

Estado & comunidades

Revista de políticas y problemas públicos

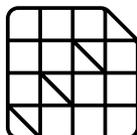
N.º 18, volumen 1, enero-junio de 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 18, volume 1, January-June 2024

Quito-Ecuador



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 18, volumen 1, enero-junio de 2024
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 18, volume 1, January-June 2024
Quito-Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y
Villalengua, esq.
<https://www.iaen.edu.ec/>
http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes
Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado.comunes@iaen.edu.ec

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos n.º 18, volumen 1, enero-junio de 2024 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2024.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 218 p.

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 18, volume 1, January-June 2024

1. Fuerzas Armadas-Ecuador
 2. Soberanía
 3. Migración e inmigración-Argentina
 4. Seguridad ciudadana
 5. Inseguridad
 6. Diplomacia
 7. Relaciones internacionales
 8. Violencia
 9. Derecho internacional
 10. Derecho constitucional
 11. Crimen organizado
- I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Eduardo Haro Ayerve

Directora de *Estado & comunas*: Katalina Barreiro Santana

Editor de *Estado & comunas*: Javier Monroy Díaz

Coordinadoras del Tema central: Karina Furtado y Johanna Espín

Equipo editorial asociado

- Grace Jaramillo – The University of British Columbia – Canadá – grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego – Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador – jmgarcias@uees.edu.ec
- Palmira Ríos González – Universidad de Puerto Rico – Puerto Rico – palmira.rios@upr.edu

Comité asesor internacional

- Almudena Cortés Maisonave – Universidad Complutense de Madrid – España – Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta – King’s College London – Reino Unido – Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams – The University Chicago – Estados Unidos – atomasi@uchicago.edu
- Beatriz Zepeda Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Guatemala – bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla – Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute – Alemania – claudia.Zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves – Universidad Externado de Colombia – Colombia – gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler – University of Kassel – Alemania – J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor – University California Channel Islands – Estados Unidos – jcs@csuci.edu
- Lucía Dammert – Universidad Católica de Chile – Chile – lucia.dammert@gmail.com
- Luis Terán – University of Fribourg – Suiza – luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas – Universidad de Aysén – Chile – mpatricia.baeza@uaysen.cl

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



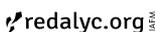
Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México.



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia.

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.

Estado & comunes

N.º 18, volumen 1, enero-junio de 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central	15
<i>Karina Furtado Rodrigues y Johanna Espín Moscoso</i>	
Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001	19
<i>Manuel Andrés Pereira</i>	
Estrategia Multisectorial Barrio Seguro: inseguridad, crimen y violencia en Huacho, Perú	39
<i>María del Rosario Alcántara y Delby Argomedo</i>	
Estados Unidos y la asistencia militar y en seguridad hacia América Latina y el Caribe: abordaje crítico, 2010-2022	59
<i>Tamara Lajtman, Aníbal García y Silvana Romano</i>	
Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015	81
<i>Alejandro Frenkel y Felipe Horacio García Scrimizzi</i>	
Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional	101
<i>Miguel Andrade-Vásquez</i>	

Coyuntura

Jóvenes universitarios, violencia e inseguridad en Colima-México: abordaje desde las representaciones sociales y vulnerabilidades	123
<i>Aideé Arellano, Alicia Cuevas y Arnoldo Delgadillo</i>	
Noción de Estado fallido: consecuencias jurídicas desde el derecho internacional y constitucional ecuatoriano, 2019-2022	141
<i>Efrén Ernesto Guerrero Salgado y Nicolás Merizalde Rodríguez</i>	
Instituciones primarias y seguridad en la Comunidad Andina: exploración desde la escuela inglesa	161
<i>Gilda Alicia Guerrero Salgado</i>	

Seguridad ciudadana como metaderecho humano y rendición de cuentas como garantía: algunas notas conceptuales	181
<i>Rocío González Velázquez</i>	

Entrevistas

Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región Entrevista a Katalina Barreiro Santana	203
Por <i>Bolívar Lucio Naranjo y Javier Monroy Díaz</i>	

Política editorial	211
Breve guía de estilo	214

Estado & comunes

Issue 18, volume 1, January-June 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Summary

Main Topic

Main topic presentation 15

Karina Furtado Rodrigues and Johanna Espín Moscoso

Securitization of migrations and surveillance technologies
in Argentina, 1981-2001 19

Manuel Andrés Pereira

Multisectoral Strategy Barrio Seguro: citizen insecurity,
crime and violence in Huacho, Peru 39

María del Rosario Alcántara and Delby Argomedo

United States and the military and security assistance to
Latin America and the Caribbean: critical approach, 2010-2022 59

Tamara Lajtman, Aníbal García and Silvina Romano

Military diplomacy and 'new threats': the United States of America
in the Conference of American Armies, 2008-2015 81

Alejandro Frenkel and Felipe Horacio García Scrimizzi

Expanding the approach of sovereignty: Ecuadorian Armed
Forces facing transnational organized crime 101

Miguel Andrade-Vásquez

Current situation

Young university students, violence and insecurity in Colima-Mexico:
approach from social representations and vulnerabilities 123

Aideé Arellano, Alicia Cuevas y Arnoldo Delgadillo

Notion of failed State: legal consequences from international
and Ecuadorian constitutional law, 2019-2022 125

Efrén Ernesto Guerrero Salgado and Nicolás Merizalde Rodríguez

Primary institutions and security in Andean Community:
exploration from the English School perspective 161

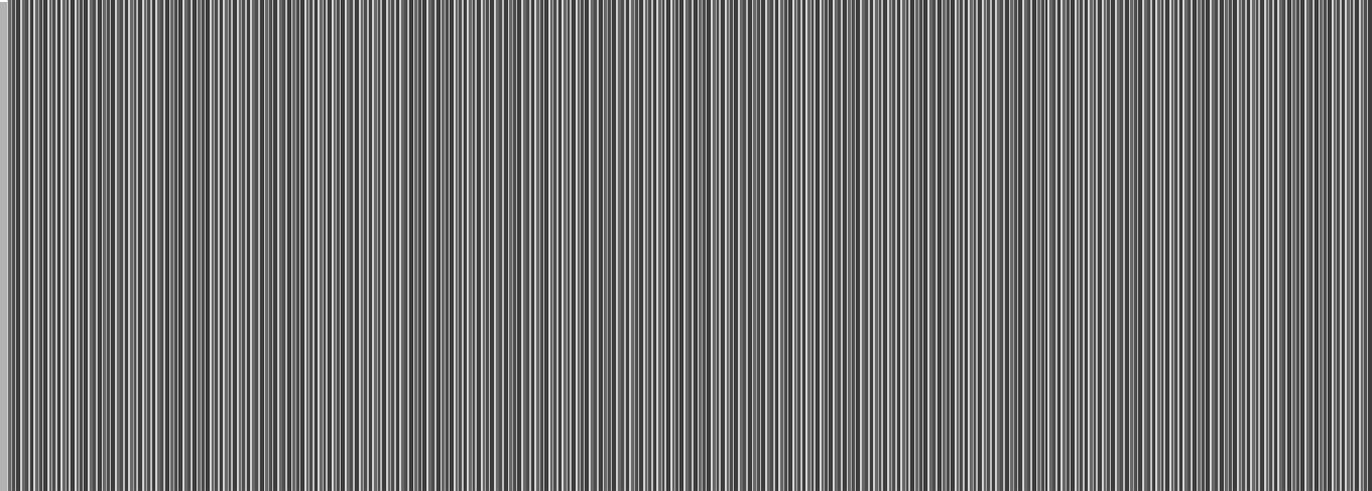
Gilda Alicia Guerrero Salgado

Citizen security as a human meta-right and accountability as one of its guarantees: some conceptual notes	181
<i>Rocío González Velázquez</i>	

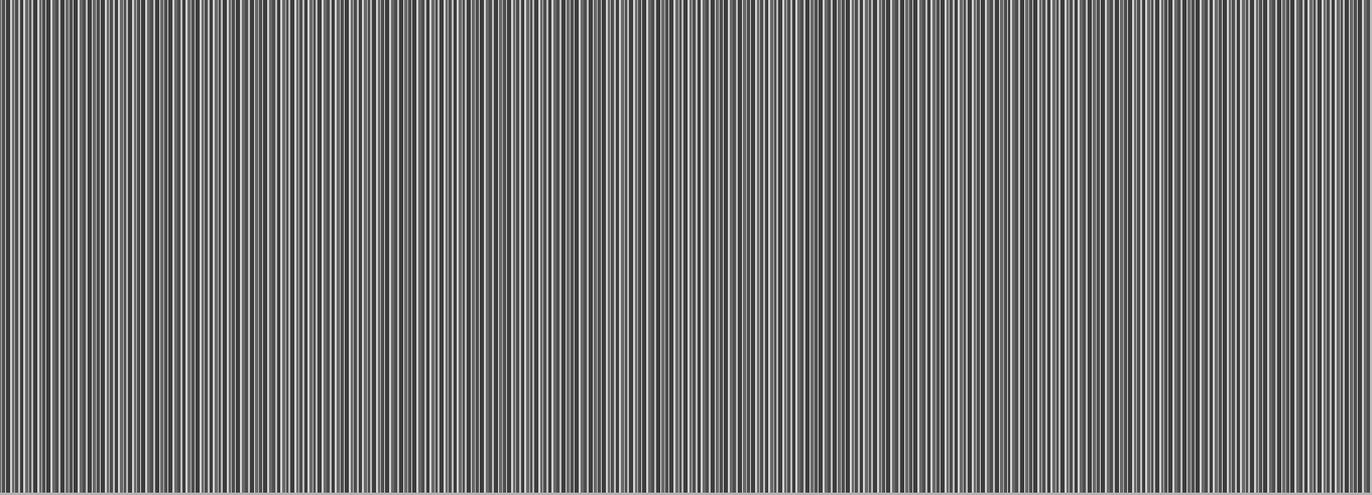
Interview

Approaches, methodology and current difficulties of the quality of democracy in the region	
Interview with Katalina Barreiro Santana	203
By <i>Bolívar Lucio Naranjo and Javier Monroy Díaz</i>	

Editorial policy	211
Brief style guide	214



Tema central



Seguridad en América Latina: desafíos y amenazas

Security in Latin America: challenges and threats

Karina Furtado Rodrigues

Docente en la Escuela de Comando y Estado
Mayor del Ejército Brasileño, Brasil

Correo electrónico: karinafrodriques@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9330-6399>

Johanna Espín Moscoso

Docente en la Escuela de Seguridad y Defensa del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: johanna.espin@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0442-1331>

La seguridad, tanto del Estado como de la ciudadanía, ha sido un tema central en los debates de América Latina durante décadas. Alejadas de la probabilidad de adentrarse en guerras interestatales, las fuerzas de seguridad y defensa se enfrentan a amenazas como el narcotráfico, el crimen transnacional, la minería ilegal, el lavado de activos y una serie de delitos que perturban el desarrollo de los países. Esto ha generado dos preocupaciones: la militarización de la seguridad y, por el otro, la ausencia de una política de seguridad integral (por diferentes razones, incluidas la corrupción, ausencia de coordinación en niveles de Gobierno, intereses contrapuestos, presupuesto limitado, entre otros). Al mismo tiempo, se asume a las políticas de seguridad como respuestas directas a un “problema perverso”, pero que debería ser comprendido desde su complejidad y multicausalidad.

