención humana es necesaria más allá del procesamiento de la IA.
- **Utilizar la tecnología para apoyar estrategias legítimas, integradas y holísticas de prevención de la violencia, no para reemplazarlas.** Ten en cuenta que el elemento humano es tan integral para el éxito de las políticas como estas nuevas herramientas.

Capítulo 5. Aprovechar el sistema judicial para reducir la violencia en las ciudades en tiempos de incertidumbre global y cambio tecnológico

Un sistema de justicia justo, accesible y eficaz puede ayudar a reducir la violencia en las ciudades de múltiples maneras. Dicho sistema pondrá límites a la violencia estatal; garantizará derechos y un trato justo para todos; será fácil de entender, acceder y navegar; resolverá eficazmente problemas y conflictos; y sancionará a los delincuentes que cometan delitos graves de formas que eviten más violencia.

- **Las estrategias de prevención de la violencia deben ser oportunas, equilibradas y basadas en la evidencia.** Deben ser percibidas como justas y legítimas, ser implementadas antes de que la violencia se intensifique y reducir la demanda popular de medidas severas contra el crimen o autoritarias.
- **Los gobiernos municipales y los actores locales pueden impugnar legalmente las medidas excepcionales que suspenden las garantías constitucionales y el régimen normal del estado de derecho.** Para ello, las ciudades deberían contar con un asesor legal sólido y departamentos jurídicos capaces de desafiar medidas autoritarias.
- **Las coaliciones, redes y asociaciones de ciudades y gobiernos locales—dentro y a través de las fronteras nacionales—también pueden combatir el autoritarismo promoviendo estrategias justas y basadas en normas y de reducción de la violencia.** La cooperación internacional y las agendas comunes entre ciudades pueden contrarrestar esta tendencia.
- **Las ciudades deben trabajar para que los sistemas y procedimientos de justicia sean más accesibles y fáciles de entender y utilizar.** Muchos problemas legales pueden resolverse fuera del sistema judicial formal, en entornos comunitarios, especialmente en barrios excluidos. La tecnología puede aprovecharse para hacer que los servicios de justicia sean más accesibles y eficientes.
- **Las ciudades deberían colaborar con las agencias de seguridad, las oficinas de detectives y fiscales, y el sistema judicial para adoptar progresivamente, con salvaguardas, nuevas tecnologías que puedan mejorar la agilidad y capacidad para gestionar grandes cargas de trabajo y resolver casos.** Un sistema de justicia penal que sea ágil, capaz de gestionar cargas de trabajo más grandes y que produzca resultados que se perciban como justos y legítimos puede contribuir a reducir la violencia. La tecnología, incluida la inteligencia artificial, puede ayudar a lograr esto, y las ciudades pueden incorporarla en las áreas bajo su responsabilidad o apoyar a otras agencias en su adopción, incluso garantizando la supervisión adecuada y la capacitación necesaria.

Capítulo 6. Confianza entre la policía y la comunidad en espacios urbanos conflictivos: obstáculos y lecciones de política pública

El desafío central para los responsables de políticas urbanas es gestionar la expansión de los programas de policía comunitaria y las relaciones entre la comunidad y la policía, mientras se protege su integridad democrática.

- **La rendición de cuentas debe tratarse como la base de la policía comunitaria.** Las autoridades deben brindar protección sin causar daño, justicia sin discriminación y aplicar consecuencias cuando la policía abusa de su autoridad.
- **Una policía comunitaria eficaz requiere una genuina apropiación y autonomía por parte de la comunidad.** Se debe alentar a las comunidades a establecer prioridades, liderar iniciativas locales, recibir protección durante los foros comunitarios y tener la capacidad de exigir rendición de cuentas a la policía.
- **Las ciudades deben adoptar una gobernanza de la información transparente y ética.** Las autoridades deben definir claramente las normas que regulan la recopilación, almacenamiento y uso de información proporcionada por la comunidad, incluyendo protecciones robustas para los informantes.
- **Las ciudades deben invertir en la policía relacional en lugar de simplemente crear nuevas estructuras.** Las reformas prácticas en la policía deben priorizar la continuidad de los agentes vecinales, la formación en mediación y resolución de conflictos, y métricas de rendimiento que recompensen la construcción de confianza.
- **La policía comunitaria debe entenderse como parte de un sistema de gobernanza urbana más amplio.** La policía comunitaria ofrece mejores resultados cuando se integra con programas sociales y estrategias de resolución de problemas entre varias agencias.
- **Los enfoques deben adaptarse a las realidades de los asentamientos informales y los barrios marginados.** Las iniciativas de seguridad comunitaria deberían incorporar estructuras locales existentes, como consejos de ancianos, grupos de mujeres y redes de jóvenes.
- **Las ciudades deben garantizar que la policía comunitaria sea genuinamente inclusiva y protectora de los grupos vulnerables.** Diseñar mecanismos de participación que amplifiquen deliberadamente las voces marginadas (p. ej., mujeres, jóvenes, migrantes) y creen vías seguras de denuncia para las víctimas de mala conducta policial.
- **Las ciudades deben replantearse cómo miden el éxito.** La evaluación eficaz debe enfocarse tanto en los resultados como en los entregables. ¿Se sienten los residentes más seguros? ¿Confían y se relacionan con la policía? ¿Se reflejan las prioridades comunitarias en las prácticas policiales?

Capítulo 7. Urbanización depredadora: la tierra urbana y la vivienda como objetivos de grupos armados y mafias

Grupos organizados desalojan deliberadamente, se apoderan de tierras, construyen ilegalmente y llevan a cabo actos de violencia relacionados con la vivienda o la tierra en las ciudades para mantener el control.

Gobiernos, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades de expertos pueden colaborar para romper los compartimentos y desarrollar soluciones útiles.

- Abordar la urbanización depredadora como un paso crítico para lograr ciudades más seguras, políticamente estables y receptivas.

- Establecer un lenguaje común (por ejemplo, urbanización depredadora) y un enfoque consistente y coordinado para identificar acciones intencionales de grupos organizados para desalojar, apropiarse de terrenos, construir ilegalmente y perpetrar violencia relacionada con la vivienda o la tierra en las ciudades.
- Promover más estudios sobre la urbanización depredadora mediante universidades, centros de investigación y ONG para identificar puntos en común entre ámbitos de política pública y geografías que actualmente están aislados.
- Participar en redes de ciudades que puedan ayudar a eliminar barreras, armonizar definiciones, fortalecer la base de evidencia y compartir desafíos y soluciones.

Enfoques prometedores para abordar estos desafíos incluyen:

- Simplificar las leyes y cerrar lagunas regulatorias en los mercados inmobiliarios.
- Reformar o crear organismos públicos encargados de formalizar la propiedad.
- Emitir títulos colectivos de tierras a las comunidades, lo que puede aumentar la seguridad de la tenencia y la inversión en sus edificios y comunidades.
- Desarrollar evaluaciones basadas en áreas y perfiles urbanos que integren las necesidades de vivienda con otras áreas, como cuellos de botella en infraestructuras, provisión de servicios básicos y cuestiones de seguridad pública como la violencia criminal.
- Establecer mecanismos regulares e institucionalizados de consulta comunitaria sobre la tenencia de la tierra y el codesarrollo de alternativas al desahucio entre gobiernos, sociedad civil y fuerzas del orden.

Capítulo 8. Cambio climático, seguridad urbana y violencia: lo que los líderes urbanos deben saber

Las ciudades están bien posicionadas para identificar soluciones prácticas, económicas e inclusivas para abordar el nexo entre el cambio climático y la seguridad pública.

Cinco medidas que la mayoría de las ciudades pueden implementar ahora:

- Integrar consideraciones de seguridad pública en los planes de acción contra el calor y en las estrategias de preparación ante desastres.
- Utilizar herramientas de datos existentes para superponer los riesgos climáticos con puntos críticos de violencia o inseguridad.
- Diseñar centros de enfriamiento y espacios verdes teniendo en cuenta la seguridad, la accesibilidad y la confianza de la comunidad.
- Invertir en iniciativas de cohesión social junto a proyectos de adaptación climática.
- Generar evaluaciones de vulnerabilidad lideradas por la comunidad que tengan como objetivo captar el contexto de seguridad, así como los riesgos del cambio climático.

Conclusión

Este compendio está destinado a ser leído de diferentes formas. En primer lugar, específicamente como una invitación a la reflexión para ayudar a los socios urbanos—de los sectores público, privado y comunitario—a explorar y considerar estrategias que refuercen la paz y la prevención de la violencia. Segundo, para fomentar una conversación más intencional sobre las formas precisas en que las ciudades están afrontando los enormes cambios que están ocurriendo a nivel global. Es esencial que los actores urbanos se vean a sí mismos como agentes de cambio, que no solo afrontan pasivamente estos cambios, sino que encuentran formas de gestionarlos de manera proactiva e invierten en estrategias que refuerzan la solidaridad, la comunidad, la conexión y la inclusión, todas ellas esenciales para entornos urbanos pacíficos, productivos y justos.

Sobre las autoras

Rachel Locke

Rachel Locke es cofundadora y directora de Peace in Our Cities, una red de 100 ciudades y organizaciones globales que trabajan para prevenir y reducir la violencia grave mediante estrategias basadas en la evidencia y los derechos. Anteriormente fundó y dirigió el Laboratorio de Violencia, Desigualdad y Poder (VIP Lab) en el Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de dirigir el VIP Lab, Rachel fue Jefa de Investigación para la prevención de la violencia en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Directora de Intervenciones Internacionales en la Red Nacional para Comunidades Seguras en John Jay College y Asesora Principal de Políticas en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Rachel dirige deliberadamente su atención a la interconexión entre diversas formas de violencia—desde la guerra hasta la violencia motivada por el crimen, la violencia interpersonal y la violencia política—y cuenta con un sólido historial en impulsar y mantener iniciativas que buscan nuevas soluciones a problemas complejos. Rachel cuenta con una maestría en asuntos internacionales de Columbia University y ha publicado extensamente sobre prevención, violencia política, conflicto y crimen organizado transnacional.

Jai-Ayla Sutherland

Jai-Ayla Sutherland es Oficial de Programa para violencia masiva y atrocidades en el Stanley Center for Peace and Security, donde apoya los esfuerzos para prevenir la violencia estructural y aguda trabajando con representantes del gobierno y la sociedad civil. Su trabajo se centra principalmente en el papel de las ciudades, tanto a nivel local como internacional, en la implementación de estrategias de prevención basadas en la evidencia. Su equipo forma parte de la secretaría de la red Peace in Our Cities (Paz en Nuestras Ciudades), una red global de ciudades y organizaciones que colaboran para reducir la violencia en el ámbito municipal. Posee una maestría en seguridad internacional de la Escuela Josef Korbel de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver y una licenciatura en relaciones internacionales de la Universidad del Sur de California.

Flávia Carbonari

Flávia Carbonari es una especialista en desarrollo internacional con 20 años de experiencia trabajando con bancos de desarrollo, gobiernos y sociedad civil en América Latina, África y Asia del Este, liderando el diseño e implementación de iniciativas de inversión, investigación y políticas centradas en la prevención de la violencia e inclusión social. Actualmente es asesora experta y enlace de miembros para Peace in Our Cities, consultora senior de World Bank desde 2007, y asesora experta de Halving Global Violence Task Force. Ha impartido cursos de posgrado y grado sobre prevención de la violencia urbana en universidades de Argentina y en NYU Buenos Aires, y ha sido investigadora no residente en el Chicago Council on Global Affairs. Actualmente vive en Argentina y tiene experiencia trabajando en el continente americano y África.

Notas al pie

1 Hannah Ritchie, Veronika Samborska y Max Roser, "Urbanization," *Our World* in *Data*, publicado en 2024, consultado el 9 de julio, 2026, https://ourworldindata.org/urbanization.

2 World Economic Forum, *Global Risks Report 2026: Digest*, publicado el 14 de enero, 2026, consultado el 9 de julio, 2026, https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/digest.

3 V-Dem Institute, *Democracy Report 2026: Unraveling the Democratic Era?,* 10ª ed. (University of Gothenburg, 2026).

4 Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023).

5 Robert Muggah, *Crime, Violence, and the Reshaping of Politics in the Americas*, Global (Dis)Order international policy programme, British Academy and Carnegie Endowment for International Peace, 2026, https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/6180/Crime_violence_and_the_reshaping_of_politics_in_the_Americas.pdf.

6 Muggah, *Crime, Violence.*

7 World Economic Forum, *The Global Risks Report 2026,* enero 2026, https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2026.pdf.

8 Emily Harding, "A Russian Bot Farm Used AI to Lie to Americans. What Now?," Center for Strategic and International Studies, 16 de julio, 2024, https://www.csis.org/analysis/russian-bot-farm-used-ai-lie-americans-what-now.

9 World Economic Forum, *Global Risks Report*.

10 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Peace and Official Development Assistance* (Paris: OECD Publishing, octubre de 2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/peace-and-official-development-assistance_6514078d/fccfbffc-en.pdf.

11 BBC News, "Sudanese City Had 6,000 Killed in Three Days, UN Says," 13 de febrero, 2026, https://www.bbc.com/news/articles/c043753z7w3o.

12 AAstrid Suárez, "Drone Attacks Raise Fears as Colombians Vote to Elect a New President," *Associated Press*, 25 de mayo, 2026, https://apnews.com/article/colombia-election-violence-drones-63d0fcb7d34fca4c92cd1338bec40dd1.

13 Everytown for Gun Safety Support Fund, *Misogyny, Extremism, and Gun Violence*, January 2022, Everytown Research & Policy, consultado el 12 de enero, 2026, https://everytownresearch.org/report/misogyny-extremism-and-gun-violence/.

14 Cynthia Miller-Idriss, "How Misogyny Fuels Violent Extremism," *Just Security*, 16 de septiembre, 2025, consultado el 12 de junio, 2026, https://www.justsecurity.org/120654/how-misogyny-fuels-violent-extremism/.

15 Bettina Rottweiler, C. Clemmow, and Paul Gill, "A Common Psychology of Male Violence? Assessing the Effects of Misogyny on Intentions to Engage in Violent Extremism, Interpersonal Violence and Support for Violence against Women," *Terrorism and Political Violence* 37, no. 3 (2 de enero, 2024): 287–312, https://doi.org/10.1080/09546553.2023.2292723.



> En El Salvador, el estado de excepción—combinado con negociaciones bien documentadas entre el gobierno y los líderes de bandas—produjo una de las mayores caídas de la delincuencia en la historia moderna... Para ser claros, el estado de excepción no se centraba únicamente en tácticas policiales más duras y medidas de encarcelamiento más duras. Esta política también incluía la suspensión de garantías clave de debido proceso, incluidos el derecho a defensa legal y la presunción de inocencia, lo que permitiría arrestos masivos sin cargos individuales.

San Salvador, octubre de 2021.
Foto: esaú Fuentes González/Unsplash

CAPÍTULO 1

CIUDADES BAJO PRESIÓN

IMPLEMENTAR SOLUCIONES INTEGRADAS PARA LA PAZ URBANA

Por Enrique Betancourt

Contexto: ¿Cuál es el problema?

En noviembre de 2023, seis meses después de que se estableciera el estado de excepción en El Salvador,[1] de camino del aeropuerto internacional a San Salvador, tuve la oportunidad de hablar con mi taxista durante aproximadamente una hora. Mientras escuchaba desde el asiento trasero, observaba su rostro por el retrovisor. Un par de años antes, su hija de catorce años había sido acosada por el hijo de un líder de una banda local. El día que decidió intervenir, tras intentos fallidos de conseguir ayuda del colegio y la policía, el líder de la banda acudió a su casa esa misma tarde. Le dijeron que había un precio que pagar para que lo dejaran en paz. "Durante más de un año vivimos bajo un estrés indescriptible", dijo el conductor. En el momento de nuestra conversación, ambos hombres, padre e hijo, estaban en prisión tras una de las muchas redadas policiales dirigidas al barrio del conductor. Sabía que los críticos del estado de excepción habían expresado preocupaciones sobre el debido proceso, los límites constitucionales y las salvaguardas democráticas. No desestimó esas preocupaciones. Pero competían con algo más inmediato y tangible. No desestimó esas opiniones. Pero competían con algo más concreto y urgente. Por primera vez en años, sintió alivio al saber que su hija volvería a casa sana y salva.

Los ciudadanos rara vez experimentan la seguridad como una cuestión ideológica. Lo experimentan como un cálculo diario sobre riesgo, previsibilidad y si sus familias pueden planificar el mañana. Para los responsables políticos, esto supone un desafío profundo. Cuando las instituciones democráticas no logran reducir la violencia a corto plazo, la demanda pública se desplaza hacia quien parezca capaz de actuar con decisión. El apoyo no implica necesariamente un rechazo a la democracia. Refleja una búsqueda urgente de alivio.

En El Salvador, el estado de excepción—combinado con negociaciones bien documentadas entre el gobierno y los líderes de las pandillas—produjo uno de los descensos más pronunciados de la delincuencia en la historia moderna: la tasa nacional de homicidios cayó de aproximadamente 52 por cada 100.000 habitantes en 2021 a cerca de 2,4 por cada 100.000 en 2023. Para las comunidades que viven con violencia crónica, la reducción de la delincuencia no es una estadística; marca el límite entre el miedo y la posibilidad. Cabe aclarar que el estado de excepción no se limitó sólo a tácticas policiales más estrictas ni a medidas de encarcelamiento más severas. Esta política también incluía la suspensión de garantías clave de debido proceso, incluidos el derecho a defensa legal y la presunción de inocencia, lo que permitiría arrestos masivos sin cargos individuales.

El atractivo creciente de las medidas autocráticas es solo una de las cuatro grandes medidas globales que afectan la manera en que los sistemas locales deben ofrecer soluciones a problemas públicos complejos. Junto con la autocracia, la presencia generalizada de nuevas tecnologías en todos los aspectos de la vida privada, cívica e institucional; los efectos disruptivos del cambio climático; y el debilitamiento significativo del multilateralismo intensifican los desafíos que enfrentan globalmente los actores públicos, privados y sociales encargados de resolver problemas.

La tensión central de la democracia es clara: la legitimidad se fundamenta tanto en los procedimientos como en el desempeño. Cuando los gobiernos no pueden mostrar mejoras tangibles en la vida de las personas—reducciones sostenidas en homicidios, extorsión y violencia grave—los compromisos procesales por sí solos rara vez mantienen la confianza pública.

Fragmentación por diseño: por qué las ciudades tienen dificultades para ofrecer resultados

Estos cambios globales se reflejan de forma más tangible en las ciudades, donde los gobiernos enfrentan tanto la complejidad de la violencia como la presión por entregar resultados visibles. Las ciudades se encuentran en la intersección de las transformaciones globales y las expectativas ciudadanas sobre la entrega efectiva de políticas públicas. Los gobiernos nacionales establecen marcos legales y de políticas, pero las ciudades gobiernan la calle, el asentamiento, la escuela, la estación de policía y el centro comunitario donde la seguridad se produce o se niega en última instancia. Los líderes de las ciudades están lo suficientemente cerca de la violencia como para verla con el nivel de detalle que importa y tienen la responsabilidad política suficiente como para experimentar las consecuencias del fracaso de manera directa. Por lo tanto, comprender por qué las ciudades enfrentan dificultades requiere examinar no solo lo que hacen, sino también dónde y cómo intervienen dentro de un sistema de gobernanza complejo.

La seguridad pública es, por diseño, un dominio de políticas fragmentado. Las responsabilidades se distribuyen entre instituciones que operan en diferentes niveles y ramas del gobierno, cada una con mandatos, presupuestos, culturas y estructuras de rendición de cuentas distintas. La policía, los fiscales, los tribunales, los servicios sociales, las agencias municipales, las organizaciones comunitarias y los socios internacionales operan según lógicas institucionales que rara vez fueron diseñadas para funcionar de forma integrada. Las ciudades intensifican esta fragmentación porque enfrentan simultáneamente delitos de alta incidencia, economías delictivas y violencia organizada que opera a diferentes escalas y requiere respuestas institucionales diversas. Los sistemas de seguridad y justicia han luchado constantemente por gobernar esta convergencia. El resultado es una brecha persistente entre cómo se diagnostica la violencia, cómo se diseñan las estrategias y lo que realmente ocurre en la práctica. Desde una perspectiva de pensamiento sistémico, la violencia a menudo persiste porque las instituciones locales intervienen demasiado tarde, demasiado débilmente o de manera fragmentada que no logran alterar las dinámicas subyacentes que causan daño.[2]

Esta falla estructural también tiene una expresión espacial. En ciudades de todo el mundo, la desventaja se concentra geográficamente, agrupando pobreza, desempleo, inestabilidad familiar, vivienda inadecuada y abandono institucional en los mismos barrios donde la violencia es más aguda. El trabajo de Robert Sampson sobre la desventaja concentrada demuestra que estas condiciones se refuerzan mutuamente: la colocación de múltiples formas de privación produce dinámicas sociales (eficacia colectiva debilitada, control social informal erosionado y exposición normalizada a la violencia) que ninguna intervención sectorial individual puede resolver.[3] El barrio del taxista no era aleatorio. Las instituciones fragmentadas no simplemente fallan en coordinarse; no se coordinan repetidamente en los mismos lugares, generación tras generación, produciendo la geografía territorial de la violencia que las ciudades luego luchan por explicar y abordar. La integración, por tanto, no es solo un desafío de coordinación; también es una cuestión de justicia espacial.

Cuatro cambios globales están profundizando estas condiciones estructurales, cada uno moldeando la seguridad urbana mediante mecanismos diferentes. La primera es la erosión democrática. El Informe sobre Democracia 2026 del Instituto V-Dem documenta que la democracia ha descendido a niveles no vistos desde finales de la década de 1970, mientras que las encuestas de Latinobarómetro muestran un apoyo menguante a la democracia en toda América Latina.[4,5] El crimen se ha convertido en un poderoso argumento político contra sistemas percibidos como lentos, fragmentados y restringidos, y ese argumento suele ganar fuerza incluso cuando las condiciones objetivas de seguridad mejoran, porque las narrativas públicas sobre el crimen superan constantemente a las estadísticas sobre criminalidad en la conformación de la demanda política.[6] A medida que los gobiernos centrales consolidan el poder, las autoridades municipales suelen perder la autonomía, los recursos y la jurisdicción necesarios para gestionar la seguridad de manera eficaz, incluso cuando la evidencia apunta cada vez más a las ciudades como el nivel más adecuado para diseñar y coordinar estrategias de reducción de la violencia.[7] (Muggah et al. 2016).

El segundo de estos cambios se refiere a la manera en que la tecnología está transformando simultáneamente las redes criminales y los sistemas locales encargados de contrarrestarlas. Las organizaciones criminales están integrando rápidamente comunicaciones cifradas, herramientas financieras digitales, criptomonedas y ecosistemas de redes sociales en el reclutamiento, la coordinación y las operaciones financieras, adaptándose a menudo más rápido que las instituciones públicas encargadas de responderles.[8] En algunos contextos, los grupos criminales también han utilizado influencers y plataformas digitales para normalizar economías ilícitas y expandir las redes de reclutamiento más allá de los límites territoriales tradicionales.

Al mismo tiempo, las ciudades ahora poseen una capacidad técnica sin precedentes para mejorar la coordinación mediante sistemas de datos compartidos, plataformas de interoperabilidad y análisis predictivo capaces de abordar muchas de las fallas en el intercambio de información que históricamente socavaron la colaboración interinstitucional. Sin embargo, estas mismas herramientas conllevan riesgos considerables. La investigación sobre sistemas predictivos y algorítmicos ha demostrado que las tecnologías mal gobernadas pueden reforzar patrones de vigilancia desigual y aplicación discriminatoria, a menudo acelerando los sesgos institucionales existentes más rápido de lo que las salvaguardas éticas y legales pueden ajustarse.[9] El desafío para las ciudades, por tanto, no es simplemente la adopción tecnológica, sino la gobernanza: construir sistemas que mejoren la coordinación y la capacidad de respuesta sin profundizar la desconfianza ni reproducir la exclusión.

El cambio climático, el tercer gran cambio, está transformando la seguridad urbana de formas que van más allá del lenguaje familiar del estrés y la inestabilidad. Como demostró las secuelas del huracán Katrina, los grandes eventos climáticos no desplazan simplemente a las comunidades; exponen y aceleran fallos de gobernanza preexistentes, remodelando las condiciones territoriales y sociales a las que los sistemas de seguridad deben interpretar y responder. La ruptura generalizada del orden público, la coordinación institucional y la confianza tras el desastre mostró cómo los choques ambientales pueden intensificar rápidamente las vulnerabilidades sociales existentes y la fragmentación de la gobernanza.[10] En los asentamientos informales de Mathare y Korogocho en Nairobi, propensos a inundaciones, el desplazamiento climático y los choques ambientales cambian constantemente la densidad de población, la vulnerabilidad económica y la composición comunitaria más rápido de lo que los sistemas e intervenciones locales pueden ajustarse. Aunque la interacción entre el cambio climático y la gobernanza de la seguridad urbana sigue siendo poco uniforme, cada vez está más claro que las ciudades deben construir sistemas de coordinación adaptativa capaces de operar en entornos donde las condiciones territoriales y los patrones de vulnerabilidad cambian constantemente.

El cuarto gran cambio es el debilitamiento del sistema multilateral. En su punto más fuerte, este sistema hizo contribuciones importantes: financió la experimentación, generó evidencia global y proporcionó a las ciudades apoyo político y técnico para seguir enfoques equilibrados en la reducción de la violencia. Sin embargo, incluso en su apogeo, el sistema luchaba por resolver un problema central de implementación: cómo adaptar modelos amplios y evidencia global a condiciones locales altamente específicas. Como han argumentado estudiosos del desarrollo como William Easterly, las soluciones diseñadas externamente suelen tener dificultades cuando no se adaptan suficientemente a las realidades políticas e institucionales locales.[11]

A menudo, las ciudades se enfrentaban a carteras de intervenciones—policía comunitaria, interrupción de la violencia, empleo juvenil, deportes y programas de cohesión social—sin suficiente capacidad institucional para secuenciarlas, combinarlas y adaptarlas a las realidades locales. Lo que el debilitamiento actual de la cooperación multilateral elimina no solo es la financiación, sino también la asistencia técnica, la infraestructura de aprendizaje entre iguales y el apoyo operativo que hicieron posible la experimentación local. Las ciudades requieren cada vez más una capa traslacional: una capacidad institucional capaz de convertir el conocimiento global en estrategias localmente viables. Esto implica adaptar la evidencia y las intervenciones a combinaciones específicas de factores de violencia, fragmentación institucional y restricciones políticas. Este desafío también refleja una transformación más amplia identificada por Beth Simone Noveck y otros estudiosos de la resolución pública de problemas: los gobiernos ya no se definen principalmente por su capacidad de diseñar políticas, sino por su capacidad de aprender continuamente, integrar conocimientos entre sectores y adaptar soluciones de manera colaborativa bajo condiciones de incertidumbre.[12] En el contexto de la violencia urbana, esto implica construir sistemas locales capaces no solo de adoptar modelos externos, sino de traducirlos, probarlos, coordinarlos y ajustarlos iterativamente dentro de entornos políticos y territoriales que cambian rápidamente.

En condiciones de inseguridad persistente, presión social y fragmentación institucional, los sistemas políticos tienden a recurrir a respuestas simplificadas. Líderes de distintas regiones han movilizado apoyo en favor de estrategias punitivas: militarización del espacio urbano, encarcelamiento masivo y estados de excepción. Esta demanda surge no solo del apoyo ciudadano a acciones contundentes, sino también de comunidades que se han resignado a aceptar la vulneración de derechos como costo de enfoques que al menos parecen dar resultados. Este patrón es visible en toda América Latina: en las declaraciones de emergencia de seguridad de Ecuador, en el éxito electoral de las plataformas de ley y orden en varios países, y en los datos de encuestas que muestran un amplio apoyo a *mano dura*—en español, "mano de hierro" y término comúnmente utilizado en América Latina para describir el gobierno mediante la suspensión o erosión deliberada de las limitaciones institucionales sobre las fuerzas de seguridad, utilizando amenazas criminales como justificación—enfoques incluso cuando las normas democráticas permanecen formalmente intactas.

La demanda de simplicidad es política. Pero la incapacidad para entregar complejidad es estructural.

La administración pública moderna todavía opera mediante estructuras mayoritariamente sectoriales y jerárquicas heredadas del siglo XIX. Los sistemas de transporte, vivienda, salud, educación y seguridad fueron diseñados para abordar problemas limitados y relativamente estables. La violencia urbana contemporánea no encaja en esos límites. Los factores de la violencia son transversales por naturaleza, mientras que las instituciones responsables de responder a ellos suelen competir, duplicar esfuerzos o no logran coordinarse en absoluto. El resultado es un desajuste estructural entre la arquitectura del Estado y la complejidad de la ciudad contemporánea. Los atajos represivos siguen siendo políticamente atractivos en parte porque los gobiernos tienen dificultades para ofrecer respuestas integradas a la escala y velocidad que exigen los ciudadanos. Los gobiernos urbanos que acumulan agendas sociales sin la capacidad de brindar servicios fundamentales pierden legitimidad, lo que abre espacio para sustitutos: actores corporativos, movimientos populistas y poderes informales que llenan el vacío dejado por el Estado. En este contexto, gobernar la seguridad urbana de manera efectiva requiere tanto legitimidad política como capacidad institucional para la coordinación y la ejecución.

Respuestas por defecto bajo presión

Cuando las ciudades carecen de infraestructura de integración, la presión política genera respuestas a partir de la capacidad institucional existente, produciendo patrones reconocibles que son salidas estructurales de sistemas fragmentados bajo presión.

Mano dura requiere una coordinación mínima entre sectores, un diagnóstico sistémico y una lógica de portafolio. Un sector de seguridad vertical puede implementar respuestas de mano dura de manera unilateral y entregar resultados visibles en plazos cortos. De manera crucial, cuando el Estado mantiene una asimetría de poder decisiva sobre los grupos criminales, puede reprimir la violencia de forma duradera. Las medidas duras contra el crimen en Filipinas bajo Rodrigo Duterte y, más recientemente, en El Salvador demuestran que las estrategias represivas pueden producir reducciones reales, a veces duraderas, en diferentes formas de violencia y delitos. La mano dura no se reduce al control territorial; normalmente combina encarcelamiento masivo, policía militarizada, suspensión de garantías de debido proceso y concentración deliberada de la toma de decisiones de seguridad en el ejecutivo. Lo que la distingue de la aplicación legítima y dura no es el uso de la fuerza, sino la eliminación de las restricciones que rigen cómo se usa la fuerza y a quién debe rendir cuentas.

Lo que las cifras de violencia no reflejan es cómo la mano dura funciona simultáneamente como una estrategia de consolidación política. En El Salvador, el estado de excepción no solo eliminó a los miembros de pandillas de las calles, sino que proporcionó la cobertura institucional para eliminar una oposición funcional, capturar el poder judicial, reescribir la constitución y abolir los límites de mandatos presidenciales. Las bandas eran la justificación; el desmantelamiento de los controles y equilibrios era el resultado. La estrategia de seguridad de Nayib Bukele y su consolidación política no eran proyectos separados; eran el mismo proyecto.

El Instituto V-Dem clasifica a El Salvador entre los países que más rápidamente se autocrizan en la última década, con una velocidad de declive democrático comparable solo a la de golpes militares.[13] Incluso dentro de la comunidad de política de seguridad, se reconoce que las estrategias de mano dura enfrentan límites estructurales: dependen de una asimetría de poder que debe mantenerse activamente, condiciones legales que requieren autorización política continua y una coalición de gobierno capaz de sostener ambos. Estas no son fundaciones permanentes. La ventana que abre la fuerza concentrada es real, pero lo que se construye dentro de esa ventana determina si los resultados duran más allá de las condiciones excepcionales que los produjeron. En El Salvador, lo que se ha construido es consolidación política, no infraestructura de integración. Las instituciones que podrían mantener los avances más allá del momento excepcional—un poder judicial independiente, una policía responsable, una justicia accesible—son precisamente las que la mano dura requirió desmantelar para funcionar.

La advertencia más profunda es esta: la mano dura no triunfa a pesar del fracaso democrático, sino que triunfa precisamente por él. Donde las instituciones democráticas están fragmentadas, con pocos recursos y han fracasado repetidamente en proteger a familias como la del taxista, el terreno político para la consolidación autoritaria ya está preparado. Los ciudadanos no recurren a la mano dura porque hayan abandonado los valores democráticos. Recurren a ella porque los gobiernos democráticos los abandonaron primero—en el barrio, en la calle, en la puerta del colegio. Cada homicidio que las instituciones democráticas no logran prevenir, cada extorsión que queda sin respuesta, cada año de

inseguridad acumulada sin una respuesta creíble, es un regalo político para los líderes que ofrecen claridad mediante la eliminación de restricciones. Reformular esta dinámica (hacer visible lo que la provisión democrática de seguridad puede lograr y por qué es importante) es un imperativo estratégico.[14] A menos que los gobiernos democráticos se organicen para garantizar la seguridad, la autocracia no tendrá que defenderse sola. Simplemente llenará el espacio que deja abierto el fracaso democrático.

Prevención sin integración: tres modos de fracaso

La prevención performativa, el prevencionismo ingenuo y el prevencionismo ideológico comparten un fracaso común: programas e intervenciones implementados sin mecanismos de rendición de cuentas en la aplicación, lógica de secuenciación ni objetivos medibles vinculados a resultados de violencia; pero llegan a ese fracaso por rutas distintas y requieren respuestas diferentes.

La prevención performativa es una estrategia política, distinta de los esfuerzos genuinos de prevención que simplemente se despliegan sin la secuenciación, coordinación ni responsabilidad en la aplicación que los harían efectivos. La distinción importa: la crítica aquí no es la prevención como dominio, sino su despliegue deliberado como sustituto del trabajo de integración más duro. Para los gobiernos que enfrentan grupos progresistas o presión de donantes, la prevención ofrece cobertura retórica: la delincuencia es estructural, las soluciones a largo plazo y las métricas son difíciles de definir. Para las organizaciones no gubernamentales, mantiene la relevancia organizativa y las fuentes de financiación sin requerir la incómoda proximidad a la aplicación que exigen los enfoques integrados. Para los actores del sector privado, la programación de responsabilidad social corporativa en comunidades afectadas por la violencia genera valor reputacional en gran medida desvinculado de los resultados medibles de seguridad. Para los socios internacionales, se financia de forma limpia, se informa bien y se transfiere de manera ordenada a indicadores globales que tienen poca relación con si alguien en el barrio del taxista está más seguro. En los cuatro casos, la estructura de incentivos es la misma: la actividad es visible, la atribución es difusa y la rendición de cuentas por los resultados está estructuralmente ausente. El programa existe para demostrar acción, no para entregar resultados. Cuando el procedimiento se convierte en el producto—reuniones sustituyendo decisiones, documentación sustituyendo coordinación, proceso sustituyendo resultados—la brecha entre lo que las instituciones informan y lo que experimentan las comunidades no es un fallo de diseño. Es el diseño.

El prevencionismo ingenuo es un problema completamente distinto. Los profesionales que lideran con intervenciones sociales tempranas suelen estar motivados por evidencia genuina: los vínculos causales entre la privación, la exclusión y la violencia son reales, y el argumento a largo plazo a favor de la prevención es intelectualmente sólido. Lo que el prevencionismo ingenuo subestima no es el valor de la prevención, sino la limitación de secuencia a la que se enfrenta: los programas de prevención no pueden establecerse en territorios donde los actores criminales mantienen el control físico y social. En esas condiciones, la primera tarea no es prevenir, sino intervenir, estabilizar y crear las condiciones bajo las cuales la prevención sea posible. La prevención no es retroactiva; requiere una base territorial y social que la aplicación de la ley debe establecer primero. La prevención implementada sin esa base no es incorrecta en teoría; es equivocada en cuanto al orden. La brecha de sofisticación no tiene que ver con valores ni evidencia. Se trata de la capacidad de definir el problema correcto antes de buscar la solución adecuada. Como argumenta Noveck, la resolución efectiva de problemas públicos requiere construir un entendimiento compartido de un desafío urgente que sea relevante para personas reales, diagnosticar antes de prescribir y resistir la tendencia a recurrir a intervenciones preferidas cuando las circunstancias exigen una respuesta diferente.[15] Se trata de reconocer que una estrategia integrada debe diseñar todos los elementos en conjunto y desplegarlos en el orden que exigen las condiciones sobre el terreno, y que liderar con la prevención en condiciones equivocadas produce la misma inacción visible que la prevención performativa, incluso cuando la intención es completamente diferente.

El prevencionismo ideológico es una tercera variante, y la más difícil de abordar. Algunos profesionales rechazan la aplicación de la ley por motivos de principios: la coerción estatal es inherentemente sospechosa, la colaboración con la policía y los fiscales compromete la confianza de la comunidad, o el sistema de seguridad que la integración fortalecería es en sí mismo una fuente del daño que se está abordando. Estas no son posturas ingenuas; reflejan una experiencia histórica real de violencia institucional, particularmente en comunidades donde el Estado ha sido tanto depredador como protector. Esa experiencia es racional y debe tomarse en serio en cualquier diagnóstico honesto. Sin embargo, no puede convertirse en una razón permanente para impedir el compromiso. La cuestión no es si las instituciones de aplicación

son imperfectas—lo son, y a menudo de forma profunda. La cuestión es si negarse a involucrarse con ellos produce mejores resultados para las comunidades que los prevencionistas intentan proteger. En la mayoría de los contextos, no lo hace. La integración requiere trabajar con las instituciones tal como son, mientras se construye hacia lo que deberían ser, lo cual es una posición más exigente que apoyarlas de manera acrítica o negarse a interactuar con ellas en absoluto.

Los tres dejan a las comunidades desprotegidas, pero la respuesta ante cada uno es distinta. La prevención performativa requiere responsabilidad política y métricas vinculadas a resultados que expongan la brecha entre la actividad reportada y los resultados reales. El ingenuo prevencionismo no requiere crítica, sino una teoría del cambio más completa, que sitúe la prevención dentro de un portafolio integrado en lugar de tratarla como una estrategia independiente. El prevencionismo ideológico exige el diálogo más exigente: reconocer los agravios legítimos que impulsan el rechazo a participar, al tiempo que se argumenta que la transformación requiere presencia, no abstención. El modo de fallo es diferente; la consecuencia es la misma.

El efecto acumulativo de estos valores predeterminados es estructural. La mano dura concentra el poder y elimina restricciones. Prevención sin integración absorbe recursos y produce actividad sin resultados. Lo que queda es un sistema en permanente fragmentación: ciudades acumulando programas desconectados, sin diagnóstico compartido, sin mecanismo de integración y sin nadie responsable de la cartera; los gobiernos nacionales simultáneamente despojan a la autoridad municipal mediante el despliegue directo de seguridad, la captura de recursos o la centralización legislativa de las competencias de seguridad. Las intervenciones individuales pueden mostrar resultados locales—el conjunto no cambia. Los alcaldes asumen la responsabilidad operativa de una violencia que no pueden controlar. La capa de gobierno más cercana al problema y más capaz de leer su configuración específica se ve progresivamente despojada de poder. Esta es una descripción de un sistema que produce exactamente los resultados para los que su arquitectura fue diseñada, y que hace que la mano dura y la prevención performativa sean perpetuamente atractivas porque la alternativa requiere un nivel de coordinación que el sistema resiste estructuralmente.

Esta es la condición que las ciudades examinadas a continuación eligieron abordar y encontraron formas de demostrar que estos resultados predeterminados no son una cuestión del destino.

Cómo responden las ciudades: la integración en la práctica

Lo que distingue a las ciudades que han logrado mejoras sostenidas en la seguridad—aquellas que simultáneamente fortalecieron, en lugar de erosionar, la autoridad legítima del Estado—es la construcción de la integración como una función de gobernanza: una capacidad institucional persistente para alinear a los actores a través de sistemas fragmentados, secuenciar intervenciones en un portafolio coherente y mantener esa alineación frente a las presiones políticas que rutinariamente destruyen los esfuerzos de coordinación.

La evidencia de la experiencia de la ciudad en distintos contextos señala cuatro prácticas de integración que se repiten donde se ha logrado progreso. Los casos siguientes no son retratos completos; son evidencia para un argumento estructurado sobre lo que requiere la integración.

Encuadre del problema: el primer movimiento de integración

El movimiento de integración más importante ocurre antes de cualquier intervención: desarrollar una definición compartida y respaldada por datos del problema específico de seguridad pública que se debe resolver. Esto es más difícil de lo que parece. Noveck (2021) sostiene que la resolución efectiva de problemas públicos comienza con una definición disciplinada y colaborativa del problema: un proceso de identificación del problema específico a resolver, sus causas subyacentes, las poblaciones afectadas y las condiciones que lo sostienen.[16] Las instituciones que operan en paralelo desarrollan sus propias definiciones de problemas calibradas a sus mandatos: la policía enmarca la violencia como un déficit de aplicación, las agencias sociales la consideran un problema de privación y las instituciones de justicia la ven como una cuestión de capacidad. Cada marco es defendible dentro de su silo. Juntos, producen fragmentación: diagnósticos paralelos de la misma realidad que generan respuestas paralelas sin lógica compartida. La condición previa para la integración es un marco problemático que todos los actores clave acepten, construido a partir de evidencia lo suficientemente granular para identificar quién impulsa la violencia, a través de qué mecanismos, en qué lugares específicos, y compartido lo suficientemente explícitamente como para crear un terreno común genuino en lugar de una alineación nominal alrededor de objetivos vagos y compartidos.

La Estrategia de Reducción de la Violencia Armada de Baltimore ejemplifica cómo se ve en la práctica un encuadre disciplinado del problema.[17] Las revisiones sistemáticas de tiroteos de la ciudad—reuniones estructuradas y regulares en las que policías, oficiales de libertad condicional, fiscales, representantes comunitarios y trabajadores de alcance analizaban juntos cada incidente de tiroteo—sirvieron principalmente como un mecanismo de encuadre del problema antes que cualquier otra cosa. En lugar de que cada institución trabajara desde su propia visión parcial, todos los actores debían analizar los mismos datos granulares: quién participó, qué relaciones de red los conectaban, qué interacciones previas cada agencia había tenido ya con los individuos implicados y qué reveló el incidente sobre dinámicas emergentes de conflicto. La imagen compartida que surgió fue la base sobre la cual se construyó todo lo demás: notificaciones directas a personas en alto riesgo de violencia, acciones coordinadas de aplicación de la ley y derivaciones a servicios sociales y de divulgación. Los sistemas de intercambio de información casi en tiempo real permitían actualizar continuamente ese marco compartido, creando un diagnóstico vivo en lugar de una evaluación estática. Detrás de este enfoque está la visión central de Mark Kleiman: que las consecuencias rápidas y ciertas alteran el comportamiento de forma más eficaz que las graves, y que entregar la certeza requiere coordinación entre agencias que normalmente operan de forma aislada.[18] Una evaluación independiente encontró que los homicidios y tiroteos disminuyeron aproximadamente un 25 por ciento en el Distrito Oeste durante los primeros 18 meses de implementación de la estrategia.[19] (Kapustin & Chalfin, 2024). Los resultados siguen dependiendo de una protección política sostenida; la infraestructura de coordinación aún no ha alcanzado el umbral de una institucionalización autosuficiente que le permitiría sobrevivir a un cambio total de dirección política.[20]

Lo que también demuestra Baltimore es que el encuadre del problema es en sí mismo una tecnología de coordinación. La revisión de tiroteos no solo produjo información, sino que creó una obligación recurrente para las instituciones de enfrentar juntos la misma realidad, construyendo las relaciones interinstitucionales y el vocabulario compartido del que depende la coordinación. El proceso de diagnóstico fue el proceso de integración.

Nairobi, Kenia y Cali, Colombia muestran que el resultado del diagnóstico varía radicalmente según el contexto—y que implementar una intervención equivocada para la configuración del problema es peor que no hacer nada, porque consume capital político y la confianza de la comunidad sin producir resultados.

En los asentamientos informales de Korogocho, Kayole y Mathare, en Nairobi, la fragmentación principal era de tipo relacional: una ruptura fundamental entre las comunidades y los actores de seguridad. Entre abril y agosto de 2020, Mathare registró 17 muertes atribuibles al uso excesivo de la fuerza policial. El programa Pamoja Mtaani, implementado por The Legend Kenya en colaboración con el Life & Peace Institute, de julio a diciembre de 2021, abordó directamente esta condición previa (Peace in Our Cities, 2024)[21]. Las sesiones estructuradas de diálogo, las acciones conjuntas de paz —incluyendo comidas compartidas en estaciones de policía— y los ejercicios de cartografía comunitaria que involucraron a jóvenes, mujeres, agentes de policía y administradores locales han ayudado a reconstruir la relación fundamental que requiere cualquier labor posterior de control o prevención. Durante seis meses, más de 700 personas participaron en 300 sesiones de diálogo y casi 400 actividades comunitarias. La arquitectura de género del programa reflejaba un doble imperativo. En sesiones independientes para mujeres se abordó la violencia de género y el trauma específico de madres que habían perdido hijos por ejecuciones extrajudiciales. Sesiones separadas para jóvenes varones abordaron la identidad, el propósito y construcciones alternativas de la pertenencia masculina, basándose en la idea que Richard Reeves identifica en su análisis de la desventaja masculina: cuando las instituciones legítimas retiran caminos estructurados hacia roles significativos, las redes criminales llenan el vacío con precisamente la identidad y pertenencia que los jóvenes buscan.[2] La decisión de desagregar antes de integrar fue en sí misma un hallazgo diagnóstico: la fragmentación se daba dentro de la comunidad a lo largo de líneas de género y generacionales, no solo entre el Estado y la comunidad. Implementar un enfoque integrado y equilibrado en Mathare sin abordar primero la relación policía-comunidad habría acelerado la violencia. La secuenciación es la estrategia.

En Cali—una ciudad que opera bajo una fuerte presión del crimen organizado, con múltiples actores armados compitiendo por el control territorial—el paso diagnóstico fue más complejo y más trascendental.[23] Los enfoques estándar de intervención contra la violencia comunitaria asumen una línea base de accesibilidad territorial que las condiciones del crimen organizado frecuentemente niegan: se pueden cooptar mensajeros creíbles, mediadores comunitarios pueden ser confundidos con negociadores con actores criminales, y operadores externos pueden carecer de acceso seguro a los barrios donde la intervención es más necesaria. Por tanto, el trabajo de integración de Cali comenzó mapeando qué territorios estaban controlados por qué actores, bajo qué condiciones operadores externos podían operar con seguridad y qué figuras comunitarias conservaban suficiente autonomía frente a las redes criminales para servir como intermediarios

creíbles—antes de tomar decisiones sobre el diseño del programa. El programa Abriendo Caminos, que surgió de este paso anterior, combinó la interrupción de la violencia con la mediación comunitaria y el desarrollo juvenil, calibrado para la geografía específica del crimen organizado en lugar de importarse de un modelo externo. Una evaluación de impacto documentó una reducción del 74 por ciento de homicidios en el barrio Charco Azul y la interrupción exitosa de los ciclos de violencia por venganza.[24]

Arquitectura de coordinación: lograr la integración efectiva

Dos ciudades ilustran cómo se puede construir una arquitectura de coordinación bajo condiciones institucionales radicalmente diferentes—una sin autoridad de mando, otra sin recursos adicionales—y lo que ambas comparten es más instructivo que lo que las distingue.

El Sistema Distrital de Justicia de Bogotá demuestra que la coordinación no requiere autoridad de mando.[25] La estructura legal centralizada de Colombia sitúa la autoridad de justicia penal a nivel nacional—el alcalde de Bogotá no puede mandar sobre fiscales, jueces ni funcionarios penitenciarios. Sin embargo, entre 2016 y 2020, la ciudad demostró que el poder de convocar—respaldado por la legitimidad democrática y la visibilidad del alcalde—puede sustituir al mando formal cuando se despliega intencionadamente. La innovación más trascendental de Bogotá fue el diseño e integración de rutas de atención diferenciadas—trayectorias a través del sistema de justicia y seguridad construidas en torno a la experiencia real de los ciudadanos al navegar los mandatos institucionales, no en torno a la conveniencia de las propias instituciones. Las casas de justicia eran la expresión física de esta lógica: fiscales, defensores públicos, trabajadores sociales, psicólogos, policías y mediadores comunitarios reunidos bajo un mismo techo en barrios donde los residentes históricamente se habían enfrentado a barreras prohibitivas para el sistema de justicia formal. Los mecanismos de justicia comunitaria—conciliación, mediación, arbitraje—ofrecieron vías de resolución legalmente reconocidas para conflictos que de otro modo habrían escalado a la violencia, reduciendo la carga de los tribunales formales y construyendo al mismo tiempo la relación comunidad-Estado de la que depende la aplicación de la ley. El análisis de Angélica Durán-Martínez sobre la violencia criminal en Colombia y México proporciona un contexto esencial: donde la legitimidad estatal es estructuralmente débil, la accesibilidad a la justicia es en sí misma una intervención de seguridad, que es precisamente para lo que las Casas de Justicia fueron diseñadas.[26]

Pelotas, Brasil, proporciona el ejemplo documentado más completo de una arquitectura de coordinación institucionalizada a nivel de cartera.[27] Los cinco pilares operativos del Pacto Pelotas pela Paz—prevención, aplicación de la ley y justicia, reducción de mercados ilícitos, urbanismo, y tecnología y datos—funcionan como un portafolio con lógica interna en lugar de programas paralelos. El Observatorio de Seguridad Pública y Prevención Social genera inteligencia diagnóstica. La Oficina Municipal de Gestión Integrada coordina entre las instituciones y actúa como la agencia central. La Asesoría Especial, anclada directamente a la oficina del alcalde, proporciona la autoridad política para sostener la alineación intersectorial a lo largo de los ciclos electorales. La tecnología se incorpora como infraestructura de integración: el panorama operativo compartido que evita que las agencias retomen lógicas separadas. Una evaluación de impacto independiente halló que el pacto estuvo asociado con una reducción del 9 % en los homicidios y del 7 % en los robos a nivel de toda la ciudad.[28]

Lo que comparten Bogotá y Pelotas es más importante que sus diferencias. Ninguno de los dos esperó a que se dieran las condiciones institucionales perfectas. Ninguno de los dos requirió nuevos recursos financieros adicionales. Ambos trataron la coordinación como un problema de diseño de gobernanza—y lo resolvieron construyendo la arquitectura que los sistemas fragmentados no generan espontáneamente: capacidad diagnóstica compartida, una agencia de columna vertebral con autoridad intersectorial y protección política anclada en el nivel más alto disponible del gobierno municipal.

Legitimidad como infraestructura, no como resultado

La tercera práctica de integración es tratar la legitimidad como un requisito previo y no como un resultado posterior—la condición sin la cual la aplicación no puede funcionar y la prevención no puede arraigarse.

El caso de Nairobi expone este argumento de forma más directa. El patrón se repite en diferentes contextos. Alto al Fuego de Ciudad de México, que adapta el modelo de disuasión enfocada de la Operación Alto al Fuego de Boston, combinó mensajes de disuasión con ofertas creíbles de ayuda a personas dispuestas a desvincularse de la violencia.[29] El programa se dirigió a barrios y redes específicas y reunió a las fuerzas del orden, proveedores de servicios sociales y

organizaciones comunitarias en torno a una lista compartida de individuos de mayor riesgo. Esas personas recibieron un mensaje directo: la violencia continuada desencadenaría una respuesta coordinada de aplicación de la ley, mientras que el desenganche abriría el acceso al empleo, la vivienda, los servicios de salud y el apoyo personal. La oferta era creíble solo porque la infraestructura de coordinación detrás de ella era real—no una promesa de una sola agencia, sino un compromiso de una coalición que se había alineado en torno a las mismas personas.

La evidencia de la capacitación en justicia procesal en la policía de la Ciudad de México refuerza el argumento de legitimidad desde otro ángulo. La investigación fundamental de Tom Tyler demuestra que las personas tienen más probabilidades de cumplir con la ley y cooperar con las autoridades cuando perciben el proceso como justo—cuando los agentes explican sus decisiones, tratan a las personas con dignidad y aplican las normas de manera consistente—independientemente del resultado de cualquier encuentro específico.[30] Cuando los agentes de la Ciudad de México recibieron capacitación estructurada en estos principios, la satisfacción pública aumentó y las tasas de quejas disminuyeron.[31] Los avances en legitimidad a nivel de agentes se tradujeron en resultados medibles a nivel comunitario, demostrando que la relación entre la aplicación de la ley y la confianza funciona en ambas direcciones—y que comunicar esta relación públicamente es tan importante como construirla en la práctica.[32] Al igual que Pelotas, la Ciudad de México ahora enfrenta el desafío que sigue al éxito inicial: institucionalizar lo que funcionó como pilotos en sistemas de gobernanza lo suficientemente duraderos como para sobrevivir a los cambios de liderazgo, ciclos presupuestarios y las presiones políticas que rutinariamente llevan a las ciudades a abandonar lo que está funcionando precisamente cuando comienza a producir resultados.

Precisión adaptativa: concentración dinámica en la práctica

La cuarta práctica de integración es la gestión adaptativa del portafolio: la institucionalización del aprendizaje y ajuste en tiempo real a lo largo de todo el portafolio de intervenciones conforme cambian las condiciones. La base intelectual de este enfoque se basa en el concepto de concentración dinámica de Kleiman: la idea de que los recursos para la prevención y la aplicación de la ley deben adaptarse a medida que la violencia se desplaza entre territorios y grupos, en lugar de permanecer fijos en zonas estáticas.[33] Los actores criminales responden a la presión moviéndose, adaptándose y explotando nuevas oportunidades territoriales, lo que exige a las ciudades recalibrar continuamente sus intervenciones.

A partir de 2022, Rosario, Argentina, enfrentó una aguda escalada de violencia de crimen organizado impulsada por la competencia entre grupos locales de narcotraficantes. En respuesta, la ciudad implementó intervenciones focalizadas en barrios prioritarios en nueve zonas prioritarias y desplegó equipos interdisciplinarios ajustados a la dinámica específica de cada barrio. En lugar de aplicar un modelo de intervención estandarizado en toda la ciudad, las autoridades combinaron la aplicación de la ley, el alcance comunitario, los servicios sociales y las mejoras medioambientales según las condiciones locales cambiantes. Para sostener este enfoque adaptativo, la ciudad estableció el comité de Previsión Integrada de Beneficios (IBF), que se reunía semanalmente para analizar datos de violencia e inteligencia entrantes, identificar cambios en la dinámica criminal entre barrios y reasignar rápidamente recursos en toda la cartera de intervenciones.[34] Esto creó un ciclo continuo de inteligencia a acción capaz de responder a la violencia a medida que evolucionaba, en lugar de depender de procesos estáticos de planificación anual o trimestral.

Las fragilidades de la integración

Los casos tratados también revelan que la integración no se da por sí sola. La coordinación dependiente de la persona es el modo de fallo más común: cuando los funcionarios clave se marchan, los mecanismos de coordinación basados en la confianza personal colapsan. La Estrategia de Reducción de la Violencia Armada de Baltimore ha sobrevivido a múltiples transiciones de liderazgo, pero ha requerido una reconstrucción intensiva cada vez; Las Casas de Justicia de Bogotá representan la alternativa: infraestructura institucionalizada física y legalmente diseñada para sobrevivir a quienes la construyeron. La dependencia de recursos sin financiación protegida es la segunda vulnerabilidad estructural; la capacidad de coordinación es consistentemente la primera víctima de la presión fiscal, precisamente porque su valor es más difícil de comunicar cuando nada falla visiblemente. La integración es una solución estructural a la fragmentación estructural; no es un sustituto de las condiciones políticas y de rendición de cuentas que hacen posible una entrega honesta en primer lugar. Lo que las experiencias de la ciudad documentadas aquí dejan claro es que estas fragilidades son manejables, pero solo mediante decisiones de diseño deliberadas que las anticipan desde el principio.

Recomendaciones y conclusión

La integración efectiva requiere la capacidad central de resolución pública de problemas: la capacidad de trabajar más allá de los límites institucionales, reunir la experiencia adecuada para el problema específico y adaptarse continuamente a medida que evolucionan las condiciones y el conocimiento. Cuatro prioridades definen esta capacidad en la práctica para la seguridad urbana.

Lo que requiere la integración: prioridades para la práctica

Participar en el planteamiento compartido del problema. La primera pregunta no es qué programa ejecutar, sino qué problema tiene realmente la ciudad, y si todos los actores clave están mirando la misma respuesta. El encuadre del problema debe ser lo suficientemente granular como para identificar quién está impulsando la violencia, a través de qué mecanismos y en qué lugares específicos, y debe considerar las dinámicas estructuralmente distintas que determinan cómo diferentes grupos sociales experimentan y generan violencia. Una gran cantidad de evidencia muestra que las trayectorias que hacen que los hombres jóvenes sean desproporcionadamente vulnerables al reclutamiento criminal no son las mismas que exponen a las mujeres de manera desproporcionada a la violencia de pareja íntima y al daño por motivos de género (Reeves, 2022);[35] tampoco son uniformes según la edad, la etnia o el contexto comunitario. Los responsables de políticas locales y los proveedores de servicios pueden evaluar la alineación mínima viable preguntándose si se cumplen simultáneamente cuatro condiciones: un diagnóstico compartido que todas las agencias clave aceptan; un mecanismo de coordinación con autoridad para convocar a diferentes sectores; datos que fluyen en tiempo real hacia los responsables operativos de la toma de decisiones; y una figura política dispuesta a defender públicamente la estrategia.

Construir una arquitectura para el diseño y la implementación colaborativos. Las ciudades requieren estructuras de coordinación capaces de convocar agencias de distintos sectores y de sostener la implementación a lo largo del tiempo. En varios contextos, las oficinas de prevención de la violencia (OVPs) han desempeñado este papel alineando datos, intervenciones y coordinación operativa entre actores de seguridad pública, salud, educación y comunidad.[36] Investigaciones recientes sobre OVPs destacan la importancia de entidades políticamente autorizadas que puedan mantener la continuidad entre administraciones, alinear agencias en torno a prioridades compartidas y traducir estrategias de reducción de la violencia en rutinas operativas. La coordinación eficaz también depende de la infraestructura de datos compartida, los procesos regulares de toma de decisiones interinstitucionales y los mecanismos que reduzcan la fragmentación entre instituciones. Incluso los programas individuales fuertes a menudo no logran mantener el impacto cuando los mecanismos de coordinación son débiles o están desconectados. Por lo tanto, estas estructuras requieren tanto apoyo político como protección fiscal para garantizar la colaboración a largo plazo.

Iterar para adaptarse al progreso y a la evolución de las capacidades de implementación. El diseño de la solución debe incorporar flexibilidad desde el principio, no como contingencia sino como función de gobernanza. Secuencia explícita: construcción de legitimidad antes de la intensificación de la aplicación en contextos de baja confianza; estabilización territorial antes de los programas de prevención en áreas controladas por el crimen organizado. La tecnología debe implementarse como infraestructura de integración, evaluada en función de si fortalece el panorama operativo compartido y facilita el flujo de información entre agencias, no por si simplemente suma capacidades a un sistema fragmentado sin responsables claros. Institucionalizar el ciclo de retroalimentación entre inteligencia y asignación de recursos para que el portafolio se ajuste a medida que la violencia se desplace, la implementación revele nueva información y las capacidades evolucionen. Una estrategia que no puede aprender no es una estrategia—es un programa.

Vincular las soluciones a las narrativas políticas. La integración es técnicamente exigente y políticamente expuesta. Sin un trabajo narrativo deliberado, la complejidad pierde ante la simplicidad cada vez, y la mano dura siempre será más fácil de explicar que un portafolio coordinado. Haz visible la lógica integrada: muestra lo que produce la secuenciación, documenta los resultados de forma concreta y conecta los resultados con las prioridades políticas que los responsables de la toma de decisiones deben defender públicamente. Utilice voces de confianza, como líderes comunitarios, oficiales cuyas condiciones laborales han mejorado gracias a la construcción de legitimidad, residentes de barrios donde la integración ha producido resultados, en lugar de mensajes institucionales. La sostenibilidad política de los enfoques integrados depende tanto de la calidad de la infraestructura narrativa que los defiende como de la calidad de la infraestructura operativa que los implementa.[37] La alineación entre lo que hace la estrategia y lo que los responsables políticos pueden atribuirse de forma creíble no es una ocurrencia de comunicación secundaria—es un requisito de diseño.

Conclusión

Para las organizaciones multilaterales y las redes internacionales, estas realidades a nivel de ciudad apuntan a un modelo de compromiso diferente. La función más valiosa que pueden desempeñar es crear las condiciones para que las ciudades construyan su propia capacidad de integración: invertir en infraestructura diagnóstica local, apoyar el diseño de gobernanza y organizar intercambios estructurados entre pares que revelen cómo la lógica de cartera funciona en la práctica en diferentes contextos. Esto significa pasar de un modelo de prescripción a un modelo de capacidad: desde certificar qué intervenciones han funcionado en otros lugares hasta apoyar a las ciudades en el desarrollo de la función traslacional que convierte el conocimiento global en una estrategia basada localmente. Peace in Our Cities representa esta alternativa, organizada en torno al aprendizaje entre iguales y la responsabilidad mutua, más que en la replicación de programas. El compendio al que contribuye este capítulo constituye un ejercicio justamente de esa función.

El taxista que se sintió aliviado cuando los acosadores de su hija fueron encarcelados no votó en contra de la democracia. Estaba eligiendo la seguridad. Eligió la capacidad de dormir. Por primera vez, el Estado actuó de una manera que hizo que su hija tuviera menos miedo—y él menos impotente. Durante años, había oído hablar de reformas: más patrullas, nuevas iniciativas, políticas revisadas. Nada de eso cambiaba el hecho de que su familia seguía expuesta. Hasta que, de repente, lo hizo.

Esta es la prueba de la democracia. Los enfoques autoritarios pueden reducir la violencia comunitaria, a veces de forma duradera. Lo que no pueden hacer es construir la capacidad institucional que mantenga la seguridad más allá de las condiciones excepcionales que la produjeron. La gobernanza democrática hace algo más difícil y acumulativo: combina una rendición de cuentas creíble con una oportunidad creíble, alinea instituciones fragmentadas en torno a objetivos compartidos y construye una capacidad de ejecución que se acumula con el tiempo en una capacidad de gobierno aplicable mucho más allá de la seguridad pública. Esa capacidad requiere autorización política, diseño deliberado, financiamiento asegurado y liderazgo dispuesto a defender la complejidad cuando la simplicidad resulta más atractiva.

Si los gobiernos democráticos no se organizan para brindar seguridad, corren el riesgo de algo más corrosivo que la derrota electoral: la erosión gradual de la creencia de que la democracia puede proteger a las familias comunes. Los ciudadanos rara vez abandonan los valores democráticos de manera absoluta, pero cuando los gobiernos fallan repetidamente en brindar seguridad, las condiciones políticas para la consolidación autoritaria se agravan. La responsabilidad es práctica: construir instituciones capaces de proteger a familias como la del conductor de taxi sin renunciar a los principios que hacen que la gobernanza democrática valga la pena preservar.