Dado que las amenazas que enfrenta en la actualidad América Latina se encuentran más cercanas a temas no tradicionales en las agendas de seguridad, tales como vulnerabilidades vinculadas con el ambiente y desastres naturales, asimetrías económicas, fragilidad institucional, además del surgimiento de actores

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio de 2024, pp. 15-18.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.337



no estatales ilegales, cada vez más contestatarios a la autoridad de los Estados; una respuesta efectiva a estos problemas debe ser transversal y con estrategias desde lo económico-formal, educativo, servicios de salud, contexto socio-familiar, entre otros.

Sin embargo, la coordinación de acciones entre diferentes organismos es un gran desafío, al igual que la ausencia de una visión compartida de un mismo problema, el liderazgo civil y los mecanismos de financiación. Además, los organismos públicos en diversas esferas de la seguridad tienen competencias limitadas (y duplicadas en ocasiones), así como escasez de personal y cualificación. En ausencia de directrices transversales, es común que los organismos de seguridad y defensa intenten trazar cursos de acción de manera aislada, respondiendo de manera parcial a problemas puntuales.

Incluso, en los casos en que se han establecido redes de cooperación, persiste la dificultad de definir cuáles serían estas amenazas, delimitar la frontera entre amenazas de seguridad y defensa, y comprender hasta qué punto securitizar las amenazas pueden reducir el poder de los Estados. En este sentido, una condición ineludible en el campo de los estudios de seguridad es, por un lado, realizar una reflexión constante que atienda a las transformaciones en su objeto de estudio. Por otro lado, fomentar el desarrollo de nuevas contribuciones que demuestren capacidad de diálogo y actualización, especialmente para la construcción e implementación de políticas que puedan garantizar de manera efectiva la seguridad del Estado y sus ciudadanos.

Bajo el contexto anterior, la decimoctava edición de *Estado & comunes* ofrece a sus lectores insumos que nos permiten comprender y avanzar en estas discusiones. La revista inicia con un artículo de interés para la historiografía argentina y expertos en los estudios migratorios: “Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001”. Ante la ausencia de estudios que aborden este problema en este período de tiempo en particular, su autor destaca que, durante la dictadura militar y los Gobiernos de Alfonsín y Menem, se generaron políticas públicas enfocadas en controlar y securitizar el Estado (lo que el autor denomina “legibilidad estatal”) mediante la adopción de tecnologías biométricas y bases de datos digitales. Durante estas décadas, se construyó un discurso de riesgo y amenazas de los “inmigrantes limítrofes” que provenían de la región.

El segundo artículo, “Estrategia Multisectorial Barrio Seguro: inseguridad, crimen y violencia en Huacho, Perú”, propone la evaluación de una política pública que data de 2017 y que se enmarca en el paradigma de la seguridad con enfoque territorial, preventivo y comunitario. Los resultados de la evaluación (a nivel de articulación, implementación de espacios, factores de riesgo, participación ciudadana, modernización y administración de justicia) sugieren que este tipo de políticas más incluyentes tienen un efecto positivo en la percepción de la ciudadanía. Con más retos que respuestas, los autores consideran que el efecto de la política puede potenciarse con una institucionalidad más fuerte, mayor confianza hacia las autoridades y participación orgánica de la sociedad civil.

En el tercer artículo, “Estados Unidos y la asistencia militar y en seguridad hacia América Latina y el Caribe: abordaje crítico, 2010-2022”, los autores se insertan en las discusiones sobre la necesidad de aumentar la asistencia militar y seguridad que Estados Unidos proporciona a la región. Con una mirada crítica a la agenda de securitización, se realiza una reclasificación de los rubros de asistencia (económica y militar) que constan en la base de ForeignAssistance.gov. Los autores evidencian un “ocultamiento” de las cifras, pues, bienes y servicios vinculados a la seguridad son incluidos en el rubro de asistencia económica, pese a que, por objetivos y origen, pertenecen al ámbito de lo militar.

Sin duda, Estados Unidos ha ejercido una fuerte participación e influencia en la región, no sólo en términos de asistencia. En “Diplomacia militar y ‘nuevas amenazas’: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015”, cuarto artículo, vemos cómo este país se valió de la diplomacia militar para construir una visión hegemónica de la seguridad hemisférica centrada en las “nuevas amenazas” luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esta visión fue instrumentalizada en la Conferencia de Ejércitos, escenario de encuentro militar que sirvió para promocionar los ejercicios y guías de entrenamiento Panamax, FA-Hum y PKO-A, liderados, organizados y financiados por Estados Unidos.

Culmina esta sección el artículo “Ampliando el concepto de soberanía: Fuerzas Armadas del Ecuador frente al crimen organizado transnacional”, en el que se argumenta que la ineffectividad de las fuerzas militares en la lucha contra el crimen organizado y los delitos conexos en Ecuador guardan sintonía con las atribuciones que le fueron asignadas y la conformación misma del Estado. Desde un enfoque westfaliano, los cuerpos castrenses están encargados de defender la soberanía, el territorio y las fronteras como amenazas externas convencionales, lo cual no se encuentra en sintonía con fenómenos recientes que amenazan el país, pero que siguen siendo percibidos como amenazas no convencionales. El autor propone la revisión de la política de defensa y del enfoque de soberanía que les permita a los militares avanzar con efectividad en la lucha contra el crimen.

La revista incorpora también cuatro artículos en la sección de Coyuntura, relacionados con las discusiones sobre seguridad y preocupaciones actuales en la región latinoamericana. El primero, sobre las representaciones sociales y las vulnerabilidades que atraviesan jóvenes universitarios en el estado de Colima en México. En segundo lugar, una discusión teórica sobre el concepto de “Estado fallido” en el ámbito del derecho, a propósito de las protestas sociales de 2019 y 2022 y del aumento de la violencia criminal en Ecuador. El siguiente artículo indaga las razones que no permiten que la Comunidad Andina de Naciones logre estrategias concretas de seguridad para los países miembros; este organismo está más enfocado en su agencia técnica y el fortalecimiento del mercado común. Por último, una propuesta conceptual jurídica sobre el “metaderecho de la seguridad ciudadana” y la rendición de cuentas como medio para salvaguardar estos derechos.

En la sección de entrevista, la Dra. Katalina Barreiro nos ofrece elementos para comprender el fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado. La entrevistada subraya la carencia de políticas estandarizadas a nivel global para castigar el delito del lavado de activos, así como la existencia de naciones en las que tal tipo penal no figura dentro de sus marcos legislativos. La cooperación fronteriza entre Colombia-Ecuador, los desafíos del presidente Noboa en materia de seguridad, los ciberataques a la infraestructura informática del sector público y su postura frente a conflictos geopolíticos como el de Rusia-Ucrania e Israel-Palestina forman parte de este diálogo con los editores.

Esperamos que el esfuerzo presentado en este número contribuya a enriquecer el debate propuesto sobre las particularidades que ofrece las políticas de seguridad en Argentina, Perú y Ecuador, además de la influencia que ejerce Estados Unidos en la diplomacia y asistencia en la región. En última instancia, se espera que las contribuciones puedan ser ampliadas, discutidas y sirvan de base para la toma de decisiones políticas y estratégicas de la región, para comprender qué tanto hemos avanzado y qué desafíos y retos quedan pendientes por resolver.

Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001

*Securitisatio*n of migrations and surveillance technologies in Argentina, 1981-2001

Manuel Andrés Pereira

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Correo electrónico: andres.pereira@uner.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7958-594X>

Recibido: 24-mayo-2023. Aceptado: 17-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Este artículo analiza la incorporación de las nuevas tecnologías para la vigilancia de las migraciones y las fronteras en Argentina durante 1981-2001. En términos metodológicos, se tomó información de documentos oficiales (decretos, contratos y concursos públicos), así como de entrevistas semiestructuradas a personal del Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Migraciones. También se tuvo en cuenta las intervenciones de especialistas y parlamentarios expertos que participaron en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados entre 2000 y 2002. Los hallazgos sugieren que la incorporación de nuevas tecnologías para el control migratorio y fronterizo se relacionan, por un lado, con la prevalencia de medidas estandarizadas de legibilidad en el largo plazo, y por otro, con los procesos de securitización de la “inmigración limítrofe” que estarían destinadas a proteger el “orden social” en Argentina.

Palabras clave: securitización, frontera argentina, inmigración, tecnologías de vigilancia, control migratorio, legibilidad estatal.

Abstract

This article analyses the incorporation of new technologies for migration and border surveillance in Argentina (1981-2001). In methodological terms, information was taken from official documents (decrees, contracts, and public tenders), as well as from semi-structured interviews with personnel from the Ministry of the Interior and the National Directorate of Migration. The interventions of specialists and parliamentary experts who participated in the Population and Human Resources Commission of the Chamber of Deputies between 2000 and 2002 were also considered. The findings suggest that the incorporation of new technologies for migration and border control reflect the prevalence of long-term standardised measures related to the processes of securitisation of “border immigration” that would be aimed at protecting the “social order” in Argentina.

Keywords: securitisation, Argentine border, immigration, surveillance technologies, migratory control, state legibility.

1. Introducción

Desde su conformación, los Estados nacionales de la región crearon e implementaron sistemas administrativos que permitieron la identificación y clasificación de las personas para el cumplimiento de funciones estatales como reclutamiento, defensa, recaudación de impuestos e identificación de la población (Scott, 1999; About y Denis, 2011). Los registros de población nacional y extranjera, tarjetas de identidad local y pasaportes, junto con certificados y visados, también formaron parte de estas herramientas destinadas a la regulación de la movilidad (tanto interna como fronteriza) y acceso a los derechos de ciudadanía (Torpey, 2000). Argentina no fue la excepción, desde finales del siglo *xix* y principios del *xx* comenzó a crear, desarrollar y perfeccionar este tipo de registros con tarjetas de identidad y pasaportes para la identificación y vigilancia de la población nacional y extranjera (García 2015, 2019; Pereira, 2021).