Notas al pie

1 El estado de excepción constitucional en El Salvador fue declarado en marzo de 2022 y la Asamblea Legislativa lo ha renovado mensualmente desde entonces. En sus dos primeros años, más de 84.000 personas fueron detenidas, lo que supone la tasa de encarcelamiento más alta del mundo. La reducción de la delincuencia que siguió fue, por tanto, en parte producto del acuerdo negociado previo que el gobierno negó públicamente. *El Faro*, "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios y apoyo electoral", 3 de septiembre de 2020, https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/gobierno-de-bukele-lleva-un-a%C3%92o-negociando-con-la-ms-13-reducci%C3%9Bn-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm; *El Faro*, "Bukele's Pact with the Gangs Lasted Three Massacres", 1 de marzo de 2023, https://elfaro.net/en/202303/opinion/26745/Bukele%27s-Pact-with-the-Gangs-Lasted-Three-Massacres.htm; United States Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Individuals Affiliated with MS-13 Leadership* (Washington, DC: Office of Foreign Assets Control, 2021); and United States Department of Justice, *United States v. Bukele et al.* (Washington, DC: US Department of Justice, 2023).

2 Donella Meadows, *Leverage Points: Places to Intervene in a System* (Sustainability Institute, 1999).

3 Robert J. Sampson, *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect* (University of Chicago Press, 2012).

4 V-Dem Institute, *Democracy Report 2026: Unraveling the Democratic Era?*, 10ª ed. (University of Gothenburg, 2026)

5 Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023* (Corporación Latinobarómetro, 2023)

6 Enrique Betancourt, *Tackling the False Dilemma: A Communications Guide for Advancing Balanced and Effective Public Safety Approaches* (Peace in Our Cities, 2025).

7 Muggah, R., de Carvalho, I. S., Alvarado, N., Marmolejo, L., & Wang, R. (2016). *Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America.* Inter-American Development Bank.

8 Europol, *The Changing DNA of Serious and Organised Crime* (Publications Office of the European Union, 2023).

9 Sarah Brayne, *Predict and Surveil: Data, Discretion, and the Future of Policing* (Oxford University Press, 2021).

10 Kathleen Tierney, Christine Bevc, y Erica Kuligowski, "Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604, no. 1 (2006): 57–81.

11 William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Penguin Press, 2006).

12 Beth Simone Noveck, *Solving Public Problems: A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World* (Yale University Press, 2021).

13 V-Dem Institute, *Democracy Report 2026*.

14 Betancourt, *Tackling the False Dilemma*.

15 Noveck, *Solving Public Problems*. (pp. 13)

16 Noveck, *Solving Public Problems,* Capítulo 4, "Defining a Public Problem" (pp. 70-93)

17 Max Kapustin y Aaron Chalfin, *Analyzing the Impact of Baltimore's Group Violence Reduction Strategy in the Western District* (Crime and Justice Policy Lab, University of Pennsylvania, 2024).

18 Mark A. R. Kleiman, *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment* (Princeton University Press, 2009).

19 Kapustin, Max, y Aaron Chalfin. *Analyzing the Impact of Baltimore's Group Violence Reduction Strategy in the Western District* (Philadelphia: Crime and Justice Policy Lab, University of Pennsylvania, 2024).

20 Michael Barber, *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets* (Politico's Publishing, 2007).

21 Paz en nuestras ciudades. *The City of Nairobi in Kenya: Example of a Legitimate Approach*. Bank of Insights. San Diego: University of San Diego Kroc School of Peace Studies and Peace in Our Cities, 2024.

22 Richard V. Reeves, *Of Boys and Men: Why the Modern Male Is Struggling, Why It Matters, and What to Do About It* (Brookings Institution Press, 2022).

23 Cock Misas, Juan Camilo, Flávia Carbonari y Alfredo Malaret, *La ciudad de Cali en Colombia: ejemplo de un abordaje focalizado*, Insight Briefs series, número 2 (University of San Diego Kroc School of Peace Studies and Peace in Our Cities, 2024), https://peaceinourcities.org/resources/?series=insight-briefs.

24 Moreno León, Carlos Eduardo, María Isabel Irurita Muñoz y Juan Camilo Gómez Benavides, *Informe Final de la Evaluación de Impacto del Programa Abriendo Caminos* (Universidad ICESI, 2020).

25 Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, *Justicia Para Todos: Resultados 2016–2020* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

26 Angélica Durán-Martínez, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico* (Oxford University Press, 2017).

27 Ana Clara Hoffmann Maicá et al., *The City of Pelotas in Brazil: Example of a Balanced Approach,* serie Insight Briefs, Insite n.º 1 (University of San Diego Kroc School of Peace Studies y Peace in Our Cities, 2024), https://peaceinourcities.org/resources/?series=insight-briefs.

28 Matteo Degli Esposti et al., "Effects of the Pelotas (Brazil) Peace Pact on Violence and Crime: A Synthetic Control Analysis," *The Lancet Regional Health—Americas* 19 (2023), https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100447.

29 José Antonio Sumano Rodríguez, "Impact of the Alto al Fuego Program on Intentional Homicides in Mexico City," *Korpus 21* 4, núm. 11 (2024).

30 Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (Yale University Press, 1990).

31 Rodrigo Canales, Carlos Vilalta y María Hernández, *Policía de proximidad y justicia procesal: Evidencia experimental en la Ciudad de México* (México Evalúa, 2020).

32 Betancourt, *Tackling the False Dilemma*.

33 Kleiman, *When Brute Force Fails*.

34 Sebastián Sánchez, Flávia Carbonari y Jennifer Sutherland, *Rosario and Cali City Exchange Report* (Stanley Center for Peace and Security y Peace in Our Cities, 2025).

35 Reeves, Of Boys and Men.

36 Hernán Flom y Alfredo Malaret, Lessons from Effective Offices of Violence Prevention (Peace in Our Cities, 2024).

37 Betancourt, Tackling the False Dilemma.

Acerca del autor

Enrique Betancourt



Enrique Betancourt es socio y cofundador de Contextual, una firma de asesoría estratégica que ayuda a gobiernos, organizaciones multilaterales y sociedad civil a tender puentes entre el diseño y la implementación de políticas en complejos retos de políticas públicas, especialmente en seguridad ciudadana, justicia y desarrollo urbano en América Latina y Estados Unidos.

Anteriormente, se desempeñó como Director Ejecutivo del Centro Nacional para la Prevención del Delito de México y como Director Adjunto en la Unidad de Entrega Presidencial dentro de la Oficina de la Presidencia de México, donde lideró y apoyó importantes iniciativas de seguridad pública, política social y coordinación interinstitucional.

Cuenta con más de 13 años de experiencia en desarrollo internacional y ha supervisado e implementado directamente programas en México, El Salvador, República Dominicana, Colombia, Honduras y Guatemala.

Betancourt es miembro del programa Yale World Fellows. Tiene una maestría en Diseño Urbano por Harvard University y una licenciatura en Arquitectura por la Universidad de las Américas Puebla.

Vive en Washington, D.C.

enrique@itscontextual.com.
betancourt.enrique@gmail.com



> Para los gobiernos municipales... la aplicación de la ley puede reducir ciertas formas de delincuencia callejera mientras aumenta los incentivos para que los grupos criminales se arraiguen más profundamente en la vida local, especialmente alrededor de mercados de drogas que no pueden trasladarse fácilmente. Este riesgo debe informar el diseño de estrategias policiales e intervenciones en el servicio público.

Vancouver, Columbia Británica. Canadá. Septiembre de 2018. Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 2

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO GOBERNANZA URBANA

CÓMO GOBIERNAN LOS GRUPOS CRIMINALES LAS CIUDADES Y QUÉ PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS LOCALES

Por Santiago Tobón

A lo largo de América Latina, África subsahariana, Asia del Sur y del Sudeste de Asia, y partes del sur de Europa, grupos criminales armados gobiernan barrios. Resuelven disputas, hacen cumplir las normas, recaudan impuestos y proporcionan seguridad—a menudo junto al Estado. Estas funciones de gobernanza sostienen los beneficios criminales, integran a actores armados en la vida cotidiana y complican las respuestas políticas. Los cambios geopolíticos globales intensifican el desafío. La cooperación internacional fragmentada en el control de drogas sostiene las rentas del narcotráfico. Los rápidos avances en la tecnología digital reducen el costo de coordinación para los estados y las organizaciones criminales. Un renovado entusiasmo por enfoques punitivos *mano dura* (dura contra el crimen) a menudo fragmenta los mercados criminales, aumenta la violencia y no logra desplazar la gobernanza criminal. La migración y el desplazamiento relacionados con el clima generan nuevas fuentes de reclutamiento y desestabilizan los asentamientos informales donde operan los grupos criminales. Este capítulo explica cómo funciona el crimen organizado como gobernanza urbana, rastrea cómo las políticas urbanas y los acuerdos informales han moldeado los equilibrios actuales en Medellín, Colombia y otras ciudades, y ofrece orientación práctica para los gobiernos locales que enfrentan dinámicas similares.

Contexto: El problema de gobernanza

Los gobiernos municipales de todo el mundo se enfrentan a grupos criminales armados que ofrecen servicios semejantes a los que brindan las normas. Estos grupos regulan los mercados, castigan el robo, resuelven disputas y hacen cumplir los códigos de conducta. También extorsionan a residentes y negocios, reclutan jóvenes y controlan territorios mediante amenazas y violencia selectiva. Esta combinación de coerción y provisión de servicios convierte el crimen organizado en un sistema de gobernanza urbana en lugar de un problema limitado de seguridad pública (Gambetta, 1993; Skaperdas, 2001; Lessing, 2021).

El patrón aparece en diversos contextos. En Medellín, más de 350 pandillas vecinales conocidas como combos gobiernan microterritorios, cobrando extorsivas "tarifas de seguridad" (*vacunas*) y controlando los mercados minoristas de drogas (Blattman et al., 2025). En Río de Janeiro, grupos criminales como el Comando Vermelho y las *milícias* regulan el acceso, el comercio y la participación política dentro de las *favelas* (Arias, 2006, 2017; Magaloni et al., 2020). En San Salvador, la MS-13 y el Barrio 18 controlaban barrios enteros, gravando a operadores de transporte y comerciantes mientras restringían la movilidad de los residentes (Cruz, 2010; Melnikov et al., 2025). En ciudades mexicanas como Ciudad Juárez, Tijuana y Culiacán, los cárteles regulan el territorio, los mercados laborales y el comercio local (Dell, 2015; Durán-Martínez, 2018). En Ciudad del Cabo, Sudáfrica, las redes de pandillas gobiernan los asentamientos informales y controlan el acceso económico en zonas donde el Estado solo llega de manera intermitente (Lambrechts, 2012). En el sur de Italia, la Camorra y la 'Ndrangheta continúan gobernando segmentos de la vida económica urbana mediante la extorsión, la resolución de disputas y la influencia política (Gambetta, 1993; Alesina et al., 2019). La expansión transnacional de grupos del crimen organizado hacia nuevos territorios difunde aún más estos patrones de gobernanza. La gobernanza criminal, en resumen, es un fenómeno urbano global.

Definir el crimen organizado como gobernanza

El crimen organizado urbano combina tres características. Primero, controla el territorio. Los grupos utilizan amenazas creíbles para regular quién puede vender drogas, operar negocios, mover mercancías y entrar o permanecer en un barrio. Segundo, extrae ingresos. La extorsión y los beneficios del mercado ilícito financian personal, armas, sobornos y beneficios sociales para los miembros y sus familias. La extorsión a menudo funciona como una tributación informal, con calendarios de pagos regulares y procedimientos de ejecución (Gambetta, 1993; Moncada, 2022). En tercer lugar,

proporciona servicios de gobernanza. Los grupos ofrecen protección, resolución de conflictos y aplicación de normas sociales. A veces castigan el robo, median en conflictos familiares y de vecinos, y aplican restricciones al crimen callejero para reducir la atención policial y mantener un entorno predecible para el comercio ilegal (Lessing, 2021; Arias, 2017).

Este capítulo utiliza "grupos criminales" como término general para cualquier organización armada que ejerza la gobernanza territorial. El término "pandillas" en este capítulo se refiere a grupos armados de raíces locales que controlan territorio y ejercen funciones de gobernanza. Este uso difiere de otras definiciones en la legislación nacional, que a veces aplican la etiqueta de "pandilla" según criterios de membresía, antecedentes penales o estructuras organizativas. La característica clave aquí es la función de gobernanza, no la clasificación legal. *Milícias*, según se documenta en Río de Janeiro, son grupos armados a menudo compuestos por personal policial y militar retirado o fuera de servicio que controlan el territorio y cobran rentas, presentándose como protección comunitaria contra las facciones de narcotráfico (*facções*) (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). Para preservar la precisión analítica, aparecen términos locales específicos ("combos", "razones", "*facções*", "milícias", "carteles") al hablar de ciudades concretas.

La violencia en estos contextos va más allá del homicidio. Los regímenes de gobernanza criminal generan extorsión, amenazas, restricciones de movimiento, desplazamientos forzados, violencia sexual y reclutamiento forzado de menores. Los datos de homicidios solo capturan el resultado más visible. Las formas más amplias de violencia—incluida la violencia de género dentro de comunidades controladas por pandillas, la coerción psicológica y la depredación económica—suelen persistir o aumentar incluso cuando las tasas de homicidio disminuyen (Yashar, 2018; Buvinic et al., 1999). Investigaciones de Río de Janeiro documentan cómo las guerras contra las drogas interrumpen la educación y la acumulación de capital humano a largo plazo. La evidencia de El Salvador muestra que el control de las pandillas reduce la movilidad laboral, los salarios y el desarrollo económico en las comunidades afectadas (Melnikov et al., 2025). La investigación de México vincula la presencia de cárteles con aumentos en desapariciones, desplazamientos forzados y violencia no letal que las estadísticas estándar de criminalidad no logran captar (Atuesta y Vargas González, 2024).

Por qué persiste el crimen organizado mientras caen las tasas de homicidio

Muchas ciudades que han reducido las tasas de homicidio aún enfrentan una gobernanza criminal arraigada. Medellín redujo su tasa de homicidios de unos 400 por cada 100.000 en 1991 a aproximadamente 12 por cada 100.000 en los últimos años. Sin embargo, la extorsión, el control territorial y la gobernanza de bandas persistieron y en algunas áreas se expandieron durante el mismo periodo (Blattman et al., 2022a; 2022b). Esto ocurrió por varias razones:

Primero, los grupos criminales llegan a acuerdos negociados que reducen la violencia letal mientras preservan la gobernanza. El orden penal de Medellín osciló entre la fragmentación violenta (2009–2012) y la coordinación negociada. Los líderes criminales lograron reducir el conflicto abierto y mantuvieron una década de relativa estabilidad, aplicada mediante coordinación en prisión y disciplina a nivel de calle (Blattman et al., 2022b). Dinámicas similares se observan en Río de Janeiro, donde las alianzas cambiantes entre facciones de narcotráfico y *milícias* producen períodos de reducción de homicidios junto con extorsión persistente (Lessing y Denyer Willis, 2019).

En segundo lugar, la venta de drogas y la extorsión refuerzan la previsibilidad. Las guerras interrumpen las ventas, aumentan la atención policial y generan deserciones internas. Las actividades de gobernanza—suprimir robos oportunistas, mediar disputas, hacer cumplir normas—apoyan mercados estables y ingresos estables (Blattman et al., 2025).

Tercero, la presencia estatal no desplaza automáticamente el gobierno penal. En muchas ciudades, el Estado no está ausente ni es plenamente eficaz. Esta condición intermedia—donde el Estado puede amenazar las operaciones criminales pero no puede ofrecer alternativas legítimas—crea incentivos para que las pandillas inviertan en la gobernanza como estrategia defensiva. La Sección B examina este mecanismo y sus implicaciones para la política pública en detalle.

Estas dinámicas de persistencia no operan de forma aislada. Las estructuras de gobernanza criminal a nivel urbano están influenciadas por y conectadas con fuerzas geopolíticas más amplias. Cuatro tendencias globales —la fragmentación de la cooperación internacional en el control de drogas, los rápidos avances en la tecnología digital, el resurgimiento de enfoques de seguridad punitivos y el desplazamiento relacionado con el clima— afectan directamente las estructuras de ingresos, los contextos de aplicación de la ley y los incentivos políticos que sostienen la gobernanza criminal en las ciudades. Cada una agrava las condiciones locales que permiten que los grupos criminales persistan incluso cuando las tasas de homicidios disminuyen.

Cambios globales que moldean la gobernanza criminal local

Cuatro tendencias geopolíticas afectan directamente cómo operan los grupos criminales en las ciudades y cómo pueden responder los gobiernos municipales.

1. Fragmentación del sistema multilateral y cooperación internacional para el control de drogas

El marco multilateral de posguerra para el control de las drogas se ha debilitado. Los cambios en las prioridades de aplicación de la ley en los países consumidores, los debates en evolución sobre la reducción de daños y la disminución de la cooperación en extradición y el intercambio de inteligencia afectan las rutas de tráfico y la distribución de las rentas de las drogas. El crimen organizado se adapta mediante la diversificación de los mercados, la creación de nuevas alianzas y el movimiento de dinero a través de canales digitales y financieros (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, 2024; OCDE, 2016; Bewley-Taylor, 2012). Las rutas de tráfico de cocaína a través de África Occidental hacia los mercados europeos han operado desde por lo menos mediados de los 2000 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008). Los cambios recientes tienen que ver con la escala y la diversificación de estos flujos, no por ser algo nuevo. Las rutas de tránsito de África Occidental ahora transportan mayores volúmenes y una gama más amplia de mercancías, lo que crea nuevas dinámicas de gobernanza y violencia en las ciudades de tránsito (Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, 2023). La Evaluación de Amenazas 2025 de Europol identifica la expansión de las redes de crimen organizado que operan en las ciudades portuarias europeas, con patrones de gobernanza similares a los documentados en contextos latinoamericanos (Europol, 2025). El debilitamiento de la cooperación internacional afecta directamente a la gobernanza local. Sostiene las rentas que los grupos criminales utilizan para financiar el control territorial.

2. Tecnología y el avance de la inteligencia artificial

El rápido avance de la tecnología digital y la inteligencia artificial transforma la capacidad de seguridad estatal y las operaciones criminales. La escala del cambio es exponencial. El aprendizaje automático posibilita la policía predictiva, la vigilancia automatizada y la integración de datos en tiempo real a velocidades y escalas nunca vistas. Las organizaciones criminales explotan la misma infraestructura. Las comunicaciones cifradas permiten la coordinación entre redes carcelarias y callejeras. Las plataformas de pago digitales facilitan el cobro de extorsiones con menor exposición física. Las redes sociales amplifican las reclamaciones territoriales y la intimidación. El contenido generado por IA puede utilizarse para desinformación, fraude de identidad y reclutamiento. El costo de la coordinación criminal ha disminuido, mientras que el costo de una supervisión estatal efectiva ha aumentado.

La tecnología también cambia lo que las ciudades pueden medir y lo que no. La actividad criminal migra hacia formas mediadas digitalmente—a través de extorsión mediante pagos móviles, mercados de drogas en línea y vigilancia digital de los residentes—que las estadísticas tradicionales sobre delitos no consiguen registrar. La Sección B analiza las implicaciones normativas específicas de estas herramientas para la aplicación de la ley y la gobernanza.

3. El auge de los enfoques autoritarios y punitivos de seguridad

Un renovado llamado global a políticas de seguridad punitivas influye en la toma de decisiones local. Las agendas "duras contra el crimen" prometen una rápida reducción de la violencia mediante redadas, arrestos masivos, condenas severas y, en algunos casos, ejecuciones extrajudiciales (Holland, 2013). La investigación en México muestra que los operativos represivos y los cambios en la protección política pueden desencadenar violencia y fragmentación (Dell, 2015; Trejo y Ley, 2018; Calderón et al., 2015). El estado de excepción en El Salvador, que comenzó en 2022 durante el gobierno del presidente Nayib Bukele, llevó a la detención de más de 80,000 personas y produjo reducciones significativas de homicidios a corto plazo. También generó violaciones masivas de derechos humanos, debilitó el debido proceso y concentró a miembros de pandillas encarcelados en condiciones que podrían facilitar la coordinación futura (Lessing, 2017; Lessing y Denyer Willis, 2019).

En Filipinas, la "guerra contra las drogas" bajo el presidente Rodrigo Duterte produjo miles de ejecuciones extrajudiciales con un impacto limitado en la estructura del mercado de drogas. En Río de Janeiro, los operativos policiales a gran escala en *favelas* han generado numerosas víctimas civiles y han profundizado la desconfianza y el recelo hacia las instituciones estatales (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). El atractivo de los enfoques de *mano dura* suele alinearse con tendencias autoritarias más amplias que erosionan la independencia judicial, debilitan los mecanismos de supervisión y concentran el poder ejecutivo. El resultado refuerza ciclos de coerción sin desplazar las estructuras de gobernanza que sostienen a las organizaciones criminales.

4. Cambio climático, desplazamiento y vulnerabilidad urbana

La migración relacionada con el clima y la degradación ambiental generan nuevas tensiones en las ciudades donde ya operan grupos criminales. Las poblaciones desplazadas que llegan a asentamientos informales a menudo carecen de acceso a servicios estatales, mercados laborales formales y protecciones legales. Las organizaciones criminales cubren estas carencias, al ofrecer empleo, crédito informal y resolución de conflictos a cambio de cumplimiento y reclutamiento (Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, 2021). Los choques climáticos afectan los medios de vida agrícolas y aumentan la mano de obra disponible para las organizaciones criminales (Dube et al., 2016).

El desplazamiento inducido por el clima crea fuentes de reclutamiento, induce competencia territorial en las áreas receptoras, aumenta la demanda de gobernanza informal en asentamientos que el Estado no puede atender y produce condiciones—hacinamiento, ausencia de oportunidades económicas, redes sociales débiles—asociadas con tasas más altas de violencia interpersonal. Las ciudades donde el desplazamiento medioambiental se concentra en áreas ya bajo gobernanza criminal enfrentan riesgos agravados. El rápido crecimiento poblacional en los asentamientos informales supera la prestación de servicios estatales, lo que fortalece la capacidad de gobernanza relativa de los grupos armados (Tietjen et al., 2023; Nett y Rüttinger, 2016).

Práctica: cómo responden las ciudades

Los gobiernos municipales utilizan varias estrategias para abordar el crimen organizado que actúa como forma de gobernanza. Estas estrategias rara vez funcionan de manera aislada, y una misma política puede producir efectos divergentes dependiendo de la estructura local de los grupos criminales, las rentas del mercado de drogas y la credibilidad en la prestación de servicios estatales. Esta sección analiza cinco áreas de política pública: cumplimiento, negociación y acuerdos informales, servicios públicos, tecnología y vigilancia, y prisiones.

La aplicación de la ley y sus límites

La promesa y los límites de la policía dirigida

Un amplio cuerpo de evidencia de Estados Unidos respalda la eficacia de la policía de puntos calientes. Las revisiones sistemáticas confirman que el patrullaje focalizado y la aplicación de la ley producen reducciones significativas a corto plazo en la delincuencia en ubicaciones específicas, incluida la delincuencia violenta (Sherman y Weisburd, 1995; Braga et al., 2014; Weisburd et al., 2010). Estos hallazgos han influido en las estrategias policiales a nivel mundial.

La evidencia de algunas ciudades latinoamericanas sugiere que estos resultados no se transfieren de manera uniforme. En Medellín, un experimento aleatorizado sobre la policía de puntos calientes encontró reducciones en los delitos contra la propiedad—especialmente los robos de coches—pero no hubo efectos medibles sobre la delincuencia violenta (Collazos et al., 2021). En Bogotá y Medellín, las intervenciones basadas en el lugar que combinaron la policía con los servicios municipales produjeron resultados dispares. Algunas pruebas apuntaban a un desplazamiento del crimen en lugar de una reducción neta, con el crimen desplazándose a áreas adyacentes (Blattman et al., 2021). Estos hallazgos contrastan con la literatura estadounidense en general, que generalmente encuentra un desplazamiento limitado y efectos netos positivos.

La divergencia es importante para la política. La policía de puntos calientes fue desarrollada en contextos donde el Estado mantiene un claro monopolio de la coerción y la gobernanza criminal es marginal. En las ciudades donde los grupos armados gobiernan territorios, controlan los mercados de drogas y prestan servicios, las dinámicas difieren. La presencia policial puede disuadir el crimen oportunista en las calles—hurtos, robos, transacciones visibles de drogas—sin afectar las estructuras de gobernanza que generan extorsión, la aplicación de normas y el control territorial. El contexto determina qué resultados puede lograr la policía focalizada.

Disuasión focalizada

Las estrategias de disuasión focalizada dirigen la comunicación a individuos o grupos identificados como de alto riesgo de violencia. Estas estrategias combinan la oferta de servicios sociales y apoyo económico con una promesa creíble de sanciones inmediatas en caso de violencia persistente. El enfoque se originó en Estados Unidos con la Operación Alto el Fuego y el modelo de Intervención Grupal contra la Violencia (Kennedy, 2011).

Las revisiones sistemáticas de las implementaciones estadounidenses encuentran reducciones significativas en la violencia asociada a la disuasión enfocada (Braga y Weisburd, 2012). La evidencia de adaptaciones latinoamericanas es limitada pero emergente. La disuasión enfocada se dirige a los individuos y grupos que sostienen la violencia en lugar de a territorios enteros. Esta especificidad lo hace potencialmente más compatible con contextos donde la gobernanza criminal está incrustada, porque evita la amplia interrupción que desencadena la dinámica de fortalecimiento de la gobernanza descrita a continuación. La transferibilidad a contextos con alta corrupción o débil capacidad de persecución penal sigue siendo una cuestión abierta.

La aplicación de la ley puede fortalecer la gobernanza criminal

La experiencia de Medellín revela una dinámica contraintuitiva. Cuando el Estado aumenta su presencia cerca de mercados ilícitos lucrativos, los grupos criminales suelen responder invirtiendo más en gobernanza para proteger las rentas del narcotráfico. Existe evidencia de una discontinuidad geográfica creada por cambios internos en las fronteras en el pasado, donde las fuerzas de seguridad estatales estuvieron asignadas más cerca de algunas cuadras que de otras durante décadas. Las bandas vecinales en mayor proximidad a la presencia estatal desarrollaron más gobernanza con el tiempo—ampliando la elaboración de normas, la aplicación de normas y la prestación de servicios. El efecto se concentra en barrios con mayores rentas potenciales del narcotráfico (Blattman et al., 2025).

Blattman et al. (2025) encuentran que los grupos criminales cercanos a la presencia estatal desarrollan una gobernanza más fuerte, pero no necesariamente generan tasas de violencia más bajas. La relación entre la fortaleza de la gobernanza y la violencia depende de si los grupos enfrentan competencia activa o funcionan bajo una estabilidad negociada. Si las autoridades municipales reconocen este patrón espacial sigue siendo una cuestión abierta que merece una investigación más profunda mediante un diálogo estructurado entre investigadores y responsables de seguridad municipal.

Este hallazgo desafía la suposición de que la gobernanza criminal resulta únicamente de la ausencia estatal. La presencia estatal aumenta el riesgo de incautaciones y arrestos, lo que amenaza el negocio principal de los grupos de narcotráfico. Los grupos criminales responden invirtiendo en la gobernanza. La gobernanza hace que los barrios sean más ordenados, reduce los robos que podrían provocar denuncias ante la policía y genera un cumplimiento que disuade a los residentes de cooperar con las autoridades. La investigación realizada en Río de Janeiro identifica una dinámica paralela: los grupos criminales amplían la gobernanza en áreas donde la policía estatal está presente pero es insuficiente para ofrecer alternativas legítimas (Magaloni et al., 2020).

En Río de Janeiro, la expansión de la milícia depende no solo de la insuficiente presencia estatal, sino también de alianzas políticas entre líderes de milícia y funcionarios electos. Estas alianzas proporcionan protección frente a la aplicación de la ley y acceso a contratos públicos (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). El modelo de milícia se diferencia de las facciones narcotraficantes precisamente por esta implicación política.

Para los gobiernos municipales, la implicación es directa. La aplicación de la ley puede reducir ciertas formas de delincuencia callejera, pero al mismo tiempo aumentar los incentivos para que los grupos criminales se afianzen más profundamente en la vida local, especialmente en torno a mercados de drogas que no pueden reubicarse fácilmente. Este riesgo debe informar el diseño de estrategias policiales e intervenciones de servicio público (que se discuten más adelante).

Las acciones represivas amplias suelen generar violencia y fragmentación.

Investigaciones realizadas en México demuestran que atacar a líderes de cárteles puede desencadenar conflictos sucesorios, fragmentación territorial e incrementos en la violencia (Dell, 2015; Calderón et al., 2015; Trejo y Ley, 2018). La evidencia de México también muestra que las detenciones por delitos relacionados con drogas están asociadas a un aumento de la violencia en vez de una disminución (Atuesta, 2025). La "decapitación" de organizaciones criminales interrumpe órdenes negociadas existentes sin eliminar los incentivos económicos subyacentes (Calderón et al., 2015). Las facciones sucesoras compiten por el control, a menudo con más violencia que la empleada por sus predecesores.

El enfoque de encarcelamiento masivo de El Salvador bajo el estado de excepción produjo reducciones dramáticas en los homicidios. La concentración de pandilleros en centros penitenciarios superpoblados crea condiciones para la coordinación carcelaria que pueden generar desafíos futuros de gobernanza (Lessing, 2017; Skarbek, 2014).

Corrupción y aplicación selectiva

La gobernanza criminal persiste cuando los grupos criminales pueden comprar protección o negociar límites a la acción policial. En Río de Janeiro, las investigaciones documentan cómo la colusión entre la policía y grupos criminales regula la distribución de la violencia, con la policía dirigiéndose selectivamente contra algunos grupos mientras protege a otros (Willis, 2015; Magaloni et al., 2020). En las ciudades mexicanas, el colapso de los acuerdos de protección establecidos entre cárteles y actores políticos desencadenó escaladas de violencia (Trejo y Ley, 2018). En Medellín, los intermediarios criminales han cultivado repetidamente vínculos con actores políticos y de seguridad, reduciendo la presión de las fuerzas del orden y estabilizando el control criminal (Martin, 2012; Duncan, 2014).

En Río de Janeiro, los operativos policiales se enfocan desproporcionadamente en las *favelas* controladas por facciones de drogas, mientras que los territorios controlados por la *milícia* reciben significativamente menos presión policial (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). Esta aplicación selectiva refuerza la gobernanza de la milícia. Relatos basados en entrevistas de Medellín describen cómo algunos grupos criminales mantuvieron influencia política a través de conexiones con familias políticas locales.

Las ciudades rara vez controlan todo el aparato de aplicación. En Colombia, la policía nacional y los fiscales desempeñan papeles principales. Los funcionarios municipales electos influyen en las prioridades mediante la coordinación, la asignación de recursos y señales políticas, palancas que pueden apoyar una aplicación específica o crear incentivos para la acomodación informal.

La autoridad municipal sobre la aplicación varía según las estructuras de gobernanza. En sistemas federales como Brasil y México, los alcaldes tienen aún menos control sobre la policía y los fiscales. En Brasil, la policía militar estatal realiza la mayoría de las operaciones de policía urbana, mientras que la policía civil federal se encarga de las investigaciones. En México, la policía municipal está limitada a funciones preventivas, mientras que la autoridad para investigar y combatir el crimen organizado corresponde a las agencias estatales y federales. Los funcionarios municipales electos en estos contextos influyen en los resultados de seguridad a través del gasto social, la planificación urbana, la prestación de servicios locales y la incidencia política, más que mediante el mando operativo directo. Esta variación determina qué recomendaciones pueden implementar directamente las ciudades y cuáles requieren coordinación con autoridades estatales o nacionales.

Negociación y acomodación informal

En muchas ciudades, la reducción de la violencia visible coincide con la negociación entre grupos criminales o entre actores criminales e intermediarios vinculados al Estado. Estos acuerdos reducen el conflicto abierto. También consolidan a los grupos que los alcanzan.

Cómo los acuerdos reducen la violencia

Los pactos de paz entre organizaciones criminales se basan en la disciplina. Los líderes de nivel medio y alto coordinan para evitar disputas por territorio, alinear precios y resolver disputas. El confinamiento penitenciario puede facilitar la coordinación al mantener unidos a los líderes y facilitar la comunicación, especialmente cuando la gobernanza penitenciaria sigue siendo porosa (Lessing y Denyer Willis, 2019; Skarbek, 2014). En Medellín, el periodo posterior a 2012 refleja este tipo de arreglo. Los líderes criminales, ayudados por la dinámica penitenciaria, mantuvieron una reducción en el conflicto abierto durante más de una década (Blattman et al., 2022b). En Río de Janeiro, los periodos de reducción de la violencia interfaccional han coincidido con treguas informales negociadas a través de redes penitenciarias (Lessing, 2017). En las ciudades mexicanas, las acomodaciones locales entre cárteles y actores municipales a veces han reducido los homicidios a cambio de una tolerancia tácita hacia las operaciones de trata (Durán-Martínez, 2018).

Cómo los acuerdos afianzan la gobernanza criminal

Los acuerdos suelen ir acompañados de límites de aplicación. La policía y los actores políticos pueden reducir la presión sobre ciertos líderes criminales o territorios a cambio de tasas más bajas de homicidios. Los líderes criminales imponen disciplina a los grupos de menor rango y amplían su gobernanza para mantener la estabilidad. Esta dinámica aumenta la capacidad de extorsión, normaliza la tributación ilícita y fortalece el control territorial.

En Medellín, los relatos basados en entrevistas describen comités y acuerdos intermediados que vinculaban a actores armados desmovilizados, al gobierno municipal y a la policía. Los entrevistados describieron una estructura llamada "Mesa de Paz" que funcionaba como canal de coordinación y, en ocasiones, para proteger operaciones ilegales. En Río de Janeiro, las treguas informales entre unidades policiales y facciones antidrogas en *favelas* específicas han permitido que las facciones consoliden operaciones de extorsión durante períodos de reducción de violencia letal (Lessing, 2017; Arias, 2017). Este acuerdo reduce la responsabilidad pública, promueve la aplicación selectiva, fomenta la captura política y establece barreras de entrada para las organizaciones comunitarias que buscan operar de forma independiente del control criminal.

Lo que las ciudades pueden controlar

Los gobiernos municipales a menudo carecen de autoridad directa para negociar con grupos armados, y las restricciones legales limitan significativamente esta opción. Los funcionarios electos municipales configuran el entorno que hace que los acuerdos sean más o menos probables. Controlan el gasto social, la prestación de servicios locales, los permisos municipales y la mensajería pública. Pueden apoyar la transparencia y la supervisión para limitar acuerdos informales. También pueden resistir la presión para aceptar reducciones a corto plazo en los homicidios como medidas suficientes de éxito cuando persisten la extorsión y la gobernanza.

Servicios públicos y la competencia por la gobernanza

La prestación de servicios públicos puede reducir la demanda de servicios que ofrecen las pandillas.

Las disputas de vivienda y propiedad en asentamientos informales constituyen un ámbito fundamental de la gobernanza de grupos criminales. Donde los mecanismos formales de titulación y resolución de disputas de propiedad están ausentes o son lentos, los grupos criminales llenan ese vacío. Esto genera una demanda directa de servicios proporcionados por grupos criminales que la resolución de disputas estatal podría abordar.

La evidencia de El Salvador ilustra dónde la prestación de servicios puede atacar directamente la gobernanza de las bandas. Melnikov et al. (2025) muestran que las pandillas imponen restricciones de movilidad a los residentes de barrios controlados, impidiéndoles desplazarse a zonas con empresas más grandes y salarios más altos. Los residentes de los territorios de pandillas obtienen ingresos más bajos porque el control territorial limita su acceso al mercado laboral en general. Estos hallazgos identifican una función específica de gobernanza—la restricción de movimiento—que la inversión estatal en el acceso al transporte, servicios de inserción laboral y la integración formal del mercado laboral podría abordar. El estudio precedió el estado de excepción de 2022 y operó independientemente de la aplicación al estilo *mano dura*. La implicación para la prestación de servicios es que los programas dirigidos a los costos económicos del control territorial —no solo la violencia visible— pueden reducir el control que la gobernanza de las bandas ejerce sobre la vida diaria de los residentes.

Prestación de servicios y respuesta en materia de gobernanza

La evidencia de aplicación de la ley discutida anteriormente tiene implicaciones directas para la prestación de servicios. Debido a que los grupos criminales invierten en gobernanza en parte como respuesta defensiva a la presencia estatal, expandir los servicios públicos en mercados de drogas de alto valor puede generar la misma dinámica: el Estado mejora las condiciones mientras los grupos criminales intensifican su propia gobernanza para proteger los ingresos ilícitos (Blattman et al., 2025).

Blattman et al. (2025) documentan esta respuesta en Medellín. Cuando la ciudad amplió la presencia de seguridad estatal en ciertos barrios, los combos en esas zonas aumentaron la aplicación de normas, la resolución de disputas y el cobro de cuotas. Los residentes experimentaron más servicios estatales a la vez que una gobernanza criminal más activa. Los funcionarios electos de la ciudad deberían anticipar esta dinámica dual. La expansión de los servicios debería centrarse en las funciones específicas que brindan los grupos criminales—resolución de disputas, protección, acceso económico—en lugar de ofrecer programas genéricos que mantengan intacta la gobernanza criminal junto con mejoras en la infraestructura.

Las alternativas civiles a la policía requieren capacidad sostenida

Evidencia experimental reciente en Medellín probó alternativas civiles a la policía y amplió la presencia estatal no policial. Una atención adicional del Estado no se traduce automáticamente en una prestación efectiva de servicios. Los barrios con mayor capacidad institucional de referencia —incluyendo tanto servicios estatales formales como organizaciones lideradas por la comunidad— experimentaron mejores resultados y una mayor legitimidad estatal. Los barrios de baja capacidad experimentaron expectativas no cumplidas y pérdida de legitimidad (Blattman et al., 2026). Una implementación débil erosiona la confianza y crea oportunidades para que los grupos criminales se presenten como más receptivos. La secuencia de las intervenciones importa. Las ciudades deberían empezar con lo que pueden implementar de manera confiable y luego ampliar su alcance.

Tecnología, inteligencia y el desafío de la legitimidad

La Sección A describía cómo los rápidos avances en IA y tecnología digital remodelan tanto la capacidad estatal como las operaciones criminales a nivel estructural. A nivel municipal, estos cambios se traducen en decisiones políticas específicas sobre vigilancia, herramientas de datos y rendición de cuentas.

La evidencia de Medellín indica que las cámaras de vigilancia pueden reducir ciertos delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad, al aumentar el riesgo percibido de ser detectados (Gómez et al., 2021). Hallazgos similares aparecen en estudios de otros contextos urbanos. Las cámaras sirven como elemento disuasorio contra el crimen oportunista. Sin embargo, no abordan las estructuras de gobernanza que sostienen la extorsión y el control territorial.

La vigilancia también aumenta los riesgos de gobernanza. La policía basada en datos puede mejorar las investigaciones y la asignación de recursos. También puede profundizar la percepción de la policía sesgada, especialmente si las herramientas algorítmicas amplifican los patrones de segmentación existentes y debilitan la transparencia (Brayne, 2017; Ferguson, 2017). En ciudades donde las comunidades ya desconfían de la policía—Río de Janeiro, Ciudad de México, Ciudad del Cabo—la introducción de herramientas predictivas sin mecanismos de supervisión corre el riesgo de reforzar las desigualdades existentes.

Los grupos criminales se adaptan a las herramientas existentes y a los avances tecnológicos estatales. En Medellín, las organizaciones criminales proporcionan a sus miembros encarcelados teléfonos móviles, representación legal y apoyo financiero, manteniendo la cohesión y permitiendo que la gobernanza persista a pesar de los arrestos. Las plataformas de mensajería cifrada permiten la coordinación entre redes penitenciarias y de calles. Las organizaciones criminales también trasladan la coordinación a plataformas de mensajería cifrada en respuesta a la expansión de la vigilancia y utilizan herramientas de contravigilancia para monitorear las comunicaciones policiales. Las plataformas de pago digital facilitan el cobro de extorsiones. El GPS y las redes sociales permiten monitorear en tiempo real los movimientos de la policía y las actividades de grupos rivales. Esto constituye una dinámica de carrera armamentística, no una ventaja estática para ninguno de los bandos.

La tecnología también cambia el problema de la medición. Las ciudades miden la seguridad a través de indicadores—conteo de homicidios, arrestos, robos reportados—que solo registran una fracción de los daños que produce la gobernanza criminal. La extorsión, el reclutamiento coercitivo, las limitaciones a la movilidad y la violencia de género en territorios bajo control de grupos criminales son manifestaciones de violencia que las métricas habituales no reflejan. La tecnología puede ocultar aún más estos aspectos al trasladar la actividad criminal a canales digitales. Las ciudades precisan sistemas de datos capaces de registrar la extorsión, la actividad criminal en entornos digitales y las experiencias de coerción de los residentes, no solo los recuentos de incidentes delictivos.

Las ciudades necesitan reglas de gobernanza para estas herramientas. Los mecanismos de supervisión, los requisitos de transparencia, las auditorías de disparidad y el fortalecimiento de capacidades para los operadores constituyen la base. Los proveedores privados de tecnología, las empresas de telecomunicaciones y las instituciones financieras también desempeñan un papel. Las ciudades pueden asociarse con estos actores para implementar estándares de supervisión, compartir inteligencia sobre amenazas de extorsión digital y diseñar mecanismos de reporte.

Las prisiones: un pilar de la gobernanza criminal

Las prisiones configuran las dinámicas criminales urbanas en todo el mundo. Muchos líderes criminales entran y salen de prisión de manera recurrente. El tiempo en prisión no necesariamente interrumpe el mando. Puede consolidar el liderazgo, facilitar la coordinación entre grupos rivales y crear canales de negociación (Lessing y Denyer Willis, 2019; Skarbek, 2014). En Brasil, el Primeiro Comando da Capital surgió como una estructura de gobierno dentro de las prisiones de São Paulo y extendió su dominio a barrios de todo el país (Lessing, 2017). En Estados Unidos, las pandillas carcelarias gobiernan el sistema penal estadounidense a través de constituciones, tribunales y mecanismos de control (Skarbek, 2014). En Medellín, sistemas estructurados de apoyo mantienen la lealtad y permiten que la gobernanza persista pese a los arrestos: asistencia legal, transferencias de dinero y herramientas de comunicación fluyen rutinariamente hacia los miembros encarcelados.

La coordinación en prisión puede reducir la violencia cuando los líderes criminales encarcelados ejercen disciplina sobre los grupos de calle. También puede generar violencia cuando la coordinación se rompe—por disputas sucesorias, traiciones o cambios en alianzas externas. La preocupación política es que el encarcelamiento masivo sin reforma de la gobernanza penitenciaria crea condiciones para ambos resultados.

Las pruebas de Colombia muestran que las condiciones penitenciarias y las inversiones afectan los resultados tras la liberación. Las mejoras en la infraestructura penitenciaria reducen la reincidencia (Tobón, 2022). El encarcelamiento masivo concentra a los líderes criminales en instalaciones compartidas. Sin inversión en clasificación, controles de comunicación y gobernanza de las instalaciones, estas condiciones permiten que los líderes criminales se coordinen de forma más eficaz que en la calle. Las estrategias municipales de seguridad necesitan un componente penitenciario, incluso cuando las prisiones están bajo autoridad nacional o estatal, porque las prisiones moldean el liderazgo y la cohesión de los grupos criminales urbanos.

La evidencia de Colombia también muestra que las liberaciones de reclusos producen aumentos inmediatos en la delincuencia cerca de las instalaciones penitenciarias, lo que demuestra por qué los municipios necesitan coordinación de reinserción incluso cuando las prisiones están bajo autoridad nacional (Escobar et al., 2023). La evidencia de US indica que la disponibilidad de empleos en construcción y manufactura al momento de la liberación reduce de manera significativa la reincidencia (Schnepel, 2018). La evidencia italiana encuentra que los regímenes penitenciarios de celda abierta reducen la reincidencia en comparación con el confinamiento en celdas cerradas (Mastrobuoni y Terlizzese, 2022). Estos hallazgos orientan a los gobiernos municipales hacia medidas concretas: inserción laboral programada en función de las fechas de liberación, coordinación con las autoridades penitenciarias para las notificaciones de liberación e impulso de condiciones en las instalaciones que reduzcan la reincidencia.

Carencias de medidas

Los funcionarios electos de la ciudad suelen gestionar lo que es cuantificable. Los homicidios, arrestos y robos reportados son objeto de atención constante. La gobernanza criminal, la extorsión y la legitimidad reciben muchas menos medidas. Esta brecha es importante porque el principal desafío en muchas ciudades ahora radica en esos ámbitos difíciles de medir. La investigación sobre Medellín demuestra que en algunos barrios, la proporción de encuestados que reportan pagos de "tasas de garantía" alcanza niveles extremadamente altos incluso cuando los homicidios siguen siendo bajos (Blattman et al., 2022b).

Desafíos similares de medición también existen a nivel mundial. Las víctimas de extorsión temen represalias y evitan denunciar. Los funcionarios carecen de sistemas de reporte consistentes. La violencia de género dentro de las comunidades controladas por grupos criminales está particularmente infradenunciada. La investigación enfatiza el valor de combinar datos administrativos con encuestas, trabajo cualitativo y salvaguardas éticas para proteger a los encuestados (Blattman et al., 2022c). Una ciudad puede mostrar mejoras en las tasas de homicidio mientras la extorsión se expande y la legitimidad de los grupos criminales crece. Sin una medición a nivel de gobernanza, los funcionarios electos corren el riesgo de declarar éxito mientras la autoridad criminal se consolida.

Recomendaciones y conclusión

La evidencia proveniente de Medellín, Río de Janeiro, San Salvador, ciudades mexicanas y otros contextos urbanos ofrece lecciones aplicables para los gobiernos locales que enfrentan al crimen organizado como forma de gobernanza. Estas recomendaciones se enfocan en lo que las ciudades pueden hacer bajo autoridad restringida, sistemas policiales y de justicia fragmentados, y presiones globales en constante cambio.

1. Diagnosticar el problema de la gobernanza, no solo el de la violencia

Recomendación 1. Crear un panel de control de gobernanza y extorsión. Las ciudades necesitan contar con una visión operativa de quiénes ejercen el gobierno, cómo lo ejercen y qué experimentan los residentes. La medición debe incluir la incidencia de la extorsión y los cronogramas de pagos (desagregados por sector y barrio), la presencia y servicios de grupos armados, las percepciones ciudadanas de legitimidad y seguridad, los indicadores del mercado de drogas (incluyendo ubicaciones de venta al por menor y referencias de precios), los tiempos de respuesta policial y los patrones de denuncias, y el desempeño de la prestación de servicios municipales en barrios de alto riesgo. Las herramientas de encuesta importan porque las víctimas de extorsión suelen evitar denunciar. El trabajo cualitativo es importante porque las actividades de gobernanza permanecen ocultas. La investigación realizada en Medellín muestra cómo las encuestas representativas y las entrevistas estructuradas pueden producir indicadores sistemáticos tanto de la gobernanza estatal como de la gobernanza de grupos criminales (Blattman et al., 2025). La medición también requiere protocolos éticos y de seguridad para proteger a los encuestados y a los investigadores (Blattman et al., 2022c).

Recomendación 2. Mapear la gobernanza criminal como un mercado de servicios. Las ciudades suelen mapear los incidentes de delitos. También deben cartografiar las funciones de gobernanza, identificando dónde los grupos criminales resuelven disputas, hacen cumplir las normas, proporcionan protección y cobran tasas. Esta cartografía ayuda a los funcionarios electos a anticipar dónde los cambios en las políticas provocarán respuestas de los grupos criminales. También guía las inversiones específicas en la resolución de conflictos estatales y los servicios sociales.

2. Abordar los fundamentos económicos de la gobernanza criminal

Los grupos criminales invierten más en la gobernanza donde las rentas del narcotráfico son altas y donde el Estado amenaza esas rentas (Blattman et al., 2025). Las políticas que solo abordan las manifestaciones visibles de la violencia—homicidios, tiroteos, desorden público—dejan intactas las estructuras de ingresos que sostienen la gobernanza.

Recomendación 3. Orientar la atención a la economía de los mercados minoristas de drogas. La mayor parte de la capacidad de control de la oferta y de investigación financiera se encuentra a nivel nacional. Los gobiernos municipales contribuyen mediante la regulación espacial—rediseñando los espacios públicos que sostienen los mercados minoristas—alianzas locales para la reducción de daños y la coordinación con agencias nacionales. Las ciudades pueden actuar sobre las rentas a través de varios mecanismos. Dirigir esfuerzos hacia puntos de venta al por menor y cadenas de suministro mayoristas en lugar de depender de redadas indiscriminadas. Emplear investigaciones financieras para desarticular el blanqueo asociado a los mercados urbanos (Caulkins, 2022; Levi, Reuter y Halliday, 2017). Ampliar los servicios de tratamiento y reducción de daños que reduzcan la demanda de comercio minorista ilícito, en colaboración con agencias sanitarias (Csete et al., 2016). Este enfoque requiere paciencia. También requiere anticipar la difícil disyuntiva: las políticas que reducen los beneficios ilícitos pueden disminuir los incentivos de los grupos criminales para mantener el orden (Blattman et al., 2022a). Las ciudades deberían acompañar las estrategias de reducción de rentas con la prevención de la violencia y la protección para residentes y testigos.

3. Desarrollar la capacidad estatal donde los residentes experimenten la gobernanza

Muchas estrategias municipales se centran en el número y las operaciones policiales. Los residentes experimentan la gobernanza a través de interacciones diarias con funcionarios a nivel de calle, instituciones de resolución de disputas y servicios públicos.

Recomendación 4. Fortalecer la resolución de disputas municipales y la justicia en reclamaciones menores. Los grupos criminales cubren las carencias en la justicia de bajo nivel. Las ciudades pueden competir al mejorar los servicios de mediación de respuesta rápida para disputas entre vecinos y familias, sistemas municipales de quejas accesibles con protocolos de protección, mecanismos de reclamaciones menores y protección al consumidor, y la resolución de conflictos de vivienda y propiedad en asentamientos informales. Estas intervenciones reducen la demanda de "servicios" de grupos

criminales y aumentan la credibilidad del Estado. La evidencia de varias ciudades confirma que los residentes dependen de la gobernanza criminal en parte porque las alternativas formales están ausentes, son lentas o son inaccesibles (Lessing, 2021; Moncada, 2022).

Recomendación 5. Ofrecer servicios de manera confiable en barrios de alto riesgo. La presencia estatal genera legitimidad cuando la entrega cumple con las expectativas. Una implementación débil reduce la legitimidad (Blattman et al., 2026). Las ciudades deben abstenerse de anunciar programas ambiciosos sin capacidad de ejecución. La secuenciación importa. Comienza con lo que se puede entregar de manera confiable y luego expande. Los barrios con menor capacidad estatal de referencia necesitan un apoyo más intensivo y sostenido antes de que las intervenciones políticas produzcan los efectos esperados.

4. Utilizar la aplicación de la ley de manera que reduzca el daño y evite la consolidación

Recomendación 6. Priorizar una aplicación enfocada y responsable, calibrada según el contexto. La evidencia de Estados Unidos respalda el uso de la policía de puntos calientes para reducir la delincuencia en lugares específicos (Braga et al., 2014; Sherman y Weisburd, 1995). La evidencia de Medellín y Bogotá muestra efectos más limitados, con reducciones concentradas en delitos no relacionados con la violencia criminal grupal y evidencia de desplazamiento (Collazos et al., 2021; Blattman et al., 2021). La disuasión focalizada ofrece un enfoque complementario: la comunicación dirigida a los individuos de alto riesgo, combinada con ofertas de servicios y consecuencias creíbles de la aplicación de la ley, ha producido reducciones de la violencia en ciudades de Estados Unidos (Kennedy, 2011; Braga y Weisburd, 2012). Las ciudades que adopten estas estrategias deben evaluar si las condiciones que produjeron resultados en un contexto se aplican al suyo.

La aplicación focalizada debe ir acompañada de límites claros al uso de la fuerza, una supervisión interna rigurosa y una supervisión externa efectiva, medidas de desempeño transparentes más allá del número de arrestos, y una participación comunitaria que fomente la justicia procesal y la legitimidad (Tyler, 2006; Mazerolle et al., 2013). La justicia procesal importa porque la legitimidad moldea la cooperación y el cumplimiento. Los residentes que desconfían de la policía evitan denunciar extorsiones y participar en las investigaciones, lo que fortalece la gobernanza criminal.

Recomendación 7. Evitar represiones generalizadas que generen crisis de sucesión de liderazgo y consolidación en prisiones. Eliminar a los líderes criminales desencadena competencia entre posibles sucesores. Las facciones sucesoras suelen escalar la violencia para establecer el control, especialmente cuando los acuerdos existentes dependían de la autoridad personal del líder criminal removido (Dell, 2015; Calderón et al., 2015). Las estrategias de detención que concentran a los líderes criminales dentro de sistemas penitenciarios porosos pueden fortalecer la gobernanza colectiva. Las ciudades deberían coordinarse con las autoridades nacionales para asegurar que la aplicación de la ley no lleve al liderazgo a un entorno de coordinación más eficaz (Lessing, 2017; Trejo y Ley, 2018).

5. Tratar las prisiones como parte del sistema de gobernanza de la ciudad.

Recomendación 8. Elaborar una agenda de coordinación ciudad-prisión. Las ciudades deberían trabajar con las autoridades penitenciarias nacionales o estatales/provinciales para monitorear la coordinación dentro de las prisiones entre grupos criminales, ampliar la reintegración y la supervisión post-liberación, apoyar servicios de reinserción, incluidos programas de vivienda y empleo que reduzcan la dependencia de redes de grupos criminales tras la liberación, y abogar por una mejor clasificación y controles de comunicación dentro de las instalaciones. La evidencia de Colombia muestra que las inversiones en prisiones afectan la reincidencia (Tobón, 2022). Incluso donde las ciudades carecen de autoridad directa sobre las prisiones, pueden reducir la gobernanza criminal invirtiendo en lo que ocurre tras el encarcelamiento.

6. Gobernar la tecnología para proteger la confianza y mejorar la eficacia

Recomendación 9. Adoptar tecnología con normas, supervisión y salvaguardas comunitarias. Las pruebas indican que las cámaras de vigilancia reducen algunos delitos contra la propiedad, especialmente el robo (Gómez et al., 2021). Su efecto directo sobre el crimen violento asociado a la gobernanza criminal sigue sin demostrarse. Las herramientas de big data también pueden amplificar el sesgo y debilitar la transparencia (Brayne, 2017; Ferguson, 2017). Las ciudades deberían publicar normas sobre recogida, retención y acceso a los datos. Deberían crear mecanismos independientes de supervisión, auditar sistemas en busca de impactos dispares e integrar la tecnología en la policía orientada a problemas en lugar de solo en la aplicación reactiva. El desarrollo de capacidades para quienes utilizan estas herramientas es igualmente importante. Los grupos criminales también emplean tecnología; las ciudades requieren capacidades de inteligencia cibernética y financiera para rastrear redes de extorsión y lavado de dinero.

7. Proteger el espacio cívico y reducir la captura criminal de la vida comunitaria.

Los grupos criminales penetran en organizaciones comunitarias, cooptan a líderes comunitarios y ejercen control informal sobre asociaciones vecinales y contratos locales. Los acuerdos negociados pueden desdibujar los límites entre actores estatales y estructuras criminales, creando riesgos para los líderes de la sociedad civil y los residentes que resisten el control criminal.

Recomendación 10. Proteger el liderazgo comunitario y crear canales seguros de denuncia. Las ciudades deben implementar mecanismos anónimos de denuncia con protocolos de protección; brindar apoyo legal y opciones de reubicación de emergencia a los líderes comunitarios; monitorear y prevenir la apropiación por parte de grupos criminales de la contratación local, permisos y asociaciones de vecinos; e invertir en la coordinación de protección de testigos con las autoridades nacionales.

8. Planificar para los choques globales y los portafolios criminales cambiantes

Las estructuras criminales se conectan con redes más amplias de tráfico y blanqueo de capitales. Los cambios globales en los mercados de drogas, la cooperación en la aplicación de la ley, la infraestructura digital y el desplazamiento relacionado con el clima seguirán transformando los incentivos.

Recomendación 11. Incorporar una perspectiva de riesgo geopolítico en la planificación de seguridad urbana. Las ciudades deben monitorear los cambios en las rutas y mercados de tráfico ilícito que afectan las rentas locales, las variaciones en las prioridades de aplicación de la ley nacional y los patrones de extradición, la adopción de pagos digitales y las oportunidades de lavado de dinero, así como los impactos de la migración y las alteraciones en el mercado laboral que afectan el reclutamiento. Esta planificación puede ser pragmática. Los ejercicios de escenarios y las sesiones informativas rutinarias de inteligencia que integran a las agencias de salud, desarrollo económico y seguridad proporcionan un marco inicial. Las ciudades pequeñas y medianas con personal analítico limitado pueden complementar su capacidad si se asocian con redes internacionales (entre ellas, Peace in Our Cities, la Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional y Strong Cities Network) que rastrean riesgos geopolíticos y tendencias del crimen organizado.

Conclusión

El crimen organizado gobierna en las ciudades porque la gobernanza sostiene las ganancias y reduce el riesgo. De Medellín a Río de Janeiro, de San Salvador a Ciudad del Cabo, los grupos armados operan dentro de sistemas complejos que vinculan el control de los barrios con redes de tráfico y financieras más amplias. La reducción de homicidios a menudo coexiste con la extorsión persistente, el control territorial y la erosión de la vida cívica. Una mayor presencia estatal puede, bajo ciertas condiciones, aumentar los incentivos para la gobernanza de grupos criminales en mercados de drogas muy rentables, creando verdaderos dilemas de política (Blattman et al., 2025).

Las ciudades que enfrentan estas dinámicas necesitan estrategias que se ajusten al problema de gobernanza. Necesitan sistemas de medición que capturen la extorsión y la legitimidad. Necesitan capacidad estatal para la resolución de disputas y la prestación de servicios que los residentes experimenten directamente. Necesitan una aplicación que se mantenga centrada y responsable—y calibrada a las condiciones locales, ya que las estrategias que funcionan en un contexto pueden producir desplazamiento o efectos limitados en otro. Necesitan coordinación penitenciaria que evite que el encarcelamiento fortalezca las redes criminales. Necesitan normas de gobernanza para la tecnología que protejan la confianza y anticipen la adaptación. Deben tratar al crimen organizado como un actor económico y político cuyas estrategias cambian con los mercados globales de drogas, las tecnologías digitales, la política de seguridad y la disrupción climática.

La resiliencia institucional—la capacidad de las instituciones públicas para gobernar de forma legítima y eficaz bajo presión—requiere construir una autoridad pública que los residentes reconozcan como creíble. Las alternativas—aceptar arreglos informales mientras los homicidios se mantengan bajos, emprender medidas punitivas que fragmentan los mercados criminales sin desplazar la gobernanza, o dejar de invertir en las instituciones municipales con las que los residentes interactúan a diario—cada una debilita la capacidad de las ciudades para gobernar a largo plazo.

Referencias

Alesina, A., S. Piccolo y P. Pinotti. 2019. "Organized Crime, Violence, and Politics". *Review of Economic Studies* 86 (2): 457–499.

Arias, E. D. 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. University of North Carolina Press.

Arias, E. D. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.

Atuesta, L. 2025. "The Connection Between Drug-Related Detentions and Drug-Related Violence: Another Failure of the War on Drugs in Mexico". *Deviant Behavior* 46 (7): 1–17.

Atuesta, L., y J. I. Vargas González. 2024. "Organized Crime-Related Disappearances in Mexico: Evidence from Durango, Tamaulipas, and Coahuila". *Trends in Organized Crime* 27: 148–172.

Bewley-Taylor, D. R. 2012. *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press.

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing, y S. Tobón. 2025. Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance. *Review of Economic Studies* 92 (3): 1497–1531.

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing, y S. Tobón. 2026. "Statebuilding in the City: An Experiment in Civilian Alternatives to Policing". *American Political Science Review*.

Blattman, C., D. P. Green, D. Ortega, y S. Tobón. 2021. "Place-Based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime". *Journal of the European Economic Association* 19 (4): 2022–2051.

Blattman, C., B. Lessing y S. Tobón. 2022a. "The Terrible Trade-Off: How the Hidden Cost of Organised Crime Harms Cities, and What Can Be Done About It". SOC ACE Research Program Briefing, University of Birmingham.

Blattman, C., B. Lessing y S. Tobón. 2022b. "The Terrible Trade-Off: Why Governments Must Choose Between More Violence or Stronger Gangs". Modern War Institute at West Point.

Blattman, C., B. Lessing, J. P. Mesa-Mejía, y S. Tobón. 2022c. "Measuring Organised Crime: Challenges and Solutions for Collecting Data on Armed Illicit Groups". SOC ACE Research Program Briefing, University of Birmingham.

Braga, A. A., A. V. Papachristos, y D. M. Hureau. 2014. "The Effects of Hot Spots Policing On Crime: An Updated Systematic Review And Meta-Analysis". *Justice Quarterly* 31 (4): 633–663.

Braga, A. A., y D. L. Weisburd. 2012. "The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence". *Journal of Research in Crime and Delinquency* 49 (3): 323–402.

Brayne, S. 2017. "Big Data Surveillance: The C*ase of Policing". American Sociological Review 82 (5): 977–1008.

Buvinic, M., A. Morrison, y M. Shifter. 1999. "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action". Inter-American Development Bank Working Paper.

Calderón, G., G. Robles, A. Díaz-Cayeros, y B. Magaloni. 2015. "The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico". *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1455–1485.

Caulkins, J. P. 2022. "How Much Demand for Money Laundering Services Does Organized Crime Generate?" *International Review of Law and Economics* 71: 106102.

Cerdá, M., J. D. Morenoff, B. B. Hansen, K. J. Tessari Hicks, L. F. Duque, A. Restrepo, y A. V. Diez-Roux. 2012. "Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín, Colombia". *American Journal of Epidemiology* 175 (10): 1045–1053.

Collazos, D., E. García, D. Mejía, D. Ortega, y S. Tobón, S. 2021. "Hot Spots Policing in a High-Crime Environment: An Experimental Evaluation in Medellín". *Journal of Experimental Criminology* 17: 473–506.

Cruz, J. M. 2010. "Central American Maras: From Youth Street Gangs to Transnational Protection Rackets". *Global Crime* 11 (4): 379–398.

Csete, J., et al. 2016. "Public Health and International Drug Policy". *Lancet* 387 (10026): 1427–1480.

Dell, M. 2015. "Trafficking Networks and the Mexican Drug War". *American Economic Review* 105 (6): 1738–1779.