La antropometría, fotografía y, por último, la dactiloscopia, se convirtieron en algunas de las técnicas de identificación utilizadas, mientras que el papel y los sellos se constituyeron en los principales soportes de los pasaportes y registros de la población. La gestión del tipo manual requirió del desarrollo de burocracias especializadas en la identificación y registro. No fue, sino, hasta pasada la mitad del siglo *xx* que comenzaron a surgir algunas iniciativas para su informatización. Durante las décadas siguientes, el desarrollo de la informática y del internet, así como la expansión de las tecnologías biométricas, produjo cambios sustanciales en los sistemas de identificación, clasificación y vigilancia de las poblaciones utilizados para el control migratorio y fronterizo.

A inicios de la década de 1980, el Estado argentino, por intermedio de diferentes instituciones públicas, comenzó a desarrollar proyectos y medidas que tenían por objetivo digitalizar los registros de población y crear nuevas tarjetas de identidad y pasaportes, así como implementar herramientas y sistema

informáticos para el control migratorio y fronterizo. Los mayores avances en esta área se produjeron en los primeros años de la década del 2000, con la paulatina informatización de los sistemas de control migratorio y, luego de 2010, con la introducción masiva de sistemas biométricos de identificación en los espacios fronterizos. En la actualidad, el Estado cuenta con importantes herramientas tecnológicas como biometrías en aeropuertos, puertos y pasos terrestres, junto con bases de datos digitales que almacenan información del ingreso, admisión y egreso de extranjeros. Inclusive, han existido proyectos que promueven el uso de inteligencias artificiales para clasificar y seleccionar las personas que se mueven por los pasos fronterizos.

Las producciones académicas en el campo de los estudios migratorios son escasos si se compara con investigaciones más exhaustivas realizadas sobre la frontera del sur de Europa y Estados Unidos. Entre las contribuciones excepcionales se encuentra la de Domenech (2013), quien advierte de manera temprana el despliegue de la biometría en Argentina para el control de las migraciones, en aras de comprender las recientes transformaciones en el régimen global de control migratorio. El interés creciente sobre las biometrías en la región también derivó en la publicación de un artículo exploratorio en el que se describe de manera detallada diferentes acciones y programas implementados en América Latina y el Caribe, incluida Argentina, para el control migratorio (Neira, 2015). Asimismo, se encuentra el trabajo de Santi (2018), que, siendo más puntual, aborda el desarrollo de tecnologías para el control migratorio en el período 2003-2015 desde la perspectiva foucaultea del biopoder.

Estudios más recientes analizan las prácticas de control estatal y las experiencias de rechazo y racialización en la frontera argentina de migrantes haitianos mediante la herramienta Advanced Passenger System o sistema API (Domenech, 2020; Trabalón, 2020). También hay contribuciones acerca de las relaciones entre el régimen generizado de fronteras y los sistemas de registro sobre ingreso, egreso y residencia (Rosas y Gil, 2022). De igual manera, el desarrollo de herramientas de identificación utilizados en el ámbito de la seguridad y control migratorio como el Sistema Federal de Identificación Biométrica ha sido objeto de investigación (Ríos, 2020).

Los trabajos anteriores, en su mayoría aproximaciones en las que las tecnologías aparecen subordinadas a otros temas que despertaron más interés en el campo de los estudios migratorios, enfocan sus descripciones y contenidos en los últimos veinte años, dejando abiertas múltiples preguntas acerca de la etapa temprana de los intentos y experimentación en la incorporación de tecnologías, como son las décadas de 1980 y 1990. Centrado en este período, 1981-2001, el objetivo del artículo es explorar y analizar la incorporación de las nuevas tecnologías para la vigilancia de las migraciones y las fronteras en Argentina, partiendo de la idea de que esto es el resultado de un proceso que involucra lógicas de largo plazo relacionadas con la ampliación de la legibilidad estatal y procesos de securitización

singulares orientados por la construcción de la “inmigración limítrofe”¹ como una amenaza al orden nacional y al Estado. Es importante aclarar que el alcance de este artículo se corresponde con una primera mirada sobre la cuestión, dada la escasez o inexistencia de antecedentes y bibliografía específica para el período de estudio.

Para ello, se acudió a las medidas y proyectos implementados para la informatización del control migratorio y fronterizo disponible en decretos, contratos y licitaciones públicas que el Estado argentino negoció con diferentes empresas por intermedio del Ministerio del Interior. Se destacan el decreto 470 de 1981, que creó el Sistema de Información Básica del Potencial Humano Nacional; el Decreto 388 de 1986, que creó el Sistema de Identificación Personal Automática Nacional; el Decreto 603 de 1991, que aprobó un contrato para la informatización de bases de datos de diferentes organismos del Estado; así como el Decreto 199 de 1998 para la licitación del desarrollo y operación de un sistema de control migratorio y de identificación de las personas.

Por otro lado, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a funcionarios adscritos a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), cuyo criterio de selección fue su alta jerarquía, proximidad en la toma de decisiones y antigüedad de más de veinte años en la institución, lo que los hace conocedores del tema investigado. Para proteger la confidencialidad en relación con las descripciones y explicaciones brindadas por las personas entrevistadas, sus nombres y cargos están bajo anonimato. Además, se revisaron cuatro intervenciones realizadas en la Comisión de Población y Recursos Humanos (CPRH) de la Cámara de Diputados entre 2000 y 2002, en la cual participaron actores vinculados al campo de las políticas migratorias.² Estas entrevistas e intervenciones profundizan algunos aspectos de los desarrollos tecnológicos e institucionales que no constan en los documentos y decretos revisados.

Con la sistematización de la información recolectada por período de gobierno y tipo de proyecto, se realizó un análisis de contenido que permitió hallar las justificaciones esgrimidas por las administraciones gubernamentales para el desarrollo de tales sistemas. Asimismo, la bibliografía secundaria permitió reconstruir las perspectivas sobre la “inmigración limítrofe”. De este modo, en diálogo con las herramientas teóricas que provienen de los estudios sobre las migraciones, la seguridad y vigilancia, fue posible construir una interpretación del proceso

1 Históricamente Argentina ha sido un país receptor de la migración proveniente de países limítrofes, pues desde el primer censo realizado en 1869 hasta la actualidad el porcentaje de extranjeros nacidos en países limítrofes ha oscilado entre 2,5 y el 3,5 % de la población total del país. Es importante aclarar que aproximadamente desde la década de 1960 esta migración comenzó a ser visibilizada por el Estado como un problema público con múltiples aristas (Pacecca, 2000).

2 Las versiones taquigráficas reflejan la intervención de altos funcionarios de la DNM, el Registro Nacional de Personas (Renaper), diputados, asesores parlamentarios, equipos técnicos de los organismos estatales involucrados y representantes de organizaciones de migrantes y derechos humanos. Las reuniones de la CPRH tuvieron por eje las discusiones vinculadas a la formulación de una nueva ley de migraciones, la necesidad de establecer mecanismos de regularización migratoria, así como también, la informatización de sistemas de identificación y control migratorio. Entre las intervenciones más significativas para este trabajo se encuentran las de Ángel Roig y Juan Manuel Llavar (directores de la DNM) y Miguel García Moreno (director del Renaper).

de adopción de las tecnologías vinculadas con el desarrollo de la legibilidad y securitización de las migraciones internacionales.

Es necesario remarcar que la importancia de este trabajo radica, por un lado, en la escasa producción sobre tecnologías de vigilancia y control migratorio en Argentina, más aún, en el período de 1981-2001. Por el otro, hay necesidad de reforzar la interpretación de los procesos de securitización de las migraciones, no solo en relación con los discursos y prácticas estatales, sino, también, al desarrollo y adopción de nuevas tecnologías informáticas, biometrías y bases de datos digitales. La incorporación de estos abordajes en el campo de los estudios migratorios permite conocer los nuevos matices de las políticas públicas de control que han sido omitidos o subordinados a otros ámbitos de interés por investigaciones académicas.

En aras de brindar claridad de los contenidos, el artículo se estructura así: en un primer apartado se presentan las claves generales de interpretación teórica sobre el desarrollo de las tecnologías de control y vigilancia; en segunda instancia, se analizan los primeros intentos para la informatización y aceleración de los controles migratorios en Argentina realizados por la dictadura militar (1976-1983); en un tercer momento se describen los proyectos ejecutados en el período de transición democrática del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989); en una cuarta y quinta instancia el texto retoma los dos gobiernos presidenciales de Carlos Menem (1989-1999) y sus avances en la informatización del control migratorio en un nuevo esquema de securitización. El artículo cierra con algunas consideraciones sobre las nuevas tecnologías de control migratorio, la legibilidad estatal y securitización de las migraciones.

2. Herramientas teóricas para la discusión

Las herramientas teóricas que guían el análisis de este artículo provienen sobre todo de la articulación de aportes de los estudios críticos de la seguridad, los trabajos de análisis sobre vigilancia y las investigaciones vinculadas con el control migratorio y fronterizo. Los aportes realizados habilitan una comprensión del desarrollo tecnológico como parte de procesos políticos y sociales mucho más amplios que se refieren al desarrollo del Estado-nación, las clasificaciones de las poblaciones y la securitización de las migraciones internacionales. De igual modo, permiten comprender las transformaciones que provocan en el control migratorio, así como también las dificultades y limitaciones que tiene la implementación de las tecnologías más allá de los discursos sobre su éxito y efectividad.

Es necesario aclarar, en primer lugar, que en este artículo las tecnologías de registro, identificación y vigilancia, desde las más antiguas y hasta las más novedosas, son entendidas como herramientas utilizadas por el Estado para producir la clasificación y legibilidad de las poblaciones (Scott, 1999). Desde sus inicios, los Estados implementaron tarjetas de identidad, pasaportes, certificados de salud, de antecedentes penales y visados, entre otros documentos de identificación, como mecanismos destinados a controlar la movilidad de las migraciones en las

fronteras internacionales y brindar acceso a los derechos de ciudadanía desde su dimensión burocrática y administrativa (Torpey, 2000). Así, los Estados crearon herramientas manuales de legibilidad que, con procedimientos de control administrativos y jurídicos, materializaron los principios de visión y división del mundo social nacional y nacionalista (Sayad, 2010).

En Argentina, a lo largo del siglo xx, las tarjetas de identidad, pasaportes y registros estatales, mediante los papeles y fichas, le dieron forma a la construcción de un régimen de control centrado en la ilegalidad migratoria que clasifica a los migrantes “indeseables” como “irregulares” o “ilegales” (Domenech, 2011). Dicho de otro modo, identificar y clasificar a los extranjeros permitió y sigue permitiendo al Estado argentino seleccionar a aquellos que pueden ingresar y quienes no, cuánto tiempo deben permanecer en el país, qué tipos de actividades pueden realizar y a qué tipos de derechos logran acceder (Pereira, 2021).