Dube, O., O. García-Ponce, y K. Thom. 2016. "From Maize to Haze: Agricultural Shocks and the Growth of the Mexican Drug Sector". *Journal of the European Economic Association* 14 (5): 1181–1224.

Duncan, G. 2014. *Más que plata o plomo: El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Penguin Random House.

Durán-Martínez, A. 2018. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.

Escobar, M. A., S. Tobón, y M. Vanegas-Arias. 2023. "Production and Persistence of Criminal Skills: Evidence from a High-Crime Context". *Journal of Development Economics* 160: 102969.

Europol. 2025. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA)*. Europol.

Ferguson, A. G. 2017. *The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement*. New York University Press.

Gambetta, D. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Harvard University Press.

Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. 2021. *Criminal Governance During the Pandemic*.

Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. 2023. *The Cocaine Pipeline to Europe*.

Gómez, S., D. Mejía, y S. Tobón. 2021. "The Deterrent Effect of Surveillance Cameras on Crime". *Journal of Policy Analysis and Management* 40 (2): 553–571.

Holland, A. C. 2013. "Right on Crime? Conservative Party Politics and *Mano Dura* Policies in El Salvador". *Latin American Research Review* 48: 44–67.

Kennedy, D. M. 2011. *Don't Shoot: One Man, a Street Fellowship, and the End of Violence in Inner-City America*. Bloomsbury.

Lambrechts, D. 2012. "The Impact of Organised Crime on State Social Control: Organised Criminal Groups and Local Governance on the Cape Flats, Cape Town, South Africa". *Journal of Southern African Studies* 38 (4): 787–807.

Lessing, B. 2017. *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.

Lessing, B. 2021. "Conceptualizing Criminal Governance". *Perspectives on Politics* 19 (3): 1011–1031.

Lessing, B., y G. Denyer Willis. 2019. "Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars". *American Political Science Review* 113: 584–606.

Levi, M., P. Reuter, y T. Halliday. 2017. "Can the AML System Be Evaluated Without Better Data?" *Crime, Law and Social Change* 69 (2): 307–328.

Magaloni, B., E. Franco-Vivanco, y V. Melo. 2020. "Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro". *American Political Science Review* 114 (2): 552–572.

Martin, G. 2012. *Medellín, tragedia y resurrección: Mafias, ciudad y Estado, 1975–2013*. Editorial Planeta.

Mastrobuoni, G., y D. Terlizzese. 2022. "Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism". *American Economic Journal: Applied Economics* 14 (4): 200–233.

Mazerolle, L., S. Bennett, J. Davis, E. Sargeant, y M. Manning. 2013. "Procedural Justice and Police Legitimacy: A Systematic Review of Research Evidence". *Journal of Experimental Criminology* 9: 245–274.

Melnikov, N., C. Schmidt-Padilla, y M. M. Sviatschi. 2025. "Gangs, Labor Mobility, and Development". *Econometrica*.

Moncada, E. 2022. *Resisting Extortion: Victims, Criminals, and States in Latin America*. Cambridge University Press.

Monteiro, J., y R. Rocha. 2017. "Drug Battles and School Achievement: Evidence from Rio de Janeiro's Favelas". *Review of Economics and Statistics* 99 (2): 213–228.

Nett, K., y L. Rüttinger. 2016. *Insurgency, Terrorism and Organised Crime in a Warming Climate*. Adelphi.

OCDE. 2016. *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*. OECD Publishing.

Schnepel, K. T. 2018. "Good Jobs and Recidivism". *Economic Journal* 128 (608): 447–469.

Sherman, L. W., y D. Weisburd. 1995. "General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime 'Hot Spots': A Randomized, Controlled Trial". *Justice Quarterly* 12 (4): 625–648.

Skaperdas, S. 2001. "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not". *Economics of Governance* 2 (3): 173–202.

Skarbek, D. 2014. *The Social Order of the Underworld: How Prison Gangs Govern the American Penal System*. Oxford University Press.

Tietjen, B., K. Jacobsen, y J. Hollander. 2023. "Climate Change and Urban Migration in Sub-Saharan African Cities: Impacts and Governance Challenges". *Journal of Climate Resilience and Climate Justice* 1: 20-32.

Tobón, S. 2022. "Do Better Prisons Reduce Recidivism? Evidence from a Prison Construction Program". *Review of Economics and Statistics* 104 (6): 1256–1272.

Trejo, G., y S. Ley. 2018. "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence". *Comparative Political Studies* 51 (7): 900–937.

Tyler, T. R. 2006. *Why People Obey the Law.* 2ª ed. Princeton University Press.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2008. *Drug Trafficking As a Security Threat in West Africa*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2023. *Informe Mundial sobre Drogas 2023*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2024. *Informe Mundial sobre Drogas 2024*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Varese, F. 2011. *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*. Princeton University Press.

Weisburd, D., C. W. Telep, J. C. Hinkle, y J. E. Eck. 2010. "Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder?" *Criminology & Public Policy* 9 (1): 139–172.

Willis, G. D. 2015. *El consenso letal: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. University of California Press.

Yashar, D. J. 2018. *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America*. Cambridge University Press.

Acerca del autor

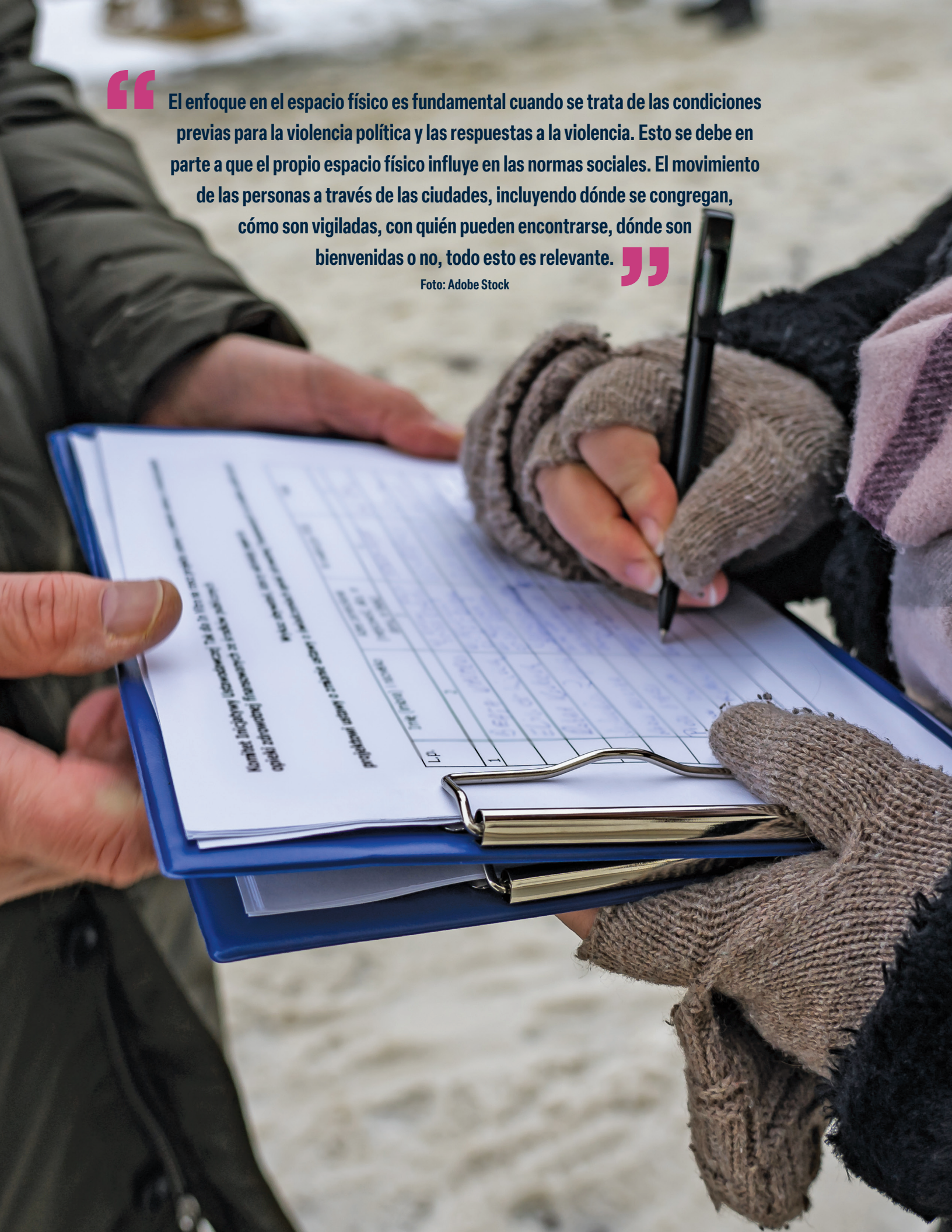
Santiago Tobón



Santiago Tobón es profesor de Economía en la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia, donde dirige el Centro de Valor Público, el centro de investigación aplicada en políticas públicas de la universidad. Preside AL CAPONE, la Red de Crimen y Políticas de América Latina. Investiga el crimen organizado, el reclutamiento de pandillas, la labor policial y las prisiones en ciudades latinoamericanas, y realiza experimentos de campo con gobiernos locales y fuerzas policiales. Su trabajo ha sido publicado en Review of Economic Studies y American Political Science Review.

stobonz@eafit.edu.co.

El autor desea agradecer a Mariana Pinzón por sus comentarios y asistencia en la investigación.



> El enfoque en el espacio físico es fundamental cuando se trata de las condiciones previas para la violencia política y las respuestas a la violencia. Esto se debe en parte a que el propio espacio físico influye en las normas sociales. El movimiento de las personas a través de las ciudades, incluyendo dónde se congregan, cómo son vigiladas, con quién pueden encontrarse, dónde son bienvenidas o no, todo esto es relevante.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 3

BAJO ATAQUE

EL IMPACTO DURADERO DE LA VIOLENCIA POLÍTICA Y CÓMO LAS CIUDADES LO ESTÁN CONTRARRESTANDO

Por Rachel Locke

Según casi todos los indicadores, la violencia política está aumentando. No solo en unos pocos países o en ciertos núcleos urbanos, sino en casi todos los niveles de gobernanza en una amplia franja de países. La violencia política no es solo un problema de violencia, también es un problema de gobernanza. La violencia política tiene la capacidad de dañar la confianza en las instituciones, socavar el acceso y la implicación en los procesos políticos, incentivar el poder bruto sobre procesos legítimos e inclusivos, privar de derechos a grupos particulares y degradar la eficacia e integridad de los sistemas de gobierno.

Además, la violencia política corre un alto riesgo de escalar, cambiar las normas de lo que se tolera y disminuir el espacio para el debate constructivo y respetuoso. En su definición de violencia política de 2019, Over Zero y New America identificaron "violencia... destinada a controlar o cambiar quién se beneficia de, y participa plenamente en... la vida política, económica y sociocultural".[1] La violencia política impacta a la sociedad más allá de los individuos que resultan inmediatamente afectados, porque ese es el propósito. La violencia política socava la capacidad de las sociedades para autogobernarse, creando espacio para actores y sistemas no democráticos.

Este capítulo analizará la violencia política independientemente de los perpetradores o los objetivos. Aunque la violencia política busca controlar o alterar beneficios políticos, económicos o sociales, el objetivo no siempre son políticos o funcionarios públicos, ni el perpetrador es siempre un civil, un político o una entidad controlada por el Estado.[2] Los remedios y capacidades para abordar la violencia política pueden diferir si el antagonista es un actor o institución estatal frente a un individuo o actor no estatal, y este capítulo incluye discusión tanto de la violencia política perpetrada por el Estado como de la no estatal.

Las razones para la inclusión son múltiples. Primero, dado que este capítulo y este compendio se centran principalmente en la violencia, omitir la violencia estatal sería desproporcionado en relación con la cantidad de violencia estatal perpetrada en el mundo hoy. Pero omitir la violencia política no iniciada por el Estado no haría justicia a la amenaza significativa que enfrentan quienes operan hoy en el espacio cívico, incluidos los cargos electos que trabajan para prevenir la violencia a nivel urbano. En segundo lugar, dado que la violencia en el espacio cívico—independientemente de quién la inicie—está erosionando las normas e incentivando más violencia, este capítulo prioriza una perspectiva amplia de las consecuencias, en lugar de una perspectiva limitada sobre los grupos de actores. Con un enfoque en el espacio urbano, el valor aquí está en adoptar una visión macro de la violencia política, en lugar de aislar y separar formas particulares de violencia de manera que no refleje la realidad urbana.

Las ciudades dan vida al tapiz de miles, incluso millones, de personas que navegan su existencia diaria cerca unas de otras. Para que estas interacciones constantes produzcan resultados saludables y productivos, en lugar de destructivos y dañinos, se requiere un espacio cívico sano y funcional, un espacio cívico que está cada vez más bajo ataque debido al aumento de la violencia política y a la interacción de dicha violencia con tendencias locales y globales.

Contexto

ACLED (la organización de Ubicación y Datos de Eventos de Conflictos Armados) proporciona el informe global anual más completo sobre un tipo de violencia política: la violencia que tiene como objetivo a autoridades locales. En su informe de 2024, ACLED identificó más de 2.600 incidentes de ataque. "Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, y África fueron los principales puntos críticos, representando el 88 por ciento de los incidentes a nivel mundial, siendo México, Myanmar, India, Nigeria y Filipinas los cinco países más violentos para funcionarios locales".[3]

Si bien la información no es exhaustiva,[4] sí demuestra tanto el alcance del desafío como las tendencias. Concretamente, que cada vez más funcionarios electos, políticos y candidatos a cargos públicos son blanco de ataques; que los grupos armados no estatales, que participan en el 70 por ciento de todos los ataques monitoreados, representan amenazas reales; y que la competencia política incrementa significativamente el riesgo.[5] Es importante destacar que, aunque estos datos se refieren a la violencia perpetrada contra funcionarios locales, un porcentaje significativo de los incidentes está asociado a decisiones tomadas a nivel nacional.[6] Por ejemplo, en California, funcionarios electos de juntas escolares locales fueron amenazados por implementar legislación decidida a nivel estatal, con un aumento particular de estas reacciones hostiles durante el punto álgido de la pandemia de COVID-19.[7] Tales individuos corren el riesgo de ser víctimas de violencia por una decisión o declaración política en la que no participaron, pero que, por asociación o asociación percibida, representan localmente. Este fenómeno destaca la importancia de construir una infraestructura social local capaz de gestionar presiones que son principalmente internas a la ciudad y que están influenciadas por una variedad de fuerzas y dinámicas que ocurren más allá de las fronteras municipales.

Los cinco países mencionados anteriormente—México, Myanmar, India, Nigeria y Filipinas—representaron el 45 por ciento de todos los ataques violentos contra funcionarios locales en 2024, según ACLED. Cuatro de cada cinco—todos excepto Myanmar—son hogares de miembros de Peace in Our Cities. En México, la violencia grave y letal contra funcionarios locales se ha vuelto común, siendo 2024 el año con mayor número de ataques registrados. En Nigeria (el país más violento para los administradores locales), los altos niveles de violencia político-criminal resultan en secuestros para pedir rescate, represalias por trabajos anticorrupción y captura del Estado.[8] Se observan patrones similares en otros países que experimentan violencia política.

Fuera de estos cinco países, la violencia dirigida contra funcionarios electos y designados ocurre en países de todo el mundo, tanto de altos como de bajos ingresos, grandes y pequeños, democracias plenas y parciales. En Estados Unidos, en 2021, el Mayor's Innovation Project realizó una encuesta a alcaldes de ciudades con al menos 10.000 habitantes. El 94 por ciento de los encuestados respondió que había sufrido violencia psicológica al menos una vez en 2021, con casi una cuarta parte reportando haber sido amenazado al menos una vez y un 15 por ciento reportando violencia física.[9] En Europa, Alemania, Francia e Irlanda ocupan un alto rango en cuanto a incidentes de ataques, pero en todo el continente, la violencia política es una realidad. En Colombia, en 2025 se produjo un aumento de la violencia política dirigida a políticos y activistas, alcanzando el nivel más alto desde el acuerdo de paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); las Naciones Unidas rastrearon 32 homicidios y más de 120 amenazas y ataques contra líderes políticos.[10]

A nivel global, 2024 fue conocido como un año electoral clave, con más de la mitad de la población mundial en 72 países acudiendo a las urnas. "En más del 40 por ciento de los países y territorios que celebraron elecciones nacionales en 2024, los candidatos fueron blanco de intentos de asesinato o agresiones, los colegios electorales fueron atacados o las protestas posteriores a las elecciones fueron reprimidas con una fuerza desproporcionada".[11] Significa que, con la mitad de la población mundial votando, casi la mitad de los lugares también fueron escenario de violencia política.

La violencia perpetrada contra funcionarios tiene una variedad de impactos en los ámbitos individual, comunitario y democrático. En todo Estados Unidos, en respuesta a un entorno de amenazas elevado, aproximadamente la mitad de los legisladores estatales informaron que se vieron disuadidos de llevar a sus familiares a eventos públicos, organizar eventos públicos ellos mismos, participar en eventos en línea, hacer apariciones en los medios o ser entrevistados, publicar en redes sociales y trabajar en temas controvertidos.[12] Un estudio en California encontró que las personas optaron por no postularse para cargos públicos, participaron menos en eventos oficiales, decidieron no opinar sobre temas controvertidos y renunciaron en números significativos.[13] Además, existe una dimensión de género en la violencia política. Las mujeres y las personas que se identifican como LGBTQ+ tienen muchas más probabilidades de ser víctimas de violencia política en comparación con sus homólogos masculinos cisgénero.[14] Si bien la violencia política puede tomar muchas formas, cuando la retórica o la violencia es de carácter sexual, casi siempre se dirige a mujeres o miembros de la comunidad LGBTQ+.

> Si los cargos electos, especialmente aquellos que trabajan a niveles muy locales, se alejan de su comunidad por miedo, intimidación o abuso, esto no solo afecta la democracia representativa, sino que también perjudica las redes sociales y los lazos locales que son aspectos fundamentales de la cohesión social. ... Si no se aborda, esta dinámica puede crear un entorno permisivo para la perpetración continua de abusos, un aumento del partidismo que podría llevar a posturas más extremas y un riesgo creciente para las personas y las comunidades.
>
> — California Threats and Harassment Initiative: Mapeando el entorno de amenazas de los cargos electos del sur de California, 2024

Los impactos de un entorno de seguridad significativamente degradado para los funcionarios locales son graves. La violencia aleja a la gente del espacio político. Un estudio en México mostró que por cada funcionario atacado, la participación electoral disminuyó en 3 puntos porcentuales.[15] Cuando los órganos de gobierno se vuelven no representativos o son capturados, cuando la gente percibe estos sistemas como ilegítimos, cuando el sistema parece estar roto para todos, es mucho menos probable que los enfoques equilibrados, legítimos e inclusivos que buscan prevenir la violencia tengan efecto.[16] Cuando la violencia contra políticos o funcionarios socava la confiabilidad o el aprecio por el aparato estatal, se crea más espacio para otras formas de gobernanza. Haití—donde en algunas ciudades las pandillas cobran impuestos a los residentes, controlan los mercados y ejercen poder sobre casi todas las formas de movimiento—es solo un ejemplo extremo de lo que sucede cuando la gobernanza criminal echa raíces.[17]

En todo el mundo existen tendencias preocupantes respecto a una disminución de la confianza en el sistema democrático[18] y un aumento del apoyo a sistemas o líderes autoritarios.[19] Si los políticos se alejan aún más de la vista pública —aunque sea por razones legítimas de seguridad personal— y si la gente está menos dispuesta a presentarse a cargos públicos, especialmente aquellos históricamente marginados, el riesgo es que esto debilite aún más la confianza en los sistemas democráticos, abriendo espacio para otras formas de gobierno, incluidos grupos criminales, como se ha mencionado antes, pero también para líderes autoritarios o aquellos con intenciones dictatoriales o fascistas.

> La forma más común de violencia electoral fueron los ataques a candidatos, que ocurrieron en 20 países. En México y Sudáfrica, la violencia fue perpetrada por grupos criminales que intentaban ejercer influencia política y controlar territorios. En Francia, Japón, Corea del Sur, el Reino Unido y Estados Unidos, entre otros, el extremismo o los agravios partidistas motivaron agresiones físicas contra individuos que hacían campaña para cargos públicos. Los votantes también estuvieron expuestos directamente a la violencia: los centros de votación fueron atacados durante las elecciones en 14 países y territorios, lo que hizo que fuera peligroso o incluso imposible que las personas pudieran votar. La violencia durante las protestas relacionadas con las elecciones fue generalizada, ocurriendo en 11 países, incluidos Georgia y Mozambique, donde las fuerzas de seguridad emplearon una fuerza desproporcionada contra los manifestantes.
>
> — Libertad en el mundo, 2025

La libertad en el mundo disminuyó por decimonoveno año consecutivo en 2024, con ocho de cada diez personas viviendo hoy en países "parcialmente libres" o "no libres".[20] Los sistemas autoritarios no solo son anti-inclusión, antidiversidad, antiderechos humanos y antiequidad. También dependen de fomentar y explotar divisiones, reforzando narrativas de miedo que justifican su uso de la violencia para reforzar su poder. De hecho, junto con el auge de los sistemas autoritarios, hemos visto un notable aumento de la violencia estatal. "La violencia estatal que tiene como objetivo a civiles se ha triplicado desde 2020: las fuerzas estatales ahora son responsables del 35 % de la violencia global dirigida contra civiles, en comparación con el 20 % en 2020".[21] La combinación de la capacidad del Estado para ejercer violencia, el desprecio por los derechos humanos y un enfoque extremo en la consolidación del poder prepara el terreno para el uso de la violencia para avanzar en objetivos políticos a una escala generalizada y altamente destructiva.

La violencia política estatal es multidireccional. Se centra en los opositores políticos, en la prensa libre y los medios de comunicación, en defensores y activistas de derechos humanos, y en comunidades vulnerables que se usan como chivos expiatorios. "Al replantear la defensa y la participación cívica como actividad criminal, el Estado fomenta un efecto disuasorio que llega profundamente a las instituciones democráticas. En este clima, el 'terrorismo doméstico' corre el riesgo de convertirse en una etiqueta conveniente—donde el objetivo no es la violencia, sino la disidencia que el presidente considera políticamente incómoda".[22] Y la violencia estatal puede manipular una idea central de la nación, a saber, el monopolio del uso de la fuerza, para dañar a quienes residen dentro del Estado, no en interés del florecimiento estatal, sino de la consolidación del poder. Cuando los Estados utilizan la violencia política como medio para controlar quién puede beneficiarse, excluir o castigar por el Estado, esto prepara el terreno para violaciones de derechos humanos, violaciones de la dignidad humana y el derecho a la vida y la libertad, y para aumentar la desigualdad entre razas, género, etnias, religiones y más.

Ya sea perpetrada por el Estado o por actores no estatales, el aumento a gran escala de la violencia en el sector público crea espacio y se facilita por narrativas que deshumanizan, justificando la creencia de que ciertas personas o grupos de personas no merecen protección, a menudo basadas en narrativas que demonizan identidades particulares.[23] Pero la retórica odiosa e inspiradora de violencia no significa solo más violencia física. También abre espacio para prácticas y políticas deshumanizadoras que implican a grupos enteros, resultando en políticas de encarcelamiento masivo, deportación masiva, negligencia masiva, discriminación ante la ley y más.[24] Además de sus implicaciones directas para la seguridad, la violencia —tanto física como retórica— cambia lo que la gente considera aceptable y allana el camino para políticas y prácticas que socavan los valores de derechos, democracia y justicia.[25]

Tendencias geopolíticas globales y violencia política

Este compendio tiene como objetivo ayudar a las ciudades a identificar cómo los problemas que enfrentan a nivel municipal están conectados con cuatro grandes tendencias globales y cómo pueden desarrollar intervenciones y políticas prácticas considerando esa interacción entre lo global y lo local. En nuestro mundo cada vez más interdependiente, la idea de que toda política es local se ha vuelto más complicada. Si bien las personas pueden verse impulsadas a priorizar las preocupaciones inmediatas en sus comunidades, la forma en que vivimos hoy—desde lo que se enseña en las escuelas hasta dónde termina nuestro reciclaje, pasando por cómo nuestros bancos locales están conectados con los flujos financieros globales y lo que leemos en las redes sociales—está influida por patrones globales. De manera similar, la violencia política casi siempre es una combinación de dinámicas locales, nacionales y globales ligadas a estructuras económicas, sociales y políticas que son altamente complejas, opacas y cada vez menos pacíficas.

El año 2024 fue clasificado como uno de los conflictos históricamente más altos, con conflictos armados estatales que pasaron de 59 en 2023 a 61.[26] Y, sin embargo, las organizaciones internacionales creadas para intervenir y esforzarse por prevenir conflictos violentos están siendo erosionadas rápidamente. En enero de 2026, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, planteó la posibilidad de un "inminente colapso financiero" del sistema de la ONU si las cuotas seguían sin pagar.[27] Aunque el sistema multilateral global dista de ser perfecto, durante décadas ha sido un socio valioso tanto para reducir la letalidad de los conflictos violentos como para trabajar con las partes en conflicto para poner fin a la violencia. El declive de los sistemas globales establecidos para promover la paz tiene implicaciones directas para la violencia política. Cuando el Estado perpetra violencia contra quienes están dentro de sus fronteras, este es quizás el caso más sólido para la acción externa, ya sea en forma de vigilancia, denuncia o intervención armada. Pero desde Israel hasta Myanmar y El Salvador, organismos de la ONU, desde el Consejo de Derechos Humanos hasta el Consejo de Seguridad, luchan por proteger a los civiles frente a la violencia política liderada por el Estado.

El descenso del apoyo al multilateralismo también alimenta y se alimenta del aumento del autoritarismo. Como bien señala este volumen, estas tendencias globales no ocurren de manera aislada y a menudo se alimentan entre sí. Los líderes autoritarios no quieren controles externos; su objetivo es consolidar el poder tanto interna como externamente. Dado que las estrategias autoritarias son por definición antidemocráticas y contrarias a los derechos humanos, el propósito mismo de los controles multilaterales sobre sus tácticas queda negado. Esto ayuda a crear más espacio para estrategias de política identitaria, de demonización y de otredad.[28]

El alcalde alemán Bernd Vöhringer, de Sindelfingen, en su discurso en el Día Internacional de la No Violencia 2024, "vinculó el aumento de amenazas y ataques contra funcionarios locales con la polarización de las sociedades europeas, lo que deja a políticos y funcionarios locales cada vez más expuestos a desinformación, discursos de odio y amenazas en línea".[29] Existe una conexión directa entre lo que parece ser violencia política localizada y el auge de sistemas autoritarios, que dependen de la división y la otredad en la sociedad para afirmar su propio sistema de control y dominación.[30] Con el poder de las grandes tecnológicas, la polarización se aviva de tal manera que el residente medio de una ciudad puede encontrar fácil y regularmente razones para odiar a quienes se definen de alguna manera como "otros", vinculando estas ambiciones de poder más amplias, típicamente de políticos nacionales pero también de actores externos,[31] con acciones violentas llevadas a cabo localmente dentro de los límites municipales. Este es solo un ejemplo del círculo vicioso del avance tecnológico y el autoritarismo.

Las grandes empresas tecnológicas también se utilizan para vigilar y controlar, herramientas clave de los proyectos autoritarios. Hungría autoriza el uso de reconocimiento facial para identificar a personas que participan en manifestaciones del Orgullo en apoyo a los derechos LGBTQ+, mientras que el sistema de 'crédito social' de China ha sido exportado a países como Afganistán, donde impone las políticas del Talibán. Los algoritmos de policía predictiva, cada vez más adoptados por Egipto e India, identifican a personas como 'riesgos' basándose en conjuntos de datos sesgados, lo que permite arrestos preventivos antes de que se materialicen las protestas. En conjunto, estas herramientas crean un andamiaje digital para la represión, permitiendo a los Estados disfrazar la coerción como una gobernanza legal y basada en datos".[32] Aunque no todas las herramientas técnicas se utilizan de forma perpetua (los regímenes y políticas cambian), el poder combinado de los sistemas autoritarios con las grandes tecnológicas tiene enormes implicaciones para la libertad individual y colectiva, así como para el uso de la fuerza por parte de los Estados.

Estas herramientas no solo son altamente eficientes para los estados centralizados, sino que también dependen de grandes reservas energéticas para funcionar, lo que se conecta con otra tendencia global.

Los centros de datos que impulsan la inteligencia artificial y ayudan a impulsar la revolución tecnológica son consumidores de energía extremadamente altos. Requieren grandes cantidades de agua y se les ha acusado de contaminar y dañar los lugares donde se han establecido. Sin embargo, cuando los políticos se benefician de la capacidad que ofrecen estas herramientas, o de las contribuciones financieras oficiales o no oficiales de empresas de IA, es menos probable que legislen o apliquen los tipos de sistemas regulatorios que normalmente supervisarían proyectos de infraestructura tan masivos. A medida que aumentan las demandas tecnológicas, también aumenta la presión sobre la red eléctrica. Esto está contribuyendo a una crisis climática existencial que está produciendo fenómenos meteorológicos extremos en todo el mundo. Estos acontecimientos, a su vez, contribuyen a la migración relacionada con el clima, que, irónicamente, es utilizada por muchos en el poder—incluidos líderes gubernamentales autoritarios—para culpar a los migrantes y reforzar su control del poder. Esto no significa que toda la tecnología o sistemas que usan inteligencia artificial sean malos. Así como las ciudades son epicentros de riesgo cuando se trata del poder dual de las grandes tecnológicas y actores malintencionados, también están utilizando la tecnología de formas que pueden ayudarles a prevenir y prepararse para daños asociados a tales riesgos. De hecho, un capítulo de este compendio ofrece usos productivos de la tecnología. Pero sí señala las formas en que las decisiones sobre tecnología se toman para obtener beneficio o poder para algunos a costa de otros, y cómo esto refuerza dinámicas que, a nivel local y global, están poniendo a prueba las infraestructuras de paz. El nudo gordiano que conecta todas estas tendencias con la violencia política es complejo y necesita ser desenredado con urgencia.

Práctica

El 1 de noviembre de 2025, Carlos Manzo, el popular alcalde de Uruapan, México, fue asesinado a tiros durante una celebración del Día de los Muertos por un asesino de 17 años que murió en el lugar y que las autoridades vincularon con el Cártel Nueva Generación de Jalisco.[33] El alcalde Manzo era un crítico declarado tanto de los cárteles que asolaban su estado natal de Michoacán como del plan de la presidenta mexicana Claudia Sheinbaum para enfrentar a los cárteles. Pocos meses antes de su asesinato, dijo a un entrevistador de radio: "No quiero ser solo otro alcalde más en la lista de

aquellos que han sido ejecutados y a los que les han arrebatado la vida". ... Tengo mucho miedo, pero debo afrontarlo con valentía". Manzo fue el séptimo alcalde asesinado en Michoacán desde 2022.[34]

En los días y semanas posteriores a su asesinato, estallaron protestas no solo en Uruapán, sino también en Ciudad de México.[35] Las protestas, que a veces se intensificaron con confrontaciones entre manifestantes y policía, cumplieron un propósito. En un país donde los ataques graves y letales contra políticos se han vuelto habituales, las protestas sirven como recordatorio de la idea de que tal violencia no debe — no puede — ser tolerada.36 La siguiente sección a continuación ofrece una visión general de las diferentes medidas que personas, instituciones y líderes están tomando para intentar revertir las tendencias de la violencia política, incluyendo el rechazo a un proceso de normalización.

Restablecimiento de normas e influencia en narrativas

Alzar la voz es fundamental como baluarte contra la normalización de la violencia en el espacio cívico. Las manifestaciones de frustración popular en forma de protesta son una manera en que la gente expresa su oposición. Pero existen otras formas en que personas e instituciones están intentando modificar la conversación.[37] En el contexto del aumento de la violencia política en Estados Unidos, por ejemplo, la Declaración de la Ciudad de Oklahoma, firmada por 230 alcaldes republicanos, demócratas e independientes, presenta diez puntos que condenan la violencia, rechazan el lenguaje deshumanizante, defienden la civilidad y más.[38] Medidas como estas buscan intencionalmente restablecer las normas sociales, o creencias comúnmente sostenidas sobre lo que es típico o aceptable. Como demuestran los ejemplos anteriores y siguientes, restablecer las normas es obra de políticos y no políticos.

> Las percepciones sobre lo que es normal o lo que se espera de los iguales ('normas percibidas') influyen poderosamente en cómo actuamos, incluso cuando no es coherente con nuestras creencias privadas.... Dada la intensidad de la polarización basada en la identidad, será necesario priorizar la definición de normas dentro de los grupos, en lugar de esperar que una sola campaña o portavoz sea eficaz en comunidades polarizadas.
>
> —Construyendo la resiliencia de EE. UU. frente a la violencia política, 2019

Las normas están influenciadas por las narrativas que nos rodean. En enero de 2026, grabaron a agentes armados del Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. (DHS, por sus siglas en inglés) mientras disparaban y mataban a dos ciudadanos estadounidenses en Minneapolis, Minnesota.[39] Ambos estaban presentes como observadores de las operaciones de cumplimiento del DHS en la ciudad, donde miles de agentes federales fueron desplegados, superando en número a la policía municipal por cuatro a uno. Tras el segundo homicidio, el de Alex Pretti, un enfermero de 37 años, los líderes de la Casa Blanca y del DHS lo calificaron de "terrorista doméstico" y de alguien con "intención asesina", alegando como justificación el arma de fuego que portaba, la cual estaba registrada y era completamente legal. "Pretti tenía una arma corta en la cintura, y la señalaron sin vergüenza como prueba, aunque el arma estaba en la funda, la portaba legalmente y los agentes le dispararon después de habérsela quitado".[40] El gobierno federal ha mantenido esta afirmación usándola como la narrativa necesaria para justificar su asesinato, incluso en ausencia de pruebas factuales.

Aunque ha habido represalias contra esta narrativa falsa, incluso de aliados habitualmente firmes de la Casa Blanca como la Asociación Nacional del Rifle, en una batalla por el control, las herramientas, el alcance y la capacidad de un gobierno nacional suelen ser inigualables. Los líderes municipales y estatales de Minnesota han rechazado sistemáticamente estas afirmaciones, han aportado pruebas en contrario y han presentado cargos contra agentes del DHS. Pero en un panorama mediático altamente segmentado, la voz y el alcance de estos líderes más locales simplemente no pueden competir con el megáfono del gobierno nacional.

En los primeros días de las huelgas nacionales de 2021 en Colombia, la ciudad de Cali fue testigo de manifestantes pacíficos, otros menos pacíficos y elementos criminales que buscaron aprovechar el momento. Pero el Ministerio de Defensa y el fiscal general afirmaron con rapidez que grupos armados (concretamente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional) formaban parte de la protesta, lo que difuminó la línea entre manifestantes

enfadados pero legítimos y grupos criminales y violentos en un intento de socavar y deslegitimar a los manifestantes. "Tras 60 años de conflicto armado interno en el país, la policía tiende a tratar la protesta social y la movilización cívica como una amenaza subversiva". Como hizo la administración Trump en Minneapolis, el gobierno nacional desplegó una narrativa de un "enemigo interno" para permitir la represión de la disidencia civil. Para los líderes locales que buscan un enfoque más basado en el diálogo para abordar las protestas, tales narrativas demonizadoras o deslegitimadoras pueden presentar obstáculos reales, pero no insuperables.

El caso de Cali en 2021 resulta instructivo desde una perspectiva de reflexión sobre el lenguaje y la creación de normas, pero también por lo que ha seguido a las huelgas, que es un intento de enfrentarse a la desigualdad que ha afectado durante mucho tiempo a la ciudad. Tras la huelga, líderes empresariales, políticos, organizaciones locales de la sociedad civil y otros se unieron para formar Compromiso Valle y coordinar inversiones para cerrar brechas de oportunidades, especialmente para los jóvenes. Compromiso Valle no solo invierte en Cali, sino también en municipios vecinos del estado. Esto es crucial, no solo dadas las importantes disparidades regionales, sino también porque Cali es un centro migratorio regional. Cuanta más estabilidad regional haya, mayor será la estabilidad urbana y menos bolsones de personas habrá que sean más propensas a involucrarse en actividades antisociales o que sean más fáciles de reclutar por grupos armados.

Compromiso Valle colabora con una variedad de socios para ampliar las oportunidades educativas y laborales para los jóvenes[42], pero también para abordar los desafíos sociales, emocionales y mentales que suelen estar vinculados a altos niveles de violencia comunitaria, privación y desorden. La iniciativa también trabaja para inculcar capacidad de liderazgo, animando y impulsando a los jóvenes para que sean agentes de su propio futuro mientras apoyan a sus comunidades. Es importante destacar que la iniciativa ayuda a crear vínculos entre diversas instituciones con una responsabilidad más amplia. Esto incluye a empresas privadas que están desplazando barreras de entrada, facilitando que personas sin educación formal o que de otro modo podrían haber sufrido prejuicios accedan a un empleo. La iniciativa también ha influido en la planificación urbana, específicamente en el sistema de transporte, para intentar facilitar el apoyo al movimiento físico de las personas por la ciudad, especialmente de formas que conecten zonas más marginadas y reduzcan los tiempos de desplazamiento para quienes tienen menos recursos para apoyar el transporte privado.

El enfoque en el espacio físico es sumamente importante cuando se trata de las condiciones previas para la violencia política y las respuestas a la violencia. Esto se debe en parte a que el propio espacio físico influye en las normas sociales. El movimiento de las personas por las ciudades, incluyendo dónde se congregan, cómo son vigiladas, a quién pueden encontrarse, dónde son bienvenidas o no, todo es relevante. En Argentina, la dictadura militar que duró de 1976 a 1983 lo sabía demasiado bien y trabajó arduamente para controlar el espacio urbano, desde prohibir la congregación de grupos hasta destruir barrios enteros e impedir que la gente participara en discusiones públicas.

El espacio urbano puede reforzar la integración y la cohesión, lo que reduce la "pegajosidad" (por ejemplo, la capacidad de las ideas para arraigarse) de campañas de otredad o alarmismo. El espacio urbano también puede reforzar la separación y la ansiedad, especialmente cuando las personas rara vez interactúan con otras personas independientemente de raza, religión, orientación de género, creencias políticas u otras características. En tales casos, las narrativas poderosas que demonizan o criminalizan a "otros" grupos son más fáciles de creer. Las ciudades que trabajan para construir cohesión social y prevenir la violencia han reconocido esto y están apostando por espacios e infraestructuras compartidos que sean acogedores para todos, como bibliotecas, parques y "terceros espacios".[43]

El alarmismo puede arraigarse más fácilmente en zonas donde residen grupos violentos, han experimentado altos niveles de violencia en el pasado o existe una historia de demonizar a un grupo particular como violento. En El Salvador, el gobierno de Bukele ha aprovechado la ira y el miedo que despiertan las pandillas en el país para justificar un estado de emergencia que lleva años vigente. El estado de emergencia ha provocado el encarcelamiento de casi 100.000 presuntos miembros de pandillas, con informes recientes indicando que "por cada dos miembros de pandillas arrestados durante el estado de emergencia, se detuvo a una persona sin afiliación a una banda".[44] El gobierno de Bukele está manipulando el miedo de la gente a las bandas para justificar su narrativa de que se requieren medidas extremas, lo que resulta en reforzar el poder y el control del gobierno central, simultáneamente a violaciones masivas de los derechos humanos. Esta es violencia política sancionada y dirigida por el Estado, y fue posible, en parte, porque el nivel de violencia previa en el país hizo que la gente fuera más susceptible a estas narrativas. En este contexto, la sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones defensoras de derechos humanos han persistido en combatir narrativas falsas, aunque varios han tenido que huir del país y otros han sido encarcelados por oponerse públicamente.

Ya sea que la violencia política sea perpetrada por el Estado o por individuos (organizados o no), existe evidencia que demuestra un vínculo entre el apoyo a dicha violencia y actitudes hostiles hacia ciertas categorías de "otros". "El racismo, el sexismo hostil, la homonegatividad, la transfobia, la xenofobia, el antisemitismo y la islamofobia estuvieron cada uno fuertemente asociados con el apoyo y la disposición a cometer violencia política en Estados Unidos".[45] En sociedades altamente desiguales, o donde la desigualdad está aumentando, el potencial de miedos prejuiciosos o sesgados hacia ciertos "otros" se incrementa, con líderes autocráticos que buscan explotar estos prejuicios para su propio beneficio. Es precisamente por estas razones que los esfuerzos por tender puentes o minimizar la probabilidad de que se arraiguen los prejuicios están directamente vinculados a la reducción del potencial de violencia política.

La ciudad de Malines, en Bélgica, alberga aproximadamente 90.000 habitantes y más de 70 idiomas. En 2016, el alcalde Bart Somers recibió el premio Alcalde Mundial del Año de la City Mayors Foundation en reconocimiento al trabajo realizado en Mechelen para integrar a la población inmigrante de la ciudad. "En 2014, Mechelen inició la campaña *La gente hace la ciudad*, que reveló los rostros e historias de los residentes en diversos medios en toda la ciudad. A través de podcasts, murales, exposiciones y arte urbano, residentes y visitantes pueden ver los rostros y conocer historias sobre la gente de Mechelen en los espacios públicos donde ya están activamente implicados. A través de todos estos esfuerzos, la gente no solo llega a conocer las diferencias de los demás, sino que también se conoce entre sí. Un aumento en la interacción, en la conexión humana y en la cohesión comunitaria contribuye a reducir los riesgos potenciales de violencia política.

Mientras la dictadura en Argentina mostraba signos de desmoronamiento, activistas de derechos humanos y artistas se unieron para recuperar el espacio urbano de Buenos Aires y contrarrestar la normalización de la violencia. En septiembre de 1983, artistas y activistas trazaron los contornos de 30.000 cuerpos cerca del Obelisco, un punto de referencia central de la ciudad. "Frente al crimen inherentemente invisible de la desaparición forzada, esta intervención artística hizo reaparecer esos cuerpos en la esfera pública, representando visualmente la magnitud de los crímenes cometidos y haciendo que la ausencia de los desaparecidos fuera presente y perceptible".[48] Los recordatorios públicos y físicos de víctimas o de grupos oprimidos pueden contribuir a replantear la narrativa, dificultando que líderes malévolos, a corto plazo o en el futuro, utilicen el poder de la narrativa para dividir o engañar.[49]

Diálogo y modelamiento de comportamiento

Como se ha descrito antes, el espacio urbano es crucial en momentos de mayor tensión política. El paro de 2021 en Cali—protestando contra el alto desempleo, la creciente desigualdad, la criminalidad persistente, la corrupción reportada y las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19—provocó una respuesta represiva por parte del Estado. En cuestión de semanas, más de una docena de personas habían muerto y casi un centenar resultaron heridas como resultado de la respuesta gubernamental.[50] Existen diversas razones históricas y actuales por las que el paro fue tan violento en Cali. Desde la década de 1970, los conflictos armados entre el Estado y los grupos guerrilleros en las zonas rurales han provocado migración económica y desplazamientos internos, lo que ha aumentado la presión social y económica sobre la ciudad. Una historia de fracaso gubernamental en la creación de instituciones sólidas y eficaces ha generado una cultura de conciencia cívica y activismo entre la ciudadanía de Cali; la participación cívica siempre ha sido alta en la ciudad.[51] Si bien Cali tiene una historia única en este sentido, no es única en el hecho de que la manera en que el Estado responde a una protesta o levantamiento civil puede considerarse un acto de violencia política o ayudar a disminuir la probabilidad de violencia política.

Justo al lado de Cali, en la ciudad de Palmira, no se reportaron ninguna muerte y la huelga abrió un diálogo entre el gobierno municipal y activistas que de otro modo no habría tenido lugar. El alcalde de entonces, Oscar Escobar, trabajó incansablemente para conectar con quienes estaban en huelga, escuchar sus preocupaciones y crear espacio para el diálogo en un momento muy disputado y intenso. Esta es otra lección fundamental cuando se trata de la violencia política: la conducta de los líderes políticos puede ser determinante.

Los cargos electos que modelan un comportamiento civil y cívico, especialmente en momentos de alta ansiedad y miedo, representan una oportunidad para implicarse y aportar calma, y pueden detener ciclos de represalias entre actores estatales y no estatales. Tras el asesinato de Charlie Kirk, un activista político de derechas y fundador de Turning Point USA, surgieron llamados a represalias y una sensación palpable de miedo y división. En este caos, el gobernador Spencer Cox de Utah, el estado donde tuvo lugar el asesinato, se apoyó en los esfuerzos que había hecho para unir a personas y políticos en torno a valores compartidos.[52] Aunque algunos se burlaron de él, sus llamamientos a la calma ante el caos y el miedo recordaron a la gente sus valores compartidos, que el desacuerdo no tiene por qué equivaler a odio, y que hay mucho que perder en la división. Cuando predominan las voces que llaman a la violencia y la represalia,

es esencial contrarrestarlas con llamados a la calma y al desacuerdo productivo. Esto no significa pedir a la gente que se desenganche. Más bien, requiere apoyar vías productivas para canalizar esa emoción, idealmente en procesos que puedan resultar transformadores en lugar de destructivos.

"La investigación sobre violencia internacional y construcción de paz revela que se puede hacer mucho para prevenir la violencia y aumentar la resiliencia, si los líderes con influencia y recursos están dispuestos a enfrentar estos desafíos con decisión ahora".

Muchos líderes municipales, así como funcionarios y otras personas en roles de influencia, están elaborando códigos de conducta para orientar sobre cómo actuar de manera más efectiva durante momentos de alta tensión. Aunque estos códigos difieren en sus detalles, la intención es establecer límites y reforzar expectativas coherentes de comportamiento. El Instituto de Gobierno Local proporciona ejemplos de estos códigos de ciudades de toda California.[54] Estos códigos no solo aclaran las expectativas de diálogo, sino también consecuencias claras por incumplir las normas. Esto es importante para que cualquier uso de censura o fuerza más explícita (por ejemplo, apartar a alguien de una reunión del ayuntamiento) se considere alineado con el procedimiento declarado y, por tanto, legítimo, en lugar de arbitrario o caprichoso. Pero se pueden tomar otras medidas, incluyendo pensar en cómo se utiliza el espacio físico para reuniones públicas, cómo se elaboran y comparten las agendas antes de las reuniones, y cómo anticipar cuestiones que podrían atraer hostilidad improductiva.[55] Como se mencionó anteriormente, dado que los funcionarios locales enfrentan altos niveles de violencia y agresión, contar con códigos de conducta estándar que puedan aplicarse y cumplirse de manera regular puede ayudar a reducir las tensiones y garantizar la rendición de cuentas de quienes intentan causar daño.

En Nairobi, Kenia, la iniciativa Tuimarishe Amani Mjini organizada por el Life and Peace Institute trabaja para reducir el potencial de violencia y construir cohesión social en seis asentamientos informales: Kangemi, Kayole, Kibera, Korogocho, Mathare y Majengo. A través de la formación, la iniciativa fomenta habilidades prácticas en construcción de paz, resolución de conflictos y resiliencia, al tiempo que fomenta una reflexión más profunda sobre los factores sistémicos que impulsan conflictos como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La formación incluyó sesiones en las que los participantes reflexionaron sobre las maneras en que las personas "ven lo que quieren ver", eligiendo enfocarse en narrativas familiares o cómodas mientras ignoran otros puntos de vista igualmente válidos sobre su comunidad. Esta percepción selectiva puede tener implicaciones, especialmente en contextos de liderazgo y comunidad, donde interpretaciones estrechas pueden alimentar divisiones. Había una preocupación compartida de que algunos líderes incluso puedan explotar estas divisiones, particularmente cuando las comunidades no están dispuestas o no pueden tener en cuenta las perspectivas de otras comunidades. La formación ayudó a los participantes a reflexionar sobre sí mismos y a comprender cómo las tendencias a mantenerse dentro de zonas de confort o a descartar puntos de vista opuestos pueden facilitar que actores malintencionados alimenten divisiones.

Contrarrestar la desinformación y implicar la tecnología de forma prosocial

Estas conexiones y experiencias humanas también son esenciales cuando se utilizan campañas de desinformación, tanto por actores políticos como por otros, con fines nefastos o que refuerzan la violencia. Cuando el autoritarismo y la supremacía tecnológica operan en sintonía, las apuestas son exponencialmente altas. La desinformación, que a menudo se potencia en el mundo altamente interconectado de hoy, sigue influyendo en el pensamiento de las personas de formas mortales y destructivas. Las ciudades son cada vez más los epicentros de la respuesta a la desinformación y donde el riesgo de que se desencadene la violencia es posiblemente mayor.

En 2024, el Melbourne Centre for Cities de la University of Melbourne y el German Marshall Fund publicaron *Disinformation in the City: Response Playbook*, con una serie de ejemplos de cómo las ciudades están combatiendo la desinformación. Estas estrategias se organizan en tres categorías: anticipación y detección temprana, prevención de la difusión, desmentida adelantada, desmentida y recuperación. Las estrategias no solo deben responder o reaccionar ante la desinformación, sino también anticipar cuándo puede difundirse y comprender las divisiones que pueden ser aprovechadas por los propagandistas. En este caso, las ciudades tienen mucho que aprender unas de otras en tiempo real. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, las campañas de desinformación proliferaron a nivel mundial, influyendo en la percepción sobre las vacunas, en la comprensión del origen del virus y en la estigmatización de personas de ascendencia asiática. En tiempo real, las ciudades compartieron información sobre sus experiencias y colaboraron para establecer unidades especializadas para el monitoreo y respuesta a la desinformación.

Según el Centro de Estudios Estratégicos de África, las campañas de desinformación en todo el continente africano aumentaron casi cuatro veces entre 2022 y 2024. Casi todos los países han sido blanco de campañas específicas de desinformación, a medida que las tasas de uso de redes sociales e internet se disparan en todo el continente. "Los africanos conectados dependen de las plataformas de redes sociales para informarse, a tasas entre las más altas del mundo". Los usuarios de redes sociales en Nigeria y Kenia se encuentran entre los que más horas al día dedican a estas plataformas a nivel mundial. Son simultáneamente los países que reportan la mayor preocupación por información falsa y engañosa. Para contrarrestar este tipo de desinformación intencionada, el trabajo presencial de construcción de puentes y la lucha contra la desinformación es clave.

En Abeokuta, Nigeria, la Peace Initiative Network (PIN) reúne a jóvenes de diversos orígenes para aumentar su interacción entre sí y sus capacidades para la convivencia pacífica. Estos intercambios también ayudan a las personas a difundir mensajes de participación pacífica para combatir el discurso de odio y peligroso en su comunidad. PIN también ofrece formación en educación cívica, derechos humanos y construcción de la paz, todo esto necesario para contrarrestar la desinformación divisiva. PIN también presenta un programa semanal de radio, donde estos temas y otros se exploran con una audiencia más amplia, ofreciendo un espacio que promueve mensajes de paz y convivencia en contextos de división y agresión.

La iniciativa Tuimarishe Amani Mjini en Nairobi mencionada anteriormente utilizó un ejercicio en vídeo para ayudar a los participantes a reflexionar sobre las formas en que los líderes pueden emplear herramientas físicas y narrativas para fomentar la división y crear espacio para el malentendido y la tensión. Los jóvenes en la formación señalaron que los líderes comunitarios con demasiada frecuencia guardan silencio ante las tensiones crecientes, lo cual reconocieron como un factor que permite que el conflicto se infecte. Cuando los miembros de la comunidad reconocen tensiones pero sus líderes permanecen en silencio, esto crea espacio para narrativas alternativas, incluidas aquellas difundidas por las redes sociales y el panorama de la desinformación. Este poderoso ejemplo conecta claramente los puntos anteriores sobre normas y narrativas con el poder algorítmico de las redes sociales y la desinformación.

Pero así como las ciudades son epicentros de riesgo cuando se trata del poder dual de las grandes tecnológicas y actores malévolos, también están utilizando la tecnología de maneras que pueden ayudarlas a prevenir y prepararse para los daños asociados a dichos riesgos. La Red de Ciudades Fuertes ha recopilado varios ejemplos de la Oficina Municipal de Datos de Barcelona, que analiza las redes sociales en busca de discursos de odio y de información errónea o desinformación, o el mapeo del odio en línea en Malmö (Suecia) utilizando algoritmos de procesamiento de lenguaje natural desarrollados por Nordic Safe Cities.[59]

Edmonton, Canadá, está desarrollando Civil Signal, un sistema de alerta temprana que busca monitorizar tendencias en línea para aumentar la conciencia y desencadenar respuestas lideradas por la ciudad al odio. El sistema está diseñado para emplear información de fuentes abiertas provenientes de sitios de noticias, blogs y foros públicos para anticipar tendencias de odio y posibles incidentes. El enfoque de Edmonton prioriza el uso ético de los datos, evitando información personal identificable y centrándose en la identificación de patrones de sentimiento y señales emocionales que puedan indicar amenazas emergentes. Este concepto, desarrollado en colaboración con un asesor de ética de datos, busca equilibrar un seguimiento robusto de la información pública con un uso responsable de los datos para proteger la privacidad y generar confianza en la comunidad.[60]

Lo que debería quedar claro de todos estos ejemplos es que, aunque el poder de los medios y la desinformación es fuerte, también existen una serie de esfuerzos poderosos, emocionantes y atractivos que se pueden hacer para resistir el odio, gestionar la tensión de forma constructiva y construir la paz.

Recomendaciones y conclusión

Este capítulo se ha centrado en normas y narrativas, la construcción de infraestructuras sociales locales, la participación en el diálogo y el modelo de comportamientos constructivos, y la lucha contra la desinformación y el uso de la tecnología de manera pro-paz. No son categorías que lo abarquen todo, pero son esenciales para comprender el auge de la violencia política, así como los esfuerzos para abordar su propagación en el contexto de las amplias tendencias globales. Estas cuatro categorías también representan oportunidades significativas y productivas para que los actores urbanos participen en la lucha contra la violencia política.

Debería quedar claro, según los ejemplos anteriores, que las ciudades son tanto centros activos de riesgo de violencia política como centros activos de resiliencia y transformación. Para pasar del riesgo a la transformación, las ciudades deben comprender de forma proactiva y adelantarse a la posible violencia política. Algunos principios fundamentales pueden ayudar a preparar a las ciudades para reducir el potencial de violencia política o, al menos, limitar el alcance de los esfuerzos para fomentarla.

1. **Preparación.** El auge de regímenes no democráticos y autocráticos junto con la expansión tecnológica de la desinformación y la información errónea no va a revertirse pronto. Esto pone a las ciudades de casi todos los países en riesgo de violencia política, moldeada por dinámicas internas (por ejemplo, la inflación, el control político y las oportunidades económicas decrecientes) e influenciada por dinámicas globales. Todas las ciudades deberían considerar de manera proactiva cuál es su perfil de riesgo, cómo están, o no, monitoreando posibles aumentos de riesgo, y qué capacidades pueden poner en práctica para prevenir o responder a la violencia política cuando ocurra o si llega a ocurrir. Es fundamental, en este sentido, que las ciudades consideren la violencia política no solo como grandes acontecimientos—como los ataques de enero de 2021 y enero de 2022 a las sedes legislativas en Washington, DC, y Brasilia, respectivamente—sino también como los ataques diarios, más insidiosos, contra los órganos de gobierno o quienes aspiran a cargos públicos.

2. **Investigación**. Para prepararse, las ciudades necesitan investigación que les sea útil. Entender las tendencias generales es útil, pero para respuestas localizadas, las ciudades a menudo necesitan investigación que adapte las tendencias generales a su realidad local. Por suerte, existe una base de conocimiento cada vez mayor a la que recurrir. La investigación puede realizarse por las propias ciudades, en colaboración con universidades, con redes como Peace in Our Cities, con organizaciones individuales, entre otros. Existe una creciente riqueza de conocimiento sobre el insidioso auge de la violencia política, y las ciudades deberían aprovechar este conocimiento para aumentar sus factores de protección.

3. **Comunicación.** Esto incluye no solo a los gobiernos municipales que comunican mensajes a los residentes urbanos, sino también a todos los actores que están aprendiendo a escuchar mejor a los demás. La Better Politics Foundation tiene buenos recursos para mejorar la capacidad de escucha.[61] Cuando faltan mensajes prosociales y constructores de puentes, el espacio será ocupado por actores divisivos y que alimentan el conflicto. Es importante que las estrategias de comunicación tengan en cuenta las narrativas que puedan estar circulando dentro y entre las comunidades y respondan proactivamente a ellas cuando sea apropiado.

4. **Recursos.** La mejor preparación del mundo fracasará ante la falta de recursos, tanto financieros como humanos. En Italia, el gobierno ha establecido un fondo específico para apoyar iniciativas locales que fomenten la legalidad en áreas donde los funcionarios locales han sufrido intimidación y violencia.[62] En California, recientes esfuerzos legislativos estatales han tenido como objetivo incrementar el porcentaje de fondos de campaña que los candidatos políticos pueden destinar a su seguridad personal en un contexto de mayor riesgo. Las municipalidades deberían invertir en comprender su cartera de riesgos y gestionar los recursos adecuadamente, idealmente con apoyo financiero adicional de fuentes nacionales o regionales.

Independientemente del contexto, la violencia política en el mundo está en niveles altos y aumenta cada día. Esta violencia es consecuencia y motor de las amplias tendencias globales analizadas en este compendio, en particular el auge de la inteligencia artificial y el aumento del autoritarismo. Para responder eficazmente, la violencia política debe entenderse tanto como un desafío relacionado con la violencia como un desafío antidemocrático que erosiona simultáneamente los sistemas basados en derechos y centrados en la justicia. El tapiz dinámico y siempre cambiante de la vida urbana contiene los ingredientes fundamentales para prevenir la violencia política. Sin embargo, si se dejan pudrir o son manipulados por spoilers, estos mismos ingredientes pueden resultar mortales.

Notas al pie

1 Ben Itzhak, Nicole A., Rachel Brown, Heather Hurlburt, Laura Livingston y Samantha Owens, *Building U.S. Resilience to Political Violence: A Globally Informed Framework for Analysis and Action*, Over Zero y New America, 10 de diciembre, 2019.

2 En este informe, el término "políticos" se refiere tanto a quienes ocupan cargos políticos electos o designados, como a quienes se postulan para un cargo público.

3 Andrea Carboni y Ciro Murillo, What's Driving Conflict Today? A Review of Global Trends, Armed Conflict Location and Event Data (hereafter cited as ACLED), 11/12/2025, https://acleddata.com/report/whats-driving-conflict-today-review-global-trends.

4 ACLED incluye gobernadores, alcaldes, jefes de aldea, concejales locales, trabajadores del gobierno local o electorales, y otros funcionarios locales, pero no funcionarios nacionales.

5 ACLED, *Violence Targeting Local Officials,* reporte anual de 2024, mayo de 2025. https://acleddata.com/report/violence-targeting-local-officials-2025-annual-report.

6 ACLED, *Violence Targeting Local Officials*; John Porten y Rachel Locke, California Threats and Harassment Initiative: *Mapping the Threat Environment of Southern California's Elected Officials*, Violence, Inequality and Power Lab, University of San Diego, 2024.

7 Porten y Locke, *California Threats and Harassment Initiative*.

8 ACLED, *Violence Targeting Local Officials*, 4, 1, 11.

9 Herrick, Rebekah Herrick et al., *Intersectional Psychological Violence, Threats, and Physical Violence Against Mayors in 2021*, Mayors Innovation Project, 11 de mayo de 2022. "Violencia psicológica" se define aquí como violencia que implica actos que probablemente dañen el bienestar psicológico de las personas al inducir miedo o dañar su autoestima o bienestar. https://mayorsinnovation.org/wp-content/uploads/sites/868/2022/05/Herrick-Thomas-et-al.-CAWP-Research-Brief_FINAL.pdf.

10 Luis Ferre-Sadurni, "Violence on the Campaign Trail Rattles Colombia Ahead of Elections," *New York Times*, 8 de marzo de 2026, https://www.nytimes.com/2026/03/08/world/americas/colombia-elections-politicial-violence-kidnapping-assassination.html?utm_source=substack&utm_medium=email.

11 Freedom House, *Freedom in the World 2025*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-02/FITW_World_2025_Feb.2025.pdf.

12 Gowri Ramachandran et al., *Intimidation of State and Local Officeholders: The Threat to Democracy*, Nueva York: Brennan Center for Justice, 2024, https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/intimidation-state-and-local-officeholders.

13 Porten y Locke, *California Threats and Harassment Initiative*.

14 Roudabeh Kishi, Melissa Pavlik y Hilary Matfess, *Terribly and Terrifyingly Normal: Political Violence Targeting Women*, ACLED, mayo de 2019, https://acleddata.com/sites/default/files/wp-content-archive/uploads/2019/05/ACLED_Report_PoliticalViolenceTargetingWomen_5.2019.pdf; Bridging Divides Initiative, "Local Officials Continue to Face High, Widespread Hostility: Latest Findings from Ongoing Threats and Harassment Survey," Bridging Divides Initiative, comunicado de prensa, 8 de febrero, 2024, bridgingdivides.princeton.edu/updates/2024/local-officials-continue-face-high-widespread-hostility-latest-findings-ongoing.

15 Céline González y Sandra Ley, *Violated Democracy: Organized Crime in Elections and Public Administration in Mexico*, México Evalúa, Data Cívica y Animal Político, 16 de abril de 2024 (español).

16 Peace in Our Cities, *Guiding Principles and Inspiring Actions: Operationalizing the Resolution to Reduce Urban Violence,* octubre de 2022, https://peaceinourcities.org/resources/operationalizing-the-resolution-to-reduce-urban-violence/.

17 Robert Muggah, "Haiti's Political Crisis Deepens Amid a Slide Into Criminal Governance," *Americas Quarterly*, 02/02/2026, https://www.americasquarterly.org/article/haitis-political-crisis-deepens-amid-a-slide-into-criminal-governance/.

18 CIVICUS, *People Power Under Attack 2024*, diciembre de 2024, https://civicusmonitor.contentfiles.net/media/documents/GlobalFindings2024.EN.pdf.

19 Garen J. Wintemute et al., "Support for Authoritarianism and Use of Force by and Against the Federal Government in the United States in Mid-2025: Findings from a Nationally Representative Survey," *SocArXiv*, 13/08/2025, https://www.scilit.com/publications/8c6be9781b04fcddfe26bb867ba60194.

20 Freedom House, *Freedom in the World, 2022*. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule.

21 Carboni y Ciro Murillo, What's Driving Conflict Today?

22 Jordan Ryan, "Weaponisation of Law: Assault on Democracy" Policy Brief 252, Toda Peace Institute, 13/10/2025.

23 Locke, Rachel, Kelsey Paul Shantz, Andrei Serbin Pont y Jai-Ayla Sutherland, eds., *Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered* (Palgrave Macmillan, 2025).

24 N. Kteily y E. Bruneau, "Backlash: The Politics and Real-World Consequences of Minority Group Dehumanization," *Personality and Social Psychology Bulletin* 43, nº 1 (2017): 87–104, https://doi.org/10.1177/0146167216675334.