En segundo lugar, se comprende a la securitización de las migraciones como un proceso de *gubernamentalidad del malestar* que, por medio de discursos, prácticas y tecnologías de Estado, elabora una imagen de las migraciones como un riesgo o amenaza para la estabilidad del país receptor (Bigo, 2002). Siguiendo a Bigo (*Ibid.*), esta representación genera malestar y es el punto de partida que legitima al Gobierno y a las burocracias del control migratorio como proveedoras de la protección. Desde esta perspectiva, las tecnologías no son interpretadas como resultado de los procesos de securitización, sino como herramientas *ya disponibles* que los actores políticos presentan como una solución frente a las amenazas (Bigo, 2006). En este sentido, las herramientas teóricas complementarias, tanto desde la perspectiva de la legibilidad estatal como de la securitización de las migraciones, abonan a la comprensión de que la incorporación de tecnologías a estos procesos obedece, sobre todo, a lógicas de largo plazo ininterrumpidas vinculadas a la producción de *legibilidad* de las poblaciones que se ven reforzadas y legitimadas en diferentes momentos mediante procesos de *securitización* de las migraciones. Esto retroalimentan la necesidad de identificar, clasificar y controlar a las poblaciones.

Conforme a los trabajos académicos que existen en este ámbito, algunas características y transformaciones provocadas en el control migratorio a partir de la incorporación de nuevas tecnologías de identificación y vigilancia son: 1) estas tecnologías supusieron mayor rapidez en los procesos de identificación, logrando que la información consignada en los documentos pueda ser reproducida, intercambiada y comparada con grandes bases de datos (About y Denis, 2011; Côté-Boucher, 2008); 2) multiplicación, expansión y mayor elasticidad de las fronteras que cada vez coinciden menos con los límites territoriales de los Estados (Amoore, 2006; Amoore y Raley, 2017; Follis, 2017; Lyon, 2005); 3) se remarca la necesidad de cuestionar el discurso de los actores que promueven el uso de tecnologías, ya que brindan una mirada que sobrevalora de modo positivo la efectividad de estos sistemas, sin mencionar el fuerte *trabajo tecnológico* que requieren para su implementación y los problemas asociados a su mantenimiento (Walters, 2010; Bellanova y Glouftsiou, 2020).

3. Informatización, control migratorio y seguridad nacional

Los registros para la población, las tarjetas de identidad y los pasaportes fueron en un principio sistemas manuales cuyo principal soporte fue el papel. Con el transcurrir de los años se fueron incorporando nuevas tecnologías para la identificación, como la dactiloscopia y fotografía, así como otras descripciones sobre las características físicas de los sujetos (García, 2010, 2015). La adopción de estas tecnologías, en el caso de los pasaportes y documentos ligados al control de las migraciones internacionales, estuvo regulada desde las primeras décadas del siglo xx, con mayor o menor efectividad, por acuerdos y conferencias a escala regional y global (Acosta, 2018; Torpey, 2000; Turack, 1968). Los avances en el campo de la computación hicieron que desde las décadas de 1960 y 1970 en Europa y Estados Unidos los registros de población fueran informatizados de manera paulatina (About y Denis, 2011).

En Argentina, a inicios de la década de 1980, el Gobierno militar, por intermedio de los ministerios del Interior y de Defensa, planteó la necesidad de modernizar el sistema de registro e identificación que se encontraba disperso en la Policía Federal, el Renaper y la DNM. Las tarjetas de identidad, como pasaportes, libretas de enrolamiento, libretas cívicas, cédulas y los ficheros que guardaban la información referida a cada individuo, de nacionalidad argentina o extranjero residente en el país, habían adquirido un gran volumen.³

De acuerdo con la perspectiva del Gobierno, el crecimiento de la información hacía que su uso para el control de la población y el despliegue de diversas políticas públicas fuera cada vez más complejo y lento. En una dictadura en la que las cuestiones poblacionales y migratorias eran reguladas conforme a los lineamientos marcados por la doctrina de la seguridad nacional (Novick, 1997; Pacecca, 2000), contar con información actualizada sobre el llamado “potencial humano” se convertiría en una prioridad. El Gobierno militar había diagnosticado un aumento de la población nacional y era necesaria una mejor distribución de los nacionales en las zonas de frontera. Los ciudadanos eran vistos como un recurso geopolítico que podían hacer frente a las hipótesis de conflicto con países limítrofes como Brasil y Chile (Llovet y Ramos, 1986).

En consecuencia, con el objetivo de sortear las limitaciones que imponían los sistemas manuales de información en relación con el almacenamiento seguro, la actualización periódica y la velocidad para el procesamiento de los datos, el Gobierno militar ordenó la creación del Sistema de Información Básica del Potencial Humano Nacional, mediante el Decreto 470 de 1981. La implementación de este nuevo sistema, que seguía lineamientos de identificación establecidos por el Renaper, era necesario porque el sistema de información de ese momento imposibilitaba el aprovechamiento eficiente y efectivo de la información registral de las personas como una “consecuencia del crecimiento vegetativo de la

3 El sistema de identificación construido en las décadas anteriores, preparado para registrar a la población nacional y extranjera (García, 2015), fue también una pieza fundamental para producir las categorías de ingreso y la permanencia “irregular” o “ilegal” en el país (Domenech, 2011; Pereira, 2021).

población”, según dicho decreto. Diagnóstico que esta precedido por la idea de una necesidad imprescindible del cambio de los sistemas manuales de registro a sistemas informáticos automatizados. El Gobierno militar intentaría, así, crear una forma de almacenamiento y consulta de la información de los individuos nacionales y extranjeros con información económico-social y relacionada con la defensa nacional.⁴

El objetivo explícito del proyecto era la incorporación de tecnologías informáticas para acelerar los procesos manuales de identificación y clasificación de individuos. En el contexto dictatorial, esta identificación permitiría al Gobierno vigilar a aquellos sujetos clasificados como “subversivos” que, por sus ideas de “izquierda”, podían convertirse en un problema de seguridad nacional en caso de conflicto bélico. Además, la actualización de los documentos y registros daría mayor efectividad a las restricciones impuestas por la dictadura sobre el derecho a la salud y educación para los llamados migrantes “ilegales” (Ceriani, 2004; Oteiza, Novick y Aruj, 1997; Pavecchia, 2000).

En este marco, para la dictadura militar, la incorporación de tecnologías se inscribía en un proceso de securitización de las migraciones que se valía de tales herramientas para vigilar, identificar y registrar a los enemigos del régimen, encarnados por los extranjeros sospechosos de los países limítrofes como “subversivos” o posibles “enemigos” en relación con las hipótesis de conflicto. A esta mirada de la seguridad nacional se sumaban consideraciones instrumentales en las que los inmigrantes “ilegales”, en particular, los provenientes de países limítrofes, eran considerados un costo económico y una influencia étnica y cultural negativa para Argentina.⁵ Por medio de la promoción del miedo o descontento en torno a la migración limítrofe, los militares buscaban justificar su accionar incorporando nuevas tecnologías que les permitieran demostrar un interés público y proceder de manera eficaz en contra de las “amenazas”.

4. Transición democrática e “inmigración limítrofe” como problema

Finalizada la dictadura militar y tras el retorno de la democracia, el abandono de la doctrina de seguridad nacional⁶ dio lugar a nuevas miradas y al desarrollo de políticas públicas en ese ámbito. Las migraciones dejaron de ser interpeladas por los Gobiernos democráticos como una amenaza para la seguridad nacional por su carácter “subversivo” o de “izquierda” (Courtis, Pavecchia y Pita, 2009; Pereira,

4 Según el artículo 3 y 4 del Decreto 470 de 1981, el sistema quedaría en la órbita del Ministerio de Defensa, mientras que los demás ministerios designarían un representante a fin de “proponer los requerimientos de información básica para cada sector que deban integrarse dentro del sistema” (p. 3).

5 A partir de mayo de 1980, en el marco de un convenio firmado entre los dictadores Hugo Banzer y Rafael Videla, se aplicaron medidas de “retorno forzado” de ciudadanos bolivianos residentes en Argentina como parte de un plan más amplio del Gobierno nacional y de la Ciudad de Buenos Aires para la “erradicación” de las denominadas “villas miseria” (Domenech y Magliano, 2007).

6 Sin embargo, la disolución de la doctrina de seguridad nacional no implicó un cambio en la ley migratoria que había sido creada durante la dictadura militar por la Comisión de Asesoramiento Legislativo. La llamada ley “Videla” solo fue reemplazada en diciembre de 2003 con una nueva legislación basada en el enfoque de derechos humanos sancionada por el Poder Legislativo.

2016, 2019). Durante el gobierno de Raúl Alfonsín no hay *securitización* ni *criminalización* de las migraciones, por no ser vistas como una amenaza para el Estado y orden social (Pereira, 2016). En cambio, se mantuvo la idea de que estas eran un problema para el empleo de los nacionales y el sistema de salud (Oteiza *et al.*, 1997; Pereira, 2019). Si bien, no hubo grandes discursos en contra, como sí sucedió con los regímenes de Menem en la década de 1990, el Gobierno del retorno democrático sí avanzó en medidas para restringir el ingreso de inmigrantes limítrofes mediante la creación de la figura del “falso turista” (Alvites, 2020).

En estas circunstancias, el gobierno de Alfonsín declaró de interés nacional la creación del Sistema de Identificación Personal Automática Nacional (Sipan), mediante Decreto 388 de 1986. Se trataba de una herramienta electrónica que suministraba información identificatoria de las personas para el uso del Gobierno nacional y provinciales. Su creación traía consigo el diseño y mantenimiento del registro automático, actualizado y permanente de las personas que estarían en manos del Renaper en la órbita del Ministerio del Interior. Además, el Sipan tendría entre sus funciones la de coordinar “los distintos entes estatales que trabajan con base de datos de personas en soportes magnéticos y/o archivos manuales” (Decreto 388 de 1986, p. 1).⁷

Aunque la migración internacional no era considerada una amenaza para la población local y el Estado, el gobierno de Alfonsín interpretaba que existía la necesidad de contar con un sistema eficiente capaz de mantener actualizada la información de la población argentina y extranjera con herramientas informáticas que aceleraran su identificación y registro.⁸ En este contexto, el sistema de identificación, registro y vigilancia se orientaba a identificar a aquellos migrantes de países limítrofes, pues para el Gobierno era probable que aquellos migrantes que no poseían recursos económicos para mantenerse podían volverse indocumentados (Alvites, 2020). De manera adicional, una de las transformaciones de este período fue la separación de los asuntos vinculados a la defensa y la seguridad interior, con la prohibición de intervención de los militares en cuestiones relacionadas con estas últimas (Kessler, 2010). Asimismo, la DNM dejó de estar bajo control militar y permaneció en la órbita del Ministerio del Interior dirigida por personal civil.