25 W. Soral, M. Bilewicz y M. Winiewski, "Exposure to Hate Speech Increases Prejudice Through Desensitization," *Aggressive Behavior 44* (2017): 136–146, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29094365; E. Paluck, "What's in a Norm? Sources and Processes of Norm Change," *Journal of Personality and Social Psychology* 96 (2009): 594–600, https://static1.squarespace.com/static/5186d08fe4b065e39b45b91e/t/51e2ba4ee4b0ebae3ad112c2/1373813326124/Paluck+2009+JP-67. SP+Norm.pdf.

26 Shawn Davies, Therése Pettersson, Margareta Sollenberg y Magnus Öberg, "Organized Violence 1989–2024, and the Challenges of Identifying Civilian Victims," *Journal of Peace Research* 62, nº 4 (julio de 2025): 1223–1240, https://academic.oup.com/jpr/article/62/4/1223/8324565.

27 Farnaz Fassihi, "U.N. "U.N. Says It's in Danger of Financial Collapse Because of Unpaid Dues," *New York Times*, 30/01/2026.

28 Jennifer Dresden, Aaron Baird y Ben Raderstorf, *The Authoritarian Playbook: How reporters can contextualize and cover authoritarian threats as distinct from politics-as-usual*, Protect Democracy, 15 de junio de 2022, https://protectdemocracy.org/work/the-authoritarian-playbook/.

29 ACLED, *Violence Targeting Local Officials*.

30 Ryan, "Weaponisation of Law".

31 Emily Harding, *A Russian Bot Farm Used AI to Lie to Americans. What Now?*, Center for Strategic and International Studies, 16/07/2024, https://www.csis.org/analysis/russian-bot-farm-used-ai-lie-americans-what-now.

32 Ryan, "Weaponisation of Law". Andrés Rodríguez,

33 Andrés Rodríguez,"Michoacán Authorities Identify Carlos Manzo's Killer as 17-Year-Old Víctor Manuel," *El País*, 6 de noviembre de 2025, https://english.elpais.com/international/2025-11-06/michoacan-authorities-identify-carlos-manzos-killer-as-17-year-old-victor-manuel.html.

34 Emiliano Rodríguez Mega, "Outspoken Mexican Mayor Who Declared War on Cartels Is Killed," *New York Times*, 1 de noviembre de 2025, https://www.nytimes.com/2025/11/02/world/americas/manzo-mayor-mexico-killed.html.

35 Eyder Peralta, "The Aftermath of the Assassination of Carlos Manzo, a Former Mayor in Mexico," 6 de diciembre de 2025, https://www.npr.org/2025/12/06/nx-s1-5629306/the-aftermath-of-the-assassination-of-carlos-manzo-a-former-mayor-in-mexico.

36 En febrero de 2026, el gobierno mexicano inició una operación militar que resultó en la muerte del líder del cártel. Aunque gran parte de los comentarios sobre la operación y la violencia que siguió se centraron en la presión ejercida sobre México por parte del gobierno de Estados Unidos, probablemente también fue un factor la presión interna dentro de México.

37 RESPECT, *Preventing Violence Against Women Strategy Summary: Transformed Attitudes, Beliefs and Norms*, ONU Mujeres y Organización Mundial de la Salud, junio de 2020; OMS, *Changing Cultural and Social Norms Supportive of Violent Behaviour*, Series of Briefings on Violence Prevention: The Evidence, 2009.

38 US Conference of Mayors, Oklahoma City Declaration, 28 de octubre de 2025, https://www.usmayors.org/2025/10/28/230-bipartisan-mayors-sign-declaration-against-political-violence-recommit-to-unity/.

39 Es importante señalar que esta no fue la primera vez que ciudadanos estadounidenses—al igual que muchas personas no ciudadanas—fueron asesinados por el DHS como parte de la campaña de deportación de la Administración Trump. Estos dos asesinatos fueron captados por las cámaras y atrajeron una atención significativa principalmente como resultado.

40 Mike Spies, "The Violence Reckoning the Gun Rights Movement Long Wanted Is Playing Out in Minneapolis," The Trace, 4 de febrero de 2026, https://www.thetrace.org/2026/02/gun-rights-2a-minneapolis-ice-trump-nra/?utm_source=The+Trace+mailing+list&utm_campaign=6de930b4b8-trace_bulletin_feb_09_2026&utm_medium=email&utm_term=0_-2440ed48b4-112528705.

41 Felipe Botero, *Colombia's National Strike: When Social Demonstration Fuels Criminal Interest*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 23 de julio de 2021. https://globalinitiative.net/analysis/colombia-national-strike/.

42 Compromiso Valle, https://www.compromisovalle.org/.

43 Asia Quizon-Colquitt, "Third Places: What Are They and Why Are They Important to American Culture?," 1 de noviembre de 2023, English Language Institute, University of Chicago, https://esl.uchicago.edu/2023/11/01/third-places-what-are-they-and-why-are-they-important-to-american-culture/.

44 Bryan Avelar, "Over 33,000 people arrested in Bukele's crackdown were not listed as gang members," *El País*, 30/03/2026. https://english.elpais.com/international/2026-03-30/over-33000-people-arrested-in-bukeles-crackdown-were-not-listed-as-gang-members.html?utm_source=substack&utm_medium=email.

45 Garen J. Wintemute et al., "Fear, Loathing, and Support for Political Violence in the United States: Findings From a Nationally Representative Survey," Lancet Regional Health—Americas 51 (2025): https://doi.org/10.1016/j.lana.2025.101235.

46 Jane Dudman, "Belgian Mayor Wins World Prize for Work on Integrating Immigrants," *The Guardian*, 16/02/2017, https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2017/feb/16/belgian-mayor-wins-world-prize-for-work-on-integrating-immigrants.

47 Rachel Locke, Twila Albrecht y Julia Canney, "Harnessing the Power of 'Other': Cities Where Human Mobility Is Not a Threat," New Security Beat, 12/04/2022, https://www.newsecuritybeat.org/2022/04/harnessing-power-other-cities-human-mobility-threat/.

48 Kerry Whigham, "Reimagine, Reclaim, and Repurpose Urban Space for Justice and Healing", en *Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered*, ed. Rachel Locke et al. (Palgrave Macmillan, 2025), 259.)

49 Frauke de Weijer y Alison Castel, "Fractured Stories, Fragmented Societies: Addressing Collective Trauma Through Narrative Engagement," Documento de discusión, Institute for Integrated Transitions, octubre de 2025.

50 UN News, "Colombia: UN Rights Chief Calls for an End to All Forms of Violence in Cali," 30 de mayo de 2021, https://news.un.org/en/story/2021/05/1093062.

51 Botero, "Colombia's National Strike".

52 Disagree Better, https://disagreebetter.us/.

53 Ben Itzhak, Nicole A., Rachel Brown, Heather Hurlburt, Laura Livingston y Samantha Owens, *Building U.S. Resilience to Political Violence: A Globally Informed Framework for Analysis and Action*, Over Zero y New America, 10 de diciembre de 2019.

54 Institute for Local Government, "Sample Civility Policies," https://www.ca-ilg.org/civility.

55 Melissa Kuehne, "Breaking the Cycle: Steps for Reducing Negative Discourse and Incivility in Public Meetings," Western City, 1 de enero de 2022, https://www.westerncity.com/article/breaking-cycle-steps-reducing-negative-discourse-and-incivility-public-meetings.

56 Trijsburg, I., Sullivan, H., Park, E., Bonotti, M., Costello, P., Nwokora, Z., Pejic, D., Peucker, M. y Ridge, W. (2024) *Disinformation in the City: Response Playbook*, University of Melbourne, 2024, https://www.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0006/5060724/Disinformation-in-the-City-Reponse-Playbook_compressed-1.pdf.

57 Trijsburg et al., *Disinformation in the City*.

58 Africa Center for Strategic Studies, *Mapping a Surge of Disinformation in Africa*, 13 de marzo de 2024.

59 Strong Cities Network, *Countering Hate Speech in Times of Crisis: Considerations for Mayors and Local Governments*, 28 de noviembre, 2024, https://strongcitiesnetwork.org/resource/countering-hate-speech-in-times-of-crisis-considerations-for-mayors-and-local-governments/.

60 *Strong Cities Network, Countering Hate Speech.*

61 Better Politics Foundation, *How to Make Progress in Polarized Times*, https://www.betterpolitics.foundation/report/how-to-make-progress-in-polarized-times.

62 ACLED, *Violence Targeting Local Officials, v.*

Acerca del autor

Rachel Locke



Rachel Locke es cofundadora y directora de Peace in Our Cities, una red de 100 ciudades y organizaciones globales que trabajan para prevenir y reducir la violencia grave mediante estrategias basadas en la evidencia y los derechos. Anteriormente fundó y dirigió el Laboratorio de Violencia, Desigualdad y Poder (VIP Lab) en el Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de dirigir el VIP Lab, Rachel fue Jefa de Investigación para la prevención de la violencia en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Directora de Intervenciones Internacionales en la Red Nacional para Comunidades Seguras en John Jay College y Asesora Principal de Políticas en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Rachel dirige deliberadamente su atención a la interconexión entre diversas formas de violencia—desde la guerra hasta la violencia motivada por el crimen, la violencia interpersonal y la violencia política—y cuenta con un sólido historial en impulsar y mantener iniciativas que buscan nuevas soluciones a problemas complejos. Rachel cuenta con una maestría en asuntos internacionales de Columbia University y ha publicado extensamente sobre prevención, violencia política, conflicto y crimen organizado transnacional.



> En el ámbito de la prevención de la violencia, el uso de la tecnología por parte de las ciudades ha sido tan generalizado como controvertido. La tendencia de las ciudades a depender de la tecnología de vigilancia para apoyar sus esfuerzos policiales solo será más común a medida que los modelos de IA aumenten la eficacia de estos sistemas. Sin embargo, esos mismos algoritmos de IA tienen el potencial de reforzar sesgos y discriminación y obstaculizar el debido proceso si no se regulan e implementan con una participación comunitaria significativa y una supervisión humana adecuada.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 4

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA URBANA POTENCIADA POR LA TECNOLOGÍA EN LA ERA DE LA IA

Por Luisa Portugal

Contexto y consideraciones para la prevención de la violencia potenciada por la tecnología

La IA y la promesa de la ciudad inteligente

Las ciudades siempre han sido centros de innovación, núcleos donde la intersección del conocimiento humano, los recursos materiales y los desafíos emergentes ha propiciado el desarrollo de soluciones creativas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Con la llegada de la era digital y el auge de la ciudad inteligente,[1] el impulso por integrar nuevas tecnologías en la gobernanza, la toma de decisiones y la prestación de servicios se ha convertido en un imperativo. También ha traído consigo una serie de nuevos retos relacionados con la brecha digital, la privacidad y las preocupaciones medioambientales, la representatividad y el énfasis en la eficiencia por encima de la fiabilidad.

Ahora, el desarrollo acelerado y la proliferación de la inteligencia artificial (IA) han añadido una nueva dimensión a este fenómeno. Si bien la IA tiene el potencial de ayudar a los gobiernos a cumplir con la promesa de las ciudades inteligentes, también amplifica las preocupaciones relacionadas con el uso de la tecnología e incorpora nuevas consideraciones éticas al núcleo de la gobernanza urbana. Por un lado, la rapidez con la que la IA puede procesar grandes cantidades de datos y su capacidad para traducir información compleja en términos sencillos crea oportunidades para que los responsables políticos comprendan mejor la dinámica de las ciudades y formulen políticas que lleguen a las causas profundas de los problemas e integren la visión comunitaria. Por otro lado, puede crear un círculo vicioso peligroso en el que los responsables políticos confían excesivamente en algoritmos sesgados, pasan por alto la intervención humana y generan sistemas opacos que perpetúan dinámicas de poder injustas y discriminatorias, erosionando la confianza entre la población.

Centrándose en el tema de la prevención de la violencia, la tecnología —incluyendo en esta definición tanto herramientas digitales más tradicionales como los recientes avances en IA— puede ser especialmente útil para permitir que los responsables políticos recopilen y analicen datos a nivel sublocal, permitiéndoles comprender mejor las dinámicas hiperlocalizadas que moldean las tendencias de violencia y delincuencia en la ciudad en su conjunto. También suele asociarse con la tecnología de vigilancia, que se ha convertido en una característica destacada en muchas ciudades de todo el mundo. En cualquier caso, existen oportunidades y preocupaciones relacionadas con su uso. Lo que será especialmente importante para las ciudades del futuro será entender cómo hacer que estas tecnologías funcionen para el bien público y cómo establecer salvaguardas para evitar los problemas éticos y prácticos que conllevan.

Datos, tecnología e inteligencia artificial

Tres conceptos clave aparecerán a lo largo de este capítulo: datos, tecnología e IA. En algunos momentos, la distinción entre ellos será clara; en otros momentos, no tanto. Esto se debe a su naturaleza interrelacionada: en su definición más amplia, IA es cualquier tecnología capaz de simular inteligencia y realizar tareas que simulan el razonamiento y la resolución de problemas. Gran parte de este razonamiento percibido proviene de sistemas que utilizan grandes conjuntos de datos para predecir las probabilidades de un resultado.[2] Los chatbots son un buen ejemplo para explicar cómo la línea entre lo que puede considerarse IA o no se vuelve difusa cuando se habla de tecnologías emergentes y en evolución. Los primeros chatbots surgieron en la década de 1960 y utilizaban sistemas basados en reglas con guiones preprogramados y árboles de decisión, que eran exponencialmente más simples que los modelos de lenguaje a gran escala (L.L.M.) actuales.[3] No fue sino hasta después de 2023 que los chatbots potenciados por L.L.M., utilizando redes neuronales profundas entrenadas con grandes conjuntos de datos, se convirtieron en la norma.[4]

Ask Jamie de Singapore es uno de los primeros casos documentados de chatbots utilizados en sitios web oficiales del gobierno. El chatbot, lanzado en 2014, operaba sobre un sistema basado en reglas hasta su transición a un motor impulsado por LLM en 2023.[5] Así, si en algún momento este capítulo se refiere a un chatbot gubernamental, puede que no quede claro de inmediato si la tecnología detrás del chatbot debe considerarse IA, y es probable que la respuesta no sea concluyente.

De manera similar, en algunos puntos de este capítulo, los datos y el análisis de datos se utilizarán como ejemplos de uso tecnológico. En su definición más básica, los datos se refieren a cualquier observación o medición que se recopila y almacena, normalmente con fines de análisis. En su forma más rudimentaria, no requiere de una tecnología más avanzada que un lápiz y papel. No obstante, la gran mayoría de los investigadores hoy en día utilizan tecnología mucho más avanzada que esa para recopilar, almacenar y analizar sus datos. Lo mismo ocurre con los gobiernos: hablar de cómo utilizan la tecnología para mejorar la formulación de políticas suele implicar mostrar cómo recurren a herramientas cada vez más avanzadas para recopilar y analizar grandes volúmenes de datos de alta calidad. En ese sentido, la conversación sobre cómo las ciudades usan la tecnología y cómo usan los datos suele volverse la misma, y la diferencia entre ambos conceptos puede volverse difusa en ocasiones.

Tecnología y los desafíos geopolíticos actuales

Comprender cómo estas tecnologías pueden contribuir al bien público es especialmente importante cuando se observa el contexto geopolítico más amplio que enfrentan las ciudades. El aumento de gobiernos autoritarios, alimentados por un discurso hiperrepresivo sobre la seguridad pública, puede propiciar un contexto peligroso para el avance sin restricciones de tecnologías destinadas a la vigilancia y el control poblacional. Los sistemas de televisión de circuito cerrado (CCTV) con tecnología de reconocimiento facial (FRT) y los radares de detección de disparos son ejemplos de herramientas que muchos consideran infalibles y que se utilizan para justificar acciones represivas y sin control por parte de las fuerzas del orden. Y es importante señalar que incluso gobiernos que son abiertamente liberales y democráticos han sido señalados por utilizar tecnología de vigilancia para apoyar políticas represivas y discriminatorias.[6] Aunque estas tecnologías pueden desempeñar un papel en apoyar la acción policial y las investigaciones fiscales, una estrategia de prevención de la violencia centrada en el ser humano debe garantizar que existan regulaciones y salvaguardas para mitigar el sesgo y la falta de fiabilidad inherentes a estos sistemas (como se explorará más adelante en este capítulo), así como mecanismos de rendición de cuentas que reconozcan que la tecnología está ahí para apoyar el elemento humano detrás de ella y no para sustituirlo.

El debilitado sistema multilateral actual permite a gobiernos autoritarios en todos los niveles prescindir de consideraciones de derechos humanos para consolidar el poder y perseguir victorias rápidas mediante tecnología no regulada. En este contexto, es crucial que las ciudades comprometidas con la construcción de comunidades más seguras para todos adopten una postura proactiva para asegurar que el uso de estas herramientas sea solo un elemento de una estrategia integral de prevención de la violencia que no tenga como objetivo principal perseguir y criminalizar a sectores específicos de la población.

Otro aspecto que las ciudades deben considerar es el alto impacto ambiental que puede tener parte de esta tecnología, especialmente la IA, con grandes centros de datos que consumen más de 5 millones de galones de agua al día, lo que equivale al consumo de un pueblo de 50,000 habitantes.[7] En un contexto donde la crisis climática ya tiene graves impactos en comunidades de todo el mundo,[8] las autoridades municipales deben considerar las consecuencias más amplias de la tecnología que están adquiriendo, ya que puede exacerbar los factores de riesgo de violencia en sus comunidades y más allá. Incluso cuando los efectos directos de estas tecnologías conducen a un resultado positivo en la comunidad, es posible que sus efectos indirectos tengan impactos negativos más graves relacionados con la aceleración de la crisis climática, que tienden a afectar de forma desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.[9]

Informado por datos, no basado en datos

Para las ciudades comprometidas con el uso ético y responsable de la tecnología, es importante distinguir entre poner la tecnología en el centro de sus esfuerzos de prevención de la violencia y utilizarla como apoyo para la acción cotidiana y la toma de decisiones, manteniendo el elemento humano en el núcleo de su gobernanza. Una manera de ejemplificar esto es analizar cómo las ciudades emplean datos para fundamentar sus decisiones, ya que uno de los usos más comunes de la tecnología en la prevención de la violencia es que las ciudades recurren a estas herramientas para apoyar y mejorar la recolección y el análisis de datos.

Las ciudades deberían orientarse por los datos al formular sus estrategias de prevención de la violencia, consultar los datos al tomar decisiones y combinar esa información con evidencia de otras fuentes, incluidas las percepciones de la comunidad. Los responsables políticos deben priorizar la calidad y la solidez de la evidencia al tomar decisiones. Los funcionarios municipales y todos quienes utilizan los datos también deben estar siempre atentos al contexto en el que se recopilan los datos y las pruebas, y ser conscientes de la posibilidad de sesgos y distorsiones que reflejan dinámicas políticas más amplias. En última instancia, los datos son un instrumento para traducir la experiencia humana vivida a una forma cuantificable y estandarizada. Aunque esto es inmensamente útil para entender cómo ciertos fenómenos humanos se manifiestan y pueden contrarrestarse, también es inherentemente reduccionista, y esta naturaleza reductiva debe equilibrarse con la supervisión e interpretación humanas. Este enfoque informado por datos contrasta con uno basado en datos, que toma los datos como una verdad absoluta y deja que guíen toda la toma de decisiones sin cuestionar problemas relacionados con los sesgos, la representatividad y la estructura de poder que puedan existir en los datos, incluso cuando estos son de alta calidad.[10]

Esta es una distinción importante, y una que se vuelve aún más relevante al entrar en el ámbito de los modelos predictivos y la formulación de políticas basada en algoritmos (es decir, usar sistemas de IA para analizar grandes conjuntos de datos y predecir posibles resultados que luego pueden influir en la formulación de políticas). Si bien estos sistemas pueden procesar y analizar datos con una eficiencia sin precedentes, los responsables políticos deben entender que sus resultados serán tan precisos y equitativos como los datos en los que se basan, con la preocupación añadida de que los propios algoritmos pueden estar sesgados en su diseño y reforzar sesgos preexistentes en los datos. Esto significa que estos algoritmos tienen el potencial de replicar y agravar desigualdades existentes si no se examinan, y que el juicio humano debe ser una parte integral de cualquier política. Además, como se explorará más adelante en este capítulo, es crucial que las comunidades más directamente afectadas por estas tecnologías, y especialmente aquellas que más a menudo se representan erróneamente en los datos y están sometidas a resultados sesgados, tengan una voz central en las decisiones sobre la adopción e implementación de estos sistemas.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, aún queda por argumentar para que las ciudades integren la tecnología, y específicamente la IA, en sus estrategias de prevención de la violencia, ya que abre la posibilidad de políticas más eficaces, específicas y receptivas, como se tratará en el resto de este capítulo. Sin embargo, integrar estas tecnologías emergentes en la elaboración de políticas debería ser una decisión bien meditada y que resulte de un diálogo abierto con las comunidades afectadas. Debe incorporar salvaguardas y regulaciones desde el inicio, manteniendo siempre al ser humano en el centro. La sección siguiente presenta ejemplos de ciudades que han integrado la tecnología en sus estrategias de prevención de la violencia, analiza cómo han logrado o no mantener un enfoque humano en dichas estrategias, y ofrece lecciones para las ciudades que buscan seguir su ejemplo.

Tecnología en la prevención de la violencia urbana: Lecciones aprendidas y oportunidades para una implementación ética

Tres etapas de prevención de la violencia con apoyo tecnológico

Existen muchas formas en que la tecnología puede ser una herramienta valiosa en la formulación de políticas, y más específicamente en la prevención de la violencia. El potencial de la inteligencia artificial para recopilar y analizar datos cuantitativos y cualitativos de manera más eficiente, permitiendo a las ciudades integrar sin dificultades la perspectiva de la comunidad con los datos administrativos, ofrece muchas posibilidades para comprender cómo la violencia afecta a las comunidades más allá de las tasas de homicidio y robo.

Al analizar cómo se manifiesta la violencia en las ciudades, conviene pensar en la ciudad no como una unidad sólida y cohesiva, sino como un conjunto de micropuntos que se unen para formar una imagen completa, como si fuera una pintura puntillista.[11] La violencia urbana es un fenómeno altamente localizado; los estudios de criminología muestran de manera consistente que la mayoría de los delitos ocurren en solo unos pocos segmentos de calles de una ciudad.[12] Además, el análisis de los factores de riesgo de violencia puede identificar segmentos específicos de la población con alto potencial de victimización o comisión de delitos violentos.[13] Con esto en mente, para entender la violencia en un contexto urbano determinado, no basta con observar las tendencias a nivel de ciudad. Los responsables políticos y los profesionales deben enfocar su atención en estos micropuntos para entender en qué se diferencian entre sí y cómo interactúan para generar dinámicas que repercuten en toda la ciudad. Solo considerando cada barrio o segmento de calle como una entidad propia, con sus propios conjuntos de necesidades y prioridades, los responsables políticos pueden diseñar políticas que apunten a las áreas más necesitadas y asignar recursos de forma eficiente.

Aquí es donde la tecnología surge como una herramienta fundamental para la prevención de la violencia. Ayuda a las ciudades a recopilar, procesar y analizar grandes cantidades de datos provenientes de diversas fuentes, con suficiente especificidad y precisión geoespacial para que los responsables políticos y profesionales puedan visualizar la violencia y el crimen que ocurren en toda su complejidad. Estos datos pueden mostrar dónde ocurre la violencia, quiénes son las personas más en riesgo y cómo se manifiesta en ese contexto local o sublocal específico. Esta información permite diseñar e implementar políticas que puedan dirigir y asignar recursos de manera eficiente y eficaz a las áreas y grupos que más lo necesitan, y donde la acción tendrá el mayor impacto. En términos generales, las ciudades—incluidos los gobiernos locales y la sociedad civil—utilizan datos y tecnología para potenciar sus esfuerzos de prevención de la violencia en tres etapas:[14]

- **Preparación:** se utiliza para diagnosticar un problema y anticipar crisis. Esto ocurre cuando las ciudades establecen observatorios de violencia o de otro modo recopilan y analizan datos para identificar tendencias, factores de riesgo y puntos críticos de violencia, con el fin de guiar los esfuerzos y mejorar la asignación de recursos para la prevención de la violencia. El observatorio de la violencia en Santiago de Cali, Colombia, es uno de los primeros en América Latina y un ejemplo para muchas ciudades de la región. El observatorio forma parte de una estrategia más amplia de la ciudad que ve la violencia como una crisis de salud pública que puede analizarse y tratarse como tal.[15] Dorchester, un barrio de Boston en Estados Unidos, es un ejemplo donde académicos y organizaciones comunitarias colaboran para crear formas innovadoras de entender la violencia. Están creando un modelo de lenguaje local que combina años de notas de reuniones comunitarias y entrevistas con datos tradicionales de criminalidad para brindar una comprensión más holística de la delincuencia en la zona tanto a los responsables políticos como a los residentes.[16] Con las innovaciones en IA, las ciudades también utilizan datos para anticipar el impacto de nuevas políticas y prepararse para futuras crisis, simulando escenarios que permiten a los responsables de decisiones detectar brechas críticas y ajustar sus respuestas.[17] Por ejemplo, Seúl, Corea del Sur, como se discutirá más adelante en este capítulo, ha creado una réplica virtual completa de la ciudad que puede utilizarse para simular diferentes escenarios.

- **Rendimiento:** utilizado para alinear esfuerzos y monitorizar el progreso. Este uso es más evidente en los centros de monitoreo delictivo en tiempo real, donde las fuerzas policiales y otros departamentos se reúnen para monitorear datos en tiempo real de incidentes, apoyar la acción en campo, mejorar la colaboración intersectorial y formular planes de acción a largo plazo para la prevención del delito. Chicago, Illinois, es pionera en la implementación de este tipo de centro de monitoreo multidisciplinario en tiempo real. Implementados inicialmente en 2017, los Centros de Apoyo a la Decisión Estratégica (SDSC, por sus siglas en inglés) consisten en salas de conferencias equipadas con transmisiones de vídeo de un sistema de CCTV, herramientas de mapeo de incidentes y otro software policial, donde un equipo multisectorial se reúne para coordinar acciones entre sectores, apoyar la toma de decisiones diarias y la operación de campo, y revisar eventos previos.[18] Por su parte, la ciudad de Godoy Cruz, Argentina, ha desarrollado una forma de integrar mejor la participación comunitaria en las operaciones policiales. Ha desarrollado un sistema de alerta comunitaria que utiliza aplicaciones móviles y redes móviles para georreferenciar emergencias al instante, además de crear un canal directo de comunicación entre los ciudadanos, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la ciudad y los servicios de emergencia.[19] Por último, la IA y las herramientas digitales también pueden utilizarse para agilizar procesos burocráticos y permitir una respuesta más rápida de las fuerzas del orden y liberar tiempo al personal para tareas que requieren intervención humana. Un ejemplo de esto es la plataforma digital desarrollada en Los Ángeles, California, que señala automáticamente cuando las personas bajo órdenes de alejamiento por violencia doméstica no entregan armas de fuego, reemplazando un largo proceso manual de varios pasos que involucraba a varios departamentos por un sistema automático de alertas que notifica a la agencia correspondiente en cuestión de minutos después de que se reporte una infracción.[20]

- **Reflexión:** se utiliza para evaluar el éxito de las intervenciones y para aprender lecciones. Esto ocurre cuando las ciudades someten sus iniciativas a procesos de evaluación para medir su impacto e informar decisiones futuras basadas en los resultados. Si bien en esta etapa se utilizan tecnologías emergentes y nuevas metodologías para mejorar el alcance de estos estudios y la precisión de los resultados, el enfoque aquí está más en cómo las ciudades utilizan los datos para mejorar sus políticas, no en la tecnología en sí. Pelotas, Brasil, por ejemplo, utilizó los resultados de una evaluación completa de impacto de su estrategia de prevención de la violencia, Pacto Pelotas Pela Paz (Pacto de Paz de Pelotas), para informar sobre cómo mejorar sus políticas. La evaluación utilizó una metodología de control sintética para estimar qué habría sucedido si el pacto nunca se hubiera implementado, lo cual es una forma innovadora de superar el desafío que enfrentan muchas evaluaciones de intervenciones a nivel de ciudad—no poder encontrar un grupo de control adecuado—utilizando un promedio ponderado de un conjunto de unidades de control potenciales. La evaluación mostró que la disuasión enfocada había sido un elemento particularmente eficaz de la estrategia,

estando directamente vinculada al 38 por ciento de la reducción del 80 por ciento en los homicidios que la ciudad experimentó en ese período.[21] A partir de estos resultados, la ciudad amplió su inversión en disuasión enfocada y, a finales de 2025, había reportado una reducción del 90 por ciento en las tasas de homicidio desde el inicio de la implementación del pacto.[22]

Tecnología de vigilancia, comunidades marginadas y participación comunitaria

Al hablar del tema de la tecnología y la IA para la prevención de la violencia, es inevitable mencionar el uso de tecnología de vigilancia, y es necesario reflexionar sobre lo que las ciudades pueden lograr utilizando esta tecnología y sus importantes inconvenientes. Durante las últimas décadas, las ciudades han hecho uso extensivo de cámaras de seguridad, sistemas de detección de disparos basados en audio y lectores de matrículas para vigilar su territorio. Con el tiempo, estos sistemas se han actualizado con capacidades de detección mejoradas por IA, como FRT, y la capacidad de detectar y señalar delitos e incidentes violentos.

El caso previamente mencionado de los SDSC en Chicago ilustra cómo una ciudad utiliza estas herramientas. Si bien los SDSC pueden considerarse en general una iniciativa exitosa, al lograr una reducción del 26 por ciento en los tiroteos en ciertos distritos sin aumento de arrestos,[23] la tecnología empleada por los centros, como se ha descrito anteriormente, también ha generado su buena dosis de críticas. El sistema de detección de disparos, en particular, ha sido motivo de controversia. Aunque algunos estudios han encontrado que el sistema llevó a respuestas más rápidas a los disparos,[24] ha sido ampliamente criticado por su falta de fiabilidad y por provocar una sobrevigilancia de las comunidades racializadas.[25] En 2024, la ciudad decidió no renovar su contrato con el proveedor del sistema, señalando que iba a evaluar otras tecnologías que pudieran cumplir la misma función y, al mismo tiempo, aumentar la confianza en la comunidad.[26] Hasta la fecha, la ciudad no ha desplegado un nuevo sistema de detección de disparos, pero está pilotando un sistema de detección de armas de fuego basado en cámaras, que también ha recibido sus propias críticas por la falta de consulta comunitaria.[27] Aunque la interrupción del contrato anterior señala buena voluntad por parte de la ciudad para escuchar y adaptarse a los comentarios de la comunidad, la falta de consulta es un grave error para una ciudad que afirma estar comprometida con la confianza en su gobernanza tecnológica.

En la misma línea, ciudades de América Latina han recibido críticas por implementar la F.R.T. mediante procesos de adquisición poco conocidos y por confiar en bases de datos policiales ya sesgadas, con estándares poco definidos en el uso de datos.[28] En estos términos, el despliegue de la tecnología F.R.T. plantea dudas sobre su legalidad, con serias preocupaciones sobre el derecho a la privacidad y la no discriminación, así como su potencial de interrumpir los procedimientos del debido proceso. Este es un tema particularmente polémico en una región donde el debate público sobre la seguridad está dividido por una falsa dicotomía: ser demasiado indulgente con el crimen o sacrificar derechos humanos básicos para lograr resultados rápidos en la reducción de la violencia, como se observa en la creciente popularidad de las narrativas de mano dura o "duro contra el crimen".[29] Pero incluso más allá de los problemas en la implementación de esta tecnología, es importante considerar si existe una forma ética de utilizarla y si los posibles beneficios en la prevención de la violencia y el crimen justifican los riesgos de infringir derechos humanos y amplificar prácticas discriminatorias.

A medida que las ciudades se enfrentan a esta cuestión, la respuesta de los responsables de la toma de decisiones en todo el mundo ha variado, desde prohibir completamente el uso de la FRT hasta permitir su aplicación bajo condiciones específicas o permitirla sin ninguna restricción.[30] Mientras que muchos funcionarios gubernamentales y fuerzas policiales argumentan la necesidad de estas herramientas para ayudar a abordar la crisis de seguridad pública, la sociedad civil plantea serias preocupaciones sobre la vulneración de los derechos a la privacidad de las personas y los sesgos documentados de la tecnología. Numerosas investigaciones respaldan esta afirmación y muestran que estos sistemas identifican erróneamente a las personas con presentación femenina y a personas con tonos de piel más oscuros a una tasa preocupante, con tasas de error de hasta el 35 por ciento para individuos con presentación femenina y tonos de piel más oscuros (en comparación con menos del 1 por ciento para personas con presentación masculina y piel más clara),[31] pero otros estudios respaldan la idea de que la FRT puede contribuir a una reducción de los delitos graves sin un aumento de la sobrevigilancia y las disparidades entre grupos raciales.[32] Esta disparidad en los hallazgos demuestra que se merece la precaución con esta tecnología, pero puede que los beneficios para la seguridad pública hagan que merezca la pena considerar su implementación si se realiza con medidas claras, supervisión adecuada y una monitorización constante para detectar y prevenir sesgos.

Dondequiera que llegue esta discusión, la forma para que las ciudades implementen la FRT de manera ética y responsable comienza por garantizar una participación comunitaria significativa, especialmente de comunidades marginadas que han sido excluidas o infrarrepresentadas en las primeras etapas del desarrollo de la IA, desde las primeras etapas posibles de desarrollo o implementación. No es una mera coincidencia ni un accidente que una y otra vez se demuestre que la tecnología de vigilancia tiene un sesgo negativo hacia las personas de color, las mujeres y otras minorías. Es una función de los datos en los que se basan, compuestos en su mayoría por personas de tonos de piel más claros,[33] y de los sesgos internos de quienes han liderado su desarrollo.

Para contrarrestar este desequilibrio, las ciudades deben crear espacios para que las comunidades directamente afectadas, especialmente aquellas marginadas, ocupen un papel central en las discusiones sobre nuevos sistemas o herramientas. Las comunidades más directamente afectadas deben ser quienes lideren las conversaciones para entender si, y cómo, estos sistemas responderían a sus necesidades, evaluar sus posibles beneficios y desventajas, e identificar soluciones alternativas. El modelo Comunidad, Defensa, Resiliencia y Evidencia (CARE), desarrollado por la organización no gubernamental Measures, es un ejemplo de un sistema creado por mujeres de color que ofrece una vía concreta para garantizar la representación de comunidades marginadas en la gobernanza tecnológica y de la IA. El modelo propone el establecimiento de "consejos de voces" dentro de las comunidades para ayudar a guiar el desarrollo de nuevas tecnologías.[34] La iniciativa de Control Comunitario sobre la Vigilancia Policial (CCOPS) de la Unión Americana por las Libertades Civiles es un ejemplo más específico de garantizar la supervisión comunitaria sobre la adopción de tecnología de vigilancia. La iniciativa aboga por leyes que otorguen a los residentes locales el derecho a decidir sobre la adopción de dichas herramientas. Desde su lanzamiento, las leyes CCOPS se han promulgado en 26 jurisdicciones de Estados Unidos.[35]

Estos ejemplos demuestran que las comunidades ya se están organizando y exigiendo su inclusión en estas conversaciones. Las ciudades que no priorizan la participación comunitaria corren el riesgo de agravar las desigualdades raciales, de género y otras desigualdades estructurales. Debe haber un debate público amplio y significativo entre los legisladores, la sociedad civil y las comunidades afectadas para decidir sobre el futuro de estas tecnologías, y dicho diálogo solo puede darse con transparencia y acceso a información sobre su eficacia y sus inconvenientes, incluyendo casos de inexactitud y posibles amenazas a los derechos humanos. La propia IA abre nuevas posibilidades para integrar a las comunidades en la formulación de políticas.

La propia IA abre nuevas posibilidades para integrar comunidades en la formulación de políticas. Mientras que la potencia de procesamiento de la IA permite a las ciudades acelerar la velocidad con la que desarrollan y despliegan nuevos proyectos, también facilita que los gobiernos hagan sus datos más accesibles al público y que este pueda examinar en detalle los resultados de estos nuevos sistemas. Por ejemplo, Buenos Aires, Argentina, fue la primera ciudad del mundo en implementar un chatbot de WhatsApp para que los residentes pudieran acceder fácilmente a datos e información sobre seguridad, salud, espacios públicos, normativas y más. Lanzado por primera vez en 2019, y tras pasar de un modelo basado en reglas a un motor impulsado por LLM en 2024, Boti registra más de 3 millones de conversaciones cada mes.[36] En ese sentido, una de las formas más poderosas en que la tecnología puede aportar valor a las ciudades es al reducir las barreras entre el gobierno y la ciudadanía y fomentar una mayor participación comunitaria. A su vez, esto puede garantizar que las nuevas tecnologías sean objeto de un debate público significativo antes de ser implementadas.

Evaluación de riesgos algorítmica y la importancia de la supervisión humana

Otro caso que pone de manifiesto algunos de los riesgos que las ciudades deben evitar al emplear nuevas tecnologías para apoyar los esfuerzos de prevención es VioGén, una evaluación del riesgo de violencia de pareja basada en algoritmos utilizada por la policía española. A través de este programa, una mujer que considera estar en riesgo de sufrir violencia doméstica se comunica con una línea de ayuda y responde una encuesta de 35 preguntas para evaluar su riesgo de sufrir violencia en el futuro cercano.[37] Después de recopilar las respuestas, el sistema clasificará la gravedad del caso desde insignificante hasta grave, y esto determinará la respuesta policial, o la ausencia de ella. En un primer examen, esto parece una herramienta útil para que la policía asigne recursos limitados para abordar los casos donde existe mayor riesgo de daño inminente. Según muchas métricas, el sistema ha tenido éxito, y los datos oficiales muestran que desde su implementación, los ataques repetidos han caído al 15 por ciento en los casos de violencia de género, en comparación con el 40 por ciento anterior.[38]

No obstante, el 8 % de los casos considerados de riesgo insignificante y el 14 % de los casos considerados de bajo riesgo derivaron en daños adicionales para la persona denunciante, incluyendo al menos 247 mujeres que fueron asesinadas por sus parejas después de ser evaluadas por el sistema desde su implementación en 2007. Un análisis más detallado mostró que la evaluación inicial del sistema rara vez era revisada por un agente y que a un número significativo de mujeres que contactaron la línea de ayuda se les consideró sin riesgo, ignorando que el simple hecho de haber buscado ayuda ya debería señalar sus casos como merecedores de atención. La ausencia de interacción humana o supervisión generó una mayor desconfianza en la población, y el sistema recibió críticas generalizadas de medios de comunicación internacionales.[39]

El gobierno de España respondió a las críticas reconociendo las carencias de VioGén y comprometiéndose a actualizar el sistema y sus protocolos, incluyendo dejar de clasificar a las mujeres como "sin riesgo" una vez que hayan contactado la línea y exigir una revisión más detallada por parte de los agentes policiales de cada caso.[40] Este caso demuestra que la inversión financiera en tecnologías como esta debe ir acompañada de una inversión suficiente en capacidad humana y formación, para asegurar que la tecnología se utilice como una herramienta importante de priorización, pero no como único determinante de la acción. Si bien será necesario realizar una evaluación adicional para determinar si los cambios se han implementado adecuadamente y si han resultado en una mejora general del sistema, estas medidas representan un paso en la dirección correcta para crear una cultura de rendición de cuentas, garantizar la supervisión humana y tratar de aumentar la confianza pública.

En este y otros casos, para garantizar que la inteligencia artificial y la tecnología contribuyan al bien común y fortalezcan la seguridad pública, es fundamental que los gobiernos eviten los riesgos de centrarse excesivamente en la eficiencia y que también se enfoquen en construir infraestructuras que incluyan salvaguardias, fortalezcan la confianza pública y faciliten la participación comunitaria. Un paso importante es garantizar que el personal gubernamental esté capacitado y empoderado para ejercer su juicio humano en todo momento, reconociendo cuándo se requiere la intervención humana más allá del procesamiento por IA. Además, los sistemas de IA suelen operar como cajas negras, dificultando que tanto el personal gubernamental como el público en general comprendan cómo se llegó a un determinado resultado o decisión. Para superar esto, los gobiernos deben asegurarse de que las innovaciones sean transparentes tanto en sus resultados como en sus procesos internos, y deben incorporar la confianza, no solo la eficiencia, como criterio de éxito. Siempre que sea posible, esto significa proporcionar una dirección clara sobre cómo se establecen las herramientas, cómo funcionan y los resultados que ofrecen.[41]

Prevención de la violencia centrada en las personas y potenciada por la tecnología

Niterói, Brasil, es un ejemplo de una ciudad que ha puesto un fuerte énfasis en fortalecer la confianza con la comunidad y en fortalecer las capacidades humanas a medida que integra nuevas tecnologías en su estrategia de prevención de la violencia. La ciudad comenzó a implementar el Pacto Niterói Contra a Violencia en 2018, y desde entonces ha obtenido una reducción del 64 por ciento en las tasas de homicidios y más del 80 por ciento en las tasas de otros tipos de delitos violentos.[42] La estrategia se basa en una combinación de una policía precisa mejorada tecnológicamente con formación profesional y la prestación de servicios sociales a la población, con el objetivo final no solo de prevenir la violencia sino de construir una cultura de paz.

En cuanto a la tecnología que apoya y avanza en sus estrategias de prevención de la violencia, Niterói ha creado un centro integrado de seguridad pública siguiendo el ejemplo de los SDSC de Chicago, que recibe y analiza imágenes y datos en tiempo real de los sistemas completos de CCTV, detección de disparos y monitorización de vehículos instalados en toda la ciudad. La estrategia también pone gran énfasis en el uso de datos y evidencias, ya que inicialmente se diseñó a partir de una encuesta detallada sobre victimización en hogares. Desde entonces, la ciudad ha creado un observatorio integral de violencia que recopila y analiza datos policiales y datos socioeconómicos más amplios para informar sus objetivos, acciones y políticas.[43]

Sin embargo, para complementar y mejorar los resultados obtenidos de la inversión en tecnología, Niterói ha invertido igualmente en la capacitación y desarrollo profesional de sus fuerzas de seguridad, priorizando la prevención por sobre la reacción. Creó un centro de formación que ofrece educación continua a los miembros de su guardia municipal, incluyendo en mediación de conflictos, para que puedan hacer que los residentes se sientan más seguros mediante una interacción positiva con la comunidad. Es significativo que las actividades relacionadas con la formación y desarrollo de la guardia se sitúen bajo el rubro de "Coexistencia y Participación Ciudadana" de la estrategia de Niterói, y no bajo el eje policial. Un ejemplo de este compromiso es que la ciudad sometió a consulta pública la decisión de si la guardia debía estar armada y, desde entonces, ha cumplido con la voluntad ciudadana de mantenerla desarmada.[44]

Asimismo, el pacto hace hincapié en la prestación de servicios sociales para mitigar los factores de riesgo sociales y económicos asociados a la violencia, utilizando datos y tecnología, como se explicó anteriormente, para ayudar a identificar dónde se requieren más estos servicios. Ofrecen oportunidades de desarrollo profesional para jóvenes, programas de reinserción para personas anteriormente encarceladas, cursos para enseñar técnicas de crianza saludable, apoyo económico a niños matriculados en el sistema público de educación, entre otros. El éxito de Niterói demuestra que una estrategia eficaz de prevención de la violencia debe considerar el elemento humano como tan integral a sus objetivos como la implementación y el uso de la tecnología, y que los esfuerzos de prevención de la violencia solo tendrán éxito cuando la tecnología se utilice para apoyar políticas legítimas, integradas y holísticas, no para reemplazarlas.

Seoul, South Korea, por su parte, es un ejemplo de una ciudad que está llevando al límite la innovación tecnológica para la prevención del crimen. Ha construido una réplica 3D de la ciudad en el ciberespacio que integra información espacial sobre vivienda, tráfico, medio ambiente y otros factores relacionados. Utiliza esta réplica, el S-MAP, para simular escenarios y analizar en detalle cómo reaccionaría la ciudad ante ellos, y aplica estos conocimientos para informar sus respuestas y protocolos.[45] Su proyecto más reciente es un modelo de predicción de criminalidad, en el que divide la ciudad en cuadrículas de 100 metros y utiliza IA para identificar las áreas con mayor probabilidad de experimentar delitos, con el fin de eliminar cualquier punto ciego en su sistema de prevención del crimen. El modelo de IA ha sido entrenado con datos históricos sobre delitos para evaluar cómo factores como el tráfico peatonal, el alumbrado público y los usos de los edificios pueden hacer que un área sea más o menos susceptible a la delincuencia, y utiliza esto para calcular el nivel de vulnerabilidad ante el crimen en cada punto de la cuadrícula.[46]

No se disponía de información al momento de redactar este informe para determinar cómo se está implementando este proyecto o cuán efectivo es para reducir la delincuencia en la ciudad. La ciudad dice que planea usar la información obtenida a través del modelo predictivo para decidir si necesita asignar más patrullas a barrios específicos o instalar equipos de seguridad como luces y alarmas de emergencia.[47] Esto demuestra una disposición de la ciudad a utilizar este modelo predictivo no como una herramienta para perfilar y reprimir, sino para ser proactiva en la prevención de la violencia y el crimen, lo cual es un paso positivo en el uso de la tecnología en apoyo a la seguridad pública. Sin embargo, si hay algo que Seúl puede aprender de algunas de las otras ciudades mencionadas en este capítulo, es que la tecnología es más eficaz cuando se combina con estrategias integrales de prevención de la violencia y el crimen que buscan abordar las causas profundas del problema y cuentan con salvaguardas humanas. Un sistema como el modelo de predicción del crimen puede proporcionar información no solo sobre la probabilidad de que una zona sufra delitos, sino también sobre qué factores están aumentando la vulnerabilidad de esa zona. Si bien aumentar las fuerzas de seguridad y el equipamiento es una forma de disminuir la probabilidad de delincuencia, el mayor impacto a largo plazo se logrará si la ciudad utiliza esta información para abordar los problemas estructurales que están exacerbando las vulnerabilidades en esa área específica.

Conclusión y recomendaciones

A lo largo de las últimas dos décadas, las ciudades han estado experimentando con cómo integrar nuevas tecnologías en su conjunto de herramientas para la elaboración de políticas. Esto ha dado lugar a mucha innovación positiva, pero también ha generado preguntas sobre la ética y las aplicaciones prácticas de algunas de estas herramientas. La década actual ha traído una nueva dimensión a este rompecabezas con el auge de la IA. Si bien muchas ciudades se esfuerzan por comprender cómo pueden aprovechar mejor estos sistemas y herramientas para mejorar su elaboración de políticas y gobernanza, es importante que no pierdan de vista su objetivo final, que siempre debe ser construir sociedades seguras, justas e inclusivas para sus residentes, mediante políticas que sean, en esencia, centradas en el ser humano y basadas en los derechos.

En el ámbito de la prevención de la violencia, el uso de la tecnología por parte de las ciudades ha sido tan generalizado como controvertido. La tendencia de las ciudades a depender de la tecnología de vigilancia para apoyar sus esfuerzos policiales solo será más común a medida que los modelos de IA aumenten la eficacia de estos sistemas. Sin embargo, esos mismos algoritmos de IA tienen el potencial de reforzar sesgos y discriminación y de obstaculizar el debido proceso si no se regulan e implementan con una participación comunitaria significativa y una supervisión humana adecuada. En un contexto geopolítico donde los gobiernos autoritarios, tanto a nivel municipal como nacional, son cada vez más prevalentes y un sistema multilateral debilitado lucha por exigirles rendición de cuentas y limitar sus extralimitaciones, el potencial no aprovechado de estas tecnologías se convierte en una amenaza para la democracia y los derechos humanos.

Por otro lado, la capacidad de la IA para procesar grandes cantidades de datos y traducir información compleja en términos sencillos puede ser sumamente útil para brindar a los responsables de políticas públicas una comprensión más matizada y completa de la violencia y el crimen en sus ciudades, incluida la incorporación de perspectivas comunitarias en el proceso de formulación de políticas. En un entorno donde existen mecanismos claros de rendición de cuentas para los funcionarios públicos—donde estas tecnologías se implementan junto con estrategias de prevención integrales y con una inversión equivalente en el desarrollo de capacidades humanas—estas nuevas herramientas pueden fortalecer a los gobiernos locales y a los actores de la sociedad civil para abordar eficazmente las causas profundas de la violencia y propiciar un cambio sostenible.

Por lo tanto, es claro que las ciudades tienen la oportunidad de sentar las bases de un futuro en el que la tecnología se utilice para mejorar el bien público y en el que se establezcan regulaciones y salvaguardas para garantizar que las políticas sigan siendo centradas en las personas, incluso cuando se potencian con tecnología. Para las ciudades comprometidas con aprovechar la tecnología de manera responsable para construir comunidades más seguras, inclusivas y justas, aquí tienes algunas recomendaciones:

- Aprovechar la IA y la tecnología para analizar tu ciudad a nivel hiperlocal y comprender la microdinámica que tiene impactos resonantes en la ciudad en su conjunto.

- Ser guiado por los datos, pero no gobernado por ellos. Utiliza los datos para preparar, actuar y reflexionar, pero ten en cuenta el contexto social, político y económico en el que se produjeron los datos, y toma como guía los valores sociales y los límites éticos.

- Involucrar de manera significativa a las comunidades—particularmente a las históricamente marginadas—en los debates sobre la gobernanza tecnológica y priorizar el fortalecimiento de la confianza. La IA debe utilizarse para aumentar la participación comunitaria, integrando aportes de la comunidad y creando canales abiertos de comunicación entre el gobierno, la sociedad civil y el público en general.

- Es necesario que existan protocolos claros y transparentes, sistemas de rendición de cuentas y una supervisión humana adecuada. El personal del gobierno debe ser capacitado y empoderado para ejercer su juicio humano en todo momento, reconociendo que se requiere intervención humana más allá del procesamiento de la inteligencia artificial.

- Utilizar la tecnología para apoyar estrategias legítimas, integradas y holísticas de prevención de la violencia, no para reemplazarlas. Se debe tener en cuenta que el elemento humano es tan fundamental para el éxito de las políticas como lo son estas nuevas herramientas.

Teniendo en cuenta estos puntos, los responsables políticos pueden ser audaces en sus ideas sobre cómo integrar y aprovechar mejor la tecnología para mejorar sus esfuerzos de prevención de la violencia. Desde ciudades que apenas empiezan a establecer observatorios de la violencia hasta aquellas que ya cuentan con una infraestructura tecnológica robusta, hay un impulso generalizado para cumplir con las ambiciones y promesas de las ciudades inteligentes, y para empezar a construir ahora las ciudades seguras, justas e inclusivas del futuro.

Notas al pie

1 Las ciudades inteligentes son aquellas que utilizan datos y tecnología para mejorar su gobernanza, prestación de servicios, eficiencia y sostenibilidad.

2 "Defining AI and Chatbots," Stanford Teaching Commons, consultado el 29 de marzo de 2026, https://teachingcommons.stanford.edu/teaching-guides/artificial-intelligence-teaching-guide/defining-ai-and-chatbots.

3. Yining Hua, Steve Siddals, Zilin Ma, Isaac Galatzer-Levy, Winna Xia, Christine Hau, Hongbin Na, Matthew Flathers, Jake Linardon, Cyrus Ayubcha y John Torous, "Charting the Evolution of Artificial Intelligence Mental Health Chatbots from Rule-Based Systems to Large Language Models: A Systematic Review," "World Psychiatry" 24, n.º 3 (septiembre de 2025): 383–394, https://doi.org/10.1002/wps.21352.

4 Hua et al., "Charting the Evolution".

5. Yogesh Hirdaramani, "Is It Time to Say Goodbye to 'Ask Jamie'? Inside GovTech's Refresh of Government Chatbots", GovInsider, 13 de septiembre de 2023, https://govinsider.asia/intl-en/article/is-it-time-to-say-goodbye-to-ask-jamie-inside-govtechs-refresh-of-government-chatbots.

6 Big Brother Watch, "Stop Facial Recognition," última modificación el 10 de marzo de 2026, https://bigbrotherwatch.org.uk/campaigns/stop-facial-recognition/.

7 Miguel Yañez-Barnuevo, "Data Centers and Water Consumption," Environmental and Energy Study Institute, 25/06/2025, https://www.eesi.org/articles/view/data-centers-and-water-consumption.

8 United Nations, "Five Ways the Climate Crisis Impacts Human Security," consultado el 26 de marzo de 2026, https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/human-security.

9 United Nations Human Rights Council, *The Impacts of Climate Change on the Human Rights of People in Vulnerable Situations*, A/HRC/50/57, United Nations Human Rights Council, 2022, https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5057-impacts-climate-change-human-rights-people-vulnerable.

10 Jorrit de Jong, Fernando Fernandez-Monge, Quinton Mayne y Nick Vachon, "The Data-Informed City: A Conceptual Framework for Advancing Research and Practice," *Information Polity* 30, nº 3 (2025): 201–17, https://doi.org/10.1177/15701255251335459.

11 Daniel T. O'Brien, The Pointillistic City: How Microspatial *Inequities Affect Well-Being in Our Communities, and What We Can Do About It* (Cambridge, MA: MIT Press, 2025).

12 David Weisburd, Taryn Zastrow, Kiseong Kuen y Martin A. Andresen, "Crime Concentrations at Micro Places: A Review of the Evidence," *Aggression and Violent Behavior* 78 (septiembre–octubre 2024): 101979, https://doi.org/10.1016/j.avb.2024.101979.

13 US Department of Health and Human Services, "Risk Factors for Youth Violence," cap. 4 en *Youth Violence: A Report of the Surgeon General* (Rockville, MD: Office of the Surgeon General, 2001), https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK44293/.

14 De Jong et al., "Data-Informed City, 201–17.

15 Universidad del Valle, "El abordaje regional de la violencia en Cali, nueva apuesta de Cisalva," Universidad del Valle, 18 de agosto, 2020, https://www.univalle.edu.co/lo-que-pasa-en-la-u/el-abordaje-regional-de-la-violencia-en-cali-nueva-apuesta-de-cisalva.

16 Neil Kleiman, Eric Gordon y Mai-Ling Garcia, *Making AI Work for the Public: An ALT Perspective*, New America, 15 de octubre, 2025, https://www.newamerica.org/technology-and-democracy/reports/making-ai-work-for-the-public/.

17 Bloomberg Cities, "Prompt and Prepared: Using AI to Practice for the Next Crisis," Bloomberg Cities Network, Johns Hopkins University, consultado el 26 de marzo de 2026, https://bloombergcities.jhu.edu/news/prompt-and-prepared-using-ai-practice-next-crisis.

18 John S. Hollywood, Kenneth N. McKay, Dulani Woods y Denis Agniel, *Real-Time Crime Centers in Chicago: Evaluation of the Chicago Police Department's Strategic Decision Support Centers,* RAND Corp., 2019, https://doi.org/10.7249/RR3242.

19 Martín Appiolaza, Leonardo Mastrángelo, Roberto Munives y Katelyn Alam, *Godoy Cruz, Argentina: An Example of Data-Driven and Evidence-Based Public Security and Safety Solutions*, Bank of Insights, Insight nº 6, Peace in Our Cities, agosto de 2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/09/Bank-of-Insights-Godoy-Cruz-EN-Final.pdf.

20 Ashley, Gold, "Los Angeles County Firearm Relinquishment Orders Platform," StateScoop, 2025 (fecha específica no especificada), https://statescoop.com/los-angeles-county-firearm-relinquishment-orders-platform/.

21 Michelle Degli Esposti, Carolina V. N. Coll, Eduardo Viegas da Silva, Doriam Borges, Emiliano Rojido, Alisson Gomes dos Santos, Ignacio Cano y Joseph Murray, "Effects of the Pelotas (Brazil) Peace Pact on Violence and Crime: A Synthetic Control Analysis," *Lancet Regional Health—Americas* 19 (marzo de 2023): 100447, https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100447.

22 City of Pelotas, Brasil, Connex 2026 (documento interno de estrategia no publicado, compartido con la autora, enero de 2026).

23 Hollywood et al., *Real-Time Crime Centers*.

24 Eric L. Piza, "I Studied ShotSpotter in Chicago and Kansas City—Here's What People in Detroit and the More Than 167 Other Cities and Towns Using This Technology Should Know", *The Conversation* (blog), 27 de junio de 2023, https://theconversation.com/i-studied-shotspotter-in-chicago-and-kansas-city-heres-what-people-in-detroit-and-the-more-than-167-other-cities-and-towns-using-this-technology-should-know-230265.

25 Robert Vargas, "Racismo científico y la decisión de renovar ShotSpotter," *The TRiiBE*, 21/05/2024, https://thetriibe.com/2024/05/scientific-racism-and-the-decision-to-renew-shotspotter/.

26 Ciudad de Chicago, "City of Chicago Statement on ShotSpotter Contract", comunicado de prensa, Oficina del alcalde de la ciudad de Chicago, 13 de febrero de 2024, https://www.chicago.gov/city/en/depts/mayor/press_room/press_releases/2024/january/city-of-chicago-statement-on-shotspotter-contract.html.

27 David Struett, "CTA Expanding Gun-Detecting Camera Surveillance Program," WBEZ Chicago, 10 de abril, 2025, https://www.wbez.org/transportation/2025/04/10/cta-zeroeyes-gun-detection.

28 Carolin Caeiro, *Regulating Facial Recognition in Latin America*, Chatham House, 2022.

29 Henrique Betancourt, *Tackling the False Dilemma*, Peace in Our Cities, diciembre de 2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/12/v7-en-Tackling-the-False-Dilemma-PiOC.pdf.

30 Caeiro, *Regulating Facial Recognition*.

31 Joy Buolamwini y Timnit Gebru, "Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification," Proceedings of the 1st Conference on Fairness, Accountability and Transparency, ed. Sorelle A. Friedler y Christo Wilson, *Proceedings of Machine Learning Research* 81 (2018): 77–91, https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html.

32 Thaddeus L. Johnson, William P. McDonald y Brad W. Smith, "Police Facial Recognition Applications and Violent Crime Control in U.S. Cities," *Cities* 147 (2025): 104798, https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.104798.

33 Buolamwini y Gebru, "Gender Shades".

34 Editores de WNH, "5 Questions for...Meme Styles", *What's Next Health*, 7 de agosto de 2025, https://medium.com/whats-next-health/5-questions-for-meme-styles-8b954dcff6d5.

35 American Civil Liberties Union, "Community Control Over Police Surveillance", consultado el 30 de marzo de 2026, https://www.aclu.org/community-control-over-police-surveillance.

36 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Boti," Buenos Aires Ciudad, Secretaría de Innovación y Transformación Digital, consultado el 15 de abril de 2026, https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/innovacionytransformaciondigital/boti; Julieta Rappan, Macarena Blasi, María Candela Blanco, Leandro Micchele, Diego Galaviz, Enrique Balp, Hugo Albuquerque, Laura Kulowski y Rafael Fernandes, "Meet Boti: The AI Assistant Transforming How the Citizens of Buenos Aires Access Government Information with Amazon Bedrock", *AWS Machine Learning Blog*, Amazon Web Services, 28 de agosto de 2025, https://aws.amazon.com/blogs/machine-learning/meet-boti-the-ai-assistant-transforming-how-the-citizens-of-buenos-aires-access-government-information-with-amazon-bedrock/.

37 European Crime Prevention Network, "VioGén," consultado en enero de 2026, https://eucpn.org/document/viogen.

38 Cecilia Kang y Cade Metz, "In Spain, an Algorithm to Gauge Domestic Violence Risk Draws Scrutiny", *New York Times*, 18/07/2024, https://www.nytimes.com/interactive/2024/07/18/technology/spain-domestic-violence-viogen-algorithm.html.

39 Kang y Metz, "In Spain".

40 Cecilia Kang, "Spain's Domestic Violence Algorithm Faces New Debate as Officials Expand Its Use," *New York Times*, 17/01/2025, https://www.nytimes.com/2025/01/17/technology/spain-domestic-violence-algorithm.html.

41 Neil Kleiman, Eric Gordon y Mai-Ling Garcia, *Making AI Work for the Public: An ALT Perspective*, New America, 15 de octubre de 2025, https://www.newamerica.org/technology-and-democracy/reports/making-ai-work-for-the-public/.

42 Pacto Niterói Contra a Violência, PNCV vols. 1 & 2, Niterói: Prefeitura de Niterói, agosto de 2025, https://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/PNCV-Volume-1-e-2-Para-download.pdf.

43 Pacto Niterói Contra a Violência.

44 O Globo, "Em Consulta Pública, População de Niterói Vota Contra Armamento da Guarda Municipal," *O Globo*, 30 de octubre de 2017 https://oglobo.globo.com/rio/bairros/em-consulta-publica-populacao-de-niteroi-vota-contra-armamento-da-guarda-municipal-22007975.

45 Seoul Metropolitan Government, "Spatial Data | Smart City Policy," consultado en enero de 2026, https://english.seoul.go.kr/policy/smart-city/spatial-data/.

46 Seoul Metropolitan Government, "Seoul to Eliminate Blind Spots in Crime Prevention With S-MAP Model Combining AI and 3D Spatial Information," consultado en enero de 2026, https://english.seoul.go.kr/seoul-to-eliminate-blind-spots-in-crime-prevention-with-s-map-model-combining-ai-and-3d-spatial-information/#:~:text=The%20AI%20analyzes%20multiple%20factors,on%20which%20areas%20require%20more.

47 Seoul Metropolitan Government, "Seoul to Eliminate Blind Spots".

Acerca de la autora

Luisa Portugal



Luisa Portugal es Oficial Senior de Programas en el Center on International Cooperation de New York University (CIC). En el CIC, su enfoque principal es trabajar con el programa Halving Global Violence (HGV) y sus iniciativas emblemáticas, incluyendo el Grupo de Trabajo de HGV, Peace in Our Cities y Data for Peace. Se centra en cómo las ciudades y otros responsables políticos utilizan datos, tecnología e inteligencia artificial para construir estrategias de seguridad pública y prevención de la violencia más eficaces y centradas en las personas. Portugal es profesor adjunto de Visualización de Datos y Narrativa en la Escuela de Posgrado de Servicio Público NYU Wagner. Posee una maestría en políticas públicas con especialización en desarrollo internacional de New York University, así como una maestría en derecho constitucional y una licenciatura en derecho de Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).



> Los gobiernos locales pueden tomar muchas acciones para garantizar que sus poblaciones tengan acceso adecuado y equitativo a los servicios, y pueden desarrollar mecanismos que actúen tempranamente para resolver problemas, de modo que no requieran la intervención del sistema judicial formal para corregir injusticias. La justa asignación de servicios, la accesibilidad, la adecuada respuesta administrativa a las quejas y la oferta de información, asesoramiento y alternativas de resolución de conflictos son acciones que los gobiernos locales pueden tomar para evitar que los problemas lleguen al sistema judicial formal.

Foto: Felix en rawpixel.com

CAPÍTULO 5

POTENCIANDO EL SISTEMA JUDICIAL PARA REDUCIR LA VIOLENCIA EN LAS CIUDADES EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE GLOBAL Y TRANSFORMACIONES TECNOLÓGICAS

Por Juan Camilo Cock Misas[1]

El sistema judicial desempeña un papel clave en los esfuerzos de reducción de la violencia en las ciudades. Dada su complejidad para cumplir diversas funciones desde distintas instituciones, lo hace directa e indirectamente.

En este capítulo analizamos el sistema de justicia penal—el conjunto de instituciones oficiales que se ocupan de los delitos, de quienes los cometen y de sus víctimas—y el sistema de justicia más amplio, entendido aquí como las instituciones y mecanismos, no necesariamente ofrecidos por el Estado, que resuelven conflictos entre personas, organizaciones y el Estado. Cuando hablamos de acceso a la justicia, nos referimos a que las personas puedan resolver conflictos dentro de la ley, hacer valer sus derechos y tener la posibilidad de reparar agravios.

El sistema de justicia penal desempeña un gran papel en abordar la violencia porque, en general, la violencia interpersonal y su uso para otros fines constituyen delitos penales. Sin embargo, el acceso a la justicia en su sentido más amplio también puede ayudar a prevenir y evitar la violencia resolviendo conflictos potencialmente violentos de manera oportuna, proporcionando vías para abordar las quejas sin infringir la ley, fortaleciendo la legitimidad de las instituciones estatales y haciendo que las personas sientan que son tratadas con justicia.

El sistema de justicia también debe asegurar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y acceder a los servicios del Estado de manera imparcial y equitativa. Un sistema eficaz ayuda a las personas a resolver conflictos y disputas de manera pacífica y, cuando es necesario, aborda la violencia y el crimen investigando, procesando, sentenciando y aplicando sanciones contra los infractores. Desempeñar estas funciones de manera responsable, eficaz e imparcial reduce los conflictos violentos, construye legitimidad y disminuye las tensiones entre los ciudadanos y el Estado.

Cuando el sistema judicial no funciona eficazmente y es difícil acceder a él, se obstaculizan los esfuerzos para reducir la violencia. Sin fe en el sistema o capacidad para una gestión constructiva del conflicto, los conflictos pueden escalar y las personas pueden recurrir a medios violentos para proteger su propiedad y sus derechos y/o para impartir su propia versión de justicia.[2] Los sistemas de justicia crónicamente ineficaces, insensibles o corruptos pueden permitir que los grupos criminales prosperen, usando cada vez más la violencia entre sí para imponer sus propias formas de justicia.[3] Además, sin controles adecuados sobre la autoridad institucional, el Estado puede acabar ejerciendo violencia sobre sus propios ciudadanos.

Por todas estas razones, desarrollar un sistema de justicia eficaz, justo, confiable, accesible y orientado a soluciones es fundamental para lograr sociedades pacíficas sostenibles en el tiempo.

Ciudades, gobiernos locales y acceso a la justicia

En muchos países, los sistemas de justicia formal operan en distintos niveles, y la justicia penal suele estar a cargo de instituciones nacionales o estatales. Los sistemas de justicia suelen tener una jerarquía donde el nivel nacional o estatal tiene precedentes sobre las leyes e instituciones locales. Las ciudades ocupan un lugar intermedio en estos esfuerzos, pero aún cuentan con herramientas significativas para desarrollar partes del sistema de justicia y estrategias basadas en la justicia que contribuyan de manera más efectiva a la reducción de la violencia. Para hacerlo eficazmente, deben trabajar en estrecha colaboración con instituciones estatales, federales y nacionales.

Como operadores clave a nivel local, los gobiernos municipales son los principales proveedores de servicios para los ciudadanos, lo que les hace más capaces que los niveles superiores de gobierno para establecer una fuerte presencia en áreas locales vulnerables. Aun cuando no sean los principales proveedores de servicios de justicia, los gobiernos locales pueden tomar medidas y colaborar con otras instituciones para que los servicios de justicia sean accesibles, fáciles de usar y respondan a las necesidades locales. Además, esto no requiere que dichos servicios sean realizados únicamente por autoridades de justicia; existen mecanismos informales o no judiciales, como la mediación comunitaria o los servicios de asesoría y apoyo, que son crucialmente complementarios al sistema de justicia formal (y en algunos casos son reconocidos como parte de él) y que pueden ser apoyados, diseñados y prestados por los gobiernos locales.

Las ciudades y los gobiernos locales, dado su peso económico y político, también ejercen una influencia considerable sobre las políticas nacionales. Esto es especialmente cierto cuando persiguen sus agendas de forma colectiva y, por lo tanto, pueden ayudar a moldear los marcos de justicia nacionales e internacionales.

Impacto de las tendencias globales en la justicia y el acceso a la justicia

Algunas de las tendencias analizadas en este compendio están influyendo de manera significativa en la justicia y el acceso a la justicia, y por ende repercuten en los esfuerzos de prevención de la violencia.

El auge de regímenes autoritarios está, en muchos países, socavando la supervisión independiente y la capacidad de limitar los abusos por parte de quienes ostentan el poder. El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project para 2025 señala que el Estado de derecho se debilitó en la mayoría de los países (68 por ciento), prolongando una tendencia observada en los años recientes. Una de sus conclusiones es que "el autoritarismo creciente —definido por el debilitamiento de los controles y equilibrios y el espacio cívico reducido— ha sido una fuerza principal en la recesión del Estado de derecho de este año, impulsada por un descenso generalizado en factores que miden las Restricciones a los Poderes del Gobierno, el Gobierno Abierto y los Derechos Fundamentales". Además, la disminución de las puntuaciones en los indicadores que miden los controles del poder judicial sobre el poder ejecutivo y la independencia judicial indica que los sistemas judiciales están perdiendo terreno frente a la extralimitación del poder ejecutivo, con una creciente interferencia política en los sistemas de justicia".[4]

En varios países, las ciudades deben trabajar con líderes nacionales que están suspendiendo o debilitando el equilibrio de poderes y la capacidad del sistema judicial para controlar la acción gubernamental. Los líderes urbanos también pueden inclinarse a respaldar o incluso exigir medidas autoritarias y de mano dura frente al crimen cuando enfrentan un aumento de la violencia y la criminalidad. En algunos casos, estos enfoques cuentan con el apoyo de partes significativas de la población.

Por tanto, muchos gobiernos municipales trabajan en un entorno que ha debilitado la supervisión judicial y ha reducido el espacio para políticas consensuadas, y es vulnerable a medidas arbitrarias por parte de los gobiernos nacionales. Además, la reacción popular contra el aumento de la delincuencia presiona a los responsables a adoptar medidas duras contra el crimen que, en casos extremos, pueden ir en contra del estado de derecho. El debilitamiento de las instituciones multilaterales encargadas de supervisar la implementación de tratados internacionales limita la posibilidad de frenar los abusos de líderes autoritarios y la amenaza creíble de consecuencias para quienes actúan en contra de los estándares internacionalmente acordados.

En este contexto, las ciudades pueden tomar medidas para hacer que el sistema judicial sea más accesible y receptivo a nivel local y para ofrecer soluciones alternativas no legales para abordar muchos de los problemas que finalmente se canalizan al sistema de justicia formal. Las redes de gobiernos municipales y otras instituciones que promueven agendas comunes y cooperación multilateral pueden frenar el debilitamiento del sistema multilateral.

El rápido desarrollo y el uso generalizado de tecnologías digitales, así como la incorporación de algoritmos e inteligencia artificial (IA) en todos los ámbitos de la vida, incluido el sistema judicial, crean oportunidades significativas. Pero también conllevan riesgos significativos. Aunque la IA y otras herramientas digitales pueden facilitar el acceso y la navegación de la justicia y hacer que las instituciones sean más eficientes, también pueden cometer errores con graves implicaciones jurídicas. Estas herramientas pueden reproducir sesgos e inequidades contra ciertos grupos e individuos. Como resultado, el reto en torno a la tecnología digital para las ciudades es doble. Deben (1) estar al día de los avances

tecnológicos para comprender sus implicaciones en la provisión de justicia y (2) utilizarla sabiamente para mejorar los servicios y resultados, al tiempo que evitan las injusticias y la discriminación. En este proceso, las ciudades tendrán que trabajar estrechamente con agencias e instituciones de otros niveles gubernamentales.

Mejorar el sistema judicial para lograr ciudades más pacíficas

Como se indica en la introducción, el sistema judicial aporta de manera significativa a los esfuerzos de reducción de la violencia en las ciudades de diversas maneras. El resto de este capítulo destaca intervenciones e iniciativas basadas en cuatro formas en que el acceso a la justicia y el funcionamiento del sistema judicial pueden contribuir a reducir la violencia en las ciudades:

1. Conformar marcos que definan y hagan cumplir deberes y límites a la acción estatal en la búsqueda de la seguridad y la paz.
2. Ayudar a las personas a acceder a derechos y servicios proporcionados por el Estado.
3. Ofrecer a los individuos mecanismos para resolver conflictos.
4. Utilizar poderes de investigación, fiscalía y sanción contra delincuentes violentos.

1. Prevención de la violencia mediante la definición y aplicación de los deberes y límites de la acción estatal

El sistema de justicia es responsable de garantizar que las instituciones estatales y locales actúen dentro de la ley y, cuando sea relevante, al derecho internacional. Un poder judicial independiente del poder ejecutivo debería poder limitar las acciones estatales para prevenir excesos, especialmente cuando se violan derechos o se ejerce violencia contra ciudadanos y no ciudadanos dentro de sus fronteras.

La supervisión del sistema de justicia sobre la acción del Estado debe ser una salvaguarda contra medidas extremas que pueden formar parte de enfoques de mano dura o políticas duras contra el crimen. Estas estrategias impuestas por el Estado pueden ser efectivas para lograr algunos resultados, pero a menudo lo hacen a costa de violar derechos o ejercer violencia ilegal contra toda o parte de la sociedad, y los resultados no se mantienen a lo largo del tiempo. Sistemas de justicia independientes y eficaces ponen un límite efectivo a la acción estatal y exigen a los responsables políticos que piensen en soluciones que respeten las leyes nacionales, el orden constitucional y los estándares internacionales.

El crimen organizado está en aumento en muchas partes del mundo, poniendo la seguridad en primer lugar en las preocupaciones de la población.[5] Debido a que el crimen organizado tiene la capacidad de desafiar al Estado mediante la violencia directa o la corrupción, algunos gobiernos locales y nacionales han optado por invocar medidas excepcionales que suspenden salvaguardas legales o anulan el orden legal para lograr resultados visibles.

En los últimos años, El Salvador ha recibido mucha atención por este tipo de acciones, donde el estado de excepción ha suspendido muchos derechos constitucionales desde 2022. Esto ha permitido que las fuerzas estatales tomen medidas que van en contra del orden legal del país para reducir la violencia. La notable disminución de la violencia y el aumento de la percepción de seguridad han hecho populares estas medidas, a pesar de que ahora hasta 80.000 jóvenes han sido detenidos sin el debido proceso.[6]

En otros países, los estados de excepción también se han utilizado para abordar problemas de seguridad y violencia. En los últimos cuatro años, Honduras (2022–2026), Perú (2025) y Ecuador (2024–2026) han utilizado este enfoque para abordar las crisis de seguridad.[7] Cuán recurrentes y permanentes se vuelven estos estados de excepción en un contexto de aumento del crimen organizado transnacional es una cuestión abierta. Aunque pueden ser eficaces a corto plazo para reducir la violencia, a menudo pueden ser el primer paso en un proceso de medidas cada vez más autoritarias.

El uso creciente de medidas autoritarias para abordar los problemas de seguridad y la violencia, en algunos casos con apoyo ciudadano popular, combinado con un multilateralismo debilitado, representa un desafío global significativo para la paz y la seguridad. Los marcos de justicia internacional son esenciales para regular los comportamientos estatales y garantizar que sean justos, basados en normas y legítimos. Sin embargo, el debilitamiento del sistema multilateral, especialmente en torno a los marcos y tribunales internacionales de derechos humanos, dificulta limitar a los gobiernos nacionales aplicando estándares y mecanismos internacionales. Esto es especialmente cierto cuando los sistemas de justicia nacionales no actúan eficazmente o cuando son cooptados, disueltos o ignorados por el gobierno.

En resumen, las medidas autoritarias a menudo se presentan como necesarias para abordar la delincuencia y la violencia fuera de control. En algunos casos, medidas severas sin garantías judiciales se implementan temporalmente mediante estados de emergencia o excepción. Pero en muchos casos estos pueden extenderse durante muchos años, lo que erosiona aún más los sistemas de justicia y la confianza en ellos. La implementación de medidas autoritarias por parte de líderes autoritarios puede despertar apoyo popular si hacen que la gente se sienta segura o perciba que se está haciendo algo respecto al crimen, incluso si sobrepasan las restricciones legales y la supervisión democrática.[8] Esto es especialmente cierto si existe la percepción de que el crimen está fuera de control y que el sistema judicial es demasiado indulgente con los delincuentes.

Las ciudades tienen tres mecanismos principales para contrarrestar el creciente autoritarismo:

A. Las ciudades pueden actuar preventivamente para evitar situaciones en las que la delincuencia se sienta fuera de control, el tipo de contexto en el que suelen prevalecer las medidas autoritarias.

La seguridad y la violencia deben tomarse en serio antes de que lleguen a niveles en los que abordarlas se vuelva difícil y aumente el miedo colectivo. Las ciudades deberían centrarse en implementar políticas basadas en evidencias, equilibradas y justas para controlar el crimen y la violencia[9] y trabajar en mejorar la comunicación y la percepción de seguridad de las personas cuando exista una brecha entre tendencias y percepciones, reduciendo así el apoyo o la atractividad de soluciones extremas.[10]

B. Las ciudades y los gobiernos locales pueden impugnar en los tribunales los estados de excepción y otras medidas que excedan el orden legal, siempre que exista un poder judicial independiente.

Los desafíos legales y las intervenciones de los altos tribunales han frenado acciones de seguridad que no cumplen con los marcos legales o han investigado operaciones específicas. Este ha sido el caso con las medidas que los gobiernos federal y estatal han adoptado en Estados Unidos y Brasil.

En Estados Unidos, el gobierno federal desplegó en 2025 tropas de la Guardia Nacional en varias ciudades, argumentando en parte que su objetivo era combatir el crimen y la ilegalidad y que existía un riesgo de rebelión, a pesar de que no se han presentado pruebas que respalden estas afirmaciones. Estas acciones han puesto al gobierno federal en desacuerdo con los gobernadores estatales y los alcaldes de las ciudades.[11] En Brasil, el Supremo Tribunal Federal está investigando la operación policial llevada a cabo en Río en octubre de 2025 que resultó en más de 120 muertes. Esta audiencia forma parte de un caso más amplio que denuncia violaciones de derechos humanos en operaciones policiales en Río.[12]

Alcaldes de ciudades como Chicago, Los Ángeles y Minneapolis se han manifestado contra las operaciones autoritarias de las autoridades federales y, en algunos casos, han iniciado impugnaciones legales. Un grupo de 80 líderes locales y ciudades presentó un escrito amicus curiae apoyando la solicitud del estado de Minnesota y las ciudades de St. Paul y Minneapolis para una orden de alejamiento contra el despliegue federal en Minnesota, argumentando que es ilegal.[13]

Algunas impugnaciones legales han tenido éxito. Por ejemplo, se concedió una orden judicial a 50 gobiernos locales de EE. UU. para impedir que el gobierno federal retenga fondos a ciudades que considera "jurisdicciones santuario".[14] Además, un juez federal bloqueó el despliegue de tropas de la Guardia Nacional en Chicago en octubre de 2025, y en febrero de 2026, un juez emitió una orden judicial contra el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas para que no realizara detenciones sin órdenes judiciales en Oregón.[15]

C. Las ciudades pueden trabajar juntas mediante redes para construir una voz global colectiva que pueda frenar la deriva hacia el debilitamiento del sistema multilateral y el aumento del autoritarismo.

Fortalecer la voz de las ciudades a nivel global puede ayudar a contrarrestar a los gobiernos nacionales con una inclinación autoritaria. Peace in Our Cities es un ejemplo de red de ciudades que trabaja para promover enfoques equilibrados para la reducción de la violencia.[16] El Foro Europeo para la Seguridad Urbana es otra red que reúne a cerca de 250 ciudades y regiones de 17 países europeos para promover la cooperación y el apoyo en temas de prevención del crimen y seguridad.[17] El recientemente lanzado Grupo Latinoamericano y Caribeño sobre Seguridad y Democracia, una "plataforma regional centrada en fortalecer políticas de seguridad pública basadas en la evidencia, la cooperación multinivel y el respeto al Estado de derecho", no está exclusivamente basada en ciudades, pero se espera que ciudades y exalcaldes de ciudades desempeñen un papel significativo en ello.[18]

Existe un interés creciente en las organizaciones multilaterales por fortalecer los sistemas de justicia y hacerlos más accesibles y centrados en las personas, como ocurre con el trabajo de la OCDE sobre acceso a la justicia[19] y la Coalición de Acción por la Justicia, que forma parte de la iniciativa Pathfinders.[20] Perspectivas centradas en la ciudad pueden presentarse a través de redes como la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, una red de ciudades de todo el mundo que amplifica las voces de los gobiernos locales y sirve como plataforma de defensa. En otras áreas de interés global, como la acción climática, las redes de ciudades han logrado lograr una voz colectiva significativa mediante redes y acciones conjuntas.[21] Frente a una posible crisis en el orden global basado en normas y al creciente autoritarismo, las ciudades también podrían construir juntas una visión de un camino diferente.

2. Prevenir la violencia facilitando el acceso de las personas a los derechos y servicios estatales

El sistema de justicia desempeña un papel clave para garantizar que los ciudadanos puedan acceder y ejercer sus derechos y a los servicios que el Estado tiene el deber de proporcionar. También participa en la resolución y adjudicación de disputas entre particulares y entre ciudadanos y el Estado. Cuando las leyes, las normas y su aplicación se perciben como legítimas, las personas son más propensas a cumplirlas y aceptarlas.[22]

Los gobiernos locales pueden tomar muchas medidas para garantizar que sus poblaciones tengan acceso adecuado y equitativo a los servicios y pueden desarrollar mecanismos que actúen pronto para resolver problemas, de modo que no requieran la intervención del sistema judicial formal para reparar las irregularidades. La asignación justa de servicios, la accesibilidad, las respuestas administrativas adecuadas a las quejas y la provisión de información, asesoramiento y alternativas de resolución de conflictos son todas acciones que los gobiernos locales pueden tomar para evitar que los problemas lleguen al sistema judicial formal.

Cuando el sistema de justicia debe actuar, un sistema que soluciona problemas y es un garante universal y justo de los derechos refuerza la confianza en el Estado y fortalece su legitimidad. La confianza entre el Estado y la ciudadanía en asuntos judiciales tiene importantes implicaciones para la prevención de la violencia y la seguridad pública.

Desafortunadamente, los sistemas legales suelen ser de difícil acceso y manejo para los ciudadanos comunes, lo que los hace parecer distantes, complicados e incapaces de resolver las necesidades del día a día. Además, el Estado puede ser percibido como inaccesible, corrupto o parcial, y como resultado, es menos probable que las personas cumplan con sus leyes y normas. Estos obstáculos generan desconfianza y falta de confianza en la capacidad del sistema judicial. En consecuencia, en muchos casos en los que las personas no pueden acceder ni ejercer derechos, encontrarán formas de resolver disputas, lo que puede conducir a autoridades paralelas (gobierno criminal) y a la escalada del conflicto hacia la violencia.[23]

En resumen, mejorar los servicios de acceso, fortalecer la credibilidad del sistema judicial y garantizar que los servicios de justicia resuelvan los problemas de las personas contribuyen a la reducción de la violencia de manera importante:

- Cuando el sistema de justicia es percibido como accesible, confiable y justo, las personas son más propensas a cumplir con las leyes que mantienen la paz.

– Las personas pueden ejercer sus derechos y resolver sus problemas dentro de marcos institucionales, reduciendo la presión para resolver problemas fuera de la ley, incluso a través de grupos criminales o el uso de la justicia de masas.[24]

Informes recientes han reforzado estas carencias del sistema de justicia y recomiendan que la justicia esté más centrada en las personas, accesible y orientada a las soluciones.[25] Uno de estos informes es Justice for All, publicado en 2019 por el Task Force on Justice. Se estimó que 5.100 millones de personas están privadas de justicia en todo el mundo, con 1.500 millones que enfrentan problemas penales, civiles o administrativos que no pueden resolver y 4.500 millones están excluidas de las oportunidades sociales, económicas y políticas que ofrece la ley.[26] El informe recomienda abordar los problemas estructurales dentro de la sociedad que conducen a problemas de justicia como un enfoque clave de prevención, resolviendo los problemas antes de que lleguen al sistema judicial.

El informe invita al lector a reflexionar sobre el "camino de la justicia", los pasos que alguien da para resolver un problema de justicia, con el objetivo de lograr una resolución satisfactoria mediante un proceso que se perciba como justo. Es importante señalar que un camino de la justicia puede llevarse a cabo fuera del sector formal de la justicia. El informe Justicia para Todos desglosa el camino de la justicia en tres etapas: (1) empoderar a las comunidades para que puedan actuar cuando necesiten resolver un problema dentro del sistema de justicia, (2) mejorar el acceso a servicios de justicia centrados en las personas que respondan a las necesidades de la población, y (3) ayudar a las personas a lograr una resolución justa de sus problemas. En cada una de estas etapas, el informe establece un conjunto de acciones, que se resumen en la tabla 1.

Tabla 1: El camino de la justicia y acciones para promoverlo

Empoderar a personas y comunidades	Acceso a servicios de justicia centrados en las personas	Resultados justos
Ayudar a las personas a entender la ley	Acelerar y simplificar procesos	Cumplir con los estándares en derechos humanos
Apoyar a las personas para que busquen soluciones	Apoyar vías alternativas hacia la justicia	Ofrecer el remedio adecuado
Invertir en asistencia legal para los más vulnerables	Ofrecer servicios de ventanilla única	Recopilar y difundir datos sobre los resultados
Aumentar la participación en la justicia	Adaptar los servicios a las necesidades de justicia	Establecer mecanismos efectivos de reclamación

Asimismo, en 2025 la OCDE publicó el informe "Making Justice Systems More Effective and People Centered", que también destaca la justicia preventiva y accesible. Sus propuestas clave incluyen aclarar los puntos de entrada y la priorización en centros integrales o entornos embebidos, proporcionar autoayuda y asistencia guiada, ofrecer servicios legales proporcionados por personas que no son abogados, construir modelos basados en la comunidad y enfatizar el apoyo posterior a la resolución para garantizar el cumplimiento de los resultados y fortalecer la resiliencia.[27]

Varias iniciativas han ayudado a facilitar el acceso a la justicia para más personas, especialmente poblaciones vulnerables. Algunas de estas iniciativas son de alcance nacional, pero pueden ser replicadas o aprovechadas por ciudades dentro de esos países o en otros lugares.

Centros de justicia locales integrales. Algunos países han establecido centros de atención integral donde los ciudadanos pueden acceder a una variedad de servicios de justicia en un solo lugar. Estos centros pueden construirse en áreas donde viven comunidades vulnerables y donde la gente generalmente tiene más dificultades para acceder a servicios de justicia centralizados.[28]

Uno de estos programas, las Casas de Justicia (Houses of Justice), se ha implementado en las principales ciudades de Colombia. Las casas están situadas en zonas donde las poblaciones vulnerables pueden llegar fácilmente a ellas. Albergan diferentes servicios de justicia (y en algunos casos otros servicios también) bajo un mismo techo, como inspectores de policía, tribunales de familia y servicios de conciliación.[29]

Casas de Justicia atienden una variedad de casos. Un estudio de impacto que examinó el funcionamiento de las Casas de Justicia en tres ciudades reveló que el 33 % de los casos que atendían eran conflictos familiares, alrededor del 25 % estaban relacionados con el derecho penal, aproximadamente el 15 % eran conflictos vecinales y el 12 % estaban relacionados con deudas.[30] El mismo estudio concluyó que, para las personas que accedieron a las Casas de Justicia, el 50 % de los casos se resolvieron efectivamente, lo cual es significativamente superior a la tasa de resolución de un grupo de control que no utilizó los servicios de las Casas de Justicia.[31]

Aunque Casas de Justicia es un programa nacional, los centros se crean a petición de las ciudades que deben cumplir ciertos requisitos: una población atendida mayor a 100.000 habitantes, un espacio físico para su operación y una inversión local en infraestructura y mantenimiento. Este es un buen ejemplo de cómo las ciudades pueden tomar la iniciativa para mejorar el acceso a la justicia en colaboración con instituciones a nivel nacional. En este caso, las ciudades proporcionan infraestructura y fondos para gastos operativos, mientras que instituciones de diferentes niveles (local, nacional) prestan servicios, todo ello dentro de directrices operativas articuladas a nivel nacional.

Hay evidencia de que el acceso oportuno y efectivo a los servicios de justicia puede reducir la violencia. Un análisis reciente de los factores relacionados con los homicidios en la ciudad de Cali halló que la proximidad a una Casa de Justicia constituía un factor protector contra los homicidios y tenía un efecto estadísticamente significativo en la reducción de homicidios en zonas cercanas.[32] Iniciativas similares de ventanilla única para acceder a servicios de justicia se han implementado en otros lugares. En Ontario, Canadá, por ejemplo, se han establecido centros de justicia en varias zonas urbanas para reunir justicia, salud y servicios sociales.[33]

Otro enfoque consiste en incorporar los servicios de justicia dentro de centros de atención estatal más amplios que los ciudadanos ya utilizan, como bibliotecas, escuelas, centros de salud o refugios para víctimas de violencia doméstica. Algunas intervenciones, como los Centros de Acceso a Justicia en Argentina, no solo alojan diferentes servicios en un solo lugar, sino que también cuentan con equipos multidisciplinares que apoyan a las personas en la resolución de sus problemas, utilizando un enfoque integrado.[34]

Orientación y soluciones no legales para problemas. Los informes de la OCDE y Justice for All también subrayan la necesidad de identificar soluciones extrajudiciales a los problemas legales. Estos incluyen servicios de mediación y conciliación para resolver disputas (sobre los que volveremos más adelante), proporcionar información en lenguaje claro y regular, y promover el uso de servicios de asistente legal. Otra recomendación importante es que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan apoyo y asesoramiento a poblaciones vulnerables para quienes el sistema legal puede resultar complicado y difícil de entender. La red de centros de asesoramiento ciudadano en el Reino Unido es un buen ejemplo de este tipo de apoyo. Citizens Advice es una organización sin fines de lucro que brinda asesoría gratuita sobre diversos temas, como deudas, acceso a prestaciones estatales, vivienda, asuntos de consumo y cuestiones legales. Los centros utilizan diferentes canales, como el asesoramiento telefónico y en línea. Citizens Advice también cuenta con asesores en centros de salud de todo el país. Aunque independiente, se financia mediante una mezcla de recursos públicos y otras contribuciones. Citizens Advice informó que en 2024–2025 contaba con 1.900 centros de asesoramiento y ayudaba a 2,7 millones de personas.[35]

En Estados Unidos, algunos tribunales de distrito han establecido centros de justicia comunitaria, a menudo en zonas urbanas, que son un ejemplo de un enfoque integrado y de una justicia centrada en los problemas. Estos centros de justicia conectan a los tribunales con servicios integrales profundamente arraigados en la comunidad, fortaleciendo los lazos con las comunidades locales y organizaciones comunitarias.[36]

Utilizar la tecnología para hacer los servicios más accesibles. La IA y otros tipos de tecnología se están aprovechando cada vez más para facilitar el acceso a la justicia. Sus usos van desde traducir documentos legales a diferentes idiomas hasta ofrecer asesoramiento sobre cuestiones concretas, pasando por el uso de chatbots y aplicaciones para guiar a los

usuarios a través de los procesos legales. Por ejemplo, el informe de la OCDE destaca el Proyecto I-ACCESS My Rights, un chatbot que utiliza inteligencia artificial para proporcionar información legal adecuada a la edad y fácil de entender a niños en Grecia, Bulgaria y Rumania. Está dirigido a adolescentes de 13 a 18 años, especialmente a quienes han sido víctimas de abuso o delitos. Proporciona información sobre derechos y procedimientos y ofrece orientación sobre cómo acceder a los servicios de apoyo.[37]

Otro ejemplo es el Plan de Recuperación y Resiliencia, parte del programa Justiça+ en Portugal, que invirtió en nuevas tecnologías para mejorar la experiencia de las personas con el sistema judicial. La tecnología permitió que los jueces trabajaran de manera más eficiente y facilitó el procesamiento, la gestión y el almacenamiento de información judicial. La tecnología también mejora la experiencia del usuario al ofrecer más alternativas para resolver problemas y acceder a servicios. Un informe sobre su implementación indica que entre 2022 y 2024 hubo cuatro millones de consultas en línea de casos judiciales por parte de ciudadanos, y se accedió a 410.000 servicios en 2022 a través de Balcão+, un único repositorio para diferentes servicios judiciales.[38]

Está claro que la IA y otras nuevas tecnologías pueden apoyar el proceso para hacer la justicia más accesible. Pueden facilitar más puntos de acceso al conectar sistemas y permitir el acceso en línea a servicios y procedimientos. Los chatbots y otras aplicaciones pueden guiar a los ciudadanos, proporcionar información accesible y simplificar los procedimientos. Algunas de estas medidas requerirán coordinación con instituciones de jurisdicción nacional, pero las ciudades pueden desempeñar un papel proactivo en la promoción de nuevos enfoques que faciliten el acceso a los servicios. Sin embargo, las iniciativas que mejoran el acceso a los servicios mediante nuevas tecnologías deben tener siempre presente que algunas personas no tienen acceso a la tecnología más reciente o pueden no saber cómo utilizarla. Aunque la disponibilidad de diferentes tipos de comunicación (voz, cámara, chatbots) y de IA puede facilitar el uso de la tecnología, algunas personas aún pueden tener problemas de acceso.

A partir de estos ejemplos, hay varias maneras en que las ciudades pueden mejorar el acceso a los servicios del sistema de justicia y hacer que el sistema judicial esté más centrado en las personas:

- Proporcionar orientación y apoyo a las personas vulnerables y a quienes suelen quedar excluidos para que puedan acceder más fácilmente a los servicios de justicia. Esto puede hacerse directamente por el personal municipal o en colaboración con organizaciones comunitarias o de la sociedad civil como "Citizens Advice".

- Establecer centros de atención integral en zonas vulnerables para que los ciudadanos puedan acceder a una variedad de servicios en un solo lugar, que sea fácil de usar y de acceder. Esto puede hacerse mediante modelos como las Casas de Justicia o los Centros de Acceso a Justicia.

- Proporciona puntos de acceso a servicios de justicia en otros lugares accesibles y centrados en la comunidad (por ejemplo, centros comunitarios y bibliotecas).

- Proporcionar guías e información en lenguaje claro y fácil de entender sobre derechos, procedimientos y servicios. Esto puede hacerse utilizando nuevas tecnologías, algunas de las cuales incorporan IA, como los chatbots.

3. Ofrecer a los individuos mecanismos para resolver conflictos

Otra forma en que el sistema judicial puede ayudar a reducir la violencia es resolviendo disputas y conflictos mediante procesos que se perciban como legítimos, justos y oportunos, ya sea dentro o fuera de los sistemas legales y judiciales. Esto puede hacerse dentro de los sistemas legales y judiciales o fuera de ellos.[39]

Algunas de las medidas mencionadas anteriormente han tenido como objetivo facilitar la resolución de problemas legales a las personas, haciendo que los servicios de justicia sean más accesibles y amigables. Aun así, resolver disputas a través del sistema judicial o legal puede resultar engorroso, costoso en recursos y lento. Muchas personas no acuden al sistema de justicia formal para resolver sus problemas, o no reciben una atención adecuada cuando lo hacen. Un análisis del acceso a la justicia en los países iberoamericanos reveló que solo el 34 por ciento de las personas con necesidades legales relevantes saben dónde encontrar buena información y asesoría, solo el 50 por ciento de quienes desean ayuda para resolver una disputa acuden a una autoridad u organización para recibir ayuda, y solo la mitad de ellos logra una

resolución a su problema. Aun así, una proporción significativa de quienes logran una "resolución", el 22 por ciento, no siente que haya resuelto su problema.[40] Por lo tanto, la mayoría de las personas no logra acceder a apoyo para resolver disputas, y solo una fracción de ellas obtiene una resolución que siente que ha solucionado su problema.

Una alternativa a los procesos formales de resolución de conflictos es el uso de la mediación. Algunos centros de justicia y tribunales estatales pueden ofrecer la mediación como alternativa a un proceso formal. En otros casos, la mediación la ofrecen organizaciones comunitarias. La mediación comunitaria puede resolver muchos conflictos en una etapa temprana sin necesidad de pasar por un proceso legal formal y puede ser facilitada por organizaciones o personas de confianza. Según algunas estimaciones, podría haber 400 centros de mediación en Estados Unidos que puedan mediar en 400.000 disputas anuales. Tres cuartas partes de ellos ofrecen mediación para los tribunales de reclamos menores y la mitad para los tribunales civiles.[41]

En Cali, Colombia, la mediación comunitaria se ha utilizado en zonas excluidas para ayudar a personas en donde hay poca confianza en las instituciones de justicia formal a resolver conflictos comunitarios mediante acuerdos con la ayuda de líderes locales formados como mediadores. La mayoría de los conflictos atendidos por los mediadores comunitarios tienen una resolución positiva, se resuelven muchos conflictos antes de que escalen y de manera rápida y en el lugar. Los mediadores comunitarios reciben formación para remitir los casos más complejos a los tribunales locales y a las Casas de Justicia. También remiten a los miembros de la comunidad a otros servicios de apoyo que no necesariamente forman parte del sistema de justicia legal. De este modo, los mediadores comunitarios funcionan como una modalidad local de justicia orientada a la resolución de problemas, enfocándose en abordar las causas profundas de una situación. Una evaluación reciente de este programa concluyó que la mediación comunitaria y el sistema de justicia formal trabajan de la mano y se complementan, fortaleciendo el acceso a la justicia en áreas con altos niveles de exclusión.[42]

Una revisión de las evaluaciones de las intervenciones de resolución de conflictos y justicia restaurativa encontró que la evidencia sugiere que estos programas ayudan a reducir aún más la violencia comunitaria, lo que se refleja en menores tasas de reincidencia y una disminución de la violencia armada en los barrios donde se han implementado.[43] Por lo tanto, la evidencia sugiere que los programas de mediación bien implementados pueden contribuir a reducir la violencia.

Hay ejemplos de servicios de mediación que han utilizado la tecnología para hacerlos más accesibles para algunas personas, por ejemplo, realizando mediaciones en línea. Una evaluación de un servicio de resolución de disputas en línea para casos familiares en el condado de Ottawa, Michigan, encontró que quienes accedieron a mediaciones en línea reportaron mayores niveles de satisfacción con la equidad procesal y tenían más probabilidades de llegar a acuerdos que quienes accedieron a servicios presenciales. También encontró que ambos tipos de mediaciones tenían niveles similares de satisfacción con el resultado entre los usuarios.[44]

En áreas con altos niveles de violencia donde acceder a servicios de justicia formal puede ser difícil o donde la gente no confía en las autoridades, la mediación puede abordar muchos conflictos que podrían llegar a ser violentos. Las ciudades pueden promover y apoyar la mediación ya sea mediante la prestación de servicios propios o a través de organizaciones comunitarias que a menudo son de confianza dentro de comunidades con altos niveles de conflicto.

Al igual que otros enfoques basados en la comunidad, la mediación puede percibirse como más legítima y confiable que las medidas emprendidas por agencias policiales o en entornos legales formales. Aquí hay un paralelismo con la forma en que algunas ciudades están experimentando con equipos de salud y servicios sociales actuando como primeros intervinientes en llamadas de emergencia que involucran a personas en situación de angustia o con problemas de salud mental, con el objetivo de intentar evitar que la situación se agrave.[45] La mediación comunitaria puede parecer menos agresiva e intimidante que resolver una disputa con la intervención de un agente legal o un juez. Como ocurre con las respuestas de emergencia, se puede recurrir a las fuerzas del orden y a los tribunales en caso de que la mediación no llegue a una solución satisfactoria.

Donde existe un historial conflictivo entre las comunidades y las fuerzas del orden, donde el abuso en el uso de la fuerza o la corrupción han sido comunes, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos pueden desempeñar un papel clave en la solución de problemas. Ante el aumento de medidas autoritarias en algunas partes del mundo, las ciudades pueden promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos comunitarios para reducir los niveles de conflicto incluso en un contexto de enfoques duros adoptados por otros niveles de gobierno.

4. Prevenir la violencia mediante el abordaje de los delitos violentos y los infractores penales

Las secciones anteriores analizaron formas en que el sistema de justicia puede contribuir a poner límites al abuso estatal y ayudar a las personas a ejercer sus derechos y acceder a servicios, contribuyendo a construir legitimidad y confianza en las instituciones. También mostraron cómo los sistemas de justicia pueden ayudar a resolver disputas sobre una amplia variedad de cuestiones, reduciendo la probabilidad de que el conflicto se resuelva mediante la violencia.

Ahora nos centramos en el área de la justicia que más directamente se cruza con la violencia, especialmente el crimen violento: el sistema de justicia penal y cómo se trata a los delincuentes.

Los homicidios y la mayoría de los casos de violencia física entran dentro del ámbito de la justicia penal debido al daño que causan a otras personas y comunidades. El sistema de justicia penal tiende a funcionar principalmente de forma reactiva, es decir, respondiendo a delitos que ya han ocurrido, incluyendo castigar a quienes han infringido la ley. Sin embargo, el sistema también debe considerarse una de las partes más poderosas de cualquier estrategia que pretenda prevenir futuros delitos y violencias. Esto requiere estrategias que no se centren solo en los resultados individuales, sino que orienten los sistemas de justicia penal en torno a una disuasión eficaz y enfoques ecosistémicos más amplios para la prevención de la violencia y el crimen.[46]

En algunos casos, los sistemas de justicia penal pueden reproducir daños, no solo fallando en prevenir que ocurran delitos, sino también contribuyendo a generar más violencia. El sistema de justicia penal, y especialmente el sistema penitenciario cuando no funciona, puede ser, como dicen los criminólogos, "criminogénico".[47]

La impunidad, especialmente si se combina con oportunidades para actividades ilegales que generan grandes beneficios, puede convertirse en terreno fértil para altos niveles de delitos violentos. Identificar, llevar a juicio, sentenciar y sancionar a los delincuentes de forma adecuada y justa no solo refuerza la ley y castiga al infractor, sino que, cuando se hace de manera imparcial y eficiente, comunica algo a los posibles infractores y a las comunidades.

De este modo, un sistema de justicia penal eficaz puede actuar como disuasivo para posibles generadores de violencia. La disuasión enfocada, una de las estrategias de reducción de la violencia más consistentemente evaluadas,[48] se basa en gran medida en la capacidad de cumplir con la amenaza de sancionar a individuos y/o grupos a través del sistema de justicia penal.

Las estrategias de disuasión enfocada, cuando se implementan con calidad, deben ser creíbles y contar con sanciones rápidas y seguras; de hecho, la rapidez y la certeza importan más a la hora de disuadir el delito que la severidad del castigo.[49] Transmitir un mensaje de que quienes continúen comportándose de forma violenta serán procesados y sancionados, y dar seguimiento a ese mensaje, es una parte fundamental de la disuasión enfocada. No tener la capacidad para hacerlo comprometerá la capacidad de implementar adecuadamente una estrategia así. Como señalan Anthony Braga y Philip Cook, "Los impactos disuasorios se determinan, en última instancia, por la percepción que los delincuentes tienen sobre el riesgo y la certeza de la sanción".[50] Este es un ejemplo de cómo aprovechar el sistema judicial de manera dirigida para obtener los mejores resultados en la reducción de la violencia.

La incapacidad de identificar y procesar delitos violentos puede contribuir a la normalización del crimen y de las carreras criminales, que sobrecargan los sistemas de justicia y pueden comprometer la seguridad nacional. Esto es lo que Marcelo Bergman llama altos equilibrios de criminalidad, a los que ha contribuido el fracaso del sistema de justicia penal.[51] Sostiene que las reformas de los sistemas de justicia penal en América Latina en las últimas décadas no han dado lugar a una disuasión del delito más eficaz. Parte del problema, en su opinión, es que el sistema de justicia penal no se percibe a sí mismo como parte de un aparato de disuasión del delito.[52] Los lugares que han logrado reducir significativamente la violencia desde equilibrios de alta criminalidad han requerido una estrategia sólida de aplicación de la ley enfocada en desarticular economías ilegales y grupos criminales. El reto es hacerlo respetando el orden basado en reglas, sin recurrir a medidas autoritarias, y hacerlo legítimo.

Un sistema de justicia penal eficaz incluye la capacidad de las agencias de seguridad para identificar y detener a los infractores, construir casos sólidos en los tribunales para determinar la responsabilidad y dictar sentencias proporcionadas destinadas a reducir la probabilidad de futuros delitos, junto con su despliegue dirigido para desarticular organizaciones criminales y desestabilizar economías ilegales (junto con otras medidas administrativas).

El resto de esta sección se dividirá en dos partes: una sobre cómo mejorar el trabajo de la fiscalía y los tribunales penales, especialmente con el uso de nuevas tecnologías, y la otra sobre cómo se trata a los infractores, pensando en prevenir más violencia.

Uso de la inteligencia artificial y otras tecnologías para mejorar los resultados del sistema de justicia penal.

La capacidad y efectividad de la justicia penal y su aporte a la reducción de la violencia urbana pueden verse reforzadas mediante el uso de nuevas tecnologías. Este ha sido un campo de rápido desarrollo, y cuánto cambiará el panorama está por verse. También es un área donde existen preocupaciones sobre algunas de las implicaciones de las nuevas tecnologías en términos de derechos, sesgos, precisión y opacidad de los programas utilizados.[53]

A medida que la tecnología evoluciona, permitiendo la captura de más información y aumentando enormemente el análisis de diferentes tipos de huellas digitales, se utilizan nuevas tecnologías para recopilar, revisar y analizar pruebas en casos penales. Estas tecnologías incluyen imágenes de balística, ubicación y datos de contacto de teléfonos celulares, análisis de redes sociales, revisión de las numerosas cámaras de vigilancia ahora presentes en las ciudades, cámaras corporales, sistemas de lectura de matrículas, software de reconocimiento facial y análisis de ADN.[54] La capacidad de recopilar y procesar más información se ve enormemente potenciada por las nuevas tecnologías, pero la información recopilada aún debe ser revisada e integrada por los detectives y fiscales. En combinación, el uso de la tecnología junto con más y mejores equipos de detectives puede producir resultados sólidos.

Por ejemplo, el proyecto de resolución de homicidios del Departamento de Policía de Boston reforzó la unidad de homicidios e introdujo nuevas técnicas y protocolos entre 2012 y 2014, y logró aumentar las tasas de resolución del 47 por ciento en 2007–2011 al 66 por ciento cuando se realizó la intervención.[55] Además, el Instituto de Tecnología y Justicia de Oxford ha desarrollado un Atlas de Justicia con IA para mapear ejemplos de cómo se está utilizando y regulando la IA en los sistemas de justicia penal de diferentes países. Sirve como referencia para ciudades y países que buscan entender cómo se está utilizando esta tecnología en este campo.[56] El atlas clasifica los ejemplos por roles: fuerzas de seguridad, fiscales, tribunales, defensa.

Muchas jurisdicciones han incorporado tecnología de IA para mejorar su eficiencia en la gestión de casos, tanto en la preparación para llevarlos a juicio como durante el proceso judicial. Estos incluyen el uso de software para priorizar casos urgentes cuando hay una gran carga de casos; herramientas para resumir precedentes, redactar mociones y generar esquemas de investigación jurídica; y tecnología para transcribir y analizar entrevistas y otra información. Estas tecnologías han permitido que fiscales y tribunales sean más eficientes en la elaboración y tramitación de casos ante los tribunales.

En Buenos Aires, se informa que el sistema de gestión de casos Prometea ha automatizado el 50 por ciento de la carga de trabajo de la fiscalía y ha aumentado su productividad en un 300 por ciento.[57] Un sistema de gestión de casos similar se está utilizando en Colombia.

Otras tecnologías que ayudan a tomar decisiones basadas en análisis de IA han resultado ser más controvertidas, y algunos ejemplos ponen de manifiesto los retos que plantea la rápida incorporación de tecnologías emergentes en la justicia penal. Estas incluyen especialmente tecnologías que evalúan el riesgo que representan las personas según su historial previo y sus características personales. Algunas jurisdicciones permiten el uso de esta tecnología, pero con una revisión humana y la toma de decisiones finales por parte de personas. En estos casos, también existe el temor de que muchos de los datos y programas que los analizan sean propiedad de empresas privadas, lo que dificulta la regulación, el acceso y el refuerzo de las protecciones legales y los estándares de privacidad.[58]

La mayoría de los tribunales estadounidenses en todos los estados utilizan actualmente alguna forma de herramientas de evaluación de riesgos basadas en IA en las etapas previas al juicio y de sentencia de los procesos penales, aunque

existen casos documentados en los que estas tecnologías han demostrado ser ineficaces o presentar sesgos. Uno de los casos fue la iniciativa de policía inteligente LASER (Los Angeles Strategic Extraction and Restoration Program) implementada por el Los Angeles Police Department: una herramienta de policía predictiva utilizada para identificar delincuentes crónicos y puntos críticos de delitos. Una auditoría reveló que la mitad de los delincuentes identificados no tuvo arrestos o solo uno por delitos violentos y el 10 por ciento no tuvo interacciones destacadas con la policía. Tras esta auditoría, el departamento de policía abandonó el uso de la tecnología. En Chicago, el uso de un programa similar de evaluación de riesgos basado en personas por parte de su fuerza policial también llevó a malos resultados.[59]

En Colombia, la fiscalía desarrolló un programa llamado PRISMA (Perfil de Riesgo de Reincidencia para Solicitud de Medidas de Aseguramiento) para ayudar a decidir si se debe solicitar la detención preventiva de una persona bajo investigación, en función de su riesgo de reincidencia. Utilizando datos de la policía y la fiscalía, el algoritmo predice si existe un alto riesgo de que la persona cometa un delito mientras espera juicio y, por tanto, contribuye a decidir si se debe emplear la detención preventiva. El sistema se implementó en 2016, pero posteriormente fue eliminado debido a su alto riesgo de sesgo.[60]

Dos grandes interrogantes surgen de la incorporación de estas nuevas tecnologías en la justicia penal, especialmente la IA, para analizar datos y priorizar acciones: ¿Qué tan precisa, exacta y aplicable es la información producida y cómo se utiliza y se da seguimiento a esta información?

La IA y otras tecnologías avanzadas ya se están aprovechando en muchas partes del mundo, y su uso se volverá rápidamente más ubicuo. Su aplicación en tareas de apoyo administrativo y en el análisis de grandes cantidades de datos acelerará significativamente muchos procesos y puede ayudar a que el sistema de justicia sea más eficiente. Los gobiernos municipales pueden proporcionar a las fuerzas policiales, fiscalías y jueces acceso a estas tecnologías, así como capacitación y apoyo para utilizarlas adecuadamente. Incluso en los arreglos gubernamentales donde las autoridades locales no tienen control directo sobre las instituciones del sector justicia controladas a nivel nacional o estatal, a menudo pueden apoyar el trabajo de estas instituciones con tecnología, capacitación y otros recursos.

Mejorar la eficiencia del sistema de justicia penal es necesario para reducir la violencia en áreas con altos niveles de criminalidad violenta e impunidad, donde la carga de casos sobrepasa al sistema. Incorporar nuevas tecnologías para ayudar a enfocar los esfuerzos, agilizar los procesos y gestionar un mayor número de casos es una prometedora área de desarrollo. Por otro lado, el uso de algoritmos y, más recientemente, de la inteligencia artificial para ayudar en la toma de decisiones en la aplicación de la ley, la fiscalía y la sentencia, así como en la determinación de medidas para los infractores, es un campo que aún está plagado de incertidumbres y dilemas. Su implementación, especialmente el uso de predicciones basadas en personas, plantea interrogantes sobre la precisión, los sesgos y la vulneración de los derechos individuales.

Las ciudades deberían vigilar de cerca este campo debido a su rápido desarrollo, su potencial impacto en la mejora de los resultados de la justicia y los peligros que representa para la confianza y credibilidad en el sistema, así como para las relaciones comunitarias. Las ciudades deberían revisar directrices y recomendaciones sobre el uso de la tecnología y desarrollar sus propios estándares, protocolos y directrices.[61] Las ciudades también pueden considerar llevar a cabo pilotos de tecnologías prometedoras, con supervisión y evaluación para monitorizar y controlar posibles sesgos y conflictos con los derechos individuales.[62] El uso de tecnologías que puedan generar malos resultados y tratar injustamente a individuos y comunidades puede minar la confianza en las autoridades.

En conjunto, las ciudades, en colaboración con otros niveles de gobierno y otros actores institucionales, deberían aspirar a utilizar la tecnología para mejorar los resultados del sistema de justicia penal ayudando a disuadir el delito violento, pero deben hacerlo con cuidado, supervisando su despliegue y con supervisión para reducir posibles efectos indeseables.

Prevención de la violencia trabajando con delincuentes

El papel sancionador del sistema judicial (ya sea mediante sentencias, multas u otras sanciones) está destinado a reforzar la justicia responsabilizando a los delincuentes conforme a la ley, pero también puede contribuir a mejorar la seguridad y prevenir más violencia.

En algunos países (Estados Unidos y muchas partes de América Latina), la población carcelaria ha aumentado considerablemente a medida que los sistemas de justicia han introducido penas más severas para un mayor número de delitos. En teoría, el encarcelamiento puede tener varias funciones superpuestas:

- **Como castigo.** Restringir la libertad de movimiento de los delincuentes es una forma de hacer que paguen por el daño que han causado.
- **Como incapacitación.** Cuando esté entre rejas, alguien que de otro modo podría seguir cometiendo delitos no podrá hacerlo, protegiendo así a la comunidad.
- **Como periodo de rehabilitación.** Aunque la rehabilitación no requiere estar en prisión, el énfasis en la rehabilitación cambia la forma en que se trata al infractor durante el período de encarcelamiento. El énfasis está en desarrollar habilidades para evitar la reincidencia tras el encarcelamiento.
- **Como disuasivo.** Se proponen penas privativas de libertad severas como un mensaje a otros potenciales infractores sobre las consecuencias de cometer un delito, lo que debería disuadirles de hacerlo. Sin embargo, varios autores sugieren que el efecto disuasorio de las penas largas y severas está sobrevalorado.[63]

La eficacia del encarcelamiento masivo y las penas severas para reducir los niveles de criminalidad ha sido cuestionada porque estas medidas también pueden causar mucho daño a partes de la población y a comunidades enteras.[64] Al mismo tiempo, reducir el número de presos en Estados Unidos ha sido posible sin un aumento de la delincuencia.

Marcelo Bergman ha argumentado que en América Latina, el aumento de la población penitenciaria no solo no ha ayudado a reducir la criminalidad, sino que ha sido un factor en su crecimiento. Esto se debe en parte a la alta rotación de personas en las prisiones. De acuerdo con Bergman, los criminales en América Latina perciben los periodos en prisión como una parte normal de su trayectoria vital, por lo que el efecto disuasorio es mínimo.[65] Las prisiones en muchos países son ambientes violentos donde las personas condenadas establecen vínculos con otros criminales y grupos delictivos, y a menudo aprenden de ellos. En muchos lugares, las prisiones no rehabilitan. Además, a menudo hay poco apoyo para los exreclusos que, al salir de prisión, deben regresar a condiciones de vida duras donde el delito es una opción para sobrevivir.[66]

Para muchos delitos existen alternativas a las penas privativas de libertad que pueden ser más eficaces para prevenir futuros delitos y violencia. La despenalización de delitos que pueden abordarse de otras maneras puede ayudar a reducir la población carcelaria. También lo hacen los programas de derivación, en los que se brinda a los infractores la oportunidad de comprometerse a realizar ciertas acciones en lugar de enfrentar un juicio. Las penas pueden ser no privativas de libertad y centrarse en reparar el daño causado y rehabilitar a los infractores. Existen muchos ejemplos de la aplicación de estas medidas para reducir el número de personas que cumplen penas de prisión.[67]

Es importante que las sentencias respondan a los deseos y necesidades de las víctimas. Lenore Anderson ha documentado que muchas víctimas no sienten que el daño sufrido se repare mediante juicios judiciales y penas severas, y que preferirían que la sentencia se centrara en trabajar con los delincuentes para que tengan oportunidades y habilidades que les permitan encontrar opciones fuera del delito.[68]

Al igual que en la justicia penal en general, la tecnología también puede desempeñar un papel en la oferta de alternativas a la prisión para ciertos tipos de delitos. Por ejemplo, en algunos países se utiliza la vigilancia electrónica como alternativa al encarcelamiento. En Suecia, donde se ha adoptado ampliamente desde la década de 1990, los estudios sugieren que la vigilancia electrónica reduce la reincidencia delictiva y mejora los resultados laborales de las personas condenadas.[69]

La tecnología también puede ayudar a reducir la población penitenciaria, pero hacerlo sin impactos negativos en la seguridad requiere datos precisos, incluyendo una variedad de variables más allá de los niveles de encarcelamiento. La fundación MacArthur, a través de su programa Justice + Reform, ha estado trabajando con un grupo de ciudades desde 2015 para reducir la población penitenciaria. Para 2024, estas ciudades habían logrado reducir la población carcelaria en un 18,6 por ciento.[70] La recopilación y procesamiento de datos sobre la población carcelaria permitió a estas ciudades diseñar y supervisar sus planes de reducción de población penitenciaria.

Por tanto, las nuevas tecnologías y el uso de datos pueden apoyar los esfuerzos para reducir los niveles de encarcelamiento y detención preventiva sin afectar significativamente los niveles de criminalidad. Las condenas de prisión deberían reservarse para los tipos de delitos más graves y para quienes representan el mayor riesgo para la sociedad. Esto podría evitar los efectos criminogénicos del encarcelamiento que generan más delincuencia en lugar de reducirla. Los esfuerzos para reducir la población penitenciaria deberían ir acompañados de otras medidas que garanticen que haya responsabilidad por parte de los delincuentes, que las víctimas se sientan escuchadas y que se haga justicia. Las autoridades deben incluir mecanismos para monitorear a quienes están cumpliendo sanciones distintas a la prisión, especialmente mediante programas que apoyen a los infractores, para que puedan reincorporarse a la sociedad de manera significativa y alejados del crimen.

Recomendaciones para que las ciudades respondan a los desafíos actuales en relación con los sistemas de justicia

Un sistema de justicia justo, accesible y eficaz puede contribuir a los esfuerzos para reducir la violencia en las ciudades de múltiples maneras, algunas más directas que otras. El sistema de justicia aborda cuestiones que van desde el acceso efectivo a los derechos básicos para todos y la resolución de conflictos cotidianos hasta la lucha contra grupos criminales organizados que emplean la violencia de manera sistemática. No existe una solución mágica para reducir la violencia, pero un sistema de justicia efectivo pondrá límites a la violencia estatal; garantizará derechos y un trato justo para todos; será fácil de entender, acceder y navegar; resolverá problemas y conflictos de manera efectiva; y sancionará a los infractores que cometan delitos graves de manera que prevenga más violencia.

En muchos casos, los líderes y actores a nivel municipal podrán implementar directamente medidas relacionadas con la justicia para ayudar a reducir la violencia. Sin embargo, dado que el sistema judicial abarca instituciones de diversos sectores y en distintos niveles gubernamentales, las autoridades municipales también deberán colaborar con otros actores para aprovechar el sistema judicial en los esfuerzos de reducción de la violencia.

Como en otros temas, los cambios globales que cubre este compendio están provocando grandes cambios y desafíos para el sistema de justicia. El auge de regímenes autoritarios y el debilitamiento del sistema multilateral desafían el papel de los sistemas de justicia internacionales y nacionales en la definición de un marco justo para la acción estatal y en la limitación de su uso arbitrario de la fuerza y la violencia. El rápido avance tecnológico abre la posibilidad de facilitar el acceso a los sistemas de justicia y hacerlos más eficientes en la gestión de grandes cargas de trabajo y la resolución de casos penales. Sin embargo, la rapidez de los avances y la opacidad de la IA y los modelos de grandes lenguajes también conllevan riesgos, incluyendo errores al identificar a los delincuentes y reproducir sesgos contra individuos de ciertos grupos sociales.

Basándonos en esta revisión de cómo las ciudades y actores de otros niveles han respondido a los desafíos y oportunidades actuales, las siguientes se presentan algunas recomendaciones sobre acciones que las ciudades pueden tomar para ayudar en sus esfuerzos de reducción de la violencia mediante intervenciones en el sistema de justicia.

Se deben implementar estrategias de prevención de la violencia que sean oportunas, equilibradas, basadas en evidencia y efectivas, y que se perciban como justas y legítimas, antes de que la violencia escale. Esto es especialmente cierto para la violencia relacionada con el crimen y ayudará a reducir la demanda popular de acciones duras que a menudo apoyan medidas excepcionales y autoritarias.

Cuando se toman medidas excepcionales que suspenden las garantías constitucionales y el estado de derecho normal, o cuando se proponen intervenciones contundentes a nivel nacional en contra de las salvaguardas legales, los gobiernos municipales y otros actores urbanos deben impugnarlas por medios legales. Como hemos visto, algunas ciudades han tenido éxito impugnando estados de excepción y medidas que sobrepasan los marcos legales nacionales e internacionales a través de tribunales superiores y jurisdicciones internacionales. Para ello, sin embargo, las ciudades deberían contar con un asesor jurídico sólido y departamentos legales que impulsen estos desafíos cuando exista el riesgo de medidas autoritarias.

Las coaliciones, redes y asociaciones de ciudades y gobiernos locales, dentro de los países y a través de fronteras nacionales, deberían plantar cara a una agenda autoritaria promoviendo estrategias de reducción de la violencia basadas en normas y justas. Varias plataformas existentes desempeñan o podrían desempeñar ese papel. Si el multilateralismo entre Estados-nación se debilita, la cooperación internacional y el desarrollo de agendas comunes entre ciudades pueden contrarrestar esta tendencia, promoviendo enfoques basados en normas para la reducción de la violencia y la delincuencia.

Las ciudades deberían trabajar para facilitar el acceso y la navegación de los sistemas y procedimientos de justicia. Muchos problemas legales pueden resolverse fuera del sistema judicial formal, en entornos comunitarios, con asesoría adecuada brindada, p. ej., por asistentes legales. Las ciudades pueden crear espacios en barrios marginados donde se brinden diversos servicios legales y de justicia en un ambiente acogedor que apoye a quienes lo necesitan. La tecnología puede aprovecharse para hacer que los servicios de justicia sean más accesibles, y las ciudades pueden invertir en dicha tecnología. Esto abarca desde chatbots que brindan asesoría y aplicaciones que traducen leyes y guías, hasta servicios de mediación en línea. La tecnología, incluida la inteligencia artificial, puede facilitar el acceso a y la navegación por los servicios de justicia y hacerlos más ágiles si pueden abordar los problemas legales de manera más eficiente.

Las ciudades también deberían trabajar con agencias policiales, despachos de detectives y abogados, y el sistema judicial para adoptar progresivamente, con salvaguardas, nuevas tecnologías que puedan mejorar la agilidad y la capacidad para gestionar grandes cargas de trabajo y resolver casos. Un sistema de justicia penal que sea ágil, capaz de gestionar cargas de trabajo más grandes y que produzca mejores resultados que se perciban como justos y legítimos puede contribuir a reducir la violencia. La tecnología, incluida la inteligencia artificial, puede ayudar a lograr esto, y las ciudades pueden incorporarla en las áreas bajo su responsabilidad o apoyar a otras agencias en su adopción. Esto incluye software de gestión de casos, software para analizar documentos y legislación, tecnología para recopilar y analizar pruebas (reconocimiento de matrículas, cámaras corporales, reconocimiento facial, datos telefónicos) y tecnología para ayudar a evaluar los riesgos que plantean ciertas personas o lugares (por ejemplo, policía predictiva basada en personas y lugares).

Sin embargo, las ciudades deben actuar con cautela al adoptar nuevas tecnologías. Deben dedicar esfuerzos a comprender cómo funcionan la tecnología predictiva y los modelos de aprendizaje, y evaluar errores y sesgos para evitar la discriminación contra poblaciones específicas. Las ciudades deben contar con mecanismos para capacitar al personal, y para comprender, probar y pilotar tecnologías, incluida la capacidad de investigar, supervisar y potencialmente limitar su uso, antes del despliegue, en lugar de saltar directamente a la adopción masiva de tecnologías emergentes.

En última instancia, las ciudades deben encontrar un equilibrio entre adoptar nuevas tecnologías que puedan ayudarles a mejorar el funcionamiento del sistema judicial e implementar su uso a un ritmo que permita comprender los posibles sesgos y errores que puedan reproducir, con consecuencias graves para la impartición de justicia y potencialmente dañando la confianza en el sistema.

Notas al pie

1 La autora desea agradecer al equipo de Peace in Our Cities por sus comentarios y sugerencias sobre versiones anteriores de este capítulo, y especialmente a Jai-Ayla Sutherland por su apoyo para hacer el texto más claro y fácil de leer. Toda la responsabilidad sobre el contenido del capítulo recae en el autor.

2 Ali O Shodunke et al., "Establishing the Nexus Among Mob Justice, Human Rights Violations and the State: Evidence from Nigeria," International Journal of Law, Crime and Justice 72 (2023): 100573, https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2022.100573; Tom R. Tyler, "Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law," Crime and Justice 30 (2003).

3 Marcelo Bergman, *El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2023).

4 World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2025, (World Justice Project, 2025), 34, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf.

5 https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-september-2024.

6 Lucía Dammert, "¿Un "modelo Bukele" para América Latina?," Conexión América Latina, Año 3, vol. 2 (2022), https://www.cadal.org/informes/pdf/Un-modelo-Bukele-para-America-Latina.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador, (CIDH, 2024), https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf.

7 Jerónimo López, "¿Por qué los gobiernos latinoamericanos siguen apostando por los estados de excepción?", Insight Crime, 14 de octubre de 2024, https://insightcrime.org/es/noticias/gobiernos-latinoamericanos-siguen-apostando-estados-excepcion/; Santiago Vanegas, "El presidente de Perú, José Jerí, declara estado de emergencia en Lima y Callao durante 30 días por la inseguridad", BBC News Mundo, 22 de octubre de 2025, https://www.bbc.com/mundo/articles/cly4nlv7w37o; "Ecuador: Noboa declara nuevo estado de excepción en varias provincias y municipios", France 24, 1 de enero de 2026, https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20260101-ecuador-noboa-declara-nuevo-estado-de-excepci%C3%B3n-en-varias-provincias-y-municipios.