5. Securitización de las migraciones y nuevas tecnologías para el control migratorio y fronterizo

En la década de 1990, la perspectiva sobre las migraciones, en particular, la proveniente de los países limítrofes, cambió de forma drástica con la elección de Carlos Menem como presidente por dos períodos de gobierno consecutivos. Diversos

7 Si bien este decreto es de 1986, es interesante remarcar que por medio de uno anterior se había autorizado a un alto funcionario del Renaper a realizar un viaje a Estados Unidos “a efectos de participar en el Seminario para Consultores de Empresas, organizado por la compañía Burroughs de Maquinas Ltda.” (Decreto 1503 de 1984, p. 3). Esta compañía era una empresa pionera en el desarrollo de computadoras y sistemas informáticos.

8 En ese momento existía una configuración archipelágica de los sistemas de información sobre población distribuidos en diferentes organismos como el Renaper, la DNM y la Policía Federal (Pereira, 2021).

trabajos académicos apuntan a que la llamada “inmigración limítrofe” fue construida en esta década como parte de un discurso oficial que apuntaba a que la migración era una amenaza para la seguridad pública, sobrecarga para el sistema de salud y el educativo, así también como una competencia que dejaba sin trabajo a los nacionales (Benencia y Karasik, 1995; Caggiano, 2005; Grimson, 2006; Oteiza *et al.*, 1997). Según Domenech (2012), la primera embestida surgió con la epidemia de cólera de 1992, cuando el discurso oficial responsabilizó a los migrantes por la llegada de la enfermedad. Los discursos securitizadores estuvieron acompañados por medidas que acentuaron los controles de ingreso y permanencia de los migrantes, mientras que se favoreció la persecución mediante la policía migratoria auxiliar compuesta por las fuerzas de seguridad nacional (Courtis, Pacecca y Pita, 2009; Pereira, 2016).

Durante los mandatos de Menem se desplegaron dos iniciativas concretas destinadas a la incorporación de tecnologías para el control de las migraciones y las fronteras con empresas europeas. La primera de las iniciativas surgió poco antes de la llegada del Gobierno de Menem a finales de 1990 e hizo parte de la firma de una serie de acuerdos de cooperación con Francia en el ámbito de la inversión privada, consolidación de la deuda, promoción y protección de las inversiones y cooperación judicial (Escudé, 1998). Con Menem en el poder, los ministerios del Interior de ambos países firmaron un contrato,⁹ por intermedio de la Renaper y la Sociedad de Exportación del Ministerio del Interior de Francia (Sofremi),¹⁰ para la creación de un nuevo y moderno sistema de identificación, registro y vigilancia de la población. Según el Gobierno argentino, era necesaria una respuesta frente a los “intentos fallidos” de informatización que fueron impulsados por la dictadura militar y el Gobierno de Alfonsín.

Este contrato tenía por objetivo concretar un proceso de transferencia de tecnología para la creación de un sistema de información y automatización de la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI), así como también la informatización de las bases de datos sobre población del Renaper, la Policía Federal, la DNM y la Dirección Nacional Electoral (DINE). La Sofremi sería la encargada de la instalación, la formación del personal del Estado para su gestión, el mantenimiento de los equipos, así como también de la actualización de la tecnología en el tiempo. De carácter confidencial, el acuerdo establecía un plazo inicial de quince años, en el que el Estado no podría vender ni prestar el sistema ni sus partes.

Entre los fundamentos incluidos en el decreto ejecutivo de aprobación, se puntualizaba en la necesidad de contar con “parámetros actualizados del movimiento

9 La transferencia de tecnología se instrumentaría por intermedio de la Sofremi, empresa con participación estatal encargada de la exportación de material militar, equipos de seguridad y telecomunicaciones, mediante el auspicio del Ministerio del Interior de Francia. Sin embargo, la modalidad de contratación directa por medio de un decreto de necesidad y urgencia que no llegó al Congreso, y los precios establecidos en el contrato por \$200 millones fueron objeto de críticas por parte de la oposición. El contrato y el decreto fueron anulados por la justicia y el ministro del Interior, a cargo de Mera Figueroa, renunció visiblemente afectado por lo que ya era un escándalo público. Así, se desistió del contrato (Rubio y Goretti, 1996).

10 El contrato fue suscrito el 8 de noviembre de 1990 y aprobado por el Decreto 603/91 del 4 abril de 1991.

de personas tanto en lo referidos al traslado domiciliario dentro del país, cuanto al tránsito fronterizo” (Decreto 603 de 1991, p. 6). Además, se hacía hincapié en un registro actualizado de modo permanente en lo que respecta a la composición de la población, “atendiendo al origen nacional o extranjero de los pobladores, lo cual incidirá en las políticas a desarrollarse en materia educacional, de salud pública y asistencia social, seguridad interior y defensa nacional, así como políticas previsional y fiscal” (*Ibid.*, p. 6).

Los documentos hacían hincapié en la necesidad de contar con información actualizada, así como su uso para el desarrollo de diferentes políticas públicas cuyo principio organizador era la distinción entre nacionales y extranjeros. Se puede advertir que el proyecto implicaba la construcción de la “inmigración limítrofe” como una meta-amenaza que afectaba diferentes ámbitos de la política, como el previsional, salud, educación, seguridad y defensa (Pereira, 2019). Esta “amenaza” adquirió mayor visibilidad con la epidemia de cólera y la emergencia de la inseguridad en el espacio público (Domenech, 2012; Pereira, 2016). En este sentido, las tecnologías emergieron como una forma de identificar y clasificar a las poblaciones migrantes y de exhibir al Gobierno como un agente activo frente a la emergencia de las amenazas.

6. “Nuevas amenazas” y tecnologías biométricas

Avanzada la década de 1990 y finalizado el intento de informatización del primer Gobierno de Menem, los proyectos orientados hacia la incorporación de nuevas tecnologías vinculadas al control de las migraciones y fronteras cobraron impulso y mayor visibilidad luego del atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994. Este acontecimiento reavivó las interpretaciones del Gobierno sobre la lentitud y dificultades que poseía el sistema de control manual de ingresos y egresos al país por medio del sistema manual de tarjetas de entrada y salida (TES).

Una de las personas entrevistadas para este artículo (26 de junio de 2015) señalaba las dificultades para la conservación de las TES, entre estas, que el archivo era poco adecuado, con filtraciones de agua e ingreso de aves. Ante tales condiciones el papel se deterioraba. En cuanto a la organización del archivo la documentación era dispersa, tanto que hallar las TES de una persona en particular era como “encontrar una aguja en un pajar”, refiere. En el momento en que la justicia argentina empezó a investigar el atentado, solicitó información a la DNM sobre ingresos al país. El trabajo fue de mucha dificultad para quienes trabajaban en aquella dependencia, pues en cada nuevo pedido de información había que repetir el procedimiento de búsqueda. De acuerdo con el entrevistado, este acontecimiento fue una de las situaciones que llevaron a trabajar con seriedad en la informatización del registro gestionado por el organismo de control migratorio.

Esta información evidencia las limitaciones que tuvo la gestión manual de los registros administrativos, incluso, más allá de los pedidos por la justicia en el caso del atentado. Las TES estaban almacenadas, su uso era limitado por las

condiciones del archivo, del papel, la gestión del funcionario y ausencia de informatización. Una lectura más detenida de estos elementos evidencia que cualquier medida de control vinculada al ingreso y egreso de individuos al país dependía de los tiempos propios de este sistema de registro manual. La información brindada por el entrevistado coincide con las palabras que expresó años más tarde el director de la DNM en una reunión de la CPRH, en la que afirmó que “[...] el archivo ha estado muy desorganizado con el sistema de fichas y quedó más desorganizado aún luego de los atentados de la AMIA” (Roig, 2000, intervención oral).¹¹

Además, el atentado permitió al Gobierno actualizar el discurso político sobre el riesgo y las amenazas que vinculaba desde 1993 a los migrantes de países limítrofes con el aumento del delito (Novick, 1997; Pereira, 2016), entre estas, del terrorismo internacional. Bajo este contexto, el 1 de agosto de 1994, el Gobierno argentino convocó a un concurso público nacional e internacional (segunda iniciativa durante el Gobierno de Menem) para “[...] la implantación y operación de un sistema de control migratorio y de identificación de las personas” (Decreto 1310 de 1994, p. 8). No sin problemas y demoras vinculadas a una serie de denuncias sobre corrupción en el proceso de licitación, el contrato fue adjudicado en 1998 a la filial argentina de la empresa de capitales alemanes Siemens It Services S. A., mediante Decreto 199 de 1998.

Según este decreto, el objetivo era la contratación de un servicio para el diseño, puesta en marcha y soporte de un sistema de control migratorio, identificación de las personas y de información eleccionaria. La justificación, según el Gobierno de Menem, para el desarrollo de este contrato era similar a los proyectos desarrollados en la década previa: el Estado no contaba “[...] con un sistema confiable y eficaz de acopio, control, fiscalización y sistematización de información que refleje el potencial humano que desarrolla sus actividades en el territorio” (Decreto 1310 de 1994, p. 8). Tales expresiones eran otro modo de referirse a las dificultades que generaba la ausencia de informatización.

En este sentido, la segunda de las personas entrevistadas (22 de marzo de 2022) relató sobre las limitaciones en las tareas de control migratorio y cómo fueron cambiando con el paso de los años. Explicaba que, en un primer momento, los impedimentos de ingreso/egreso eran redirigidos a los puestos de frontera en formato de libros que se actualizaban periódicamente. Resultaba imposible chequear de forma manual si todos los pasajeros tenían algún impedimento o no, más aún, en ciertas temporadas del año en las que el volumen de personas que transitaban por las fronteras se incrementaba. De igual modo, contaba cómo estos sistemas fueron cambiando con la incorporación de tecnologías como la red télex o el fax que permitieron un flujo más veloz de la información. Este fue el inicio de la informatización e incorporación de los sistemas biométricos que implicaron un cambio sustancial en el trabajo en frontera y migratorio.

11 De hecho, la Unidad Especial de Investigación de la causa AMIA y la DNM comenzaron un trabajo de digitalización de las TES vinculadas a ciertos pasos fronterizos entre 1992 y 1994.