8 Enrique Betancourt, Tackling the False Dilemma: A Communications Guide for Advancing Balanced and Effective Public Safety Approaches, Peace in Our Cities, 27 de octubre, 2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/12/v7-en-Tackling-the-False-Dilemma-PiOC.pdf.

9 Peace in Our Cities, Guiding Principles and Inspiring Actions: Operationalizing the Resolution to Reduce Urban Violence, Peace in our Cities, octubre de 2022, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2022/10/Guiding-Principles-and-Inspiring-Actions_Peace-In-Our-Cities.pdf.

10 Betancourt, *Tackling the False Dilemma*.

11 https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/09/trump-national-guard-troops-chicago-ruling.

12 https://conectas.org/en/noticias/the-supreme-federal-court-has-scheduled-a-hearing-to-discuss-the-large-scale-operation-that-left-more-than-120-people-dead-in-rio.

13 Public Rights Project, "Coalition of Local Governments Files Amicus Brief to Block Unlawful Federal Law Enforcement Deployment in Minnesota," comunicado de prensa, 22 de enero de 2026, https://www.publicrightsproject.org/news-insights/press-releases/coalition-of-local-governments-files-amicus-brief-to-block-unlawful-federal-law-enforcement-deployment-in-minnesota/.

14 Public Rights Project, "Court Rules Trump Administration Cannot Withhold or Freeze Federal Funding to Cities and Counties It Labels As 'Sanctuary Jurisdictions,'" comunicado de prensa, 22 de agosto de 2025, https://www.publicrightsproject.org/news-insights/press-releases/court-rules-trump-administration-cannot-withhold-or-freeze-federal-funding-to-cities-and-counties-it-labels-as-sanctuary-jurisdictions/.

15 Lauren Gambino, "Judge Temporarily Blocks Trump's Effort to Deploy National Guard in Chicago," Guardian, 9 de octubre de 2025, https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/09/trump-national-guard-troops-chicago-ruling; Associated Press, "ICE Agents in Oregon Cannot Arrest People Without Warrants, judge rules,"Guardian, 6 de febrero de 2026, https://www.theguardian.com/us-news/2026/feb/05/ice-immigration-raids-oregon.

16 https://peaceinourcities.org/.

17 https://efus.eu/who-we-are/.

18 https://globalinitiative.net/announcements/gi-toc-serves-as-the-technical-secretariat-of-newly-launched-latin-american-anti-organized-crime-initiative/.

19 https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/access-to-justice.html.

20 https://www.sdg16.plus/justice-action-coalition/.

21 https://www.c40.org/.

22 Tyler, "Procedural Justice".

23 Véase el capítulo dos de este compendio de Santiago Tobón, "Organized Crime as Urban Governance: How Criminal Groups Rule Cities and What Local Governments Can Do".

24 Angelina S. Godoy, "When 'Justice' Is Criminal: Lynchings in Contemporary Latin America," Theory and Society 33 (2004): 621–651, https://doi.org/10.1023/B:RYSO.0000049192.62380.29.

25 OECD, Making Justice Systems More Effective and People Centred: Advancing a Responsive Rule of Law, OECD, 12 de noviembre, 2025, https://doi.org/10.1787/e02fd90b-en.

26 Task Force on Justice, Justice for All—Final Report, Center on International Cooperation, 2019, https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2023/02/english_task_force_report_27jun19-min_compressed.pdf.

27 OECD, *Making Justice Systems More Effective and People Centred*, 51.

28 OECD, *Making Justice Systems More Effective and People Centred.*

29 Hague Institute for Innovation of Law, The Case of Houses of Justice: Community Justice Centers, HiiL, marzo de 2022, https://dashboard.hiil.org/wp-content/uploads/2022/11/HiiL-Case-study_Community-Justice-Services_Houses-of-Justice.pdf.

30 Universidad Nacional de Colombia, Evaluación de impacto del programa nacional de casas de justicia: metodología para su realización y aplicación piloto en las casas de justicia de Chiquinquirá—Cartagena (Bolívar), Cuba—Pereira (Risaralda) y Chaparral (Tolima).—Informe Final, Instituto de Estudios Urbanos, 2011, https://www.suin-juriscol.gov.co/biblioteca/DboRegistros/DetailsBasic/Evaluacion%20de%20impacto%20de%20casas%20de%20justicia.pdf.

31 Universidad Nacional de Colombia, *Evaluación de impacto del programa nacional de casas de justicia,* 89.

32 Carlos E. Pinzón-Florez, Marcela Díaz Rivadeneira y Germán Escobar Morales, "Determinantes sociales, entorno urbano y políticas de seguridad: un análisis ecológico espacial y de series de tiempo en Santiago de Cali, Colombia, 2015–2024", Rev Panam Salud Pública, 49:e131 (2025), https://iris.paho.org/items/211670bf-2721-4f2b-8460-f786d3104b24.

33 https://www.ontario.ca/page/justice-centres.

34 Gustavo Maurino, *Putting People at the Center: A Case Study on Access to Justice Centers in Argentina,* Center on International Cooperation, 2020, https://www.justice.sdg16.plus/.

35 https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/information/what-we-do/.

36 Sarah Murray y Tamara Tulich, "Community Justice Centres Mainstreamed? "Making the Impossible Possible", Contemporary Justice Review 27, nº 1 (2024): 40–53, https://doi.org/10.1080/10282580.2024.2344775.

37 OECD, *Making Justice Systems More Effective and People Centred,* 60.

38 República de Portugal, Justice Digital Transformation: Two Years of the Recovery and Resilience Plan, República de Portugal, 2023, https://mais.justica.gov.pt/wp-content/uploads/2024/03/livro_prr-2024-03-22-EN-digital.pdf.

39 En algunos países, los métodos de resolución de conflictos comunitarios se consideran parte del sistema judicial, aunque no formen parte del aparato judicial estatal.

40 Ibero American Alliance for Access to Justice, Report on Access to Justice in Ibero-America, Pathfinders, 2023, https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2024/01/Report-on-Access-to-Justice-in-Ibero-America-2023-EN.pdf.

41 https://www.aboutrsi.org/special-topics/community-mediation-basics#:~:text=What%20Is%20Community%20Mediation%3F,confrontation%2C%20prolonged%20litigation%20or%20violence.

42 Boris Salaza et al., Evaluación del efecto del proyecto Abriendo Caminos—Justicia Inclusiva en la forma en que las comunidades tramitan los conflictos y su influencia en la confianza hacia los servicios de justicia local, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle, 2025, https://www.alvaralice.org/wp-content/uploads/2026/04/Evaluacion-Abriendo-Caminos-Justicia-Inclusiva.pdf.

43 Caroline Harmon-Darrow, "Conflict Resolution Interventions and Tertiary Violence Prevention Among Urban Nonintimate Adults: A Review of the Literature," Trauma, Violence & Abuse 23, nº 1 (2022): 3–19, https://www.jstor.org/stable/27124879.

44 Jennifer Shack y Donna Shestowskym, Online Dispute Resolution for Post-Judgement Family Cases: A Report to the Ottawa County, Michigan, University of California, Davis, y Resolution Systems Institute, 2022, https://s3.amazonaws.com/aboutrsi/591e30fc6e181e166ffd2eb0/RSI-Evaluation-of-ODR-for-Post-Judgment-Family-Law-Cases---Michigan---FINAL.pdf.

45 Christie Thompson, "Sending Unarmed Responders Instead of Police: What We've Learned," The Marshall Project, 25 de julio de 2024, https://www.themarshallproject.org/2024/07/25/police-mental-health-alternative-911.

46 Laboratorio de Justicia y Política Criminal, "Justice Systems and Organized Crime in Latin America: Five Key Areas for Improvement," Organized Against Crime, Documento de Política 08, enero de 2026, https://www.organizedagainstcrime.org/es/_files/ugd/e04819_4597d55006dc443d83e7bf94cb019156.pdf.

47 Danielle Sered, *Until We Reckon: Violencia, Mass Incarceration, and a Road to Repair* (New Press, 2024).

48 Anthony A. Braga, Brandon S. Turchan y David L. Weisburd, "Focused Deterrence Can Reduce Crime: A Systematic Review of Randomized Controlled Trials and Quasi-Experiments," Criminology & Public Policy, 5 de febrero de 2026, 1–31, https://doi.org/10.1111/1745-9133.70012.

49 Personas y grupos que son objetivo de disuasión enfocada también reciben apoyo en forma de servicios sociales, formación laboral y otras intervenciones similares.

50 Anthony A. Braga y Philip J.Cook, *Policing Gun Violence: Strategic Reforms for Controlling Our Most Pressing Crime Problem* (Oxford University Press, 2023), 109.

51 Bergman, *El negocio del crimen*.

52 Bergman, *El negocio del crimen*, 259.

53 Sarah Brayne, *Predict and Surveil: Data, Discretion, and the Future of Policing* (Oxford University Press, 2020).

54 Thomas E. Christoff, Shelby Hickman, Zoë Thorkildsen, Monique Jenkins, Jennifer Lafferty, Melissa Gutierrez y Heleana Melendez, Technology Implementation Guide: Addressing Crime through Innovative Technology, Office of Community Oriented Policing Service, 2024, https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-r1169-pub.pdf.

55 Braga y Cook, *Policing Gun Violence*, 124-125.

56 https://www.techandjustice.bsg.ox.ac.uk/ai-atlas.

57 Elsa Estevez, Pablo Fillottrani y Sebastián Linares Lejarraga, PROMETEA: Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, https://doi.org/10.18235/0002378.

58 Brayne, *Predict and Surveil*.

59 National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Law Enforcement Use of Predictive Policing Approaches: Proceedings of a Workshop (National Academies Press, 2025), https://doi.org/10.17226/28036.

60 Daniel Mejía, "Prisión preventiva focalizada para enfrentar la reincidencia criminal: una propuesta de política basada en la evidencia para Colombia," CEDE, Universidad de los Andes, 2026, https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/5ca7eab0-ef15-46be-876f-04fdd6667c89/content; Oxford Institute of Technology and Justice, "Colombia," University of Oxford, información actualizada en marzo de 2026, https://www.techandjustice.bsg.ox.ac.uk/research/colombia.

61 Véase, por ejemplo, el informe final del US Department of Justice en respuesta a la Orden Ejecutiva 14110, "Desarrollo y uso seguro, protegido y confiable de la inteligencia artificial": Inteligencia artificial y justicia penal, US Department of Justice, 03/12/2024, https://www.justice.gov/olp/media/1381796/dl; asimismo, UNESCO, Directrices para el uso de sistemas de IA en juzgados y tribunales, 2025, https://doi.org/10.58338/LIEY8089.

62 Véase, por ejemplo, Mejía, "Prisión preventiva focalizada para enfrentar la reincidencia criminal".

63 Bergman, *El negocio del crimen;* Sered, *Until We Reckon.*

64 Sered, *Until We Reckon* Mark A. R. Kleiman, *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).

65 Bergman, *El negocio del crimen.*

66 Sered, *Until We Reckon.*

67 UN Office on Drugs and Crime, Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment, UN Office on Drugs and Crime, 2007, https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf.

68 Lenore Anderson, *In Their Names: The Untold Story of Victims' Rights, Mass Incarceration, and the Future of Public Safety* (New Press, 2022).

69 Julien Grenet, Hans Grönqvist y Susan Niknami, "The Effects of Electronic Monitoring on Offenders and Their Families," Journal of Public Economics 230 (2024), https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.105051. Jenny Williams y Donald Weatherburn, "Can Electronic Monitoring Reduce Reoffending?," Research Briefs in Economic Policy, núm. 265 (Cato Institute, 8 de septiembre de 2021), https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-09/research-brief-265.pdf.

70 Rebecca Tublitz, Turning Local Data into Meaningful Reforms: The Safety + Justice Challenge Model, CUNY Institute for State and Local Governance, 2024, https://safetyandjusticechallenge.org/wp-content/uploads/2024/01/TurningLocalDataIntoMeaningfulReformsReportRevisedJan24.pdf.

Acerca del autor

Juan Camilo Cock Misas



Juan Camilo Cock Misas es antropólogo y geógrafo humano radicado en Cali, Colombia, con amplia experiencia en desarrollo comunitario y prevención de la violencia. De 2016 a 2019 ayudó a desarrollar y coordinar la estrategia "Territorios de Inclusión y Oportunidades" de la ciudad de Cali para mejorar las condiciones de vida en las zonas más violentas y precarias de la ciudad. Fue co-diseñador de la estrategia de prevención de la violencia Pazos para Palmira, galardonada con el Premio de la Paz de la UCLG para esa ciudad en 2022. Durante los últimos seis años ha dirigido la ONG local Alvaralice, donde encabezó el desarrollo y evolución de Abriendo Caminos, una estrategia de prevención de la violencia basada en el modelo Cure Violence que se orientó hacia la justicia inclusiva y las violencias de género. Ha colaborado con Peace in Our Cities, el Fondo de Resiliencia de la Iniciativa Global sobre el Crimen Organizado Transnacional y otras redes.



“En lugar de asumir que la policía comunitaria produce confianza de manera inherente, se examinan las condiciones bajo las cuales fortalece la legitimidad y aquellas bajo las cuales puede servir como vehículo para una vigilancia ampliada o la consolidación del control territorial.”

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 6

CONFIANZA ENTRE LA POLICÍA Y LA COMUNIDAD EN ESPACIOS URBANOS EN DISPUTA

DIFICULTADES Y LECCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Por Patrick Mutahi

Ciudades de todo el mundo están experimentando profundas transformaciones políticas, sociales y de seguridad. Los centros urbanos se han convertido en escenarios de primera línea en los que los cambios geopolíticos globales—la disminución de las normas democráticas, el aumento de la gobernanza autoritaria, la reducción del espacio cívico y la expansión de las prácticas de orden público securitizado—se sienten de manera más visible. En la última década, los índices globales de democracia han documentado una regresión sostenida en las libertades civiles, los derechos políticos y el estado de derecho. Según Freedom House, 2024 marcó el decimonoveno año consecutivo de declive democrático global, mientras que V-Dem Institute describe este momento como parte de una "tercera ola de autocratización" más amplia.[1] En estos contextos, la policía se ha convertido en actores centrales en la gestión de disturbios sociales, migración y disidencia política, transformando la policía cotidiana, la seguridad pública en los espacios urbanos y las relaciones policía-comunidad. Como resultado, la relación entre la policía y las comunidades está evolucionando y ampliándose en alcance y visibilidad. Esto ha creado oportunidades para una mayor seguridad pública y, en contextos donde este papel ampliado se ejerce mediante prácticas coercitivas o poco responsables, a menudo sigue siendo objeto de controversia y fragilidad.

Si bien la policía tiene formalmente el mandato de garantizar la seguridad y hacer cumplir la ley, su autoridad suele experimentarse de manera desigual—protectora en algunos barrios, coercitiva en otros. Estas divergencias no son accidentales. Como señala este capítulo, están arraigadas en historias de gobernanza colonial, control racial, vigilancia política y regulación social que continúan moldeando las prácticas policiales contemporáneas en el Sur Global y el Norte. Las respuestas policiales autoritarias en Kenia, Mozambique, Georgia y Tanzania, por ejemplo, demuestran cómo la gobernanza de la seguridad urbana continúa enmarcándose mediante una lógica coercitiva en lugar de participativa.[2] Dinámicas similares han surgido en el Reino Unido, que ha ampliado los poderes policiales frente a las protestas, y en Estados Unidos, donde la policía securitizada ha afectado desproporcionadamente a las comunidades minoritarias.[3]

Este capítulo también sitúa la policía en un terreno disputado. En la mayoría de las ciudades, como Río de Janeiro, Johannesburgo, Nairobi y Butuan City en Filipinas, la policía compite pero también coopera con otros actores, incluidos autoridades municipales, actores comunitarios, proveedores de seguridad privada y, en ocasiones, redes criminales o de vigilantes, por la autoridad. Por ende, la legitimidad es disputada y fragmentada; la confianza en las instituciones estatales, especialmente en la policía, es condicional y a menudo está moldeada por experiencias cotidianas más que por una confianza arraigada.

La labor policial en estos entornos puede oscilar entre la participación y la aplicación de la ley, el diálogo y la intimidación. Las acusaciones de corrupción, uso excesivo de la fuerza o aplicación selectiva pueden coexistir con estructuras participativas formales como foros comunitarios o comités vecinales. Como resultado, los mecanismos oficiales de colaboración no se traducen automáticamente en confianza significativa. El declive democrático global, caracterizado por la reducción del espacio cívico, la politización de las instituciones de seguridad y la expansión de prácticas coercitivas de orden público, intensifica aún más la fragilidad de las relaciones entre la policía y la comunidad en estos entornos urbanos.

En respuesta a las relaciones tensas entre la policía y las comunidades, muchas ciudades de Estados Unidos, el Reino Unido, África y América Latina han adoptado un enfoque de policía comunitaria para pasar de modelos reactivos y centrados en la aplicación de la ley hacia la colaboración, la resolución de problemas y la participación local. La policía comunitaria busca integrar a la policía en los barrios mediante foros estructurados, estrategias de patrulla y mecanismos de intercambio de información. Promete una mayor visibilidad policial, la identificación compartida de prioridades de seguridad y una mayor confianza mediante la interacción regular con las comunidades.

Este capítulo analiza la policía comunitaria en el contexto más amplio de las relaciones entre la policía y la comunidad. En lugar de asumir que la policía comunitaria produce confianza de manera inherente, se examinan las condiciones bajo las cuales fortalece la legitimidad y aquellas bajo las cuales puede servir como vehículo para una vigilancia ampliada o la consolidación del control territorial. Aborda la policía comunitaria como una vía para enfrentar la desconfianza entre la comunidad y la policía, pero sus resultados dependen de la rendición de cuentas, las garantías democráticas y mejores prácticas policiales cotidianas. Al hacer esto, el análisis busca clarificar la promesa y los límites de la policía comunitaria en la gobernanza urbana contemporánea.

El enfoque de la policía comunitaria se trasladó de Inglaterra (a principios del siglo XIX) a Estados Unidos en la década de 1970, y posteriormente a otros países.[4] En Filipinas, la policía comunitaria está integrada en la Policía Nacional de Filipinas y está regulada por la Ley de la República nº 6975.[5] En Sudáfrica, el concepto de policía comunitaria fue importado de países occidentales e introducido en la South African Police Service Act (SAPS Act) en 1995,[6] con principios fundamentales como la orientación al servicio, la asociación, la resolución de problemas, el empoderamiento y la rendición de cuentas. En Kenia, la policía comunitaria está formalmente integrada en la Ley del Servicio Nacional de Policía (2011), las políticas y las directrices operativas.[7] Mutuma Ruteere y M. Pommerolle señalan que la policía comunitaria fue introducida en Kenia en 1999 por el Vera Institute of Justice, que colaboró con la Kenya Human Rights Commission y la Nairobi Central Business District Association en dos proyectos.[8]

La difusión global de las estrategias policiales dentro del enfoque de la policía comunitaria se enmarcó como la provisión de "modelos prometedores o políticas públicas exitosas".[9] No es una innovación puramente impuesta ni local, sino un híbrido de ambos. Cuando las autoridades municipales tienen el mandato para hacerlo, adoptan enfoques de política de policía comunitaria y los adaptan a los contextos locales, dinámicas y las sutilezas de la inseguridad. Sin embargo, existen diversos debates en torno a las iniciativas de policía comunitaria destinadas a construir relaciones, principalmente relacionados con la propia idea de comunidad y su falta de una definición uniforme.[10] Los académicos han cuestionado la aplicabilidad de conceptos provenientes de Estados Unidos y el Reino Unido en los contextos de Sudáfrica y Kenia, que son marcadamente diferentes.[11] Sus conclusiones critican la tendencia a no incorporar las iniciativas de policía comunitaria en las ideas y comprensiones locales. Esto se debe a que los países tienen diferentes orientaciones políticas, antecedentes históricos y sistemas culturales y de producción de conocimiento locales. Por ejemplo, Ruteere y Pommerolle discuten cómo las iniciativas de policía comunitaria de Kenia no tuvieron éxito porque en gran medida "no abordaron o ignoraron deliberadamente el contexto político más amplio... [y] no abrazaron plenamente el 'significado de democratización en asuntos policiales'".[12] A pesar de ello, el enfoque de la policía comunitaria ha sido posteriormente adaptado y traducido por actores políticos kenianos.

La policía comunitaria no es una intervención neutral ni uniforme. Como señala el capítulo, en algunas ciudades, como Río de Janeiro, las iniciativas localizadas han contribuido a una mejor comunicación, un aumento modesto en la denuncia de delitos o la reducción de ciertas formas de violencia. En otros países, por ejemplo, Kenia, Sudáfrica y Filipinas, entre otros, las estructuras de policía comunitaria han coexistido con persistentes ejecuciones extrajudiciales, la aplicación discriminatoria de la policía o la politización de las instituciones de seguridad. En entornos altamente securitizados como Eastleigh en Kenia, Butuan y Johannesburgo, los foros de policía comunitaria corren el riesgo de funcionar menos como plataformas para la coproducción de seguridad y más como infraestructuras de control territorial. En última instancia, los mismos mecanismos diseñados para aumentar la confianza—comités vecinales, visibilidad de patrullas, sistemas locales de informe—también pueden ampliar la vigilancia estatal a la vida social cotidiana, especialmente en comunidades marginadas de refugiados y desplazados internos.

Esta tensión pone de manifiesto que la policía comunitaria no opera en un terreno institucional neutral. Su eficacia está mediada por los niveles preexistentes de confianza, la consistencia de la equidad procesal, la presencia o ausencia de rendición de cuentas y el contexto político más amplio en el que se ejerce la autoridad policial. Por tanto, los esfuerzos para fortalecer las relaciones entre la comunidad y la policía no deben ser subestimados ni entendidos como reformas puramente técnicas. Están arraigados en luchas más profundas sobre la legitimidad, la rendición de cuentas y los límites del poder estatal.

Basándose en investigaciones empíricas de diferentes ciudades, este capítulo explora cómo se configuran las prácticas de policía comunitaria, qué las socava y qué prácticas han demostrado potencial para reconstruir la confianza y mejorar la seguridad. Al analizar los desafíos, el capítulo ofrece a los responsables políticos una comprensión más clara de por qué las iniciativas de policía comunitaria a menudo no logran los resultados prometidos de mejores relaciones entre la comunidad y la policía y cómo pueden reforzar involuntariamente las mismas desigualdades que pretenden abordar. Concluye identificando medidas prácticas, como el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, la implantación de salvaguardas democráticas y la mejora de las prácticas policiales diarias para potenciar la eficacia de la policía comunitaria.

Relaciones entre la policía y la comunidad

Las relaciones entre la comunidad y la policía están moldeadas por los fundamentos históricos y políticos de las instituciones policiales, que en muchos contextos se originaron como mecanismos para gobernar poblaciones y hacer cumplir el orden social, en lugar de garantizar una seguridad pública equitativa. En Estados Unidos, las instituciones modernas de policía tienen su origen en parte en las patrullas de esclavos y en sistemas diseñados para controlar a las poblaciones negras esclavizadas y posteriormente liberadas.[13] En el Reino Unido, la policía se desarrolló para proteger la propiedad, gestionar disturbios urbanos y hacer cumplir el dominio colonial.[14] En Francia, estuvo estrechamente vinculada a la vigilancia política y la seguridad del régimen, con instituciones policiales tempranas encargadas no solo de controlar el crimen, sino también de monitorear la disidencia, regular la movilidad y proteger la autoridad estatal.[15] Estos orígenes continúan moldeando los patrones de actuación policial y la confianza en la policía, especialmente entre comunidades racializadas y económicamente marginadas en Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

En el Sur Global, las prácticas policiales están moldeadas por legados coloniales. La policía colonial se estableció para gobernar poblaciones, proteger la autoridad estatal y gestionar la disidencia, en lugar de proporcionar servicios de seguridad pública responsables. Estos orígenes institucionales continúan influyendo en el comportamiento policial y en la percepción pública. En Kenia y Bangladés, por ejemplo, las instituciones policiales siguen estando ampliamente asociadas con la coacción, la extracción y el control político, percepciones arraigadas en prácticas policiales de la época colonial.[16] En los asentamientos informales de Kaptembwo y Karagita en Nakuru, Kenia, la policía sigue siendo ampliamente percibida no principalmente como proveedores de protección, sino como actores que ejercen autoridad discrecional, a menudo asociada con acoso, extorsión, perfilado de jóvenes y aplicación selectiva. Estas prácticas socavan la legitimidad institucional y crean fuertes desincentivos para que las comunidades denuncien delitos o cooperen con la policía.[17] Del mismo modo, el Servicio de Policía Sudafricano está implicado en escándalos de corrupción, negligencia de casos denunciados y el uso de tácticas autoritarias contra manifestantes.[18] Estas prácticas socavan la credibilidad de la participación policial y refuerzan la percepción de la policía como actores coercitivos en lugar de proveedores de protección.

La experiencia de Río de Janeiro durante el programa de "pacificación" implementado entre 2008 y 2015 demuestra cómo los esfuerzos por mejorar las relaciones entre la comunidad y la policía pueden verse socavados cuando persisten las prácticas coercitivas. Las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) fueron introducidas con el objetivo declarado de reconstruir la legitimidad policial y mejorar las relaciones con las comunidades de las favelas.[19] Sus intervenciones tenían como objetivo recuperar el territorio de las bandas criminales en más de 160 favelas.[20] Si bien el programa logró importantes avances a corto plazo, incluyendo una reducción de más del 40 por ciento en las muertes por disparos policiales y disminuciones significativas en la delincuencia común en muchas áreas durante el periodo de implementación 2008–2015, estos éxitos fueron desiguales. En aproximadamente el 40 por ciento de los territorios objetivo, el carácter militarizado de la "pacificación" generó efectos negativos de desbordamiento, erosionando la confianza y la legitimidad y, en algunos casos, reduciendo la seguridad pública.[21] Inicialmente, el programa condujo a un aumento en la percepción de seguridad y confianza en las fuerzas del orden, incluyendo una reacción general positiva de la mayoría de los residentes, percepciones positivas de las favelas y un aumento en la denuncia de delitos en los territorios. Sin embargo, las prácticas policiales antiguas continuaron prevaleciendo a medida que las UPPs se expandieron a más territorios. Se registraron casos de brutalidad policial en la UPP, y existía una desconexión entre la labor policial y el componente social o comunitario del programa.[22] Además, no existían mecanismos sólidos de rendición de cuentas policial por la violencia policial.

Investigaciones de la ciudad de Sargodha, Pakistán, presentan un patrón similar. En algunas zonas locales, los esfuerzos de participación policial han contribuido a mejoras modestas en la confianza y la capacidad de respuesta. Sin embargo, estos avances localizados coexisten con patrones persistentes a nivel nacional de asesinatos arbitrarios, desapariciones forzadas y la continuación de prácticas de "matar y tirar" por parte de agentes estatales.[23] Human Rights Watch ha documentado el ataque desproporcionado a comunidades étnicas marginadas en la provincia de Baluchistán, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado deficiencias sistémicas en las investigaciones y el debido proceso.[24] En tales entornos, la policía corre el riesgo de ser instrumentalizada como extensiones del control estatal en lugar de plataformas para la colaboración basada en derechos.

La experiencia de Nigeria con el Escuadrón Especial Anti-Robo (SARS) refuerza esta dinámica. Entre 2017 y 2020, las unidades del SARS estuvieron implicadas en tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, abusos que provocaron protestas #EndSARS a nivel nacional.[25] El intento posterior de reconstruir la confianza comunitaria ilustra lo difícil que se vuelve la reforma una vez que las instituciones policiales se asocian con la violencia sistémica. Incluso cuando se introducen reformas orientadas a la comunidad después de una crisis, la legitimidad profundamente dañada limita su eficacia.

Las relaciones comunidad-policía están fundamentalmente moldeadas por la legitimidad, que surge a través de un comportamiento institucional consistente a lo largo del tiempo. La equidad procesal, la moderación en el uso de la fuerza, la capacidad de responder a las preocupaciones de la comunidad y la rendición de cuentas por mala conducta influyen en si las comunidades consideran justificada la autoridad policial. En Nakuru, la confianza en las relaciones entre la policía y la comunidad suele ser incremental, condicional y reversible, moldeada por experiencias recientes y el comportamiento de los agentes individuales más que por una confianza institucional estable.[26] Estas dinámicas ponen de manifiesto que las relaciones entre la policía y la comunidad son fundamentalmente relacionales y contingentes, reflejando cuestiones más amplias de legitimidad, rendición de cuentas y el ejercicio cotidiano de la autoridad estatal. Cuando estas condiciones no existen, los esfuerzos de compromiso corren el riesgo de percibirse como simbólicos en lugar de sustantivos. Pueden producirse reuniones públicas, comités de enlace o actividades de divulgación, pero no necesariamente alteran la forma en que las comunidades experimentan la policía en la práctica. Esto crea una situación en la que el compromiso formal coexiste con una desconfianza persistente.

La policía comunitaria es un enfoque institucional para reconfigurar las relaciones entre la policía y la comunidad, centrado en la interacción estructurada, el intercambio de información y la capacidad de respuesta a las preocupaciones de seguridad definidas localmente. Yendo más allá de la aplicación reactiva, busca integrar la policía en contextos comunitarios y permitir una mayor influencia comunitaria sobre las prácticas policiales. ¿Cómo se reflejan estas prácticas en diferentes ciudades? Esta es una discusión a la que pasamos ahora.

Enfoque de gobernanza urbana—¿Qué hace la policía comunitaria en la ciudad?

La policía comunitaria establece vías de gobernanza y infraestructuras participativas en la gestión de la seguridad, aumentan la visibilidad policial y garantizan que los miembros de la comunidad sean más accesibles. Sin embargo, la implementación está condicionada por el nivel en que se ejerce la autoridad policial (municipal, estatal o nacional), lo que determina en qué medida las comunidades pueden tener influencia de manera realista sobre las decisiones policiales. En la ciudad de Butuan, la implementación de la policía comunitaria se expresa principalmente a través de actividades de patrulla, trabajo organizativo e interacción comunitaria, aumentando la visibilidad y colaboración policial.[27]

En Johannesburgo, la policía comunitaria funciona mediante múltiples canales. Esto abarca vías de colaboración comunitaria y subforos enfocados en empresas, seguridad privada, jóvenes, taxis y vendedores ambulantes, así como patrullas callejeras. Utilizan redes sociales y herramientas de comunicación como WhatsApp, la app Zello, programas de radio y materiales impresos.[28]

En Lamu y Nakuru, Kenia, la gobernanza de la policía comunitaria corresponde al comité de policía comunitaria.[29] En el estado de Kogi, Nigeria, la policía comunitaria se ha experimentado a través de grupos de seguridad vecinal y plataformas de diálogo multiactor.[30] Al mismo tiempo, se han implementado reuniones de patrulla por sector y asambleas comunitarias, prácticas de policía comunitaria orientadas a problemas, rutinas de patrulla (a pie y de noche), visitas puerta a puerta y vías de queja y denuncia en Munyega, Uganda; provincia de Sorsogon, Filipinas; distritos de Sheikhupura y Nankana Sahib, provincia de Punjab, Pakistán; Monrovia, Liberia; y el estado de Santa Catarina, Brasil.[31]

En Inglaterra y Gales, el programa Neighbourhood Policing Guarantee, adoptado como parte de la Safer Street Mission, define a los equipos de policía de barrio como las unidades básicas de seguridad local en cada zona, cada uno con agentes identificables y disponibles para contactar, responsables dedicados a la conducta antisocial, agentes de apoyo comunitario policial, agentes especiales, residentes y empresas cuyas voces determinarán las prioridades policiales locales.[32] Estos elementos están diseñados para aumentar la visibilidad, familiaridad y accesibilidad de la policía, y para orientar la labor policial de una aplicación reactiva hacia una resolución de problemas preventiva e informada localmente.

Desafíos y limitaciones de los programas de policía comunitaria

Resultados frente a impacto: la forma en que se supervisan y evalúan los programas de policía comunitaria a menudo revela una lógica administrativa más limitada. En la práctica, muchas iniciativas de policía comunitaria se evalúan utilizando indicadores de desempeño basados en productos, como el número de patrullajes realizados, reuniones convocadas, comités formados o capacitaciones impartidas.[33] La literatura de investigación recomienda cada vez más evaluar la policía comunitaria mediante métricas centradas en la legitimidad y sensibles a la rendición de cuentas. Estas incluyen encuestas independientes sobre confianza y justicia procesal.[34]

Territorialización, exclusión y vigilancia: La policía comunitaria puede facilitar la vigilancia local de los residentes no locales y crear divisiones entre barrios, lo que supone el riesgo de un trato injusto y discriminación basada en la identidad. En Kenia, la vigilancia institucionalizada y legalizada a nivel de barrio requiere que los residentes supervisen y reporten a la policía, a los ancianos locales, al jefe local y a los actores de la policía comunitaria sobre quienes viven a su alrededor, integrando las funciones de inteligencia dentro de las estructuras sociales locales. En áreas como Eastleigh, se utilizaron operaciones de seguridad y sistemas de notificación comunitaria para identificar y filtrar a residentes no locales, especialmente migrantes y refugiados somalíes, reforzando la territorialización de la seguridad y la vigilancia de percibidos forasteros.[35] Esto ha difuminado la línea entre la seguridad comunitaria y la vigilancia social, convirtiéndose la pertenencia local en un criterio informal para determinar la legitimidad de la presencia.

En Sudáfrica, la policía comunitaria y las estructuras de seguridad vecinal se han asociado con la exclusión y discriminación espacial, reforzando las fronteras entre personas de dentro y de fuera.[36] Los migrantes y extranjeros son frecuentemente tratados como amenazas para la seguridad y excluidos de la gobernanza local y de los procesos de toma de decisiones en seguridad, ilustrando cómo las estructuras policiales territorializadas pueden reproducir dinámicas excluyentes y discriminatorias. Dinámicas similares se han observado en Butuan, Filipinas, donde la policía adoptó medidas intensificadas de vigilancia y control, incluyendo inspecciones físicas, verificaciones de identidad, operaciones coordinadas de campo y controles en puestos de control, especialmente dirigidas a desplazados internos.[37] Si bien estas medidas se justificaron como necesarias para la seguridad, estas prácticas de carácter más coercitivo muestran cómo la policía comunitaria está integrada en instituciones policiales más amplias cuyos enfoques y prioridades pueden diferir. Las medidas justificadas como necesarias para la seguridad, cuando se aplican de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables, pueden intensificar las tensiones comunitarias y erosionar la confianza pública, demostrando cómo las prácticas policiales que priorizan la vigilancia y el control pueden minar los fundamentos relacionales necesarios para la confianza y la cooperación.

Límites a la obtención efectiva de inteligencia: Dentro de las ciudades, la policía comunitaria puede servir como un canal de información y un sistema de conocimiento, integral para recopilar información local sobre inseguridad y convertirla en conocimiento e inteligencia aplicables. Los problemas de seguridad mapeados en los barrios, las percepciones de los miembros de la comunidad, los puntos críticos, las redes sociales y la inteligencia informal se utilizan para informar y habilitar sistemas de alerta temprana, así como para apoyar la prevención proactiva del delito y la resolución de problemas. Por ejemplo, se ha comprobado que las mujeres en Bangladés son informantes más eficaces que los hombres, lo que proporciona información valiosa sobre diversos delitos y riesgos que se relacionan con el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo. Sin embargo, las mujeres han sido ignoradas, excluidas y subrepresentadas en puestos de liderazgo comunitario.[38] Esta exclusión se atribuyó a sistemas patriarcales arraigados, barreras culturales, el hecho de que Bangladesh sea predominantemente una nación de mayoría musulmana, menor empoderamiento económico, conocimiento limitado de los foros de policía comunitaria entre las mujeres de la comunidad y baja motivación para asumir roles de liderazgo en el voluntariado.

En Lamu, Kenia, todavía existe desconfianza entre los agentes de policía y los miembros de la comunidad, lo que lleva a una reducción en la denuncia de delitos y el intercambio de información con la policía por miedo a represalias y revictimización. Miembros de la comunidad y de los comités de policía comunitaria han acusado a agentes de policía de divulgar información que se les confió para la inteligencia policial. Además, como en Bangladés, se citaron factores socioculturales como barreras para la denuncia de delitos. Lamu tiene una comunidad musulmana muy unida cuyas normas socioculturales les impiden denunciar incidentes a los agentes de policía, ya que creen en la eficacia de los mecanismos tradicionales de resolución de disputas.

Carencias de recursos: En Johannesburgo, se observaron desafíos con iniciativas orientadas a la comunidad policial, pero variaron según las zonas de asentamiento. El patrullaje callejero era complicado en asentamientos informales sin carreteras adecuadas ni alumbrado público, y donde las viviendas estaban construidas tan juntas unas de otras. También se citaron desafíos de recursos limitados, incluidos recursos humanos y vehículos policiales.[39] Asimismo, un estudio realizado en el Sur Global, que abarcó Brasil, Colombia, Liberia, Pakistán, Filipinas y Uganda, encontró una implementación desigual e incompleta de prácticas de policía comunitaria. Además, se observó que había una falta de apoyo sostenido por parte del liderazgo policial, una rotación frecuente de liderazgo y agentes, y recursos insuficientes para implementar estrategias de policía comunitaria de forma sostenible.[40]

Limitaciones operativas: En Río de Janeiro, la supervivencia del programa UPP se vio afectada por dificultades de coordinación entre las autoridades estatales relevantes, miembros de la comunidad y otros socios; la falta de alianzas permanentes; y las constantes amenazas de discontinuidad. Como señalan Ribeiro y Vilarouca, el programa UPP no cambió los problemas que pretendía abordar, ya que la policía no mejoró las relaciones entre la policía y la comunidad. Persistieron los casos de brutalidad policial excesiva y abusos contra jóvenes negros y pardos (mestizos o multiétnicos), y se observó la falta de equidad procesal al registrarse prácticas policiales fuera de los parámetros esperados.

En América Latina y el Caribe, el policiamiento comunitario se ha asociado con la disminución de homicidios en Belo Horizonte, Brasil, así como con éxitos en algunas ciudades colombianas en las intervenciones de no agresión y desarme. Sin embargo, se han identificado obstáculos como la violencia cultural y la desorganización social, que causan altas tasas de criminalidad y contribuyen al fracaso de las iniciativas de policía comunitaria en la región.[41]

Ausencia de neutralidad: Los marcos de policía comunitaria pueden reproducir desigualdades existentes en la legitimidad policial. Por ejemplo, en la Ciudad de Nueva York, un estudio de RAND que investigó el impacto del marco de policía vecinal del departamento de policía encontró que los encuestados que vivían en áreas con menor violencia reportaron actitudes más positivas hacia la policía en sus comunidades que aquellos que residían en áreas con mayor violencia. El estudio reveló que en los vecindarios con altos índices de delitos violentos, la mayoría de los residentes informó que los agentes de policía no abordaban los problemas relacionados con las personas de su vecindario, no creían que se pudiera confiar en la policía y sentían que los policías permitían que los prejuicios raciales afectaran sus respuestas. Estos casos plantean una preocupación política más amplia: cuando la policía ya se percibe como justa y eficaz, la participación en las relaciones puede fortalecer la confianza. Sin embargo, cuando la policía se percibe como coercitiva o discriminatoria, el mismo marco puede tener un impacto limitado a menos que vaya acompañado de cambios sustantivos en las prácticas de aplicación.

Al igual que en los barrios de Nueva York con altos índices de violencia, las estructuras de participación comunitaria en Nakuru, Kenia, operan en entornos donde la presencia policial suele asociarse con el cumplimiento de la ley y el control, más que con la protección. En tales condiciones, los marcos de la policía comunitaria por sí solos probablemente no transformarán las relaciones entre la policía y la comunidad a menos que vayan acompañados de cambios creíbles en el comportamiento policial, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta. Esto refuerza el punto más amplio de que la policía comunitaria no opera en un terreno institucional neutral; sus efectos están mediados por los niveles preexistentes de confianza, los patrones de conducta policial y las condiciones estructurales que determinan cómo se experimenta la autoridad policial.

En conjunto, estos casos revelan un patrón más amplio: donde persisten prácticas policiales coercitivas, la impunidad y la represión política, los esfuerzos por mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad pueden ser instrumentalizados para ampliar la vigilancia y el control, en lugar de generar confianza. Los mecanismos de participación presentados como participativos o basados en asociaciones pueden funcionar menos como espacios para un diálogo genuino y la

coproducción de la seguridad y más como canales a través de los cuales se normaliza la autoridad estatal y se supervisa la disidencia. En tales contextos, las iniciativas para fortalecer las relaciones entre la policía y la comunidad corren el riesgo de convertirse en gestos simbólicos que legitiman la gobernanza securitizada en lugar de transformarla. Esto subraya que, a veces, la calidad y los resultados de las relaciones entre la policía y la comunidad pueden reproducir, en lugar de resolver, los factores subyacentes de la desconfianza.

Recomendaciones y conclusión

Los casos comparativos presentados en este capítulo de Brasil, Kenia, Nigeria, Pakistán, Sudáfrica, Filipinas y Estados Unidos muestran que las relaciones entre la policía y la comunidad siguen siendo frágiles, condicionales y moldeadas por las experiencias cotidianas de la labor policial. Las iniciativas de policía comunitaria pueden facilitar la comunicación, mejorar los flujos de información y producir mejoras localizadas en seguridad y cooperación. Sin embargo, también pueden ser socavadas por prácticas coercitivas, una rendición de cuentas débil y la instrumentalización política de la policía. En algunos casos, las estructuras de policía comunitaria territorializadas amplían la visibilidad estatal en las comunidades y facilitan la vigilancia y el control social, especialmente de poblaciones racializadas, migrantes o económicamente marginadas. El resultado es una brecha creciente entre la promesa de la policía comunitaria como vehículo para la construcción de confianza y su uso práctico como mecanismo de vigilancia y control. El reto central para los responsables políticos urbanos no es simplemente cómo ampliar los programas de policía comunitaria, sino cómo proteger su integridad democrática en contextos cada vez más autoritarios.

A lo largo de las diversas experiencias urbanas revisadas en este capítulo, desde Nairobi hasta Johannesburgo y Río de Janeiro, surgen varios principios comunes que las ciudades deben tener en cuenta en las políticas, la planificación y la implementación de enfoques de policía comunitaria para mejorar las relaciones policía-comunidad.

La rendición de cuentas debe tratarse como la base de la policía comunitaria: ninguna cantidad de compromiso comunitario puede compensar una policía abusiva o irresponsable. Las ciudades que han intentado promover la policía comunitaria mientras ignoran la mala conducta policial han visto cómo la confianza se erosiona de forma constante. Johannesburgo ofrece un ejemplo claro: a pesar de la existencia de foros policiales comunitarios y mecanismos estructurados de participación, las persistentes acusaciones de corrupción y las respuestas contundentes del Servicio de Policía Sudafricano han minado la confianza pública en estos foros. De manera similar, en Nairobi y otras ciudades kenianas, el marco de la policía comunitaria coexiste con ejecuciones extrajudiciales documentadas y desapariciones forzadas. En tales contextos, las reuniones comunitarias y los comités vecinales corren el riesgo de convertirse en ejercicios simbólicos en lugar de asociaciones genuinas. Las personas esperan protección sin daño, equidad sin discriminación y consecuencias ante abusos de autoridad policial. Sin estos, la policía comunitaria no puede funcionar de forma creíble.

Una policía comunitaria eficaz requiere una verdadera propiedad y autonomía comunitaria: La participación no puede ser significativa si está estrictamente controlada por las instituciones policiales. Las UPP de Río de Janeiro ofrecen una lección de advertencia: aunque se presentaron como iniciativas orientadas a la comunidad, a menudo fueron percibidas por los residentes como proyectos militarizados de control territorial. En cambio, experiencias más exitosas, como los foros de seguridad vecinal en Belo Horizonte y Porto Alegre, Brasil, y en Monrovia, Liberia, han permitido a las comunidades establecer prioridades, liderar iniciativas locales y exigir responsabilidades a la policía. Por tanto, las ciudades que buscan revitalizar la policía comunitaria deberían otorgar reconocimiento legal y protección a los foros de seguridad comunitaria, descentralizar la toma de decisiones y asegurar que las reuniones y estructuras no estén dominadas por las élites políticas locales.

Las ciudades deben adoptar una gobernanza transparente y ética de la información: Los objetivos de la policía comunitaria, como la resolución de problemas, la alerta temprana y la prevención del delito, dependen del intercambio voluntario de información entre los residentes y la policía. Sin embargo, en muchos entornos, los canales de comunicación se ven socavados por la desconfianza, el temor a represalias y las jerarquías sociales arraigadas. Esto provoca que la información se comparta o se retenga selectivamente, lo que limita la capacidad de la policía para responder eficazmente a las preocupaciones de seguridad locales. Lo más importante es que la confianza suele preceder al flujo de información, en vez de surgir a partir de él. Por lo tanto, las autoridades urbanas deberían desarrollar normas claras y públicamente articuladas que regulen la recopilación, el almacenamiento y el uso de la información proporcionada por la comunidad.

Los foros comunitarios no deben ser reutilizados como plataformas encubiertas para la recopilación de inteligencia. Son esenciales protecciones sólidas para denunciantes e informantes, junto con sanciones para los agentes que comprometan la confidencialidad. La gobernanza ética de la información no es solo una salvaguardia técnica, es una condición previa para mantener la cooperación voluntaria en entornos donde la desconfianza está históricamente fundamentada.

Las ciudades deben invertir en la policía relacional en lugar de simplemente crear nuevas estructuras: muchos gobiernos se han centrado en establecer comités, líneas directas y canales de reporte sin abordar las relaciones cotidianas que hacen que estos mecanismos sean significativos. La confianza no crece por la cantidad de reuniones realizadas, sino por interacciones diarias constantes, justas y respetuosas. Por ello, las reformas prácticas deben dar prioridad a la continuidad de los agentes de barrio, la formación en mediación y resolución de conflictos, y métricas de desempeño que valoren la creación de confianza sobre el número de arrestos.

La policía comunitaria debe concebirse como parte de un sistema integral de gobernanza urbana: la seguridad en las ciudades está influida tanto por la iluminación, la vivienda, el transporte, el empleo juvenil y los servicios sociales como por las patrullas policiales. Las experiencias de ciudades como Butuan en Filipinas y Sargodha en Pakistán demuestran que la policía comunitaria logra mejores resultados cuando se integra con programas sociales y la resolución de problemas de manera interinstitucional. Por lo tanto, los urbanistas, los servicios sociales, las escuelas y las agencias de salud deben ser tratados como socios en la seguridad comunitaria, y no como actores periféricos.

Los enfoques deben adaptarse a las realidades de los asentamientos informales y barrios marginados: muchos modelos de policía comunitaria importados del Norte Global asumen calles ordenadas, iluminación fiable y direcciones estables, condiciones que no existen en gran parte de Johannesburgo, Nairobi, Lagos y ciudades similares. Medidas de seguridad más flexibles y lideradas por la comunidad que funcionen con las estructuras locales existentes—como los consejos de ancianos, los grupos de mujeres y las redes juveniles—probablemente sean más eficaces que las plantillas estandarizadas.

Las ciudades deben garantizar que la policía comunitaria sea genuinamente inclusiva y protectora de los grupos vulnerables: Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y las minorías raciales y étnicas son frecuentemente los más afectados tanto por el crimen como por los abusos policiales. Sin embargo, a menudo están poco representados en foros de seguridad. Como muestra este capítulo, las barreras culturales y de género pueden limitar la participación de las mujeres. Las autoridades urbanas deberían diseñar mecanismos de participación que amplifiquen deliberadamente las voces marginadas y creen vías seguras de denuncia para las víctimas de mala conducta policial.

Las ciudades deben replantearse cómo miden el éxito: demasiados programas de policía comunitaria se evalúan contando reuniones, patrullas o comités formados. Estos indicadores revelan poco sobre si los residentes se sienten más seguros o más respetados. La evaluación eficaz debería centrarse en los resultados más que en las salidas, incluyendo si los residentes se sienten más seguros, si confían y se relacionan con la policía, y si las prioridades de la comunidad se reflejan en las prácticas policiales. Al adoptar marcos de evaluación que capturen las dimensiones relacionales y participativas, las ciudades pueden comprender mejor qué funciona, adaptar los programas a contextos locales y garantizar que la policía comunitaria cumpla su promesa de construir tanto seguridad como confianza.

En conjunto, estos principios apuntan a una conclusión clara. La policía comunitaria solo puede funcionar cuando se cumplen ciertas condiciones mínimas: respeto a los derechos humanos, protección del espacio cívico, supervisión independiente y auténtica autonomía comunitaria. Cuando estas bases están ausentes, como se observa en varias de las ciudades analizadas, la expansión de la policía comunitaria puede legitimar inadvertidamente una gobernanza coercitiva en lugar de desafiarla.

La lección para los responsables políticos es que la seguridad urbana en la próxima década dependerá de si las ciudades eligen gobernar mediante la confianza o el miedo. Las recomendaciones descritas anteriormente ofrecen vías prácticas para asegurar que la policía comunitaria se mantenga del lado de la confianza.

Notas al pie

1 Freedom House. Freedom in the World 2025: The Uphill Battle to Safeguard Rights - World. Freedom House, 2025. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-03/FITW_World2025digitalN.pdf.

2 Mwai, Peter y Richard Irvine-Brown. "How Tanzania Police Crushed Election Protests with Lethal Force," 17 de noviembre de 2025. https://www.bbc.com/news/articles/c3vn4rlqd52o.

3 Campaign Zero. Mapping Police Violence: 2024 Was the Deadliest Year for Police Violence. Informe de fin de año. Campaign Zero, 2025. https://campaignzero.org/research/mapping-police-violence-2024-was-the-deadliest-year-for-police-violence/.

4 Oliver, W. M. "The Third Generation of Community Policing: Moving Through Innovation, Diffusion, and Institutionalization". *Police Quarterly* 3, No. 4 (2000): 367–388.

5 Republic ACT No. 6975 – An Act Establishing the Philippines National Police under a Reorganized Department of the Interior and Local Government, and for other Purposes, Supreme Court E-Library, https://elibrary.judiciary.gov.ph/thebookshelf/showdocs/2/21922.

6 South African Police Service Act, 1995, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act68of1995.pdf.

7 National Police Service Act - Kenya Law, 2011, https://new.kenyalaw.org/akn/ke/act/2011/11a/eng@2023-09-15.

8 Ruteere, Mutuma y Marie-Emmanuelle Pommerolle". Democratizing Security or Decentralizing Repression? The Ambiguities of Community Policing in Kenya." African Affairs 102, n.º 409 (2003): 587–604.https://gsdrc.org/document-library/democratizing-security-or-decentralizing-repression-the-ambiguities-of-community-policing-in-kenya/.

9 Dias Felix, Annabelle y Tina Hilgers. "Community Oriented Policing Theory and Practice: Global Policy Diffusion or Local Appropriation?". Policing and Society 5 (junio de 2020): 1–9. https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1776280.

10 Brogden, Michael y Preeti Nijhar. *Community Policing. National and International Models and Approaches*. Willan Publishing, 2005; Steinberg, J., Crime Prevention Goes Abroad: Policy Transfer and Policing in Post-Apartheid South Africa. *Theoretical Criminology* 15, nº 4 (2011): 349–364.

11 Brogden, Michael. "Commentary: Community Policing: A Panacea from the West". African Affairs 103, n.º 413 (octubre de 2004): 635-649.

12 Ruteere y Pommerole, "Democratizing Security," 602-603.

13 Den Heyer, Garth. Reseña de The End of Policing, de A. Vitale. In Policing: A Journal of Policy and Practice 14, n.º 2 (2020): 561–62. https://doi.org/10.1093/police/pay019.

14 Anderson, David y David Killingray, eds. *Policing the Empire: Government, Authority and Control, 1830–1940*. Manchester University Press, 1991.

15 Fassin, Didier. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Polity Press, 2013.

16 Mwanza, Martín Mwaka. "Barriers to Effective Community Policing: A Case Study of Kizingitini in Lamu County, Kenya". African Quarterly Social Science Review (Kenya) 2, nº. 4 (2025): 442–54. https://www.researchgate.net/publication/397607027_Barriers_to_effective_community_policing_A_case_study_of_Kizingitini_in_Lamu_County_Kenya.; Arefin, Md Nazmul y Khandaker Farzana Rahman. "Community Policing in Preventing Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism in Bangladesh". Policing: A Journal of Policy and Practice 20 (enero de 2026): paaf070.https://doi.org/10.1093/police/paaf070.

17 Mutahi, Patrick, Kristine Höglund y Emma Elfversson. "Policing and Citizen Trust in Kenya: How Community Policing Shapes Local Trust-Building and Collaboration". African Affairs 123, nº 492 (2024): 303–28. https://doi.org/10.1093/afraf/adae018.

18 Mangai, Mary S., Tyanai Masiya y Galaletsang Masemola. "Engaging Communities as Partners: Policing Strategies in Johannesburg". Safer Communities 23, nº 1 (2024): 86–102. https://doi.org/10.1108/SC-04-2023-0012.

19 Magaloni, Beatriz, Edgar Franco-Vivanco y Vanessa Melo. "Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro". American Political Science Review 114, n.º 2 (2020): 552–72. https://doi.org/10.1017/S0003055419000856.

20 Ribeiro, Ludmila, y Márcio Grijó Vilarouca, "Ruim Com Ela, Pior Sem Ela: O Desejo de Continuidade das UPPs para além das Olimpíadas". Revista de Administración Pública 52, n.º 6 (2018): 1155–78, https://doi.org/10.1590/0034-761220170288.

21 Ribeiro y Vilarouca, "'Ruim com ela, pior sem ela.'"

22 Carbonari, Flavia, A. Wilman y R. Sérgio de Lima. "Learning from Latin America: Policy Trends of Crime Decline in 10 Cities Across the Region". Documento de contexto. *Ending Violence in Childhood Global Report 2017*. Know Violence in Childhood, 2017.

23 Safdar, Sana, Abdul Aziz, Malik Kaleem Ullah y Aiman Nawaz. "Assessing the Effectiveness of Community Policing in Enhancing Public Trust and Safety: A Case Study of Sargodha Region". Journal of Social Sciences Research & Policy (Pakistan) 3, nº 4 (2025): 622–26.https://jssrp.org.pk/index.php/jssrp/article/view/237.

24 Office of the High Commissioner for Human Rights. Acusación General 131ª Sesión (18/09/2023-27/09/2023) Pakistán. Acusación general. 2023. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/disappearances/allegations/Pakistan-WGEID-131-GA.pdf.

25 Amnesty International. "Nigeria: Time to End Impunity: Torture and Other Human Rights Violations by Special Anti-Robbery Squad (SARS)". Amnesty International, 26 de junio de 2020. https://www.amnesty.org/en/documents/afr44/9505/2020/en/.

26 Mutahi et al., "Policing and Citizen Trust".

27 Alonzo, Gian Venci Tamayo. "Assessing the Implementation of Police Community-Oriented Policing in Barangay Ong-Yiu, Butuan City, Philippines". *Pantao (International Journal of the Humanities and Social Sciences)* (Philippines) 4, nº. 4 (2025): 14. https://www.researchgate.net/publication/398856990_Assessing_the_implementation_of_Police_Community-Oriented_Policing_in_Barangay_Ong-Yiu_Butuan_City_Philippines.

28 Dlamini, Siyanda. "Evaluating Community Police Forums (CPFs) in South Africa: The Role of Civilian Oversight as a Crucial Tool". Cogent Social Sciences 11, n.º 1 (2025): 13. https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2505126.

29 Mutahi et al., "Policing and Citizen Trust"; Mwanza, "Barriers to Effective Community Policing".

30 Miller, Dantawaye Gajere. "Community-Based Policing Strategies for Promoting Development and Stability in Kogi State". African Journal of Stability and Development 17, n.º 2 (2025): 814–28. https://doi.org/10.53982/ajsd.2025.1702.01-j.

31 Blair, Graeme, Jeremy M. Weinstein, Fotini Christia, Eric Arias, Emile Badran, Robert A. Blair, Ali Cheema, et al. "Does Community Policing Build Trust in Police and Reduce Crime?" Science 374, n.º 6571 (2021). https://doi.org/10.1126/science.abd3446.

32 National Police Chiefs' Council, "Neighbourhood Policing Guarantee". National Police Chiefs' Council, 2025. https://www.npcc.police.uk/our-work/work-of-npcc-committees/local-policing-coordination-committee/neighbourhood-policing-guarantee/.

33 Gill, C., David Weisburd, Cody W. Telep, Zoe Vitter y Trevor Bennett. Community-Oriented Policing to Reduce Crime, Disorder and Fear and Increase Satisfaction and Legitimacy Among Citizens: A Systematic Review. *Journal of Experimental Criminology* 10 (2 de agosto de 2014): 399–428.

34 Bradford, Ben, Aziz Huq, Jonathan Jackson y Benjamin Roberts. "What Price Fairness When Security Is At Stake? Police Legitimacy in South Africa," Regulation & Governance 8, nº 2 (junio de 2014): 246-268.

35 Wairuri, K. "Operation Sanitize Eastleigh" Rethinking Interventions to Counter Violent Extremism". In *Confronting Violent Extremism in Kenya. Debates, ideas y desafíos, ed.* Mutuma Ruteere y Patrick Mutahi (2018).

36 Bénit-Gbaffou, C., S. Didier y M. Morange. "Communities, the Private Sector, and the State: Contested Forms of Security Governance in Cape Town and Johannesburg". Urban Affairs Review 43, nº 5 (2018): 691-717. https://doi.org/10.1177/1078087407309223.

37 Alonzo, "Assessing the Implementation," 14.

38 Arefin y Rahman, "Community Policing".

39 Quintal, Genevieve. "South Africa: Police's Heavy Handedness and Intimidation During Protest Intolerable". Amnesty International, 8 de marzo de 2024. https://amnesty.org.za/south-africa-polices-heavy-handedness-and-intimidation-during-protest-intolerable/.

40 Blair et al., "Does Community Policing Build Trust?"

41 Dias Felix y Hilgers, "Community Oriented Policing Theory and Practice".

42 RAND. "RAND Corporation Community Survey" Departamento de Policía de Nueva York, 2022. https://www.nyc.gov/site/nypd/stats/research/neighborhood-policing-study-community-survey.page.

Acerca del autor

Patrick Mutahi

Patrick Mutahi es un investigador keniano que trabaja en la intersección de la seguridad, los derechos humanos y la gobernanza, con experiencia especializada en la labor policial y la gobernanza del sector de la seguridad. Su trabajo combina la investigación académica, la participación en políticas públicas y el desarrollo de programas prácticos, con un fuerte enfoque en traducir la evidencia en cambios en políticas e instituciones.





> La urbanización depredadora es la acción sostenida de grupos organizados para apropiarse de tierras, desalojar (o amenazar) a residentes, confiscar casas, construir ilegalmente o corromper procesos de planificación en las ciudades mediante el uso o la amenaza de violencia.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 7

URBANIZACIÓN DEPREDADORA

TERRENOS URBANOS Y VIVIENDAS COMO OBJETIVOS PARA GRUPOS ARMADOS Y MAFIAS

Por Antônio Sampaio

La urbanización es una poderosa tendencia global que afecta a las sociedades de formas que aún están infravaloradas por los gobiernos, los profesionales del desarrollo y el público en general. La expansión urbana hacia tierras periféricas y la creciente demanda de suelo y vivienda dentro de las ciudades conducen a una mayor competencia, con consecuencias potencialmente desestabilizadoras y violentas para los estados, la población y el clima.

El área urbana global se ha ido expandiendo de forma constante, y no siempre de la manera que la gente espera, como por ejemplo alrededor de las grandes ciudades. La superficie global de las ciudades y las "áreas semidensas" (áreas circundantes o suburbanas)[1] se duplicó entre 1975 y 2020.[2] El crecimiento de las áreas urbanas tiende a ser particularmente rápido en los países de bajos ingresos que no están suficientemente preparados ni cuentan con recursos para enfrentar presiones adicionales sobre la gestión de la tierra y la vivienda; UN-Habitat estima que la superficie urbana en estos países más que se duplicará entre 2020 y 2070.[3] Esta creciente demanda (y ocupación—formal o informal—) de suelo urbano también está transformando las zonas rurales. Por ejemplo, un estudio global sobre tierras de cultivo realizado entre 2003 y 2019 mostró que la construcción de viviendas, industrias e infraestructuras fue la segunda causa más importante de la pérdida de tierras de cultivo a nivel mundial, responsable del 16 por ciento de la pérdida total. La expansión urbana representó el 35 por ciento de la pérdida de tierras de cultivo en el sur de Asia.[4]

El cambio climático aumenta la presión sobre los mercados urbanos de suelo y vivienda, ya que uno de sus efectos más documentados es llevar a las poblaciones rurales a migrar a las ciudades cuando sus estilos de vida agrícolas se ven alterados por sequías, inundaciones o tormentas.[5]

El crecimiento de la población urbana en medio de sistemas de tenencia de la tierra mal gestionados conduce a una mayor competencia, especulación con los precios y grave escasez de viviendas, convirtiendo la urbanización en una fuente de tensiones intercomunitarias y delincuencia en lugar de un motor de desarrollo. En países en conflicto armado, la toma de tierras y viviendas por parte de grupos armados es una fuente de ingresos y una herramienta para fortalecer el control político sobre ciudades y civiles. Este fue el caso del Estado Islámico durante su control de varias ciudades iraquíes y sirias entre 2013 y 2017, con la confiscación de bienes desempeñando un papel importante en la financiación y recompensa de sus combatientes como botín.[6] Tras los conflictos armados, la incapacidad —o la falta de voluntad— de los gobiernos para abordar disputas territoriales puede tener efectos en cascada en otros ámbitos políticos y de construcción de la paz, como la reconciliación, la violencia electoral y los agravios que avivan el fuego de un conflicto renovado.

Un tipo de conflicto relacionado —aunque de menor intensidad— está vinculado a tensiones intercomunales que surgen a medida que las ciudades se expanden rápidamente y se ponen en duda las reclamaciones tradicionales o la tenencia informal sobre la tierra de las comunidades.[7] En zonas con divisiones étnicas o sociales preexistentes, esto puede llevar a grupos afectados a buscar milicias o bandas para protección, como en Nairobi, donde las quejas entre terratenientes y arrendatarios por líneas étnicas han llevado a la implicación de bandas organizadas violentas como los Mungiki, un grupo que surgió como una milicia juvenil y luego se transformó más en una banda criminal violenta.[8] El crimen organizado en bienes raíces, construcción ilegal, apropiaciones urbanas y corrupción son problemas aún más extendidos. Como veremos en este capítulo, este tipo de delitos es una fuente importante de inseguridad incluso en algunas de las democracias más grandes del mundo, como Brasil y Kenia.

El impacto de estas dinámicas urbanas de la tierra en las comunidades va acompañado de comportamientos autoritarios locales de mafias y actores violentos, que imponen normas y asfixian a la sociedad civil en las zonas que ocupan. Vastas áreas urbanas, incluso dentro de grandes ciudades de países democráticos, tienen poblaciones cuyas reclamaciones sobre viviendas y tierras están ligadas a mafias, bandas o milicias que imponen condiciones explotadoras y amenazan con desalojar o obligar a los residentes a depender de sus servicios y seguridad (a menudo deficientes).