Tal y como se desprendía del contrato firmado con Siemens, el proyecto que buscaba desarrollar el Gobierno junto con tal empresa se dividía en tres módulos: control migratorio, el de identificación de las personas y procesos electorarios.¹² En cuanto al módulo de control migratorio, el contrato determinaba la creación de un sistema centralizado con un “centro de información de migraciones” en la sede principal de la DNM. Al mismo tiempo, se establecían centros de procesamiento de datos en las delegaciones del organismo y en los pasos fronterizos para lograr una captura de datos descentralizada, cuestión que diferenciaba a este contrato de proyectos anteriores. La nueva infraestructura de extracción y almacenamiento de datos se distribuiría en dos subsistemas: a) el Subsistema de Movimientos Migratorios, que tenía por finalidad registrar todas las actividades de tránsito en los pasos de frontera y puertos, asistir al oficial migratorio en la verificación de la autenticidad de los documentos de viaje y utilizar listas de control para autorizar el ingreso, la salida o permanencia de los individuos; y b) el Subsistema de Trámites de Migraciones, que servía para procesar trámites de residencia, generar documentos y consultar expedientes en proceso.

También se proponía la digitalización del archivo de la DNM como parte del módulo de identificación de personas para así agilizar las búsquedas de antecedentes migratorios y dar respuesta a los requerimientos judiciales. Este módulo también prestaría interoperabilidad con los sistemas de datos del Renaper, Gendarmería Nacional y Policía Federal. La disponibilidad de las bases de datos en línea produciría una multiplicación y expansión de la frontera (Lyon, 2005), pues se habilitaría que los diferentes puntos de control pudieran vigilar el ingreso, el egreso y permanencia de las personas controlando su estatuto migratorio e impedimentos de manera instantánea.

Las tecnologías para el desarrollo de los módulos incluían máquinas para la lectura automática de documentos, sistemas automatizados de identificación de huellas dactilares,¹³ cámaras de fotos digitales, servidores con gran capacidad para el almacenamiento de los datos, enlaces mediante el internet y conexiones satelitales para la vinculación entre los centros de captura de la información distribuidos a lo largo del país. En este sentido, el sistema que buscaba implementarse con la empresa Siemens no difería de manera sustancial de las discusiones que en aquel momento tenían lugar en países del Atlántico norte, pues, la incorporación

12 La inclusión de un sistema para la confección y actualización de padrones en manos de la DINE muestra que la informatización de los sistemas de registro e identificación iba más allá de las cuestiones securitarias e incluía otros ámbitos estatales que no necesariamente se vinculan a los asuntos migratorios y fronterizos.

13 La incorporación de estas tecnologías no solo se dio en el ámbito migratorio, sino, también, en el de la seguridad y el delito. Los sistemas de identificación biométrica automatizados comenzaron a desarrollarse en diferentes departamentos de la Policía desde mediados de la década de 1970. En Argentina, la Policía Federal incorporó en 1999 el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Digitales mediante Decreto 1034/99 del 17 de septiembre de 1999. Desde la fuerza se expresaba, entre otras cosas, que la herramienta alcanzaba “una amplitud de posibilidades referidas a la búsqueda, cotejo y clasificación de huellas papilo-dactilares, imposible de realizar por medios manuales” (Rodríguez y Zappietro, 1999, p. 562). Al igual que sucedía con las expresiones de los decretos y funcionarios, una de las cuestiones que aparecía en la valoración de estos sistemas era la posibilidad de reducir los tiempos para la identificación de los individuos, sobre todo en el campo de las investigaciones criminales.

de tecnologías para la Administración pública requirió de la coordinación y estandarización a nivel regional y global entre Estados, organismos internacionales y las empresas proveedoras de los sistemas (Walters, 2010).

La disponibilidad de tecnologías biométricas digitales y conexiones a internet permitían al Gobierno acelerar los procesos de identificación de los individuos, así como la constatación con listados de características que impedían a los migrantes ingresar, permanecer o abandonar el país. Las conexiones con los centros de procesamientos de datos de la Gendarmería Nacional y la Policía Federal indican la centralización administrativa y operativa que adquirieron las cuestiones vinculadas a la seguridad y defensa nacional. Sin embargo, la incorporación de las tecnologías en Argentina en la década de 1990 se vio interrumpida de forma parcial, como había sucedido de manera reiterada con los diferentes proyectos que se habían intentado desplegar en la década de 1980.

Para el año 2000, Ángel Roig, director de la DNM de ese momento, explicaba en la CPRH el avance de los trabajos, las dificultades técnicas de su desarrollo y el estado del contrato con la empresa alemana. Expresaba que, si bien el sistema de Siemens apuntaba a la conexión informática de 121 pasos migratorios, encontraron ciertos problemas, porque “[...] no se había hecho una evaluación completa de esos lugares y existen deficiencias de orden edilicio, de servicios e, incluso, de energía eléctrica, y esto es fundamental como para haber podido cumplir con ese cronograma de tareas” (Roig, 2000, intervención oral). Además, Roig aclaraba que se estaba estudiando la renegociación del contrato y que “[...] el área metropolitana: Ezeiza, el aeroparque Jorge Newbery, el puerto y el área norte, es decir, la zona de San Fernando y Don Torcuato” (*Ibid.*) ya se encontraba conectada.

La crisis argentina de 2001 y la declaración de la emergencia económica por parte del Gobierno hicieron que el contrato con Siemens fuera rescindido. Para marzo de 2002 el director del Renaper, Miguel García, explicaba en la CPRH que en las negociaciones se logró concertar que el material informático y *hardware* comprado por la empresa pasaban a custodia del Estado y que tanto el Renaper como la DNM estaban “[...] recibiendo una notable cantidad de equipamiento que estaba previsto para el proyecto Siemens” (García, 2002, intervención oral). Un mes más tarde, el director de la DNM informaba que el Aeropuerto Internacional de Ezeiza se encontraba informatizado con “[...] el programa de Siemens, la central y todo lo que sería el cordón metropolitano” (Llavar, 2002, intervención oral). Agregaba que estaban trabajando para instalar el equipamiento provisto por Siemens en la Triple Frontera del Paraná (Argentina, Paraguay y Brasil), ya que esa zona, desde la perspectiva gubernamental, estaba vinculada con actividades delictivas “complejas” o “nuevas amenazas” como el terrorismo, la trata y tráfico de personas. Así, durante los primeros años de la década de 2000, el Estado había comenzado a informatizar los principales pasos fronterizos.

7. Conclusiones

Desde principios de la década de 1980, la dictadura militar y los sucesivos Gobiernos electos en democracia avanzaron con diferentes medidas en el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías de identificación, registro y vigilancia de las migraciones y las fronteras. Se trató de un proceso complejo marcado por visiones variadas de seguridad, interrupciones, marchas y contramarchas condicionadas por coyunturas. Estos despliegues revelaron la fuerte continuidad y consenso de todas las Administraciones públicas que, sin excepción, intentaron adoptar tecnologías para el control de las migraciones y fronteras. Los Gobiernos compartieron un diagnóstico común sobre la necesidad de agilizar los sistemas de identificación y registro debido al crecimiento del volumen de los datos y la lentitud para su gestión de manera manual.

No obstante, difirieron en justificaciones y motivaciones expuestas, pues, para algunos Gobiernos, el desarrollo de estas tecnologías se orientaba a la defensa de la seguridad nacional o prevención del delito, como en el caso de la dictadura militar, mientras que, para otros, servía para garantizar el ingreso de migrantes capaces de producir aportes a la economía o la cultura, como sucedió en el Gobierno de Alfonsín. La aplicación de tecnologías implicó la intervención de varios actores institucionales ubicados bajo la órbita del Ministerio del Interior y con una larga historia en el ámbito de la identificación, como fueron el Renaper, la Policía Federal y la DNM. Así también, participaron empresas privadas internacionales proveedoras de este tipo de servicios durante el Gobierno de Menem.

Los datos desplegados en este artículo evidencian que el desarrollo de las tecnologías para el control de las migraciones y fronteras en Argentina revela una compleja relación con la expansión de la “legibilidad estatal” y los procesos de securitización de las migraciones entre 1981 y 2001. El recorrido por las medidas implementadas por los regímenes y gobiernos de diferentes signos muestra, por un lado, un continuo interés por identificar, clasificar y seleccionar a los migrantes internacionales con el uso de tecnologías. Se puede interpretar, entonces, que estas medidas hacen parte de la estatalidad moderna, más allá del uso que se les pueda dar en procesos securitarios.

Por otra parte, el artículo mostró que durante la dictadura militar y los dos Gobiernos de Menem se construyó a la “inmigración limítrofe” como una amenaza o riesgo. Esto sirvió para movilizar el uso e incorporación de nuevas tecnologías para la identificación, clasificación y selección de los extranjeros que ingresaban y eran admitidos al país. Estos Gobiernos jugaron con el “malestar”, proyectando a la migración como una amenaza, y presentaron a las tecnologías como herramientas destinadas a proteger la población local de la “amenaza”.

Es importante seguir avanzando en el estudio de las migraciones, analizar el rol de las tecnologías en el control migratorio y fronterizo, tanto en Argentina, como en la Triple Frontera y en la región. Los estudios desarrollados hasta el momento han abierto una serie de interrogantes y problemas mucho más profundos que

pueden ser fortalecidos con nuevos enfoques teórico-metodológicos y perspectivas novedosas que puedan aportar a la historización del presente. Uno de los pendientes es comprender y profundizar, por un lado, en aquellas necesidades que llevaron a la incorporación de las tecnologías dentro de la esfera estatal y la Administración pública. Así también, queda pendiente por estudiar las transformaciones que se han dado en el control migratorio, la externalización de las fronteras, los cambios en las tareas burocráticas a partir de la introducción de máquinas y sistemas digitales de control que se combinan con el trabajo humano, así como el rol que han tenido los diferentes organismos internacionales y regionales en este tema.