La mayoría de los casos de este capítulo encajan dentro de estos tres grandes tipos de grupos armados: bandas, mafias y milicias. Las definiciones de estos diferentes grupos varían, pero en términos generales el capítulo considera lo siguiente: las bandas y mafias son ambas organizaciones criminales, pero estas últimas tienden a ser menos visibles y operan entre bastidores con contactos corruptos entre políticos y agencias estatales, mientras que las bandas tienden a tener una presencia más visible con armas y venta local de drogas ilegales. El término "milicia" contiene muchas definiciones diferentes, desde fuerzas auxiliares vinculadas a ejércitos estatales regulares hasta fuerzas de defensa locales.[9] Aquí, el término se refiere a grupos armados no estatales que afirman proteger a una determinada comunidad o luchar en nombre de un grupo, como un grupo étnico, clan o partido político.

Hacia un marco conceptual común: urbanización depredadora

Mafias, bandas y milicias son frecuentes en los informes mediáticos sobre violencia urbana, y una pequeña pero creciente comunidad de expertos en violencia urbana también ha dedicado cierta atención a los problemas de tierra y vivienda. Pero quizá porque el término "tierra" tiende a evocar cuestiones rurales y agrícolas, el papel de los grupos armados en la apropiación o explotación de tierras se ha estudiado con mayor frecuencia en contextos rurales que urbanos.[10] La vasta base de evidencia disponible sobre la "fiebre global de la tierra"—adquisiciones a gran escala de tierras con fines comerciales en agricultura, minería o turismo—[11] ha sido en gran medida ciega ante el hecho de que las inversiones a gran escala en tierras suelen impulsar la urbanización, o, quizás aún más problemático, la urbanización misma se produce a expensas del entorno verde o agrícola de las ciudades.[12]

Cuando se documentan actores depredadores como milicias, bandas o mafias en terrenos urbanos y viviendas, también hay confusión sobre cómo llamar al problema. Un autor ha señalado que los medios de la India retratan un país acosado por mafias de tierras y de arena, pero argumenta que estos grupos son "menos organizaciones criminales que redes informales de élites públicas y privadas que emplean la coerción para capturar rentas de la tierra".[13] Un debate similar ocurre en Brasil, donde los grupos armados que ocupan agresivamente tierras urbanas son ampliamente llamados milicias porque el periodista de investigación que primero lo reportó consideró que ese era el término que mejor describía sus vínculos paramilitares con las fuerzas policiales militares de Río de Janeiro.[14] ¿Cómo denominar este problema, y acaso es un problema coherente?

Este capítulo ha estado motivado por esta confusión: la sensación de que, a pesar de la abundante evidencia de las estrategias violentas de actores armados para adquirir tierras urbanas o construir áreas urbanas, el mundo académico y político carece de un lenguaje común para debatirlo y abordarlo. Una confusión igualmente importante se relaciona con las respuestas políticas, ya que las comunidades políticas no siempre tienen claro quién es responsable, si es que alguno, de prevenir o abordar el conflicto y la delincuencia en torno a las zonas urbanas.

Esta ambigüedad política expone aún más a las comunidades urbanas a violaciones de derechos humanos, amenazas y violencia real por parte de grupos armados. También ocurre en un momento de mayores presiones vinculadas a las tendencias globales discutidas en este compendio. El cambio climático tiene el impacto más directo y urgente, especialmente a través de procesos como el aumento del nivel del mar y la interrupción de los medios de vida rurales, provocando migración o desplazamiento, ya sea intraurbano o de zonas rurales a urbanas. C40, una red urbana centrada en el cambio climático, estimó que 8 millones de personas se trasladarán a 10 de sus ciudades miembros para 2050 debido al cambio climático.[15] Esta tendencia ya está en marcha: En Bangladés, los cambios climáticos y el aumento de las tormentas han llevado a muchos residentes rurales a migrar, ya sea temporal o permanentemente, a grandes ciudades como Daca, donde se encuentran en situaciones de esclavitud moderna, muchas mujeres son obligadas a ejercer la prostitución y casi todos los migrantes de bajos ingresos viven en alojamientos precarios.[16] Por otro lado, el voraz apetito por el suelo urbano también impulsa el cambio climático, ya que los expertos advierten que "a nivel mundial, la expansión del suelo urbano es uno de los principales impulsores de la pérdida de hábitat y biodiversidad", mientras que "el papel de la urbanización en la crisis climática está siendo pasado por alto".[17]

La vinculación entre el tema del suelo urbano y el autoritarismo también es impactante. La controversia política ha estado en el centro de muchas ciudades europeas y norteamericanas en lo que respecta a la acogida de migrantes y refugiados extranjeros. Las grandes ciudades con una presencia prolongada de negocios internacionales, turismo y comercio suelen tener posturas más liberales respecto a los inmigrantes que los gobiernos nacionales, lo que genera tensiones. Esto ha llevado a que el gobierno federal de EE. UU. tome medidas consideradas autoritarias por muchos residentes urbanos, tales como el despliegue de tropas de la Guardia Nacional y amenazas de recortar fondos a las

ciudades que no cooperan con operativos federales contra la inmigración.[18] En el Reino Unido, ciudades como Londres han prosperado principalmente gracias a su papel como centros globales de negocios, turismo y una fuerza laboral diversa proveniente de todo el mundo, pero los partidos de derecha han incrementado significativamente su apoyo electoral en zonas menos liberales del país. El discurso antiinmigración afecta a los refugiados en alojamientos temporales, quienes han sido amenazados y a veces atacados físicamente. Esto muestra cómo la vivienda y la tierra pueden estar emocionalmente—y violentamente—ligadas a narrativas de pertenencia nativista y exclusión de ciertos grupos, que a menudo surgen fuera de los grandes centros liberales pero afectan a quienes viven allí.[19] Estas visiones antiliberales de los espacios urbanos como exclusivos para ciertos grupos según el estatus migratorio son una contradicción histórica, ya que las ciudades—desde los primeros centros mesopotámicos hasta múltiples municipios actuales de EE. UU.—han sido moldeadas por flujos poblacionales externos. La narrativa antiinmigración llega en un momento en que los inmigrantes y los residentes de bajos ingresos también se ven afectados por oleadas de gentrificación que favorecen a las élites económicas y generan presiones para reubicarse. Estas tendencias globales corren el riesgo de imponer una visión divisiva del espacio urbano que entra en conflicto con el papel de las grandes ciudades como puntos de encuentro y centros cosmopolitas.

En los contextos del Sur global, las comunidades urbanas afectadas por los grupos armados analizados en este capítulo afrontan otro tipo de autoritarismo: pandillas o milicias que ejercen control sobre servicios vitales (agua, electricidad, tierra) y establecen normas sobre comunidades locales—usualmente de bajos ingresos. Este poder local alcanzado por grupos armados no estatales ha sido documentado metódicamente por académicos en América Latina centrados en la gobernanza criminal, que es la imposición de normas sobre las comunidades urbanas por grupos criminales.[20] La urbanista Diane Davis ha descrito un patrón de "soberanía fragmentada" en las ciudades, con grupos armados no estatales formando "redes alternativas de coerción, lealtad y reciprocidad" que desafían a la organización política tradicional centrada en el Estado.[21] Es esta forma local de autoritarismo la que discutimos aquí.

Este capítulo tiene como objetivo conectar los relatos y debates políticos sobre la explotación violenta del suelo urbano y la vivienda que ocurren en ciudades específicas, e integrarlos en una discusión pública. Aunque soy consciente de que añadir un nuevo concepto puede resultar complicado para funcionarios municipales ocupados y otros responsables políticos, es fundamental simplificar el lenguaje en torno a estas prácticas violentas para que se pueda recopilar evidencia de manera sistemática y las respuestas puedan discutirse entre ciudades, países y regiones. Este capítulo sostiene que grupos como las milicias de Brasil, las mafias de la tierra de India e Italia, el Estado Islámico en Mosul y las milicias o pandillas étnicas en Nairobi, aunque muy diferentes en muchos de sus objetivos y prácticas, llevan a cabo una categoría específica de acción cuando se trata de explotar terrenos urbanos y viviendas de manera que perjudican deliberadamente a las comunidades—incluyendo amenazas, desahucios, uso de la corrupción para apropiarse de tierras públicas o privadas y confiscación arbitraria de propiedades.

Propongo llamar a este comportamiento de grupos armados y actores corruptos urbanización depredadora, lo que transmite el uso deliberado o la amenaza de violencia (coacción) para moldear las prácticas urbanas de suelo y vivienda de manera explotadora que dañan a las comunidades. Este fenómeno está claramente separado de las acciones impulsadas por la comunidad para establecerse en espacios urbanos desocupados, por ejemplo, ocupar o construir informalmente en periferias o barrios marginales debido a la falta de vivienda entre los pobres.

Defino la urbanización depredadora como la acción sostenida de grupos organizados para apropiarse de tierras, desalojar (o amenazar) a los residentes, confiscar casas, construir ilegalmente o corromper procesos de planificación en las ciudades mediante el uso o la amenaza de violencia. El uso de la palabra "sostenido" restringe la definición a casos de acción repetida o sistemática durante un periodo de tiempo, en lugar de episodios puntuales. La definición también se refiere a las acciones de "grupos organizados", lo que separa este fenómeno de disputas entre individuos que luchan por la propiedad. Esto incluye las acciones de gobiernos, como el régimen de Bashar al-Assad en Siria, ya depuesto, y sus políticas de tierras y vivienda que castigaron a grupos considerados afines a los grupos armados opositores.[22]

Comenzando con esta importante aclaración sobre por qué necesitamos agrupar ciertos desafíos urbanos relacionados con la tierra en un concepto favorable a las políticas, el capítulo avanzará de la siguiente manera: La primera parte repasa la evidencia sobre conflictos y delincuencia en la tierra urbana y la vivienda, mostrando cómo el proceso global de urbanización ha agravado los desafíos de la tierra urbana en diversos contextos. La segunda parte ofrecerá un breve análisis de las respuestas dispares de los gobiernos locales y nacionales y de la sociedad civil, con una conclusión

general—y algo desalentadora—de que el debate internacional sobre los desafíos relacionados con la tierra urbana ha pasado casi universalmente por alto las cuestiones de violencia armada y crimen organizado. En un tono más positivo, el capítulo trazará algunas políticas y proyectos prometedores (no exhaustivos) extraídos de áreas de práctica relacionadas y destacará cómo pueden ayudar a reducir prácticas depredadoras en terrenos urbanos.

Las múltiples caras de la urbanización depredadora

Que el hambre por tierra urbana y vivienda puede fomentar prácticas empresariales agresivas entre emprendedores inmobiliarios quedó abundantemente ilustrado en la crisis financiera global de 2008, vinculada a apuestas financieras sobre hipotecas riesgosas en Estados Unidos.[23] Pero en contextos de estructuras institucionales débiles y mecanismos de supervisión insuficientes sobre la expansión urbana y la construcción—lo que suele ser el caso en entornos de bajos ingresos afectados por el crimen organizado o en transición desde un conflicto armado—ese hambre puede combinar comportamientos agresivos en el mercado con agresión física real, es decir, violencia armada por grupos organizados.

La tierra urbana se ha convertido en un "bien escaso y caro".[24] Mientras que la tierra rural también enfrenta un aumento de la demanda relacionada con la producción de alimentos, la generación de energía (por ejemplo, a través de parques eólicos), la extracción de minerales y más—en gran medida para abastecer a poblaciones urbanas crecientes—las ciudades enfrentan desafíos específicos debido a la concentración de esa demanda en áreas compactas y su aspecto altamente informal. Esto allana el camino para conflictos y lucro por parte de actores ilícitos, incluso mediante el uso de la violencia. En otras palabras, la fiebre global por la tierra y la vivienda en las ciudades también ha sido un proceso violento para muchas comunidades urbanas, afectadas por desalojos, corrupción, amenazas, extorsión y tenencia insegura.

La urbanización depredadora hace referencia a un proceso particular de "producción" del espacio urbano, es decir, al proceso mediante el cual los entornos construidos y sociales de las ciudades se conforman. A menudo, esta producción es organizada y dirigida por actores poderosos, aunque su poder generalmente proviene de fuentes ajenas al Estado—principalmente armas, coerción y corrupción. Este último método, corrupción, indica que el Estado no se aleja de estas prácticas, sino que a menudo participa ya sea mediante la ayuda de individuos corruptos o prácticas institucionalizadas de soborno y colusión entre agencias estatales y mafias (como explorará en detalle el capítulo). Esta corrupción pone de relieve el impacto generalizado del autoritarismo local, ya que reduce las posibilidades de los residentes de denunciar apropiaciones de tierras o revertir desahucios por parte de actores depredadores, fortaleciendo así el poder local de los grupos armados.

Conflicto armado

El valor de la tierra y la vivienda urbana para los grupos armados ha sido cada vez más estudiado bajo la categoría de vivienda, tierra y propiedad (H.L.P.), que un artículo destacado ha descrito como una "innovación" reciente en la financiación de conflictos, ya que los grupos armados tras la Guerra Fría han explorado diversas vías ilegales para autofinanciarse.[25] Se recomienda una mayor atención política en este ámbito, ya que el H.L.P. difiere significativamente de los productos más "famosos" que financian conflictos, como los minerales, en aspectos que los hacen aún más atractivos para los actores del conflicto. Por ejemplo, mientras que un lote de diamantes solo puede venderse una vez, la tierra y la vivienda generan ingresos continuamente para los grupos armados a lo largo del tiempo—por ejemplo, a través del alquiler—y pueden revenderse varias veces.[26]

Esto ha sido particularmente importante para el Estado Islámico durante su control de ciudades como Mosul en Irak y Raqqah en Siria, aproximadamente entre 2013 y 2017. El grupo terrorista e insurgente confiscó propiedades y obtuvo beneficios alquilándolas o vendiéndolas, incluso mediante subastas. El alquiler, en particular, parece haber sido una fuente importante y recurrente de ingresos que coincidía con la estrategia del grupo de separarse de fuentes extranjeras de financiación vulnerables a sanciones o confiscaciones en el sistema bancario internacional, con un destacado escritor islamista extremista animando a grupos extremistas violentos a ocupar instalaciones o tierras con valor económico.[27] En Mosul solamente, los ingresos anuales estimados provenientes de propiedades estatales que pasaron al Estado Islámico cuando conquistó la ciudad fueron de 15 millones de dólares; esto excluye propiedades privadas o tierras confiscadas por el grupo.[28]

La tierra urbana y la vivienda también tienen un valor no monetario para los grupos armados, ya que pueden usarse para otorgar propiedades como beneficios en especie a los combatientes. El Estado Islámico concedió casas confiscadas a supuestos "descreyentes" o "apóstatas" a combatientes para que vivieran con sus familias sin pagar alquiler, pero no como propietarios.[29]

En Somalia, el grupo insurgente al-Shabaab utiliza la tierra urbana de una manera diferente que también está vinculada al doble valor emocional y monetario de la propiedad en las ciudades. El grupo crea tribunales móviles para resolver disputas entre residentes de la capital, Mogadiscio, como una forma de reforzar su pretensión de ser un mejor administrador que el gobierno, cuyos tribunales habituales en la ciudad se consideran lentos y propensos a la corrupción. Uno de los problemas más frecuentes que atienden los tribunales móviles son las disputas por tierras en la ciudad, donde los precios han aumentado de manera considerable debido a la migración rural-urbana, los flujos de desplazamiento y los registros de tierras incompletos, lo que sienta las bases para disputas, apropiaciones de tierras por individuos poderosos y desalojos injustos.[30] Los tribunales de Al-Shabaab son considerados altamente eficientes en este tema, ya que el grupo amenaza con matar a quienes juzga que han ocupado tierras o viviendas de forma ilegal, incluso en la capital, donde sus células de inteligencia y terrorismo operan a pesar de la proximidad del gobierno y las fuerzas armadas internacionales.[31] El grupo también cobra un impuesto sobre la construcción de propiedades en Mogadiscio, a veces hasta el 25 por ciento del valor final de la propiedad.[32]

Si bien desafíos de conflicto armado como estos pueden parecer ajenos al ámbito de los profesionales del desarrollo urbano, la planificación y la regulación, la capacidad de los grupos armados para explotar la tierra y la vivienda está relacionada con los conflictos de tenencia de la tierra y la inseguridad sobre quién posee cada parte de la tierra urbana. La propiedad de tierras valiosas, "especialmente en ciudades y pueblos", ha sido el eje central del conflicto armado en Somalia desde que el país cayó en la anarquía a principios de la década de 1990.[33] La inseguridad de la tenencia y los registros de tierras destruidos o incompletos han conformado el trasfondo de esta disputa, con clanes e individuos poderosos aprovechando este vacío de (in)gobernanza urbana para presentar reclamos enfrentados sobre tierras en ciudades de rápido crecimiento como Mogadiscio, convirtiendo la tierra urbana en focos de violencia.[34] Más ampliamente, como argumenta Melanie Lombart, "la incapacidad del Estado para garantizar una tenencia segura a nivel de hogar puede traducirse en una incapacidad más generalizada para abordar cuestiones más amplias de conflicto y violencia urbana"; y, a la inversa, la reforma de la tenencia de la tierra puede ser una herramienta poderosa para promover la reconciliación y la confianza en las instituciones públicas después de un conflicto.[35]

Conflicto intercomunal por los terrenos urbanos y la vivienda

Si bien los conflictos armados sitúan la tierra y la vivienda urbanas en el centro de enfrentamientos entre actores rivales, ciertos conflictos surgen dentro de las ciudades (o en sus periferias) debido a disputas por parcelas urbanas valiosas. La expansión de las áreas urbanas construidas avanza sobre los hogares ancestrales de ciertas comunidades, y cuando los grupos recurren a desalojos o a presión política para adquirir el control de la tierra, el conflicto puede volverse violento.[36] Si bien los conflictos intercomunales pueden involucrar reclamos legales de larga data sobre la tierra, grupos armados como milicias o pandillas pueden intervenir del lado de ciertos grupos y, al mismo tiempo, escalar el conflicto para obtener dominio económico o político sobre las zonas urbanas.

Este ha sido un problema generalizado en Nairobi, donde algunos políticos han desarrollado una tradición de avivar rivalidades étnicas por la tierra y favorecer a ciertos grupos a cambio de votos de ciertas comunidades. En Mathare North, uno de los principales asentamientos informales de la ciudad, los grupos han recurrido a grupos armados reclutados de redes étnicas de jóvenes para intimidar y prevalecer sobre los grupos opuestos. El uso de la fuerza por parte de terratenientes contra los arrendatarios también se ha percibido como ataques de un grupo étnico contra otro, especialmente porque ciertas tribus tienden a predominar en la propiedad de la tierra.[37] En Kibera, otro asentamiento informal, los nubios y los miembros de la tribu kikuyu han dominado históricamente la propiedad de la tierra y la han alquilado a migrantes, mientras que la comunidad luo se ha vuelto particularmente numerosa en la zona. Esta desigualdad en la propiedad de la tierra y el poder que tienen los terratenientes sobre los arrendatarios ha provocado tensiones, que en tiempos electorales han sido aprovechadas por los políticos para obtener votos y han provocado enfrentamientos étnicos.[38]

Una dinámica similar de disputa por la tierra, aprovechada por grupos armados, tuvo lugar en Karachi, la ciudad más grande de Pakistán, durante el apogeo de las tensiones intercomunales a finales de los 2000 y principios de los 2010. El crecimiento de la comunidad pastún ha incrementado la competencia por la tierra con las comunidades de habla urdu, con milicias de ambos lados promoviendo la ocupación de terrenos vacíos y los conflictos que inevitablemente surgen a lo largo de líneas étnicas.[39] Usurpadores de tierras han avivado esas tensiones al plantar banderas de partidos políticos étnicos para fortalecer la reclamación de un grupo sobre ciertas áreas, intensificando aún más las tensiones étnicas.[40] Milicias también se aliaron con mafias de tierras para desalojar a residentes pertenecientes a un grupo rival,

que a su vez recurrieron a sus propias milicias, perpetuando un ciclo vicioso de violencia con la tierra urbana y la vivienda como eje central. En una notable similitud con el ejemplo de Mogadiscio mencionado antes, en Karachi, los talibanes paquistaníes (que eran fuertes en ese momento) aprovecharon el tema para establecer tribunales en pueblos cercanos que escucharan quejas y dictaran sentencia sobre disputas urbanas de tierras.[41]

El caso de Karachi ilustra especialmente las formas en que la violencia política de las milicias, la codicia de las mafias de la tierra y los conflictos étnicos pueden entrelazarse y reforzar ciclos de violencia armada. Las reclamaciones de la comunidad y la necesidad de tierras no son la fuente de la depredación; lo que sí es la fuente es la explotación de tales necesidades por parte de grupos armados para beneficio político o económico, especialmente cuando estos grupos consideran que las instituciones y regulaciones débiles no son capaces de establecer una tenencia segura o de atender las necesidades populares de vivienda y servicios.

Crimen organizado

El papel del crimen organizado en el suelo urbano y la vivienda es aún más extendido y generalizado que en las dos categorías anteriores, afectando potencialmente a un conjunto mucho más amplio de ciudades. También se estudia con más frecuencia, aunque de forma desigual. Por ejemplo, en parte debido a la atención mediática sobre el tema en ambos países, Italia e India cuentan con abundante evidencia documentada de mafias implicadas en la apropiación de tierras y construcciones ilegales, mientras que hay mucha menos evidencia disponible para continentes enteros, como es el caso de África. Lo que también resulta poco comprendido en lo que respecta al crimen relacionado con tierras y viviendas es que trasciende la mera codicia y coloca a los grupos criminales en posiciones de poder a nivel local, ya sea mediante vínculos corruptos con la política o a través de su papel como figuras autoritarias locales que gobiernan muchos aspectos de la vida en comunidades marginadas.

El ejemplo de las temidas milicias de Río de Janeiro muestra la convergencia de problemas de seguridad y vivienda que normalmente se consideran de forma aislada por los departamentos de formulación de políticas. Las milicias surgieron como respuesta a la demanda de seguridad y vivienda por parte de comunidades de bajos ingresos, especialmente migrantes recientes que buscan empleo en la segunda ciudad más grande de Brasil. Entre 1950 y 2000, por ejemplo, la población de las localidades que rodean las zonas norte y noroeste de Río se expandió en un 688 por ciento, en su mayoría de manera informal.[42] Las condiciones precarias generaron demanda de actores políticos informales o corruptos para que ofrecieran soluciones mediante la provisión de infraestructura urbana y transporte público (como combis sin licencia) a cambio de votos.[43] Uno de los servicios más solicitados era la seguridad, ya que esta expansión urbana coincidió con el surgimiento de bandas de narcotraficantes vinculadas al tráfico de cocaína. Las milicias evolucionaron a partir de extorsiones de seguridad locales y se convirtieron en negocios criminales rentables, especialmente la apropiación de tierras y la construcción ilegal, lo que llevó a regímenes autoritarios locales y a una vida precaria, incluyendo derrumbes de edificios que mataron a decenas de personas.[44] Tal es el nivel de implicación de las milicias en toda la cadena de desarrollo urbano en zonas mal reguladas de Río —desde la apropiación de áreas forestales protegidas hasta la construcción ilegal, la venta de propiedades y el control de la prestación de servicios a la población— que los estudiosos han acuñado el término "urbanismo creado por milicias" para describirlo.[45]

Las evaluaciones del crimen organizado en tierras y propiedades en África, por ejemplo, estiman que estos problemas son "probablemente las principales fuentes de poder (económico, político y social) para las redes criminales organizadas". Además del impacto significativo en los habitantes urbanos que son desalojados o a quienes se les vende vivienda de calidad inferior y en la pérdida de ingresos fiscales estatales, las apropiaciones criminales de tierras están muy vinculadas a la implicación criminal en infraestructuras urbanas de agua, alcantarillado y transporte, por mencionar solo algunas.[46] Aunque la base de evidencia varía mucho de un país a otro, en Kenia esto ha dado lugar a prácticas generalizadas de apropiación de tierras en ciudades por redes clandestinas con vínculos corruptos con personas poderosas, facilitadas por una gobernanza de tierras excluyente y opaca y la escasez de viviendas.[47] El parque habitacional resultante creado por estas estructuras mafiosas y corruptas es de baja calidad, lo que lleva (de manera similar al caso de Brasil) a múltiples colapsos de edificios.[48] El Centro Nacional de Investigación del Crimen de Kenia ha documentado varias modalidades de delitos relacionados con tierras y viviendas, incluyendo sobornos a funcionarios locales, anuncios falsos para atraer clientes, contaminación por vertido de residuos y arreglos ilegales y corruptos para proveer agua, alcantarillado y recolección de basura.[49]

Estos ejemplos de África y América Latina solo rascan la superficie de cómo el crimen organizado se incrusta en los mercados urbanos de tierras y viviendas de maneras que desafían respuestas políticas compartimentadas. Esto también trasciende la criminalidad de un solo mercado, ya que el control sobre la tierra urbana abre paso a ecosistemas de economías ilícitas y a la autoridad local sobre la población. Los residentes que compran casas a través de grupos mafiosos o milicianos terminan dependiendo de ellos para la provisión de servicios y seguridad, ya que suelen quedar excluidos de los procesos formales de gobierno y legales. En Río, por ejemplo, los residentes que descubrieron que sus casas habían sido construidas en zonas propensas a inundaciones tenían opciones limitadas de venta y no podían quejarse ante las autoridades locales, que estaban alineadas con las milicias.[50] Este tipo de dilemas ilustran la interconexión entre la seguridad urbana y los problemas de gobernanza, lo que requiere nuevas formas de colaboración entre los responsables políticos y la sociedad civil. Las opciones para responder a estos desafíos son el tema de la siguiente sección.

Respuestas incompletas y enfoques prometedores

La comunidad de desarrollo urbano es plenamente consciente de la existencia de conflictos en torno a la tenencia de la tierra urbana, la expansión o la renovación, pero la falta de mención específica de actores armados como pandillas, mafias, milicias o grupos rebeldes por parte de responsables de políticas urbanas, planificadores o organizaciones no gubernamentales (ONG) indica que estos temas se consideran un problema ajeno. Esto no significa que estos complejos desafíos deban recaer enteramente en los gobiernos locales, los planificadores y las ONG de desarrollo urbano. Más bien, los ejemplos anteriores indican que el problema es multidimensional, con soluciones que involucran políticas de tierra y vivienda junto con políticas de seguridad, construcción de paz, reformas de gobernanza e intervenciones de prevención de la violencia.

El peligro de tratar la vivienda como algo completamente separado de los problemas de seguridad se ilustra en un episodio que me ocurrió: miembros del Ministerio de Ciudades brasileño se pusieron en contacto conmigo durante la década de 2010, cuando trabajaba en prevención de la violencia en ciudades latinoamericanas, para pedir consejo sobre una de las políticas emblemáticas del Partido de los Trabajadores en ese momento, el programa de vivienda llamado Minha Casa Minha Vida. El programa fue exitoso en muchos sentidos, entregando viviendas o apartamentos a 10 millones de brasileños de bajos ingresos entre 2009 y 2016.[51] A pesar de estar cuidadosamente planificado en términos estructurales, financieros y de desarrollo social, el programa pronto descubrió que había pasado por alto el papel del crimen organizado. Por un lado, las zonas urbanas de bajos ingresos eran las que más necesitaban inversión en vivienda; por otro, eran también las áreas donde las organizaciones criminales estaban más activas, y rápidamente intervinieron para expulsar a los propietarios legítimos y revender las propiedades. Para 2015, se reportaron situaciones similares en 16 estados brasileños.[52]

Este ejemplo muestra la importancia de considerar las cuestiones de seguridad pública junto con las políticas de planificación y vivienda, pero actualmente ambas se manejan por separado. Como ha señalado un artículo de la revista Land Use Policy, la economía política de la desposesión de tierras es mucho más compleja que las fuerzas capitalistas neoliberales y los desalojos impulsados por el Estado (que son analizados con mucha más frecuencia por expertos urbanos) e incluye corrupción, mafias de tierras y otros actores poderosos.[53] Muchos estudios abordan la desposesión y el desplazamiento en áreas urbanas, pero tienden a examinarse en términos de gentrificación, procesos de mercado neoliberales y grandes proyectos de desarrollo. En palabras de un autor que escribe sobre las milicias en Medellín, Colombia, "la mercantilización de los espacios de vida populares no se limita a políticas de renovación o integración urbana, e incluye actores que actúan fuera de los circuitos formales".[54] Dos destacados estudiosos sobre la implicación de la mafia italiana en los mercados urbanos de la tierra reflejan este sentido, observando que los enfoques de gobernanza urbana adoptan una "visión positivista" que descarta discretamente las prácticas criminales y violentas como "anomalías insignificantes".[55] Estos aparentemente mezquinos prejuicios y preferencias de las agencias burocráticas y los profesionales técnicos tienen un impacto masivo en probablemente millones de habitantes urbanos vulnerables en todo el mundo y, por tanto, deberían afectar a las políticas de vivienda y tierra junto a los sectores de seguridad y justicia penal, preferiblemente juntos.

Una excepción al problema de los enfoques aislados refuerza enormemente la idea de que el desarrollo y la gobernanza urbanos pueden y, de hecho, han sido aplicados en conjunto con programas de paz y seguridad. En contextos posconflicto, UN-Habitat y las agencias humanitarias han enfrentado cada vez más el problema de la debilitada tenencia de la tierra, instituciones frágiles de gobernanza urbana y la urgencia de abordar reclamos conflictivos sobre tierras y viviendas entre personas desplazadas internamente, retornados y grupos socio-étnicos rivales. El conflicto en Siria, que forma parte

de una tendencia reciente hacia una mayor superposición entre el conflicto armado y las ciudades,[56] ha llevado a que agencias multilaterales publiquen mejores prácticas para la infraestructura urbana y la recuperación de viviendas como parte de un "Marco de Recuperación Urbana". El documento reconoce, por ejemplo, que "resolver las reclamaciones de vivienda, tierra y propiedad (HLP) y abordar los riesgos HLP será decisivo para las perspectivas de retorno y reintegración", lo que conduce a enfoques como la realización de evaluaciones de sensibilidad al conflicto y análisis de riesgos para incorporar las preocupaciones sobre vivienda y conflictos de tierras en la reconstrucción.[57] Esto es importante porque, como argumenta Alhakam Shaar en el caso de Alepo, el régimen sirio durante años utilizó los permisos de vivienda como herramientas políticas, reteniendo permisos para ciertos grupos y recompensando a los partidarios del régimen, entrelazando así la vivienda urbana con los problemas estructurales que la construcción de paz en el periodo posterior al conflicto no puede permitirse ignorar.[58]

Esto ha sido parte de un cambio en la práctica humanitaria de los últimos diez años que reconoce cada vez más la relación entre urbanización y conflicto armado, con agencias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) instando al personal de respuesta a reconocer el carácter interconectado de los servicios urbanos. Por ejemplo, los daños a las viviendas o a servicios vinculados como el agua o la electricidad provocan una "fuga de cerebros" mientras las personas buscan refugio en otros lugares, lo que genera una escasez de médicos en hospitales y otros servicios esenciales.[59] Las agencias de la ONU también han utilizado el perfilamiento urbano para proporcionar una "documentación holística" de las necesidades de las poblaciones urbanas, incluidas las comunidades desplazadas recientemente, con el fin de identificar oportunidades para intervenciones multisectoriales.[60]

La creciente atención de la comunidad humanitaria a la vivienda fue resultado de un reconocimiento gradual por parte de las agencias que actúan en el terreno, y el ICRC tuvo un papel destacado en ello con su campaña Guerra en las Ciudades lanzada en 2016.[61] Sin embargo, el marco de respuestas está relativamente poco desarrollado en contextos fuera del conflicto armado o del desplazamiento posconflicto. Por ejemplo, en América Latina se reconoce el papel del crimen organizado en los desalojos y la apropiación de tierras entre los expertos en desplazamientos, pero la disponibilidad de soluciones políticas documentadas y mejores prácticas es escasa.[62] Parte del problema es que los enfoques hacia el crimen organizado (no solo en América Latina sino en todo el Sur Global) han sido tradicionalmente considerados un problema policial, y en los últimos años las respuestas gubernamentales se han militarizado cada vez más y se han basado en el encarcelamiento en lugares como El Salvador (lo que ha inspirado a simpatizantes en otros países latinoamericanos). A pesar de ello, sigue existiendo un fuerte sentimiento entre expertos y profesionales en el campo de la prevención de la violencia de que las mejoras institucionales y de gobernanza son clave para promover la seguridad pública de manera holística, y que la vivienda y la tierra son componentes clave de cualquier sociedad pacífica.[63]

Mientras que las comunidades de práctica humanitarias y de recuperación postconflicto han liderado soluciones específicas, aún faltan evidencias más amplias aplicables a un conjunto más grande de ciudades y países afectados por el crimen organizado o por conflictos comunitarios de baja intensidad. La falta de un conjunto común de lecciones, evidencias, mejores prácticas y debate político dificulta la colaboración y el aprendizaje e innovación a nivel nacional (y urbano) en políticas para prevenir o reducir la delincuencia y los conflictos en torno a la urbanización y la vivienda.

Más evidencia también podría ayudar a revelar las vulnerabilidades específicas de grupos históricamente vulnerables, como las mujeres y la comunidad LGBTQ+. Los hogares encabezados por madres solteras, por ejemplo, pueden enfrentar riesgos adicionales y urgentes en casos de desahucio forzado, ya que la falta de vivienda conlleva vulnerabilidades adicionales a la explotación sexual y abuso por estructuras estatales dominadas por hombres.

Los debates sobre los conflictos por la tierra carecen no solo de enfoque en los actores violentos, sino también en las ciudades. La Coalición Internacional por la Tierra, por ejemplo, ha producido una excelente guía de 40 páginas sobre "acciones efectivas contra la apropiación de tierras" que, sin embargo, no menciona ni una sola vez las palabras "urbano", "ciudad" o incluso "pueblo". Esto resulta especialmente sorprendente dado que los pueblos cumplen funciones importantes como centros de mercado para economías agrícolas.[64] La "matriz de tierras" interactiva de la coalición, que comprende "7,117 acuerdos concluidos, cubriendo más de 50 millones de hectáreas de tierra", ya ha sido criticada por no mencionar siquiera las adquisiciones de tierras urbanas.[65] En resumen, el desafío de política pública de actores violentos que perturban los mercados urbanos de suelo y vivienda ha carecido gravemente de colaboración internacional, aprendizaje e incluso recopilación de datos. La siguiente sección expone enfoques prometedores inspirados en políticas existentes que son específicas de cada sector y que normalmente carecen de referencia a los actores detrás de la urbanización depredadora, pero que pueden adaptarse para avanzar en el debate.

Enfoques prometedores

Aunque son poco frecuentes los enfoques específicos dirigidos a grupos armados, mafias u otros actores depredadores (en conjunto con la gobernanza y el desarrollo de tierras y viviendas urbanas), diversas políticas e iniciativas de la sociedad civil han abordado cuestiones estrechamente relacionadas, como la construcción ilegal, el registro de tierras, la transparencia en las transacciones de tierras, la prevención de apropiaciones de tierras y la corrupción. A continuación se incluye una tabla con ejemplos específicos de prácticas, aunque muchos casos carecen de referencias explícitas a los contextos con grupos armados o mafias (que la tabla aborda parcialmente con adaptaciones sugeridas).

Supervisión y medidas de rendición de cuentas contra la construcción ilegal

La experiencia de Italia ha puesto de manifiesto los numerosos desafíos para prevenir o reducir la corrupción generalizada y los enfoques permisivos frente a las prácticas de construcción ilegal. La política de condono, o indultos para edificios construidos ilegalmente, se implementó en 1985 como una medida extraordinaria, pero el "acuerdo tácito" entre las empresas constructoras y los funcionarios locales llevó a la continuación de prácticas para eludir la normativa.[66] Esto llevó a más indultos en las décadas siguientes. Uno de los fallos de este enfoque es que los indultos debían ir seguidos de programas municipales para rehabilitar y proporcionar infraestructuras a las zonas afectadas, pero los incentivos financieros no cubrían los costes implicados, y los municipios más pequeños carecían de personal técnico cualificado.[67]

Los expertos han sugerido que una posible forma de abordar el problema del acuerdo tácito —o simplemente de la corrupción— es que los fiscales a nivel nacional y regional aumenten su supervisión sobre las prácticas locales de construcción,[68] lo que probablemente funcionaría mejor si se realiza en colaboración con las autoridades locales de planificación. La falta de profesionales técnicos cualificados en municipios pequeños apunta a la necesidad de asociaciones —ya sea entre municipios o entre ellos y el gobierno nacional y potencialmente ONG con experiencia técnica, a través de grupos de trabajo para identificar y mapear las áreas más afectadas por políticas de construcción ilegal y "modernización urbana"— para abordarlas. Otra posible solución citada en la literatura se centra en la sociedad civil: en el pequeño pueblo de Sarno, en Campania, los residentes organizan festivales para promover el espíritu comunitario mientras unen fuerzas para renovar algunos espacios públicos como granjas y parques infantiles.[69]

Técnicas de imagen electrónica y aprendizaje automático

La disponibilidad de datos es, obviamente, un elemento importante para diseñar soluciones a las construcciones ilegales. Una técnica que se está discutiendo es el uso de imágenes satelitales para observar la actividad de construcción a lo largo del tiempo, que los planificadores y otras autoridades locales pueden utilizar para identificar obras no autorizadas.[70] Una técnica potencialmente aún más precisa implica el uso de drones aéreos equipados con cámaras de alta resolución, que pueden identificar patrones como tejados utilizados por constructores ilegales, aunque dichos patrones varían según los contextos sociales y deben adaptarse a nuevas localidades. En Taiwán, este enfoque se ha probado junto con algoritmos de aprendizaje profundo conocidos como redes neuronales convolucionales para acelerar la evaluación de imágenes en busca de signos de prácticas ilegales en cubiertas, lo que ha resultado en un 96 por ciento de precisión en una prueba.[71]

Estos enfoques basados en la tecnología, aunque prometedores para ayudar con los desafíos técnicos de obtener pruebas concretas, tienen la desventaja de no poder hacer mucho frente a las profundas dinámicas políticas sobre el terreno. En muchos países del Sur Global (y en algunos escenarios del norte como Italia), las respuestas a la construcción ilegal no se ven tanto obstaculizadas por la falta de conocimiento sobre dónde ocurren, sino por el puro poder o la violencia ejercida por grupos armados o mafias, o por un acuerdo tácito corrupto como se ha discutido antes. Pero el aprendizaje automático y las imágenes aéreas o satelitales de alta resolución pueden ser una herramienta poderosa para obtener evidencia que respalde intervenciones más profundas orientadas a la gobernanza urbana y los enfoques institucionales.

Las organizaciones comunitarias y los residentes han desempeñado un papel fundamental en la recolección de datos en asentamientos informales, donde puede resultar difícil obtener mapas simples debido al carácter informal y en constante cambio de estas áreas. Kibera, en Nairobi, es una de esas comunidades. Allí, un grupo de jóvenes residentes inició el proyecto Map Kibera, basado en la recopilación de datos liderada por la comunidad que posteriormente fue reconocido como un aumento de la confianza entre los miembros de una comunidad históricamente marginada.[72] ONGs en Brasil también han desarrollado directrices para que los residentes de asentamientos informales de todo el país realicen un "mapeo popular", descrito como un "acto político" que avanza en la lucha por mejores políticas y la protección de los derechos.[73]

Lucha contra la corrupción en los mercados de tierras

Aunque no siempre abordan explícitamente los temas de la mafia y los grupos criminales organizados, think tanks como Transparency International (TI) han recopilado mejores prácticas para combatir la corrupción en el suelo urbano y la vivienda. Como su nombre lo indica, TI hace hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas en los registros de la propiedad y en la administración municipal de las regulaciones y prácticas relativas al suelo. Los gobiernos locales y nacionales deben trabajar para cerrar las lagunas regulatorias debido a leyes antiguas o complejas que rigen la adquisición de tierras, incluyendo armonizarlas con las normativas ambientales para evitar contradicciones. Otra recomendación es garantizar que la información sea ampliamente accesible, especialmente para que los grupos de la sociedad civil monitoreen los procesos de toma de decisiones y planificación, acompañada de una evaluación de riesgos de integridad del sector fundiario que pueda identificar lagunas de cumplimiento donde se puedan implementar controles anticorrupción adicionales, con enfoque en los mercados de suelo.[74]

Abordar las cuestiones de tierra, ya sea relacionadas con la corrupción o con disputas más amplias, también se entrelaza con los mecanismos de justicia y resolución de disputas. El caso de los tribunales de al-Shabaab en Somalia ilustra cuán importantes son la resolución de disputas de tierras y la corrupción percibida para la estabilidad política. De hecho, las disputas sobre la tierra tienden a "constituir un porcentaje desproporcionadamente alto de los casos judiciales" en los países de bajos ingresos.[75] Las recomendaciones para resolver sistemas de justicia de tierras lentos o ineficientes incluyen capacitar mejor a jueces y fiscales en temas de tenencia de la tierra, establecer tribunales especializados para casos de tierras y formar grupos de trabajo contratando jueces jubilados para reducir el atraso de casos.[76]

Abordar los derechos de vivienda, tierra y propiedad en situaciones de desplazamiento

Como se mencionó anteriormente, organizaciones multilaterales como el ICRC y ONU-Hábitat han incrementado considerablemente su enfoque en los derechos de vivienda, tierra y propiedad (HLP) en situaciones de desplazamiento, especialmente en aquellas que están en transición tras un conflicto armado. Aunque estos ejemplos tienden a adaptarse a un conjunto específico de contextos afectados por guerras civiles o interestatales, muchas lecciones y programas tienen una posible aplicabilidad para otros contextos.

Uno de los hallazgos generales es que los gobiernos locales son actores cruciales para mapear los problemas de tierra y vivienda urbana y coordinar soluciones, pero a veces quedan fuera de proyectos humanitarios o de ayuda diseñados pensando en las autoridades nacionales. Por lo tanto, "los gobiernos locales y las autoridades tradicionales deben ser capacitados y apoyados en su papel" de mediar en disputas de tierras, hacer cumplir las leyes de propiedad y proporcionar los servicios públicos asociados.[77] Este hallazgo indica lógicamente el potencial de procesos de mediación no estatutarios—mecanismos de resolución de disputas mediados por una tercera parte neutral sin tener que recurrir al sistema de justicia formal—apoyados por los gobiernos locales y operados por organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones más específicas incluyen facilitar el acceso de las poblaciones desplazadas a servicios que suelen ser difíciles para quienes no tienen vivienda formal o permanente, incluyendo asesoramiento legal, crédito y protección contra los desahucios, especialmente para las mujeres, que son especialmente vulnerables a prácticas excluyentes en burocracias dominadas por hombres.[78]

Opciones de política para abordar la urbanización depredadora

Enfoque prometedor	Área de política de origen	Aplicación en contextos de urbanización depredadora	Se necesita una adaptación adicional
Formar mecanismos de justicia transicional o tribunales especializados para eliminar el atraso de los casos HLP (un ejemplo son las agencias de restitución de bienes facilitadas por la ONU en Kosovo tras la guerra de 1998–99).[79]	Resolución de disputas de tierras	Puede ayudar a proporcionar claridad legal a quienes han sido desalojados o engañados por grupos depredadores.	Abordar los obstáculos a la aplicación (grupos armados o mafias propensas a resistirse).
Simplificar leyes y cerrar lagunas regulatorias en los mercados inmobiliarios.[80]	Anticorrupción	Puede disuadir y reducir el margen para la manipulación corrupta de lagunas legales.	El enfoque puede ser muy eficaz para combatir la corrupción de las élites, pero requiere voluntad política; implica problemas en la aplicación de la ley en las zonas afectadas por mafias violentas.
Reforma o creación de instituciones públicas bien financiadas responsables de formalizar la propiedad (como la comisión para la formalización de propiedades informales en Perú).[81]	Inseguridad de la titularidad	Las instituciones sólidas dedicadas al HLP pueden tener el conocimiento técnico y el capital político para impulsar la cooperación entre departamentos, incluyendo la policía, la justicia y otros mecanismos de seguridad en las políticas del HLP.	Instituciones locales sólidas deberían ir acompañadas de un enfoque más explícito en reducir o prevenir que actores depredadores como mafias o milicias socaven el HLP en áreas urbanas marginadas.
Proporcionando títulos colectivos de tierras a las comunidades (en lugar de a individuos), informados por usos tradicionales de la tierra (como el programa Baan Mankong en Tailandia, que emitió títulos colectivos de tierras en consulta con las comunidades, lo que llevó a un aumento de la inversión de los propietarios de viviendas).[82]	Inseguridad de la titularidad	Puede otorgar títulos de propiedad en contextos donde la propiedad informal es difícil de conciliar con la tenencia legal moderna.	La propiedad colectiva puede seguir siendo vulnerable a la apropiación de tierras o desahucios por parte de actores violentos.

Evaluaciones basadas en áreas y perfiles urbanos de necesidades de barrios o pueblos específicos (implementados por ONU-Hábitat en varias ciudades sirias, dado el daño generalizado de la guerra civil en todo el sistema urbano).[83]	Desplazamiento urbano	Puede revelar interconexiones complejas entre la gobernanza urbana y las necesidades de seguridad en áreas específicas.	Sin la colaboración entre expertos urbanos y autoridades de seguridad, los perfiles urbanos pueden carecer de soluciones para la presencia de actores depredadores.
Planificación (y construcción) de ampliaciones urbanas a las ciudades para acomodar la entrada de migrantes o poblaciones desplazadas (como hacen los socios locales e internacionales en Somalilandia).[84]	Desplazamiento urbano	Construir asentamientos esencialmente nuevos (aunque sean pequeños) cerca de grandes ciudades puede alejar a las comunidades de áreas bajo control de grupos armados o mafias, manteniendo a las comunidades a distancia para desplazarse desde los empleos en las ciudades.	Las "ampliaciones" de construcción o nuevas áreas pueden ser más factibles en situaciones de desplazamiento (temporal) que en asentamientos informales masivos; el estado de derecho y las instituciones en nuevas zonas son esenciales para garantizar que los actores depredadores no migren junto a los residentes.
Consultas entre líderes comunitarios, ONG y asociaciones de vecinos para debatir alternativas al desahucio de viviendas informales, potencialmente incluyendo a actores gubernamentales.[85]	Inseguridad de la titularidad	Los actores de la sociedad civil cuentan con una gran cantidad de información detallada sobre las actividades de los grupos depredadores y pueden ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas factibles para formalizar la tenencia, evitar desalojos y—si se hace en colaboración con las autoridades de seguridad—debilitar el control territorial de los grupos armados.	Los gobiernos han adoptado enfoques aislados, especialmente porque las agencias responsables de la seguridad pública y la tenencia de la tierra rara vez se comunican entre sí; la discreción durante los diálogos es necesaria para proteger a los participantes de represalias.

Conclusión

Este capítulo ha defendido un enfoque más coherente y un lenguaje unificado para identificar acciones deliberadas de grupos organizados para desalojar, apropiarse de tierras, construir ilegalmente y llevar a cabo actos de violencia relacionados con la vivienda o la tierra en las ciudades. El enfoque actual de los gobiernos, la sociedad civil, las ONG y las comunidades de expertos está extremadamente fragmentado, con desafíos similares abordados de formas completamente separadas —y con soluciones potencialmente útiles completamente ignoradas debido a los compartimentos políticos. El capítulo ha sugerido el marco conceptual de la urbanización depredadora para designar diversos casos de actores depredadores en contextos afectados por conflictos armados, conflictos intercomunitarios y crimen organizado. Lo ha definido como una acción sostenida de grupos organizados para apropiarse de tierras, desalojar a residentes, confiscar casas, construir ilegalmente o corromper procesos de planificación en las ciudades, mediante el uso o amenazas de violencia. Esto deriva de una confusión concreta en las políticas y una falta de supervisión, ilustrada anteriormente por ejemplos como la confusión en la denominación de las mafias de la tierra en la India o la ausencia de colaboración entre seguridad y desarrollo en el programa de vivienda de Brasil.

La escasez de investigación sobre estos temas dificulta avanzar en las soluciones. Como el capítulo ha destacado en reiteradas ocasiones, las comunidades de práctica y los responsables políticos carecen de un lenguaje común para abordar cuestiones como los conflictos intercomunales por la tierra, la construcción ilegal, la corrupción y los desalojos provocados por pandillas, junto con la planificación y el desarrollo urbano. Más investigación sobre la urbanización depredadora desde la academia, think tanks y ONG puede destacar puntos en común entre distintas áreas de política y regiones que actualmente trabajan por separado.

El capítulo también ha destacado el efecto de la urbanización depredadora en los cambios locales hacia el autoritarismo, en los cuales milicias, mafias, pandillas o figuras políticas corruptas debilitan el carácter urbano o la pluralidad de las ciudades. Las milicias en Río de Janeiro o Nairobi han fortalecido su control aprovechando las quejas relacionadas con la tenencia de la tierra o la escasez de viviendas para presentarse como protectores de la comunidad. Al escribir sobre Karachi, Laurent Gayer describe cómo el deseo de algunos sectores por un espíritu cosmopolita para la ciudad más grande de Pakistán se vio empañado por milicias étnicas y mafias que se enfrentaban por el control de tierras, drogas y armas.[86] En el Norte Global, países económicamente desarrollados como Italia ven cómo las mafias y redes corruptas influyen en el desarrollo urbano y en los espacios públicos que, en teoría, corresponden a procesos democráticos públicos. Abordar la urbanización depredadora es, por lo tanto, un paso fundamental para lograr ciudades no solo más seguras, sino también más estables políticamente y receptivas.

La segunda parte del capítulo identificó los desafíos y enfoques para abordar la urbanización depredadora. Algunos de los enfoques más prometedores son:

- Simplificar leyes y cerrar lagunas regulatorias en los mercados inmobiliarios.
- Reformar o crear organismos públicos encargados de formalizar la titularidad de la propiedad.
- Otorgar títulos colectivos de propiedad a las comunidades, lo que puede aumentar la seguridad en la tenencia y la inversión de los residentes en sus edificios y comunidades.
- Desarrollar evaluaciones basadas en áreas y perfiles urbanos que integren las necesidades de vivienda con otras áreas, como cuellos de botella en infraestructuras, provisión de servicios básicos y cuestiones de seguridad pública como la violencia criminal.
- Establecer mecanismos regulares e institucionalizados de consulta comunitaria sobre la tenencia de la tierra y el codesarrollo de alternativas al desahucio entre gobiernos, sociedad civil y fuerzas del orden.

Un desafío general son las culturas de desarrollo urbano (en términos generales) y las comunidades de práctica de seguridad pública, tan diferentes. Por ejemplo, las políticas de seguridad han tendido a basarse en enfoques de encarcelamiento y desahucio, y las políticas represivas antipandillas en Centroamérica han cobrado especial impulso tras las políticas de encarcelamiento masivo en El Salvador.[87] Sin duda, en algunos contextos es un reto reunir estos dos mundos tan diferentes en un enfoque cooperativo. De ahí la importancia de aumentar la base de evidencias y armonizar

las definiciones para que la sociedad civil, los periodistas, los responsables políticos nacionales y las autoridades locales puedan supervisar, debatir y diseñar soluciones a través de marcos de cooperación global o regional. Las redes de ciudades pueden ayudar a romper estos silos.

Notas al pie

1 Eurostat, *Applying the Degree of Urbanisation Manual—Extensions to Level 1 of the Classification*, European Union, consultado el 16 de febrero de 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Applying_the_degree_of_urbanisation_manual_-_Extensions_to_level_1_of_the_classification.

2 UN-Habitat, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities | UN-Habitat*, 2022, 43, https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-envisaging-the-future-of-cities.

3 UN-Habitat, *World Cities Report*, 43.

4 Peter Potapov et al., "Global Maps of Cropland Extent and Change Show Accelerated Cropland Expansion in the Twenty-First Century", *Nature Food*, 3, nº 1 (2022): 21, https://doi.org/10.1038/s43016-021-00429-z.

5 J. Vernon Henderson et al., *50 Years of Urbanization in Africa: Examining the Role of Climate Change*, no. 6925, Policy Research Working Paper Series, World Bank, 2014, https://ideas.repec.org//p/wbk/wbrwps/6925.html; Kanta Kumari Rigaud et al., *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (World Bank, 2018), https://doi.org/10.7916/D8Z33FNS.

6 Aymenn Jawad Al-Tamimi, *The Islamic State's Pillage Economy: The Policy of Confiscations,* Center for Justice & Accountability, 2023.

7 Emma Elfversson et al., "Contesting the Growing City? Forms of Urban Growth and Consequences for Communal Violence," *Political Geography* 100 (enero de 2023): 3, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102810.

8 Emma Elfversson y Kristine Höglund, "Violence in the City That Belongs to No One: Urban Distinctiveness and Interconnected Insecurities in Nairobi (Kenya)," *Conflict, Security & Development* 19, no. 4 (2019): 353, https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1640493.

9 Matteo Pugliese, "Exploring the Concept of 'Militia': A Paradigm of Contemporary Hybrid Security Challenges," *European Eye on Radicalization*, 24 de febrero de 2021, https://eeradicalization.com/exploring-the-concept-of-militia-a-paradigm-of-contemporary-hybrid-security-challenges/; David J. Francis, introduction to *Civil Militia: Africa's Intractable Security Menace?*, ed. David J. Francis (Routledge, 2005).

10 Keisha Corantin, "Settling on Their Ground: The Shifting Land Politics of Armed Actors in the Urban Margins of Medellín," *Political Geography* 124 (enero de 2026): 1, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103443.

11 Lorenzo Cotula y Emily Polack, *The Global Land Rush: What the Evidence Reveals about Scale and Geography*, Institutional Institute for Environment and Development, 2012, https://www.iied.org/17124iied.

12 Annelies Zoomers et al., "The Rush for Land in an Urbanizing World: From Land Grabbing Toward Developing Safe, Resilient, and Sustainable Cities and Landscapes," *World Development* 92 (abril de 2017): 245, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.016.

13 Michael Levien, "Coercive Rentier Networks: 'Land Mafias' in Neoliberal India", *Sociology of Development* 7, nº 2 (2021): 163, https://doi.org/10.1525/sod.2021.7.2.159.

14 Vera Araújo, "As milícias chegam para assustar", O Globo, 20 de marzo de 2005, //memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/reportagens/as-miliacutecias-chegam-para-assustar-915220.

15 C40, *Future Urban Landscapes: Climate Migration Projections in Cities,* C40, 2024, https://mayorsmigrationcouncil.org/news/future-urban-landscapes-report/.

16 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *First National Study on Trafficking in Persons in Bangladesh,* UNODC, 2022, https://www.climate-modern-slavery-hub.org/sources/first-national-study-on-trafficking-in-persons-in-bangladesh/; Global Fund to End Modern Slavery, *Forced Labor Among Informal Apparel Workers in Bangladesh: A Prevalence Estimation Report,* Global Fund to End Modern Slavery, 2022, https://respect.international/forced-labor-among-informal-apparel-workers-in-bangladesh-a-prevalence-estimation-report/.

17 Michael Keith, "Urbanisation's Role in the Climate Crisis Is Being Overlooked," *Financial Times*, 25/01/2024.

18 Joel Rose, "Trump Is Threatening to Cut Funding from Sanctuary Cities. Here's What to Know," NPR, 17 de enero de 2026, https://www.npr.org/2026/01/17/nx-s1-5679562/trump-sanctuary-cities-ice-immigration; Myah Ward, "Trump's National Guard Deployments Are Part of a Broader Immigration Plan," *Politico*, 9 de abril de 2025, https://www.politico.com/news/2025/09/04/trumps-blue-city-law-and-order-crackdowns-are-also-about-immigration-00544545.

19 Lewis Adams, ""Epping Council Considered Evacuating Homes Due to Asylum Protests," BBC News, 16/03/2026, https://www.bbc.co.uk/news/articles/c043ye94rkro.

20 Benjamin Lessing, "Conceptualizing Criminal Governance," *Perspectives on Politics* 19, n.º 3 (2021): 854–73, https://doi.org/10.1017/S1537592720001243.

21 Diane E. Davis, "Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment, and Fragmented Sovereignty in the Developing World," *Theory and Society*, vol. 39, n.º 3/4 (2010): 397–413.

22 Ammar Azzouz, "'My Homeland Is Not for Sale': On the Destruction of Cities," en Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered, ed. Rachel Locke et al. (Palgrave Macmillan, 2025).

23 Richard Harris, "Urban Land Markets: A Southern Exposure," en *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, ed. Susan Parnell y Sophie Oldfield (Routledge, 2014), 110.

24 Kasper Hoffmann et al., "Everyday Property-Making: Negotiating Land Rights, Precarity and Public Authority in Urban Congo," *Land Use Policy* 158 (noviembre de 2025): 1, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107734.

25 Jon Unruh, "Housing, Land and Property Rights as War-Financing Commodities: A Typology with Lessons from Darfur, Colombia and Syria," *Stability: International Journal of Security and Development* 10, nº 1 (2022): 1, https://doi.org/10.5334/sta.811.

26 Unruh, "Housing, Land and Property Rights," 4.

27 Armenak Tokmajyan, *The War Economy in Northern Syria,* Aleppo Project, 2016, 16, https://www.thealeppoproject.com/papers/war-economy-northern-syria/.

28 Erika Solomon, "Isis Inc: Jihadis Fund War Machine but Squeeze "Citizens"," FT Investigations, *Financial Times*, 15 de diciembre, 2015, https://www.ft.com/content/2ef519a6-a23d-11e5-bc70-7ff6d4fd203a.

29 Al-Tamimi, *Islamic State's Pillage Economy*, 3–9.

30 Antônio Sampaio, *Urban Drivers of Political Violence: Declining State Authority and Armed Groups in Mogadishu, Nairobi, Kabul and Karachi,* International Institute for Strategic Studies, 2020, 27–28, https://www.iiss.org/research-paper/2020/05/urban-drivers-of-political-violence/.

31 Kay Rollins, "No Justice, No Peace: Al-Shabaab's Court System," *Harvard International Review*, 27 de marzo de 2023, https://hir.harvard.edu/no-justice-no-peace-al-shabaabs-court-system/.

32 Fergal Mythen, *Letter Dated 10 October 2022 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant to Resolution 751 (1992) Concerning Somalia Addressed to the President of the Security Council,* Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2022, 15, https://docs.un.org/en/S/2022/754.

33 Ken Menkhaus, *Elite Bargains and Political Deals Project: Estudio de caso de Somalia*, Stabilisation Unit, 2018, 9.

34 Menkhaus, *Elite Bargains*, 10.

35 Melanie Lombard, *Land Tenure and Urban Conflict: A Review of the Literature*, Documento de trabajo n.º 8 del Global Urban Research Centre (Manchester: Universidad de Manchester, agosto de 2012), 5, https://www.semanticscholar.org/paper/Land-tenure-and-urban-conflict%3A-A-review-of-the-Lombard/4cb956d8bb0cc89d5c8412f20cc45cf3c28d7c29.

36 Elfversson et al., "Contesting the Growing City?"

37 Luke M. Obala y Michael Mattingly, "Ethnicity, Corruption and Violence in Urban Land Conflict in Kenya," *Urban Studies* 51, nº 13 (2014): 2745.

38 Elfversson et al., "Contesting the Growing City?," 6.

39 Antônio Sampaio, "Urban Resources and Their Linkage to Political Agendas for Armed Groups in Cities," *Journal of Illicit Economies and Development* 2, nº 2 (2021): 171–87, https://doi.org/10.31389/jied.64.

40 Huma Yusuf, *Conflict Dynamics in Karachi*, Peaceworks, nº 82, United States Institute of Peace, 2012, 12, https://purl.fdlp.gov/GPO/gpo31549.

41 BBC News, "How the Taliban Gripped Karachi," Asia, *BBC News*, 5 de febrero de 2013, https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21343397.

42 Enderson Albuquerque, 'O Adensamento Populacional Da Baixada Fluminense A Partir Dos Loteamentos—A Construção De Uma Periferia," *GeoPUC* 13, n.º 24 (2020): 152.

43 Nicholas Pope y Antônio Sampaio, *Coercive Brokers: Militias and Urban Governance in Rio de Janeiro,* Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024, https://globalinitiative.net/analysis/coercive-brokers-militias-rio/.

44 Extra, "Muzema, Dominada pela Milícia, Virou Paraíso das Construções Irregulares", *Extra*, 19 de enero, 2022, https://extra.globo.com/casos-de-policia/muzema-dominada-pela-milicia-virou-paraiso-das-construcoes-irregulares-25360314.html.

45 Frank I. Müller y Julienne Weegels, "Illicit City-Making and Its Materialities. Introduction to the Special Issue," *Journal of Illicit Economies and Development*, 4, n.º 3 (2022): 231, https://doi.org/10.31389/jied.169.

46 Eric Scheye, *Heart of Africa's Organised Crime: Land, Property and Urbanisation | ENACT Africa,* Enact, 2019, 1, https://enactafrica.org/research/policy-briefs/heart-of-africas-organized-crime-land-property-and-urbanisation.

47 Macharia Gaitho, "Inside Nairobi's Scary World of Land-Grab Cartels," *Daily Nation*, 14 de febrero de 2023, https://nation.africa/kenya/news/inside-nairobi-s-scary-world-of-land-grab-cartels-4122922.

48 Alice Sverdlik et al., *Nairobi: City Report*, SSRN Scholarly Paper no. 5131052, Social Science Research Network, 7 de febrero de 2025), 21, https://doi.org/10.2139/ssrn.5131052.

49 Kenneth Bundi, *Urban and Peri-Urban Residential Housing-Related Crimes, 2021*, National Crime Research Centre, 2021, 12, https://www.crimeresearch.go.ke/report-on-urban-and-peri-urban-residential-housing-related-crimes-in-nairobi-mombasa-and-kisumu/.

50 Pope y Sampaio, *Coercive Brokers*, 12–14.

51 Instituto Lula, "Minha Casa, Minha Vida Garantiu Moradia Digna a 10 Milhões de Brasileiros," consultado el 16 de febrero de 2026, https://www.institutolula.org/legado/brasil-da-mudanca/avancos-sociais/minha-casa-minha-vida.

52 Renata Mariz, "Minha Casa, Minha Vida: Milícia e Tráfico Expulsam Moradores Em 16 Estados—Jornal O Globo," O Globo, 3 de enero, 2015, https://oglobo.globo.com/politica/minha-casa-minha-vida-milicia-trafico-expulsam-moradores-em-16-estados-15469887.

53 Dhiraj Barman y Subhanil Chowdhury, "Land for Urbanization: Shifting Policies and Variegated Accumulation Strategies in a Fast-Growing City in Eastern India," *Land Use Policy* 140 (mayo de 2024): 3, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107111.

54 Keisha Corantin, "Violence and Precarization of Popular Housing in Medellín, Predatory Accumulation as the Matrix of Urban Production," *Métropoles*, nº 34 (junio de 2024), https://doi.org/10.4000/11tyn.

55 Francesco Chiodelli y Martina Gentili, "The Many Shades of Grey in Urban Governance: How Illegality Shapes Urban Planning, Policy and Development," *Political Geography* 84 (enero de 2021): 2, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102309.

56 UN-Habitat, *World Cities Report 2022*.

57 UN-Habitat, *Responding to Displacement in Urban Recovery Approaches—Urban Recovery Framework | IRP*, UN-Habitat, 2022, 7, 9, https://recovery.preventionweb.net/publication/documents-and-publications/responding-displacement-urban-recovery-approaches-urban.

58 Alhakam Shaar, "Tearing the Seams: Cycles of Structural and Acute Violence in Aleppo," in *Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered*, ed. Rachel Locke et al. (Springer Nature Switzerland, 2026), 209, https://doi.org/10.1007/978-3-031-98068-8_11.

59 Jean Philippe Dross et al., *Urban Services during Protracted Armed Conflict* (International Committee of the Red Cross, 2015), https://odihpn.org/en/publication/urban-services-during-protracted-armed-conflict/.

60 UN-Habitat, *Urban Profiling Toolbox*, UN-Habitat, 2020, https://unhabitat.org/urban-profiling-toolbox.

61 Peter Maurer, "War in Cities: What Is at Stake?," *International Review of the Red Cross* 98, nº 2 (2016): 639–46, https://doi.org/10.1017/S1816383117000315.

62 Paula Gaviria Betancur, *Desplazados por la violencia criminal: la crisis humanitaria invisible en América Latina*, ProLAC, 2026, https://pro.drc.ngo/resources/news/desplazados-por-la-violencia-criminal-la-crisis-humanitaria-invisible-en-america-latina/.

63 Antonio Sampaio, "Peace by Design: Strong Local Institutions and Governance Are Key to Preventing Violence and Organized Crime in Cities," *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 25/07/2025, https://globalinitiative.net/analysis/local-institutions-governance-urban-violence-prevention-latin-america-cities/.

64 International Land Coalition, *ILC Toolkit #9: Effective Actions Against Land Grabbing*, ILC Learning Hub, consultado el 16/02/2026, https://learn.landcoalition.org/en/resources/ilc-toolkit-9-effective-actions-against-land-grabbing/.

65 Zoomers et al., "Rush for Land," 247.

66 Federico Zanfi, "La Città Abusiva en el sur contemporáneo: construcción ilegal y perspectivas de cambio", *Urban Studies* 50, nº 16 (2013): 3432.

67 Zanfi, "Città Abusiva", 3431.

68 Bernardino Romano et al., "Illegal Building in Italy: Too Complex a Problem for National Land Policy?," *Cities* 112 (mayo de 2021): 7–8, https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103159.

69 Zanfi, "Città Abusiva," 3435.

70 Jieh-Haur Chen et al., "Enhancing Efficiency of Handling Illegal Constructions Using the SOMCM Algorithm: A Case Study in Taipei," *Journal of Performance of Constructed Facilities* 39, núm. 6 (2025): 04025059, https://doi.org/10.1061/JPCFEV.CFENG-5118.

71 Ching-Lung Fan, "Using Convolutional Neural Networks to Identify Illegal Roofs from Unmanned Aerial Vehicle Images," *Architectural Engineering and Design Management* 20, núm. 2 (2024): 390–410, https://doi.org/10.1080/17452007.2023.2244949.

72 Erica Hagen, *Open Mapping from the Ground Up: Learning from Map Kibera, Making All Voices Count*, Institute of Development Studies, 2017, https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Open_mapping_from_the_ground_up_learning_from_Map_Kibera/26473321?file=48247630.

73 Mapa das Periferias, "Mapeamento popular," https://mapadasperiferias.cidades.gov.br/mapeamento-popular/

74. Transparency International, *"Tackling Land Corruption Is Vital to Achieving Land Rights and the 2030 SDG Agenda,"* Transparency International, 2023, 5, 6-8, https://www.transparency.org/en/publications/tackling-land-corruption-achieving-land-rights-2030-sdg-agenda.

75 Edward Glaeser et al., *Secure, Legally Enforceable and Marketable Land Rights for Urban Development*, 1 de julio de 2017, 20, https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/secure-legally-enforceable-and-marketable-land-rights-urban-development.

76 Glaeser et al., *Secure,* 20.

77 Ombretta Tempra y Heather Elizabeth Elaydi, *Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement,* UN-Habitat, 2024, xiv, https://unhabitat.org/policy-directions-housing-land-and-property-solutions-to-resolve-and-prevent-displacement.

78 Tempra y Elaydi, *Policy Directions*, xiv–xv.

79 Tempra y Elaydi, *Policy Directions*, xv; Glaeser et al., *Secure*, 20.

80 Transparency International, *Tackling Land Corruption*, 5.

81 Glaeser et al., *Secure,* 12.

82 Glaeser et al., *Secure,* 4.

83 Tempra y Elaydi, *Policy Directions*, 20.

84 Tempra y Elaydi, *Directrices de política*, 38.

85 Marcella Araújo, "Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política," *LabCidade*, 4 de julio de 2022, https://www.labcidade.fau.usp.br/urbanismo-miliciano-remocoes-publicas-e-fragmentacao-politica/.

86 Laurent Gayer, "Drawing the Line: Bonds and Bounds of Civility in a Christian Basti of Karachi," *Anthropological Theory* 18, nºs. 2–3 (2018): 386, https://doi.org/10.1177/1463499618757894.

87 Juliana Rubio y Andrea Casique, *The Burgeoning Regional Appeal of Mano Dura Crime-Fighting Strategies*, Center for Strategic and International Studies, 29/10/2024, https://www.csis.org/analysis/burgeoning-regional-appeal-mano-dura-crime-fighting-strategies.

Acerca del autor

Antônio Sampaio



Antônio Sampaio es investigador con más de 15 años de experiencia en el ámbito de la violencia urbana, la prevención de la violencia y las políticas de seguridad. Trabajó por casi una década en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, por sus siglas en inglés) y fue el jefe temático de Ciudades y Economías Ilícitas en la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC, por sus siglas en inglés). También ha asesorado en temas de paz, seguridad, prevención de conflictos y clima para el Mecanismo de Seguridad Climática de las Naciones Unidas, Open Society Foundations, la OTAN y otras organizaciones internacionales. Antônio ha publicado ampliamente en revistas revisadas por pares y medios populares como Foreign Policy y The Washington Post. Ha realizado investigaciones de campo en Somalia, Afganistán, Pakistán y Brasil. Actualmente está cursando un doctorado en la School of Security Studies del King's College London.



> Entre las principales formas en que el cambio climático cambiará la dinámica de seguridad urbana se encuentran la migración y el desplazamiento, que pueden ejercer presión sobre los servicios, poner a prueba la cohesión social y modificar los patrones de vulnerabilidad dentro de las ciudades.

Nairobi Town, Kenya. Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 8

CAMBIO CLIMÁTICO, SEGURIDAD URBANA Y VIOLENCIA

LO QUE LOS LÍDERES MUNICIPALES DEBEN SABER

Por Jessica Varat

En todo el mundo, los impactos del cambio climático seguirán aumentando y empeorando bajo las proyecciones actuales. Los fenómenos meteorológicos extremos, incluyendo olas de calor, desastres naturales, sequías e inundaciones, son cada vez más frecuentes. Los incendios forestales se están intensificando, provocando bosques devastados, hogares perdidos y aire y agua contaminados. El aumento del nivel del mar ha llevado a que las comunidades costeras sufran marejadas ciclónicas más frecuentes, estrés hídrico debido a la salinización y erosión, lo que incrementa la probabilidad de deslizamientos de tierra. La inseguridad alimentaria y hídrica son subproductos de estos impactos y han aumentado significativamente.

El cambio climático agrava muchas de las mismas condiciones que también socavan la paz e incentivan la violencia. La gravedad de los impactos del cambio climático en las personas depende de condiciones previas como niveles de desigualdad, pobreza, escasez de recursos y solidez institucional. (Crawford et al. 2023) Intergovernmental Panel on Climate Change concluye que existe una "confianza media en que los riesgos para la paz aumentarán con el calentamiento, con los mayores impactos previstos en comunidades sensibles al clima, con baja resiliencia ante los extremos climáticos y alta prevalencia de factores de riesgo subyacentes". (O'Neill et al. 2022, 2465) El Secretario General de la ONU, António Guterres, ha reconocido explícitamente este vínculo, afirmando: "El cambio climático no es la fuente de todos los males, pero tiene un efecto multiplicador y es un factor agravante de la inestabilidad, el conflicto y el terrorismo". Los impactos del cambio climático en los ecosistemas pueden incluir mayores oportunidades para que el crimen organizado y los grupos terroristas se aprovechen de la escasez de recursos, y esos impactos pueden aumentar el potencial de competencia violenta por los recursos dentro y entre naciones. (HM Government 2026) Los costos humanos trascienden las fronteras: quienes han dejado sus hogares y migrado debido a los impactos del cambio climático suelen experimentar xenofobia en forma de violencia física directa o discursos violentos en sus nuevas comunidades. Este capítulo analiza cómo todas estas dinámicas han impactado, y podrían impactar en el futuro, las áreas urbanas. Específicamente, examina la literatura existente y las experiencias urbanas para comprender mejor las conexiones entre los impactos del cambio climático y la violencia urbana.

Por qué el cambio climático es un problema de seguridad pública urbana

El *Informe Mundial de Ciudades* de 2024 proyecta que para 2030 "al menos 517 millones de personas que viven en ciudades estarán expuestas a inundaciones" y que para 2050, la mitad de las ciudades experimentará un aumento de temperatura media anual de al menos 0,5 °C respecto a 2025 (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 2024). Estas proyecciones tienen implicaciones mortales. Por ejemplo, se estimó que las muertes relacionadas con el calor entre 2012 y 2021 fueron de 546,000 por año, lo que representa un aumento del 63 por ciento respecto a la década de 1990. El aumento del calor y la sequía en los últimos años también está asociado con más de 100 millones de personas adicionales en todo el mundo que experimentan inseguridad alimentaria, una condición que conduce a desnutrición, problemas crónicos de salud e incluso la muerte. (Romanello et al. 2025)

En 2025, el sistema internacional redujo su capacidad de responder a estos desafíos, especialmente para aquellas comunidades que más sufrirán los efectos del cambio climático. La disminución del multilateralismo, reflejada en parte por la caída de la asistencia internacional para el desarrollo hasta niveles previos a 2015, continuará mermando la capacidad de muchos países, ciudades y comunidades para responder a la doble amenaza que representan el cambio climático y los conflictos en los países en desarrollo. (Kumar 2026)

Otra tendencia global que emergió en 2025: la demanda explosiva de inteligencia artificial (IA) y el crecimiento asociado de los centros de datos puso de manifiesto una paradoja compleja. Por un lado, las aplicaciones de inteligencia artificial pueden ayudar a abordar la policrisis. Pueden potenciar las plataformas de datos existentes para ayudar a las ciudades a predecir, planificar y responder de forma más eficiente a los desafíos multidimensionales del cambio climático y la

violencia que se discuten a continuación. Por otro lado, el crecimiento de los centros de datos a nivel mundial puede desencadenar nuevos conflictos sobre el uso de recursos asociados (especialmente el agua). Es el momento ideal para explorar cómo las ciudades pueden anticipar y responder a las presiones sobre recursos limitados, preparándose y abordando estos problemas simultáneamente.

Migración urbana

Entre las formas más significativas en que el cambio climático transformará la dinámica de seguridad urbana se encuentran la migración y el desplazamiento, que pueden sobrecargar los servicios, tensionar la cohesión social y alterar los patrones de vulnerabilidad dentro de las ciudades. La migración climática puede ocurrir a lo largo del tiempo como respuesta al deterioro de las condiciones económicas en las zonas rurales provocado por el cambio climático, como la sequía en las comunidades agrícolas. Las migraciones masivas también pueden ocurrir rápidamente hacia zonas urbanas debido a la aparición repentina de desastres naturales cada vez más devastadores, lo que puede provocar cadenas de desplazamiento temporal o permanente. Las proyecciones indican que el cambio climático tendrá impactos masivos en la migración a y desde zonas urbanas durante los próximos 20 años. (C40 Cities 2024) Las ciudades de México y Centroamérica podrían registrar un aumento poblacional proyectado de hasta 10.5 millones de personas para 2050 por efectos del cambio climático.

La migración climática debe tratarse junto con la violencia urbana debido a numerosos casos documentados de migrantes urbanos estigmatizados o agredidos tras grandes migraciones. En ciudades ya frágiles, las grandes migraciones podrían provocar la búsqueda de chivos expiatorios, lo que suele preceder a represalias violentas. Los grupos vigilantes antimigrantes estaban en aumento en Europa tan recientemente como en 2025, generando inseguridad en las comunidades locales de migrantes y refugiados y avivando la retórica de extrema derecha contra estos grupos. (Kassan 2025) Las narrativas de chivos expiatorios combinadas con tendencias autoritarias—como invocar la seguridad nacional para realizar actividades fuera del proceso legal normal—pueden llevar a un aumento en el uso de la fuerza contra migrantes por parte del Estado. En Houston, Texas, por ejemplo, surgió una narrativa mediática que vinculaba a los evacuados del huracán Katrina de 2005 con aumentos en la delincuencia violenta, lo cual, aunque posteriormente se demostró infundado, resultó en una mayor vigilancia policial dirigida a la comunidad de evacuados. (Bittle 2024) Las organizaciones de la sociedad civil, que a menudo sirven para contrarrestar estas narrativas y apoyan la integración económica y social de los migrantes, pueden verse obstaculizadas para hacerlo, especialmente en estados autoritarios donde la interferencia con las organizaciones no gubernales locales (O.N.G.) es común.

Escasez de recursos

A nivel mundial, los conflictos relacionados con el agua están en aumento. Los recursos hídricos escasos son blanco o utilizados como armas por actores involucrados en conflictos geopolíticos o locales, y las respuestas represivas gubernamentales contra manifestantes que buscan acceso a recursos, como el agua, pueden volverse violentas. (Gleick et al. 2022) Esta amenaza podría aumentar aún más con el rápido crecimiento de los centros de datos, que provocan cada vez más resistencia en las comunidades por la escasez de agua, el aumento de los precios de la energía y la contaminación.

El acceso al agua es un ejemplo contundente de cómo los impactos del cambio climático, combinados con vulnerabilidades existentes (p. ej., tenencia de la tierra insegura, informalidad o pobreza), crean oportunidades para que la criminalidad prospere. El acceso limitado al agua y/o los mecanismos de deficiente gobernanza del agua en zonas urbanas empobrecidas o informales de Sudáfrica, por ejemplo, han dado lugar a actores ilícitos, conocidos como "mafias de los camiones cisterna", que cobran precios excesivos del agua a los residentes. Asimismo, en Nairobi, Kenia, los residentes de asentamientos informales son explotados por cárteles de agua y electricidad que son esenciales para la prestación de servicios, pero que a menudo cometen actos delictivos y crean una "escasez falsa". El reto que plantean estas dinámicas es que las ciudades aborden la violencia estructural—el acceso desigual a servicios, recursos y derechos—que lleva a los residentes a depender de entidades que los extorsionan.

Maladaptación

Comprender cómo las medidas adaptativas afectan a la seguridad pública es fundamental. Esto es especialmente importante para evitar que las iniciativas de adaptación climática creen nuevas formas de violencia (una forma de desadaptación) y que se refuercen los patrones existentes de violencia o conflicto. En la localidad seca de Chiquimula, en Guatemala, por ejemplo, es necesaria la adaptación climática para responder a los cambios en los patrones meteorológicos

que han provocado sequía y pérdida de medios de vida. Sin embargo, los esfuerzos de adaptación realizados en el contexto más amplio del crimen organizado localmente arraigado podrían en realidad agravar las vulnerabilidades. (Medina et al. 2025) Chiquimula es también un centro neurálgico para el tráfico de drogas transfronterizo y la minería ilegal. (Insight Crime 2021) Si el control de la gobernanza local está en manos de actores asociados con crimen organizado o de quienes participan en actividades ilegales, estos actores también pueden buscar consolidar los beneficios asociados con las inversiones en adaptación en detrimento de los más vulnerables. Cuando las amenazas a la seguridad pública son severas, o la seguridad pública está capturada por actores criminales, la probabilidad de mala adaptación es mayor. Por ejemplo, Port-au-Prince, Haití, está en gran medida controlada por bandas criminales, mientras que la sequía y otros fenómenos meteorológicos extremos provocados por el cambio climático han hecho que el 50 por ciento de la población del país se enfrente a inseguridad alimentaria. (Saleh y Mosello 2024) Sin embargo, cualquier esfuerzo por abordar estos retos probablemente se verá socavado por la situación de inseguridad. Las bandas no solo amenazan a las poblaciones urbanas, sino que también utilizan su control para interrumpir las cadenas de suministro de alimentos entre zonas rurales y urbanas y restringir la entrada de la asistencia internacional.

Calor extremo y desastres naturales

Existe una asociación bien establecida entre las temperaturas más altas y la delincuencia urbana. (Heo et al. 2024) Las causas fundamentales de esta asociación, como el malestar psicológico causado por el calor o la mayor oportunidad para cometer delitos durante el clima cálido, siguen siendo objeto de estudio. Como otros factores de estrés climático, el aumento del calor y los desastres naturales afectan significativamente a la seguridad de poblaciones ya vulnerables. De particular preocupación es la violencia de género, que a menudo no se refleja en estudios más amplios sobre este tema. Por ejemplo, en Madrid, España, las olas de calor se han asociado con un aumento de la violencia entre parejas. (Sanz-Barbero et al. 2018)

Los desastres naturales tienen consecuencias extremas y personales para las personas; la pérdida de bienes y medios de vida, el trauma físico, el desplazamiento y la ruptura de los lazos comunitarios pueden ser factores que empujan a mecanismos de afrontamiento dañinos, incluyendo conductas violentas o delictivas. (Plänitz 2019) Por ejemplo, estudios han encontrado que el matrimonio infantil es una forma para que las familias afronten los impactos económicos de los desastres inducidos por el clima. (Fadilla 2023) El impacto negativo de los desastres naturales en la seguridad de mujeres y niñas está bien documentado, incluyendo el aumento de la violencia de género tras ellos. También se han observado aumentos en la trata de personas tras eventos meteorológicos extremos. (Acland 2025)

Lo que pueden hacer las ciudades: Respuestas políticas y programáticas

Solución 1: Fortalecimiento de la cohesión social entre migrantes y comunidades de acogida

Los migrantes climáticos suelen llegar a asentamientos urbanos informales cuyas poblaciones ya se encuentran en situación de vulnerabilidad debido al cambio climático. Si la cohesión social no se aborda adecuadamente mediante intervenciones orientadas a apoyar tanto a los migrantes climáticos como a las comunidades receptoras, puede producirse una polarización peligrosa y/o la búsqueda de chivos expiatorios. La cohesión social dentro de las poblaciones migrantes también se debilita cuando comunidades, especialmente las indígenas, que están vinculadas a su tierra por la cultura, los medios de vida e incluso el idioma, son desplazadas por los impactos climáticos y reubicadas en zonas urbanas. Obligados a comenzar nuevas vidas donde las normas comunitarias previas no se aplican y son considerados "forasteros", los jóvenes pueden ser particularmente vulnerables a involucrarse en actividades que promuevan un sentido de "pertenencia", como las pandillas.

Las soluciones que se discuten a continuación ilustran la importancia de la cohesión social como base para la prevención de la violencia entre migrantes y comunidades de acogida. (World Bank 2022) Si bien no responden directamente a la migración climática, se destacan por su potencial aplicabilidad a ciudades que reciben migrantes climáticos o poblaciones desplazadas internas inducidas por el clima. Los ejemplos apoyan la cohesión social mediante la provisión inclusiva de servicios públicos, la integración económica, la construcción comunitaria y la resiliencia cultural.

El Global Cities Fund (GCF), creado para apoyar a las ciudades en sus esfuerzos por acoger a refugiados y migrantes, ha apoyado proyectos para fomentar la cohesión social entre las comunidades migrantes y las comunidades receptoras. En Lima, Perú, la financiación proporcionada por el GCF estableció oficinas municipales locales en zonas con poblaciones

de refugiados y migrantes venezolanos. Estas oficinas se dedicaban a proporcionar servicios de apoyo tanto a esas poblaciones como a los barrios circundantes donde se establecieron. También organizaron eventos comunitarios destinados a reunir a los migrantes con las comunidades receptoras para fomentar un sentido de cultura compartida e inclusión. (Mayors Migration Council 2023)

En Kampala, Uganda, donde la política exige que el 30 por ciento de los presupuestos de ayuda a refugiados no alimentaria se comparta con los ugandeses, las actitudes locales hacia los refugiados mejoraron cuando los beneficiarios no refugiados fueron informados de que esta asistencia compartida era parte del apoyo a los refugiados. Según los autores, la capacidad de la ayuda para reducir el resentimiento hacia la comunidad refugiada fue la causa subyacente de este cambio de actitud. El estudio utilizó una ONG local liderada por refugiados para distribuir la ayuda, lo que puede haber reforzado la asociación positiva hacia los refugiados en esas comunidades. Este tipo de intervención podría reproducirse en otras áreas urbanas donde sea posible la distribución de ayuda. (Baseler et al. 2023)

Los alcaldes de Palermo, Italia, y Malinas, Bélgica, han adoptado un enfoque similar respecto a la migración hacia sus ciudades, con la mirada puesta en la cohesión social a través de la integración económica y narrativas positivas. (Locke et al. 2022) Además de intervenciones orientadas a la construcción comunitaria, como eventos deportivos inclusivos y espacios al aire libre, el gobierno municipal de Mechelen implementó una estrategia de comunicación que incluyó a todos los servicios gubernamentales y socios. Lo más importante en esta campaña fue la repetición de una narrativa positiva e inclusiva que enfatizaba las historias únicas de los residentes, las cuales luego se presentaban en exhibiciones públicas. Al centrarse en la inclusión en lugar de en el mensaje polarizador, estos alcaldes transmiten un mensaje de cohesión social al centrarse en las contribuciones positivas de los migrantes entrantes a los barrios de acogida.

En los asentamientos urbanos de Fiyi, resulta fundamental que las comunidades desplazadas por el clima puedan experimentar formas preexistentes de cohesión social en nuevos entornos para mantener la paz. (Darwish 2023) Rituales —incluidas las formas no violentas de resolución de conflictos, facilitadas por líderes tradicionales reconocidos en distintas comunidades étnicas— son elementos clave, al igual que las instituciones religiosas. (Darwish 2023) Las instituciones religiosas son clave para apoyar a los jóvenes, que tienen más probabilidades de sufrir marginación debido al desplazamiento. Reconocer las normas existentes de los migrantes climáticos para la cohesión social (incluidas las formas tradicionales de resolución de conflictos) y cómo podrían apoyarse en las comunidades de acogida debería ser una parte fundamental de cómo las ciudades planifican la integración de las comunidades migrantes climáticas.

Solución 2: Gestión del estrés hídrico y prevención de conflictos en las ciudades

Las ciudades pueden anticiparse a la tensión y el conflicto generados por la escasez de recursos mediante herramientas diseñadas para predecir la escasez futura de recursos a partir del análisis de tendencias históricas. Estas herramientas de datos también pueden ayudar a comprender mejor la naturaleza de la violencia relacionada con este fenómeno. Por ejemplo, la Cronología de Conflictos del Agua del Pacific Institute proporciona un relato histórico instructivo de conflictos relacionados específicamente con el agua. Los datos desde 2020 hasta la actualidad muestran que más de 600 conflictos en todo el mundo se han atribuido al agua y demuestran hasta qué punto las protestas por la escasez de agua o la falta de acceso al agua pueden ser un catalizador de violencia. La plataforma Water, Peace, and Security publica una herramienta trimestral de alerta temprana para destacar el potencial de violencia relacionada con el agua, y ofrece análisis a nivel nacional y subnacional.

Para captar los múltiples factores que pueden conducir a la violencia ante el estrés hídrico o la escasez de agua, las ciudades deben considerar enfoques inclusivos para la resiliencia hídrica, priorizar el acceso al agua y mejorar la gobernanza del agua. Por ejemplo, el enfoque de Gestión Urbana Integrada del Agua (IUWM) tiene como objetivo abordar los desafíos que enfrentan el suministro, la calidad y el acceso al agua, agravados por el cambio climático a nivel de cuenca. Este enfoque idealmente implica a todos los actores locales en un proceso de toma de decisiones inclusivo sobre la gobernanza del agua. Es importante destacar que, al incluir el acceso junto con el suministro y la calidad del agua, se aborda la escasez, un factor clave de riesgo que impulsa conductas ilegales (como la extracción ilegal de agua) y/o el malestar social. Ejemplos de enfoques alineados con la GIRS incluyen las Catchment Management Agencies de Sudáfrica y las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento de Perú, ambas entidades jurídicas encargadas de la gestión y gobernanza del agua a nivel local.

Los planes climáticos a nivel nacional pueden establecer la agenda para la gobernanza, planificación y políticas subnacionales del agua que aborden los riesgos de conflicto y violencia. Por ejemplo, el Plan Nacional de Adaptación de Brasil reconoció que la escasez de agua puede generar conflictos locales e incluye una sección que recomienda que los grupos de gestión de conflictos participen en las negociaciones entre partes interesadas sobre el agua. (Ministerio de Medio Ambiente 2016) El plan climático más reciente de Brasil busca aprender de estos grupos durante desastres (inundaciones o sequías), mientras gestionan conflictos. (Ministry of Environment and Climate Change 2026) Al finalizar un nuevo Plan Nacional de Adaptación, el gobierno de Brasil contempla acciones concretas para involucrar a entidades a nivel comunitario, como las comunidades de cuencas hidrográficas, en la gestión del agua y orienta a ciudades y entidades subnacionales para implementar estas y otras subacciones. (Brasil Participativo 2026) La más reciente Contribución Nacionalmente Determinada de Colombia reconoce la importancia de los mecanismos locales de gobernanza del agua, conocidos como consejos territoriales de agua, que están diseñados para gestionar conflictos por recursos y, en un sentido más amplio, incorporan una perspectiva de justicia ambiental que reconoce el acceso desigual al agua, entre otras cosas. A medida que es probable que surjan más conflictos por el agua en respuesta al clima cada vez más árido causado por el cambio climático, este tipo de mecanismos de gobernanza que buscan facilitar la diplomacia del agua y prevenir la violencia serán más importantes que nunca.

Solución 3: Diseñar la adaptación climática pensando en la seguridad pública

Las iniciativas de adaptación están destinadas a mitigar los impactos del cambio climático, especialmente para las poblaciones más vulnerables. Para planificar las intervenciones de adaptación, las autoridades utilizan evaluaciones que analizan los distintos aspectos de los riesgos climáticos y la vulnerabilidad de las comunidades a estos riesgos. Sin embargo, estas evaluaciones tienden a tener una visión limitada de la vulnerabilidad, enfocándose más en las amenazas específicas que representan los impactos climáticos que en las vulnerabilidades socioeconómicas subyacentes de la población. (Dabelko 2022) Esto puede resultar en brechas en cuestiones como la cohesión social, la desigualdad, la confianza y la cultura. Al no captar estas vulnerabilidades, los funcionarios pueden pasar por alto factores importantes para prevenir la maladaptación (por ejemplo, el potencial de conflicto o violencia generado por las respuestas de adaptación) o el daño a las poblaciones más vulnerables (mujeres, niños, personas mayores y personas con discapacidad). Estas evaluaciones rara vez reflejan las amenazas explícitas a la seguridad pública o ciudadana que enfrentan quienes también son vulnerables a los impactos climáticos.

Las evaluaciones de adaptación que adoptan un enfoque más amplio de la resiliencia, especialmente la resiliencia comunitaria, pueden ser más eficaces para identificar problemas de seguridad pública que puedan afectar a los esfuerzos de adaptación, especialmente en áreas urbanas. Este enfoque más amplio puede permitir identificar importantes estructuras de resiliencia comunitaria para que los funcionarios las respalden tras desastres. Un ejemplo prometedor de una evaluación de mayor alcance es la Evaluación de Riesgos CORVI, que se centra en áreas urbanas costeras y es realizada por expertos locales durante 12 a 18 meses. Utiliza una categoría de "riesgo social/político", además de analizar indicadores en categorías económicas y ecológicas. La Evaluación de Riesgos CORVI 2020, realizada en Kingston, Jamaica, reconoció los impactos de las altas tasas de criminalidad en la cohesión social, que es un elemento crucial para la recuperación tras un desastre. (Rouleu et al. 2020) Una evaluación realizada en Mombasa, Kenia, reconoció de forma similar el riesgo de altos niveles de tensiones sociales no resueltas y disturbios civiles para la resiliencia de la ciudad frente a los impactos climáticos. (Stuart 2021)

La construcción de la paz en regiones afectadas por conflictos ofrece ejemplos de cómo los esfuerzos para abordar las amenazas climáticas y también las vulnerabilidades sociales pueden resolverse mediante un enfoque de evaluación más amplio. En Beledweyne, Somalia, un proyecto financiado por el PNUD incorporó el riesgo climático en los esfuerzos de construcción de la paz mediante la realización de consultas comunitarias que se centraron explícitamente en cómo los riesgos climáticos podrían, por ejemplo, aumentar la competencia por recursos clave y así exacerbar los conflictos. Esta información se integró posteriormente en el Plan de Seguridad Climática de la comunidad. Las intervenciones han incluido programas de radio y diálogos sociales que reflejan las normas culturales, religiosas y tradicionales de las comunidades para facilitar la adaptación a los riesgos climáticos, así como el restablecimiento de relaciones sociales dañadas. (Berghoff Foundation 2025)

Solución 4: Reducir el riesgo de calor y fortalecer la seguridad comunitaria

El aumento del calor extremo afectará negativamente las condiciones de vida de las poblaciones en áreas urbanas de alta densidad, incrementando la vulnerabilidad de las poblaciones vulnerables frente a una serie de riesgos físicos, sociales y económicos. La infraestructura verde, o el "reverdecimiento urbano", son estrategias ampliamente reconocidas para ayudar a combatir el calor extremo en las zonas urbanas. (Chakraborty 2019) Este tipo de intervención, diseñada con cuidado, puede mitigar los problemas de seguridad térmica en barrios vulnerables y abordar la violencia estructural subyacente. Por ejemplo, el Plan de Acción contra el Calor en Tucson, Arizona, prioriza la creación de espacios verdes en barrios que normalmente no han tenido acceso a cobertura arbórea. También vincula explícitamente el desarrollo de la fuerza laboral juvenil con el desarrollo de infraestructura verde al proporcionar oportunidades de empleo en la silvicultura urbana. (Tucson Clean and Beautiful s.f.).

La manera en que se desarrolla y diseña la infraestructura verde, y especialmente si los procesos son participativos, inclusivos y sensibles al género, influye en su capacidad para reducir la vulnerabilidad de la población frente al calor urbano y para abordar vulnerabilidades sociales más amplias, como la inseguridad. La guía Cities4Forests destaca la importancia de diseñar espacios verdes urbanos de manera que se reconozcan los temores de la comunidad y sus percepciones sobre la seguridad, y propone sugerencias como mejorar la iluminación y reducir la densidad de la vegetación. (Cities4Forests 2020) Los funcionarios también deben mitigar la posibilidad de que estos espacios se utilicen para actividades delictivas y pueden adaptar los programas comunitarios en los espacios verdes para ello.

Algunos estudios también han sugerido que la infraestructura verde podría estar relacionada con una reducción de las tasas de criminalidad. (Wolf et al. 2020; Heo et al. 2025) Por ejemplo, investigaciones en Youngstown, Ohio, y Flint, Michigan, establecieron una conexión entre proyectos de vegetación urbana que incorporaron la participación comunitaria y la reducción de delitos violentos. La investigación de Flint destaca especialmente la importancia de evitar la "gentrificación verde" siguiendo una versión más comprometida con la comunidad de la práctica de larga data de la prevención del delito mediante el diseño ambiental. (Rupp et al. 2025)

Como ocurre con los esfuerzos más amplios para combatir la mala adaptación discutidos anteriormente, los planes de acción para el calor extremo en entornos urbanos se beneficiarán de una evaluación más amplia de las vulnerabilidades comunitarias en las islas de calor localizadas para ayudar a garantizar que los esfuerzos de mitigación del calor tengan en cuenta e incluso aborden la seguridad pública. Los centros de refrigeración, una intervención clave para abordar eventos de calor extremo, podrían utilizarse no solo para atender riesgos de salud relacionados con el calor, sino también como espacios para fomentar el sentido de comunidad y ofrecer servicios sociales a poblaciones que de otro modo serían vulnerables. Los centros de resiliencia ejemplifican cómo este tipo de entidades pueden fortalecer la cohesión social basada en las necesidades de la comunidad de forma continua, asegurando así una mayor resiliencia cuando ocurre una crisis. Por ejemplo, el Cambridge Community Center en Cambridge, Massachusetts, proporciona programas de salud mental y conductual para jóvenes, servicios de desarrollo laboral para adultos jóvenes y eventos comunitarios, además de servir como un centro de resiliencia designado ante desastres naturales u otros eventos.

Las autoridades también deben reconocer la interacción entre la delincuencia y la movilidad al identificar y colocar centros de refrigeración. La decisión de las personas de salir de su hogar para acceder a un centro de enfriamiento en medio de un calor extremo—y potencialmente mortal—depende de varios factores, incluyendo la falta de información, la distancia a recorrer y el acceso a otros recursos de mitigación. En Baltimore, Maryland, por ejemplo, los residentes de vecindarios de bajos ingresos indicaron que la inseguridad era una de las razones por las que no usaban aire acondicionado en la planta baja (temiendo que una ventana sin asegurar aumentara la probabilidad de un robo). También informan de limitar el tiempo que los niños pasan fuera durante el calor por razones similares. En los hogares sin aire acondicionado, el calor en el interior suele superar al del exterior. Los adultos mayores o las personas con enfermedades crónicas pueden no poder caminar ni acceder al transporte para llegar a los centros. Para estos residentes, los centros de refrigeración no son necesariamente una solución. De hecho, según un funcionario electo local, "No necesitaríamos centros de refrigeración si tuviéramos barrios saludables". El presidente del Ayuntamiento de Baltimore en 2019, Brandon M. Scott, resumió la respuesta necesaria: "Para mí, cuando piensas en temas como el calor, eso está relacionado con la seguridad". Todo está interconectado. "Necesitamos dejar de pensar en compartimentos estancos". (Round et al. 2019)

Tucson también ha buscado abordar de manera integral algunas de las cuestiones mencionadas a través de su Hoja de Ruta de Acción contra el Calor. (City of Tucson 2024) En primer lugar, la ciudad desarrolló un plan para convertir sus centros de refrigeración en centros de resiliencia liderados por miembros de la comunidad. En segundo lugar, estableció un plan

de 10 puntos para mejorar los centros de refrigeración, incluyendo la mejora de la accesibilidad y la incorporación de servicios. A través de un análisis de cobertura peatonal, se buscó identificar obstáculos para acceder a las instalaciones de refrigeración a pie. Este tipo de análisis también podría servir para revelar inquietudes de seguridad en la comunidad que impiden el acceso a estas instalaciones.

Solución 5: Respuesta ante desastres, recuperación y seguridad urbana

Reflejando muchos de los puntos ya discutidos anteriormente, la literatura sobre resiliencia ante riesgos de desastres señala la necesidad de abordar las vulnerabilidades sociales, económicas y físicas subyacentes para prevenir y recuperarse de los impactos de los desastres naturales. Abordar las tensiones e impactos de la llegada de poblaciones desplazadas a zonas urbanas, especialmente aquellas ya desatendidas y empobrecidas, tras desastres naturales, es fundamental para planificar el aumento de la migración debido al cambio climático. Las evaluaciones que incorporan todos los aspectos de la vulnerabilidad de la comunidad local, desde la infraestructura física hasta la gobernanza y las normas culturales, desempeñan un papel en la prevención de riesgos no intencionados para la seguridad durante la reconstrucción.

Se necesita más investigación sobre los impactos duales de desastres naturales cada vez más frecuentes y la actividad criminal generalizada. En Haití, un ejemplo extremo, la convergencia de desastres naturales de rápida aparición y la captura del Estado por actores armados criminales ha dificultado la implementación tanto de medidas de recuperación ante desastres como de resiliencia. Por ejemplo, la seguridad alimentaria se agrava no solo por la destrucción de cultivos y tierras agrícolas causada por el huracán Melissa de 2025, sino también por la creciente presencia de actores armados en zonas rurales, que limita el acceso a tierras agrícolas y obliga a la migración interna. (Fews Net 2026) Estas presiones tienen un impacto significativo en los centros urbanos que dependen del suministro alimenticio nacional y que están sometidos a una mayor presión debido a la migración interna. La grave situación de Haití pone de manifiesto el cambio climático como un factor que potencia la amenaza, y solo resolviendo la situación de seguridad se abordarán los impactos climáticos.

También se necesita más investigación sobre cómo los desastres naturales afectan a las iniciativas en curso de seguridad pública. ¿Cuál es la interacción entre los desastres y riesgos naturales de aparición rápida y los esfuerzos continuos de seguridad pública, y cómo afecta esto a las comunidades más vulnerables? Esto es especialmente importante para las ciudades costeras vulnerables al aumento del nivel del mar y/o a otros peligros naturales y que presentan altas tasas de infiltración en el crimen organizado o violencia de bandas.

Se ha estudiado cómo la policía y los miembros del aparato de seguridad pública apoyan la preparación, respuesta y recuperación ante desastres en áreas no urbanas con baja criminalidad, pero es necesario analizar más a fondo su aplicabilidad para áreas urbanas. (Blaustein et al. 2023) El concepto de policía orientada a la resiliencia que surgió en comunidades rurales australianas dependía en gran medida de la confianza entre la policía y la comunidad, permitiendo que la policía fuera una parte clave de la resiliencia y la gestión ante desastres en respuesta a incendios locales.

Lo que sí sabemos es que los recursos sociales—las redes, la cohesión comunitaria y la confianza—son esenciales para que los residentes se recuperen tras desastres naturales. (Benz 2025) Cuando se encuestaron a los residentes de ciudades de diferentes niveles de ingresos en New Jersey afectadas por el huracán Sandy en 2012, aquellas zonas con más recursos sociales informaron de una mayor sensación de resiliencia. (Benz 2025) La delincuencia puede degradar esos recursos sociales; por lo tanto, las ciudades deberían considerar qué salvaguardas para promover la resiliencia pueden implementarse para aumentar la resiliencia cuando la cohesión social y la confianza comunitaria son bajas.

Puntos clave

Es probable que el cambio climático haga que se manifiesten y agraven las presiones existentes que podrían conducir a formas crecientes de violencia en las ciudades. La mayoría de las ciudades probablemente ya están bien preparadas para abordar las tensiones inducidas por el cambio climático mencionadas anteriormente mediante una gobernanza urbana más inteligente y eficiente y enfoques preventivos de seguridad pública. Sin embargo, un énfasis intencionado en las siguientes áreas ayudará a garantizar una mayor eficacia, incluso mediante inversiones complementarias en recursos.

Mejorar la coordinación

Reconociendo los factores comunes que impulsan el cambio climático y los riesgos de violencia —incluyendo la desigualdad, la débil prestación de servicios y la confianza—, los gobiernos locales que integren las respuestas al cambio climático y a las amenazas a la seguridad pública estarán mejor posicionados para responder a estas amenazas. La planificación urbana, trabajando junto con las oficinas de clima y sostenibilidad y el aparato de seguridad pública, puede abordar mejor las tensiones económicas y sociales de recursos generadas por las poblaciones desplazadas que llegan a áreas urbanas ya desatendidas, empobrecidas y que experimentan altos niveles de inseguridad o violencia estructural (como en los asentamientos informales). (Habitat for Humanity 2024) Una modalidad de coordinación podría ser mediante plataformas de datos asistidas por IA para gestionar datos integrados; por ejemplo, combinando predicciones de migración climática y mapeo de puntos calientes de delincuencia con otros riesgos urbanos relacionados con el clima. De manera alternativa, podrían identificar dónde las áreas con alta propensión al calor extremo o riesgo de inundaciones coinciden con la actividad delictiva existente, lo que permitiría a las autoridades diseñar respuestas más holísticas e integrales a estos retos. El Instituto Igarape demostró cómo el crimen y el calor (en la ciudad de Nueva York), así como el crimen y la contaminación del aire (en Chicago), convergen mediante este tipo de mapeo espacial en su informe de 2021, Cambio climático y crimen en ciudades. (Muggah 2021)

A medida que las ciudades preparan soluciones ecológicas para abordar el aumento de las olas de calor extremo, existe una clara oportunidad para que los profesionales de la planificación urbana, funcionarios de seguridad pública y representantes comunitarios que trabajan en soluciones basadas en la naturaleza o forestería urbana, salud pública y prevención del delito compartan ideas y aprendan unos de otros.

Seguridad pública como socio climático

El aparato de seguridad pública puede ser un socio clave no solo en la respuesta a desastres, sino también en todas las iniciativas climáticas. Sin embargo, su papel debe reflejar sus relaciones con las comunidades potencialmente afectadas. Además, este tipo de compromiso requerirá planificación y formación que muchos departamentos de seguridad pública simplemente no tengan. (Lydon 2024) Lo fundamental es que la policía esté formada y preparada para abordar los niveles más altos de violencia de género en contextos de calor extremo y desastres posteriores a desastres naturales.

Extraer lecciones de los crecientes esfuerzos de las ciudades para incorporar a la policía como parte de un plan integrado de respuesta ante desastres permitirá identificar dónde centrar las inversiones y la planificación. Por ejemplo, Phoenix, Arizona, se asocia con la policía para operar un centro de enfriamiento con un enfoque integral en la refrigeración, la prestación de servicios y la seguridad. En julio de 2025, Chicago, Illinois, abrió todas las comisarías del Departamento de Policía de la ciudad para ser utilizadas como centros de enfriamiento durante los días de calor extremo. (Office of Emergency Management 2025) La policía también está cada vez más involucrada en prevenir e investigar delitos que contribuyen a impactos climáticos adversos, como la tala ilegal, la extracción de minerales y el tráfico de fauna silvestre. Esto no se discutió en profundidad en este capítulo, pero las relaciones productivas que muchas fuerzas de seguridad han forjado con comunidades y la sociedad civil como socios en el trabajo sobre el crimen ambiental pueden servir como modelos para colaboraciones similares en otros temas relacionados con el clima y fenómenos meteorológicos extremos.

Prestación de servicios e infraestructura

Mejorar la gobernanza y el suministro de recursos públicos que están cada vez más en riesgo debido al cambio climático, como el agua, es una estrategia de beneficio mutuo que también reduce la amenaza de violencia urbana. Los gobiernos locales deben abordar las barreras al acceso al agua mediante una mejor gestión del recurso y construir mecanismos comunitarios de resolución de conflictos dentro de la gobernanza del agua. Los derechos de vivienda y tenencia también deben abordarse en áreas vulnerables al impacto del cambio climático para mejorar la resiliencia general de los residentes en estas áreas, reducir la dependencia de proveedores de servicios que incurren en conductas delictivas y mitigar el desplazamiento adicional de poblaciones hacia zonas donde podrían estar amenazadas.

A medida que aumentan las inversiones en soluciones basadas en la naturaleza en áreas urbanas, especialmente en contextos frágiles o inseguros, es fundamental que las consideraciones de seguridad pública se integren eficazmente en su diseño. Una mayor profundización en los principios de diseño coincidentes entre las soluciones basadas en la naturaleza utilizadas para prevenir impactos climáticos (por ejemplo, parques) y aquellas empleadas para diseñar soluciones ambientales al crimen (por ejemplo, Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental) ayudaría a garantizar que estas intervenciones tengan resultados positivos para la seguridad y la resiliencia climática.

Cohesión social y confianza

La iniciativa 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller comprendió la importancia de la cohesión social en entornos urbanos para responder y recuperarse de los "choques y tensiones". (100 Resilient Cities 2019) La cohesión social no solo proporciona una base para la reconstrucción después de desastres naturales, sino que también puede mitigar los peligrosos impactos de fenómenos meteorológicos extremos, así como reducir el potencial de violencia al fomentar la confianza entre los grupos sociales y entre los habitantes de la ciudad y sus gobiernos. (100 Resilient Cities, 2019)

Al considerar los impactos del cambio climático en la seguridad pública, las ciudades que esperan un gran número de migrantes climáticos pueden priorizar respuestas que respalden tanto a los migrantes como a sus comunidades receptoras mediante una mejor prestación de servicios, asistencia financiera y narrativas inclusivas de los líderes locales. Estos enfoques buscan fomentar la cohesión social entre los grupos de migrantes y las comunidades receptoras que ya son vulnerables.

A medida que los centros públicos de refrigeración se vuelven una respuesta más frecuente al calor urbano extremo, las ciudades deberían considerar cómo los altos niveles de inseguridad a nivel de barrio pueden afectar a quienes tienen acceso a estos centros y pueden beneficiarse de ellos. Por otro lado, la posibilidad de utilizar estratégicamente un lugar de reunión o centro comunitario existente como centro de refrigeración debe considerarse con cuidado para fomentar la cohesión comunitaria.

Cómo pueden actuar las ciudades ahora

Las ciudades están bien posicionadas para identificar soluciones prácticas, económicas e inclusivas para abordar el nexo entre el cambio climático y la seguridad pública. Las redes globales existentes que apoyan a las ciudades tanto en los ámbitos climático como en la seguridad pública, como C40 Cities, Mayors Migration Council, Peace in Our Cities y la Asociación Internacional de Jefes de Policía, están bien posicionadas para facilitar y/o proporcionar el aprendizaje necesario para implementar estas soluciones, basándose en sus relaciones existentes con las autoridades locales.

1. Cinco acciones que la mayoría de las ciudades pueden tomar ahora mismo son:

2. Integrar consideraciones de seguridad pública en los planes de acción contra el calor y en las estrategias de preparación ante desastres.

3. Utilizar herramientas de datos existentes para superponer los riesgos climáticos con puntos críticos de violencia o inseguridad.

4. Diseñar centros de enfriamiento y espacios verdes teniendo en cuenta la seguridad, la accesibilidad y la confianza de la comunidad.

5. Invertir en iniciativas de cohesión social junto a proyectos de adaptación climática.

6. Generar evaluaciones de vulnerabilidad lideradas por la comunidad que busquen captar tanto el contexto de seguridad como los riesgos del cambio climático.

Las ciudades están en la primera línea del desafío de la seguridad climática. Son las primeras en experimentar las consecuencias humanas del calor extremo, las inundaciones, la escasez de recursos y el desplazamiento, y las primeras en afrontar las presiones resultantes sobre la seguridad pública, la cohesión social y la prestación de servicios. Al mismo tiempo, las ciudades están en una posición única para actuar. A través de su control sobre la planificación, infraestructuras, seguridad pública y participación comunitaria, los gobiernos locales tienen la autoridad y proximidad necesarias para integrar la adaptación climática con la prevención de la violencia y el desarrollo de la resiliencia. A medida que los impactos climáticos se intensifican, la capacidad de las ciudades para derribar los compartimentos aislados, centrar comunidades vulnerables y diseñar respuestas climáticas pensando en la seguridad y la equidad será fundamental, no solo para gestionar el riesgo, sino también para fortalecer la confianza, la estabilidad y las oportunidades en las comunidades urbanas.

Referencias

100 Resilient Cities. 2019. *Social Cohesion Handbook*. Resilient Cities Network. https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/UR/Social-Cohesion-Handbook.pdf.

Acland, Olivia. 2024. "In Sierra Leone, Climate Change Worsens Human Trafficking of the Poor". *Al Jazeera*, 29 de enero de 2024. https://www.aljazeera.com/features/2024/1/29/in-sierra-leone-climate-change-worsens-human-trafficking-of-the-poor.

Baseler, Travis, T. Ginn, R. Hakiza, H. Ogude-Chambert y O. Woldemikael. 2025. "Can Redistribution Change Policy Views? Aid and Attitudes toward Refugees". *Journal of Political Economy* 133 (9) https://doi.org/10.1086/736209. 25-29.

Bekana, T. H., M. G. Ebrea y N. H. Yessuf. 2025. Urban Water Scarcity in Addis Ababa City: Hard versus Soft Path Solutions: A Systematic Review". *Discover Geoscience* 3: 63. https://doi.org/10.1007/s44288-025-00164-z.

Benz, Jennifer. 2025. *Stronger Together: How Social Resources Influence Disaster Recovery Outcomes*. NORC de la Universidad de Chicago. https://www.norc.org/research/library/stronger-together-how-social-resources-influence-disaster-recovery-outcomes.html.

Fundación Berghof. 2025. "Celebrating Ten Years of Peacebuilding and Conflict Transformation in Somalia". https://berghof-foundation.org/news/celebrating-ten-years-of-peacebuilding-in-somalia.

Bittle, Jake. 2024. "They Settled in Houston after Katrina—and Then Faced a Political Storm". *Grist*. https://grist.org/extreme-weather/they-settled-in-houston-after-katrina-and-then-faced-a-political-storm/. 27/08/2024.

Blaustein, Jarrett, Maegan Miccelli, Ross Hendy y Kate Hutton Burns. 2023. "Resilience Policing and Disaster Management during Australia's Black Summer Bushfire Crisis". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 95: 103848. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103848.

Brasil Participativo. 2026. "Consulta Pública dos Planos Setoriais e Temáticos de Adaptação: Recursos Hídricos". https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/542/.

C40 Cities. 2024. *Future urban landscapes: Climate migration projections in cities*. https://c40.my.salesforce.com/sfc/p/#36000001Enhz/a/Vo000000Ecev/s2aMWA.1OlkzPhbL_rQQvcJJi3eaSu_E2OWDPpb6xSo.

Calvin, Katherine, Dipak Dasgupta, Gerhard Krinner, et al. 2023. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Summary for Policymakers*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change. https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

Chakraborty, T., et al. 2019. "Disproportionately Higher Exposure to Urban Heat in Lower-Income Neighborhoods: A Multi-City Perspective". *Environmental Research Letters* 14: 105003. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab3b99.

Cities4Forests. 2020. "Social Equity Considerations for Cities' Decision Making Related to Inner, Nearby, and Faraway Forests". https://cities4forests.com/wp-content/uploads/2020/07/C4F-SocialEquity_LearningGuide.pdf.

City of Chicago, "The City of Chicago Urges Residents to Prepare for Extreme Heat," junio de 2025, https://www.chicago.gov/city/en/depts/oem/provdrs/emerg_mang/news/2025/june/the-city-of-chicago-urges-residents-to-prepare-for-extreme-heat-.html.

Ciudad de Tucson. 2024. *Heat Action Roadmap*. Tucson, Tucson, AZ. https://assets.tucsonaz.gov/share/gis-docs/caap/COT_Heat_Action_Roadmap_FINAL_G.pdf.

Ciudad de Phoenix. 2026. *City of Phoenix 2026 Heat Response Plan.* Phoenix, AZ. https://www.phoenix.gov/content/dam/phoenix/heatsite/documents/2026%20Heat%20Response%20Plan.pdf.

Clement, Viviane, Kanta Kumari Rigaud, Alex de Sherbinin, et al. 2021. *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. Washington, DC: World Bank.

Crawford, A., A. Hammill y A. Tadgell. 2023. *Peace, Conflict, and National Adaptation Plan (NAP) Processes*. Nota de orientación de la Red Global NAP. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Dabelko, Geoffrey D., et al. 2022. *Navigating a Just and Peaceful Transition: Environment of Peace (Part 3)* Estocolmo: SIPRI. https://doi.org/10.55163/BHYR7656.

Darwish, Siad. 2023. *Resilience and Social Cohesion in Fiji's Climate-Affected Informal Settlements*. Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects.

Fadilla, Maulia Inka Vira. 2023. "En la costa desaparecida de Yakarta, el cambio climático favorece matrimonios infantiles". *Mongabay*, 28/09/2023. https://news.mongabay.com/2023/09/on-jakartas-vanishing-shoreline-climate-change-seen-abetting-child-marriages/.

FEWS NET. 2026. "Security Gains Remain Limited with No Improvement on Acute Food Insecurity". https://fews.net/latin-america-and-caribbean/haiti/key-message-update/january-2026.

Mecanismo de la Sociedad Civil del GFMD. 2024. "'Narratives Are at the Heart of Everything': Multi-Stakeholder Action to Change Migration Narratives". https://gfmdcivilsociety.org/.

Gleick, Peter y Morgan Shimabuku. 2023. "Water-Related Conflicts: Definitions, Data, and Trends from the Water Conflict Chronology". *Environmental Research Letters* 18: 034022. https://doi.org/10.1088/1748-9326/acbb8f.

Gong, C. H., Bushman, G., Hohl, B. C., Kondo, M. C., Carter, P. M., Cunningham, R. M., Rupp, L. A., Grodzinski, A., Branas, C. C., Vagi, K. J., & Zimmerman, M. A. 2023. Community engagement, greening, and violent crime: A test of the greening hypothesis and Busy Streets. American Journal of Community Psychology, 71, 198–210. https://doi.org/10.1002/ajcp.12622.

Heo, S., H. Choi, J. Berman y M. Bell. 2025. "Temperature, Violent Crime, Climate Change, and Vulnerability Factors in 44 United States Cities". *Environment International* 195: 109246. https://doi.org/10.1016/j.envint.2024.109246.

Hill, Alice, y Lindsay Doyle. 2026. "Less Foreign Aid, More Climate Risk". *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/less-foreign-aid-more-climate-risk. 16/01/2026.

HM Government. 2026. *Global Biodiversity Loss, Ecosystem Collapse and National Security: A National Security Assessment*. London: HM Government.

Hubbart, Sarah y Camille Bridger. 2024. *How Greening Communities Can Reduce Violence and Promote Health*. Washington, DC: National Environmental Education Foundation.

Insight Crime. 2021. "Chiquimula, Guatemala". https://insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/chiquimula-guatemala/.

Kalema, Nai Lee. 2025. "Equity-Powered Public-Sector Dynamic Capabilities for Greener Futures". London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose. https://medium.com/iipp-blog/equity-powered-public-sector-dynamic-capabilities-for-greener-futures-lessons-from-the-city-cape-240a9a281e21.

Kassam, Ashifa. 2025. "'Most of This Is Symbolic': The New Wave of Anti-Migrant Vigilantes in Europe". *The Guardian*. 20 de agosto, 2025. https://www.theguardian.com/world/2025/aug/30/europe-anti-migrant-vigilantes-spain-poland-netherlands-iceland-northern-ireland.

King, Robin, y Nadia Shah Naidoo. 2025. "Multilevel Action for Community-Led Climate Resilience in Informal Settlements". Washington, DC: World Resources Institute.

Kumar, Raj. 2026. "The Old Aid Model Is Dead". *Devex*. 26/01/2026.

Locke, Rachel, Twila Albrecht y Julie Canney. 2022. "Harnessing the Power of the 'Other': Cities Where Human Mobility Is Not a Threat". *New Security Beat*. 12 de abril, 2022.

Lydon, D. 2024. 'This is not a drill': Police and partnership preparedness for consequences of the climate crisis. *International Journal of Police Science and Management*, *27*(1), 16-30. https://doi.org/10.1177/14613557241248295.

MacCarthy, James, Jessica Richter, Sasha Tyukavina, et al. 2025. "The Latest Data Confirms: Forest Fires Are Getting Worse". World Resources Institute. 21/07/2025.https://www.wri.org/insights/global-trends-forest-fires.

Mayors Migration Council. 2023. *Global Cities Fund for Migrants and Refugees Progress Report*. 07/12/2023.https://mmc-production.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/11/28190658/Progress-report-under-40.pdf.

Medina, Leonardo, G. Pacillo, P. Laderach, S. Sieber y M. Bonatti. 2025. "Adapting to Climate Change under Threats of Violence". *Current Research in Environmental Sustainability* 9: 100276. https://doi.org/10.1016/j.crsust.2024.100276.

Ministerio de Medio Ambiente de Brasil. 2016. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Brasília.

Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de Brasil. 2025. *Climate Adaptation Plan: National Adaptation Strategy*. Brasília.

Moser, Caroline O. N. 2004. "Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap". *Environment and Urbanization* 16 (2): 3–16.

Mozur, Paul, Adam Satariano y Emiliano Rodríguez Mega. 2025. "From Mexico to Ireland, Fury Mounts Over a Global A.I. Frenesí". *New York Times*, 20 de octubre de 2025.

Muggah, Robert. 2021. *Climate Change and Crime in Cities*. Río de Janeiro: Igarapé Institute.https://igarape.org.br/en/climate-change-and-crime-in-cities.

O'Neill, B., M. van Aalst, Z. Zaiton Ibrahim, et al. 2022. "Key Risks across Sectors and Regions". En *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Plänitz, Erik. 2019. "Neglecting the Urban? Exploring Rural–Urban Disparities in the Climate Change–Conflict Literature on Sub-Saharan Africa". *Urban Climate* 30: 100533. https://doi.org/10.1016/j.uclim.2019.100533.

República de Colombia. 2025. *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 3.0) de Colombia*. Bogotá.

Romanello, Marina, Maria Walawender, Shih-Che Hsu, et al. 2025. "The 2025 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change". *The Lancet* 406 (10521): 2804–2857. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01919-1.

Rouleau, Tracy, Jack Stuart y Sally Yozell. 2020. *Evaluación de riesgos CORVI: Kingston, Jamaica*. Washington, DC: Stimson Center.

Round, Ian, Jazmin Conner, Jermaine Rowley y Sandy Banisky. 2019. "In Urban Heat Islands, Climate Crisis Hits Harder". *Capital News Service*. 13 de septiembre, 2019. https://cnsmaryland.org/interactives/summer-2019/code-red/neighborhood-heat-inequality.html.

Rupp, L. A., Bhatia, S., Lee, D. B., Wyatt, R., Bushman, G., Wyatt, T. A., Pizarro, J. M., Wixom, C., Zimmerman, M. A., y Reischl, T. M. 2025. "Community-engaged crime prevention through environmental design and reductions in violent and firearm crime". American Journal of Community Psychology, 76, 94–109. https://doi.org/10.1002/ajcp.12802.

Saleh, Karim y Beatrice Mosello. 2024. "Spotlight Haiti: What Are the Long-Term Prospects for Climate, Peace and Security?" *Climate Diplomacy*. 11 de junio de 2024. https://climate-diplomacy.org/magazine/conflict/spotlight-haiti-what-are-long-term-prospects-climate-peace-and-security.

Saliba, Samer y Vittoria Zanuso. 2022. *Climate Migration in Mexican and Central American Cities*. Mayors Migration Council.

Sanz-Barbero, Belén, C. Linares, C. Vives-Cases, et al. 2018. "Heat Wave and the Risk of Intimate Partner Violence". *Science of the Total Environment* 644: 413-419. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.06.368.

Gobierno de Sudáfrica. 2025. "Deputy Minister David Mahlobo on Water Infrastructure Sabotage and Criminal Syndicates in the Sector". 30 de julio de 2025. https://www.gov.za/news/media-statements/deputy-minister-david-mahlobo-water-infrastructure-sabotage-and-criminal.

Stuart, Jack, Sally Yozell, Valentine Ochanda, Tracy Rouleau, Victor Indasi y Kaitlyn Lombardo. 2021. *Evaluación CORVI de riesgos: Mombasa, Kenia*. Washington, DC: Stimson Center.

Sverdlik, A., et al. 2025. "Nairobi: City Report". ACRC Working Paper 2025-24. Manchester: African Cities Research Consortium.

Tucson Clean and Beautiful. n.d. "Youth Workforce Development". Consultado el 13 de febrero, 2026. https://tucsoncleanandbeautiful.org/.

Naciones Unidas. 2021. "Climate Change 'a Multiplier Effect' Aggravating Instability, Conflict, Terrorism". Comunicado de prensa de la ONU. 09/12/2021. https://press.un.org/en/2021/sgsm21074.doc.htm.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 2024. *Informe de Ciudades Mundiales 2024*. Nairobi: UN-Habitat.

Wolf, Kathleen L., Sharon T. Lam, Jennifer K. McKeen, Gregory R. A. Richardson, Matilda van den Bosch y Adrina C. Bardekjian. 2020. "Urban Trees and Human Health: A Scoping Review". *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17 (12): 4371. https://doi.org/10.3390/ijerph17124371.

Banco Mundial. 2022. *Social Cohesion and Forced Displacement: A Synthesis of New Research*. Washington, DC: World Bank.

Acerca del autor

Jessica Varat



Jessica Varat es la Directora Senior de Desarrollo para Clima, Economía y Finanzas en WRI. Anteriormente se desempeñó como Subjefa de Proyecto en el proyecto de USAID contra delitos ambientales (CNC, por sus siglas en inglés). Antes de incorporarse a WRI, trabajó en la Fundación Panamericana para el Desarrollo como redactora senior de propuestas y directora de desarrollo. También ha gestionado proyectos en América Latina centrados en derechos humanos, resolución de conflictos y prevención de la violencia en Partners Global, el Woodrow Wilson International Center for Scholars y como consultora para el Banco Mundial.

Jessica tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales por Wellesley College y un máster en Derecho y Diplomacia por la Fletcher School, donde se especializó en resolución de conflictos y seguridad humana. https://www.wri.org/profile/jessica-varat.

Aviso legal

Las opiniones y puntos de vista expresados son únicamente de la autora y no necesariamente representan las opiniones y puntos de vista del World Resources Institute.

peace
IN OUR CITIES

Sobre Peace in Our Cities

Peace in Our Cities (PiOC) es una red global única compuesta por más de 30 ciudades y más de 50 socios comunitarios e internacionales.

PiOC busca reducir y prevenir la violencia urbana en todo el mundo—preservando vidas y ayudando a que las ciudades prosperen. Lo hace creando intercambios de plataformas concretos, participativos y basados en la evidencia para reducir y prevenir la violencia grave en las ciudades miembros, al tiempo que construye un movimiento global de defensores de la reducción de la violencia urbana.

El enfoque PiOC se basa en tres líneas de acción:

- **Amplificar** la conciencia de los responsables políticos sobre el alcance y la escala reales de la violencia urbana y las oportunidades disponibles para ayudar a las ciudades a abordarla.
- **Avanzar** en soluciones políticas equilibradas y basadas en evidencias, así como en enfoques de construcción de la paz para reducir las formas más graves de violencia en contextos urbanos.
- **Acompañar** a los líderes de la ciudad, socios comunitarios y la sociedad civil mediante intercambios entre iguales y acceso a información para alcanzar objetivos ambiciosos de reducción de la violencia.

Peace in Our Cities está cofacilitada por Pathfinders for Peaceful, Just, and Inclusive Societies en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York; Stanley Center for Peace and Security; la cofundadora y directora, Rachel Locke; y la asesora experta y enlace de membresía, Flavia Carbonari. Para obtener más información, donar o unirse, por favor contacta info@peaceinourcities.org o visita www.peaceinourcities.org.