8. Referencias bibliográficas

- About, I., y Denis, V. (2011). *Historia de la identificación de las personas*. Ariel.
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America*. Cambridge University Press.
- Alvites, A. (2020). Constitución de la categoría “falso turista” en Argentina. Fronteras “a medida” de migrantes de países limítrofes. *Estudios Fronterizos*, 21, pp. 1-19. <https://doi.org/10.21670/ref.2018060>
- Amoore, L. (2006) Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25, pp. 36-351. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.001>
- Amoore, L., & Raley, R. (2017). Securing with algorithms: Knowledge, decision, sovereignty. *Security dialogue*, 48(1), pp. 3-10. <https://doi.org/10.1177/0967010616680753>
- Bellanova, R., & Glouftsiou, G. (2020). Controlling the Schengen Information System (SIS II): The Infrastructural Politics of Fragility and Maintenance. *Geopolitics*, 27(1), pp. 1-25. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1830765>
- Benencia, R., y Karasik, G. (1995). *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Centro de Editor de América Latina.
- Bigo, D. (2006). Security, exception, ban and surveillance. In D. Lyon, (Ed.), *Theorizing surveillance: the panopticon and beyond* (pp. 46-68). William Publishing.
- _____. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Caggiano, S. (2005). *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Prometeo.
- Ceriani, P. (2004). Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. En R. Giustiniani (ed.), *Migración, un derecho humano: Ley de migraciones n.º 25.871* (pp. 113-135). Prometeo.
- Côté-Boucher, K. (2008). The diffuse border: intelligence-sharing, control and confinement along Canada's smart border. *Surveillance & Society*, 5(2), pp. 142-165. <https://doi.org/10.24908/ss.v5i2.3432>
- Courtis, C., Pacea, M., y Pita, M. (2009). *Migración y seguridad en la Argentina. Construcciones discursivas y prácticas*. Inédito.
- Domenech, E. (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: Detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, 21, pp. 1-25. <https://n9.cl/zqqr4>

- _____ (2013). “Las migraciones son como el agua”: hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(35), pp. 119-142. <https://n9.cl/yufxx4>
- _____ (2012). *Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea* (Tesis del doctorado en Sociología). Universidad de Salamanca.
- _____ (2011). Crónica de una “amenaza” anunciada. Inmigración e “ilegalidad”: Visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman-Bianco, M. Villa, L. Rivera y C. Stefoni (comps.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-77). Clacso, Flacso-Ecuador y UAH.
- Domenech, E., y Magliano, M. (2007). Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 21(62), pp. 3-41. <https://n9.cl/kb9i4>
- Escudé, C. (ed.). (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Follis, K. S. (2017). Vision and Transterritory: The Borders of Europe. *Science, Technology & Human Values*, 42(6), pp. 1003-1030. <https://doi.org/10.1177/0162243917715106>
- García, M. (2019). La moda de las libretas. Los orígenes del sistema de documentos en la Argentina. En S. Gayol y S. Palermo (eds.), *Política y cultura de masas en la Argentina de la primera mitad del siglo xx* (pp. 31-54). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2015). *Marcas de identidad. Juan Vucetich y el surgimiento transnacional de la dactiloscopia (1888-1913)*. Prohistoria.
- _____ (2010). *Ladrones conocidos / sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*. Prometeo.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (eds.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 69-97). Prometeo.
- Kessler, G. (2010). Entre el terrorismo de Estado y la ‘inseguridad’. En R. Gargarella, M. Murillo y M. Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*. (pp. 115-138). Siglo XXI Editores.
- Llovet, J., y Ramos, S. (1986). La planificación familiar en Argentina: salud pública y derechos humanos. *Cuadernos Médicos Sociales*, 38, pp. 25-39.
- Lyon, D. (2005). The border is everywhere: ID cards, surveillance and the other. In E. Zuriel & M. Salter (Eds.), *Global Surveillance and Policing. Borders, security, identity* (pp. 66-82). Willan Publishing.
- Neira, F. (2015). Biometría y control migratorio en América Latina. *Cuadernos de H ideas*, 9(9), pp. 1-19. <http://orcid.org/0000-0002-8118-4053>
- Novick, S. (1997). Políticas inmigratorias en la Argentina. En E. Oteiza, S. Novick y R. Aruj (eds.), *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos* (pp. 83-165). Grupo Editor Universitario.
- Oteiza, E., Novick, S., y Aruj, R. (eds.) (1997). *Inmigración y discriminación. políticas y discursos*. Grupo Editor Universitario.
- Pacecca, M. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Realidad Económica*, 171, pp. 111-134.

- Pereira, A. (2021). Políticas de control migratorio en Argentina: de las tecnologías del límite a las tecnologías de la frontera (1915-1950). *Colombia Internacional*, (106), pp. 115-140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.05>
- _____. (2019). El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015). *Desafíos*, 31(1), pp. 273-309. <https://n9.cl/i4mrz>
- _____. (2016). Delito, seguridad, orden público e “inmigración limítrofe” en Argentina (1976-1995). *REMHU – Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 24(46), pp. 177-191. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004612>
- Ríos, A. (2020). Seguridad y biometría en cuestión: el sistema federal de identificación biométrica (SIBIOS) en Argentina. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (87), pp. 57-72. <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/alinalrios.pdf>
- Rodríguez, A. y Zappietro, J. (1999). *Historia de la policía federal argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y desarrollo desde 1580 hasta la actualidad*. Ediciones La Llave.
- Rosas, C. y Gil Araujo, S. (2022). Régimen generizado de control migratorio y fronterizo. La producción de expulsabilidad en Argentina. *Estudios fronterizos*, 23, pp. 1-27. <https://doi.org/10.21670/ref.2220104>
- Rubio, D., y Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994). *Desarrollo Económico*, 36(141), pp. 443-474. <https://doi.org/10.2307/3467401>
- Santi, S. (2018). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), pp. 247-268. <https://n9.cl/yro4w>
- Sayad, A. (2010). *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Anthropos.
- Scott, J. (1999). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Conn.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State* Cambridge University Press.
- Trabalón, C. (2020). Violencia estatal, control fronterizo y racialización: experiencias de haitianos y haitianas en aeropuertos de Argentina. *Historia y Sociedad*, 39, pp. 155-183. <https://doi.org/10.15446/hys.n39.82972>
- Turack, D. (1968). Freedom of Movement and the International Regime of Passports. *Hill Law Journal*, 6(2), pp. 230-251. <https://n9.cl/uggfh>
- Walters, W. (2010). Rezoning the global: Technological zones, technological work and the (un)making of biometric borders. In V. Squire (Ed.), *The contested politics of mobility. Borderzones and irregularity* (pp- 21-73). Routledge.

Intervenciones y documentos normativos nacionales

- Boletín Oficial de la República Argentina (1998). Decreto 199. Adjudíquese a Siemens It Services S.A. la Licitación Pública Nacional e Internacional N.º 1/96 para la contratación integral no fraccionable de un servicio para el diseño, puesta en marcha y soporte del mencionado sistema. Publicado 23 de febrero de 1998.

- _____ (1994). Decreto 1310. Instrúyase al citado Departamento de Estado para que llame a concurso público nacional e internacional para la contratación de un servicio integral para la implementación y operación de un sistema de control migratorio y de identificación de personas. Publicado 5 de agosto de 1994.
- _____ (1991). Decreto 603. Apruébese un contrato suscripto con el Ministerio del Interior de la República Francesa. Publicado 23 de abril de 1991.
- _____ (1986). Decreto 388. Declárese de interés nacional al SIPAN para satisfacer íntegramente las previsiones de la ley 17.671. Publicado 9 de abril de 1986.
- _____ (1984). Decreto 1503. Autorización de viaje al señor Jefe del Departamento Sistematización de datos de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas. Publicado 11 de junio de 1984.
- _____ (1981). Decreto 470. Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional. Publicado 23 de marzo de 1981.
- García Moreno, M. (2002). Intervención en la reunión de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 13 de marzo de 2002.
- Llavar, J. (2002). Intervención en la reunión de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 13 de abril de 2002.
- Roig, A. (2000). Intervención en la reunión de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 26 de abril de 2000.

Estrategia Multisectorial Barrio Seguro: inseguridad, crimen y violencia en Huacho, Perú

Multisectoral Strategy Barrio Seguro: citizen insecurity, crime and violence in Huacho, Peru

María del Rosario Alcántara Robles

Docente en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, Perú

Correo electrónico: ralcantararo23@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5406-7409>

Delby Dehuel Argomedo Valiente

Especialista en Licenciamiento del Ministerio de Educación, Perú

Correo electrónico: d.argomedov@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5474-9979>

Recibido: 17-marzo-2023. Aceptado: 20-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Este artículo evalúa la influencia de la aplicación Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS) sobre los habitantes del barrio Manzanares en el distrito de Huacho en Perú. Esta es una política pública del Ministerio del Interior que, desde 2017, busca intervenir las condiciones de seguridad y convivencia pacífica de ciertos territorios que reportan altas tasas de criminalidad. Esta investigación de enfoque cuantitativo encuestó a 353 personas para establecer que en el 49,2 % de los casos la EMBS ha tenido una influencia regular. Si bien no es una influencia significativa, la política colma ciertas expectativas y su efecto podría potenciarse con una institucionalidad más fuerte, mayor confianza hacia las autoridades y participación orgánica de la sociedad civil. El estudio recomienda que la experiencia de la EMBS pueda evaluarse en otros barrios y ciudades. Se propone,

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 39-58.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.339



además, que se apliquen estudios cualitativos que den cuenta de una aproximación a la construcción de la idea de la seguridad ciudadana.

Palabras clave: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, seguridad ciudadana, criminalidad, Huacho, Ministerio del Interior en Perú, política pública.

Abstract

This article evaluates the influence of implementing the Multisectoral Strategy Barrio Seguro (EMBS) on the inhabitants of the Manzanares neighbourhood in the district of Huacho in Peru. Since 2017, this public policy of the Ministry of Interior seeks to intervene in the security conditions and safe coexistence of certain territories that report high crime rates. This quantitative research surveyed 353 people to establish that, in 49.2% of cases, the EMBS has had inadequate influence. Although not a significant impact, the policy meets certain expectations that suggests that robust institutions, greater trust in the authorities, and organic participation of civil society could enhance its effects. The study recommends assessing the EMBS experience in other neighbourhoods and cities. It also proposes the application of qualitative studies that provide tools for building the idea of citizen security.

Keywords: Multisectoral Strategy Barrio Seguro, citizen security, criminality, Huacho, Ministry of Interior in Peru, public policy.

1. Introducción

El paradigma de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe ha sido privilegiado con un enfoque reactivo y represivo, los Estados han buscado ampliar su capacidad administrativa, legislativa y judicial para castigar y neutralizar a quienes transgreden aquellas conductas que están legalmente permitidas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018a). Las estrategias se han orientado al despliegue y la intervención de las fuerzas armadas y la policía bajo medidas de excepcionalidad, mayor pie de fuerza en las calles, el incremento del gasto público destinado a la compra de armamento, unidades móviles y dispositivos tecnológicos, aumento y severidad de las penas, incluso, entregando a los civiles la tenencia y uso de las armas de fuego, entre otros. Indicadores positivos sobre el número de detenidos o de cantidades de droga incautada revelarían que las estrategias de seguridad van por buen camino, sin embargo, los indicadores pueden ser también negativos y, bajo este parangón, haber procesos de represión, marginación y exclusión social (Dammert, 2007).

El involucramiento de la represión no ha surtido efectos a largo plazo. Por ejemplo, la población carcelaria de la región se ha duplicado a 1,2 millones entre 2002 y 2014 (BID, 2018b) y, mientras en el resto del mundo en 2018 la tasa promedio de homicidios intencionales fue de 5,8 víctimas por cada 100 mil habitantes, en la región fue de 16 víctimas (Hernández, 2021) lo que sugiere la particularidad del crimen en la región. Detener y aplicar penas severas a personas privadas de la libertad no es un indicador de que los delitos y el crimen vayan a disminuir, mucho menos,

que la seguridad funcione. Por el contrario, la inseguridad junto con la criminalidad en la región va en aumento (BID, 2018b) en un contexto de nuevas amenazas donde prima el crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de armas. América Latina y el Caribe es una región bastante particular, donde confluyen fenómenos como la pobreza, la falta de oportunidades, impunidad y carencia de una efectiva y rápida administración de justicia, débil institucionalidad y factores sociales facilitadores (porte de armas, consumo de alcohol) (Hernández, 2021) que hacen que el enfoque tradicional e institucional de seguridad pueda verse cuestionado.

La delincuencia es una de las preocupaciones que aqueja a la sociedad en Perú. La tasa de muertes violentas asociadas a un hecho delictivo doloso aumentó de 5,4 en 2011 a 7,6 por cada 100 mil habitantes en 2018, siendo la Región Lima una de las provincias que más altas tasas reporta a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020). Los homicidios se concentran en las regiones de Madre de Dios (frontera con Bolivia) y Tumbes (frontera con Ecuador) con 48,0 y 28,8 homicidios por cada 100 mil habitantes, respectivamente (Ministerio del Interior [Mininter], 2018a). Además, para 2017 Perú estuvo entre los cinco países con mayor índice de impunidad luego de Filipinas, India, Camerún y México (Hernández, 2021).

Frente a este escenario, el Estado peruano ha implementado acciones preventivas con la policía (mediante servicios locales y serenazgos) pero, también, “con políticas que van en sentido contrario, esto es, que tienen un mayor énfasis en el aumento de penas, el uso de la represión y el tratamiento militarizado de la inseguridad ciudadana” (Grompone *et al.*, 2021, s/p.). Uno de los hitos fue la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que posee un enfoque de “seguridad ciudadana”. Desde entonces,

La relación con la comunidad se ha convertido en uno de los elementos centrales de cualquier estrategia de prevención y control del delito. Es así como la mayoría de instituciones policiales de la región han adoptado un discurso que pone énfasis en la importancia de la colaboración con la comunidad. El abanico de acciones consideradas comunitarias es amplio y abarca iniciativas tales como: grupos vecinales de vigilancia, asistencia a cuentas públicas, generación de financiamiento para las policías locales y participación en proyectos de prevención (Dammert, 2007, p. 115).

Pero, no siempre la ciudadanía logra interrelacionarse con la policía debido a los cambios institucionales y discursos que cada Administración pública mantiene (Dammert, 2007). El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) 2013-2018, por ejemplo, fue diseñado sin enfoque territorial lo cual generó que los fenómenos criminales y economías ilegales no tuvieran ningún nivel de comparación (Mininter, 2018b). A nivel de implementación, no hubo coordinación horizontal (sectorial) y vertical (multinivel) entre las estructuras del Estado, la asignación presupuestal no fue suficiente y débil monitoreo y evaluación de las políticas. Hubo esfuerzos de los gobiernos locales y regionales en proyectos de inversión pública (compra de patrullas y sistemas de video vigilancia), pero, “no se evidencia énfasis en proyectos para atender los ámbitos de prevención, fortalecimiento

del tejido social, recuperación de espacios públicos o protección de poblaciones vulnerables (*Ibid.*, p. 41).

En relación a políticas con enfoque territorial, preventivas y comunitarias el Ministerio del Interior viene implementando desde 2017 la EMBS para contrarrestar el crimen, la violencia y la percepción de inseguridad en ciertos barrios y distritos de Perú. Esta política pública, que emana del Plan Nacional de Gobierno 2016-2021 como una “refundación de la policía” se inserta en la discusión global de entender al delito como “el resultado de causas múltiples que demandan estrategias integrales y multisectoriales, en el marco de los derechos humanos” (BID, 2018a, 13). Entonces, la EMBS propone abordar los factores de riesgo o las “condiciones que incrementan la probabilidad de que una persona se vuelva agresor o víctima de un delito” (Ministerio del Interior [Mininter], 2017a, párrafo 2 de la Introducción), tales como, la deserción escolar, falta de oportunidades laborales, los entornos violentos, el consumo de alcohol y drogas, la violencia doméstica, mediante una serie de acciones multisectoriales (social, policial y comunitaria) e intergubernamentales (haciendo uso de otras políticas, programas y servicios, con el apoyo de los ministerios del Interior, de Desarrollo Económico e Inclusión Social, Policía Nacional, juntas vecinales, la comunidad).

En julio de 2018 fue necesario implementar la EMBS en el barrio Manzanares (etapa I, II y III) ubicado en el distrito de Huacho, en la provincia de Huaura. Manzanares fue uno de los 30 barrios que se beneficiaron en 2018 con esta política, política que planificó beneficiar a 35 y 32 barrios más en 2019 y 2020, respectivamente, a nivel nacional (Mininter, 2018b). Es limitada la información que se tiene de este programa desde el Mininter que a la fecha se encuentra aún en ejecución. No obstante, se esperaba que esta cartera de Estado asignara a “treinta efectivos policiales para Manzanares, el reforzamiento de la jornada escolar completa a 600 alumnos de la zona, la celeridad y pronta implementación del laboratorio de criminalística para Huacho” (Municipalidad Provincial de Huara, 2018, párrafo 4) para iniciar la implementación. A la fecha no hay artículos académicos que den cuenta de los resultados de esta política en Manzanares por lo que este artículo espera contribuir a ello desde sus propias herramientas metodológicas.

En tal sentido, este artículo realiza una evaluación de la influencia que ha tenido la EMBS en la percepción de la seguridad ciudadana de los pobladores del barrio Manzanares en el distrito de Huacho en Perú. Esta evaluación se realiza sobre la base de la política como tal y, sobre 6 dimensiones que, bajo el conocimiento y la experiencia de quienes escriben este artículo, resultan claves para entender la prevención y la participación en políticas de seguridad: 1) articulación de la seguridad ciudadana; 2) implementación de espacios; 3) reducción de factores de riesgo; 4) participación ciudadana y dimensión civil; 5) modernización, y; 6) administración de justicia. De este modo, se busca conocer si políticas con un enfoque participativo y focalizado tienen un efecto en la percepción de la seguridad ciudadana.

En relación a la metodología se trata de una investigación cuantitativa, no experimental, con un muestreo probabilístico del tipo aleatorio que partió de la aplicación de un cuestionario a 353 personas que viven en Manzanares. A cada persona se les aplicó dos cuestionarios de forma presencial: el primer cuestionario, con 20 preguntas, indagaba por la EMBS *per sé*. Esos 20 ítems se redistribuyeron en 7 para prevención policial, 7 prevención social y 6 prevención comunitaria que son las acciones multisectoriales. El segundo cuestionario, con 20 preguntas más, indagaba por las dimensiones de la seguridad ciudadana: articulación, implementación, reducción de factores de riesgo, participación ciudadana y sociedad civil, modernización y administración de justicia, redistribuidos con 4 ítems cada uno. Cada ítem tenía una valoración de acuerdo a lo que el encuestado consideraba: nunca=1, a veces=2 y siempre=3.

Ambos cuestionarios, de escala ordinal tipo Likert e ítems politómicos, fueron sometidos a una validez de contenido por parte de tres docentes que pertenecen a la Escuela de Posgrado de la Universidad José Faustino Sánchez Carrión. Los docentes fueron: Arturo Melgar (experto en evaluación de políticas públicas y territorio), Walter Castro (en investigación científica y derechos) y Abraham Neri (en pedagogía y estadística aplicada). En relación a la confiabilidad, esta mereció la calificación de alta conforme al estadígrafo alfa de Cronbach luego de una prueba piloto. El coeficiente fue de 0,881 para el primer cuestionario, mientras que, para el segundo cuestionario, fue de 0,930. Por último, para el análisis estadístico se contó con dos niveles de abordaje: descriptivo e inferencial: con la estadística descriptiva se conocieron las frecuencias y porcentajes de las variables y dimensiones por separado. Con el análisis inferencial se realizaron pruebas de normalidad (la de Kolmogorov-Smirnov) y contrastación de hipótesis (prueba pseudo R cuadrado).

En relación a los contenidos este artículo se estructura en 5 partes: en la primera, se realiza un breve repaso acerca de los principales resultados que arrojan los estudios sobre la seguridad ciudadana en la región y en Perú en los últimos tres años. En la segunda parte, se abordan los elementos que caracterizaron el diseño de la EMBS como política pública, mientras que, en la tercera parte se presentan los hallazgos descriptivos e inferenciales de las encuestas realizadas. Posteriormente, se plantea la discusión acerca de los resultados de la EMBS y las 6 dimensiones de la seguridad ciudadana, y se comparan con algunos resultados académicos para cada nivel. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Breve repaso sobre estudios y resultados en seguridad ciudadana

Los estudios sobre la seguridad ciudadana desde los aportes teóricos que ofrece la escuela crítica, teoría de la anomia y teoría de la acción diferencial, suelen anclarse a las conductas delictivas, la violencia y las estrategias estatales. Investigaciones recientes que conectan estas variables se encuentran en los aportes de Layme (2021) y Ayovi (2021). Layme manifestó que los programas de seguridad en el Distrito 8 de la ciudad El Alto (Bolivia) entre 2018-2019 estaban

destinados solamente a la vigilancia y regulación de los espacios públicos, sin ningún otro tipo de enfoque, que conllevaron a diferentes niveles de conflictividad entre el Estado y los dirigentes quienes no lograron ponerse de acuerdo en cómo debía llevarse a cabo el proceso de instalación de cámaras de seguridad en el espacio público. Ayovi, por su parte, indica que la percepción de que el nivel de seguridad en el barrio Las Malvinas en Guayaquil (Ecuador) sea regular y pésimo (57 y 34 %) guarda correlato con la implementación de las estrategias de seguridad que no van de la mano de la prevención lo cual limita los efectos de la política y genera desconfianza en las instituciones locales.

En el estado de Sonora en México, Tejeda y Palafox (2021) encontraron que la percepción de seguridad va a depender de qué tan resguardado se sienta el individuo, lo que obliga en ciertos casos, a que la población intervenga en su seguridad y restablezca su sensación de bienestar con la conformación de juntas vecinales ante la dificultad del Estado para enfrentar dichos problemas (Ordóñez, 2019). “Los ciudadanos que dijeron pertenecer a una organización de vecinos, son 85 % más probables a estar satisfechos con su seguridad ciudadana que los que no pertenecen a una organización de este tipo” (Tejeda y Palafox, 2021, p. 22). Fortalecer los lazos comunitarios y vecinales, con el apoyo de la policía, puede ser una de las estrategias para que la política pública pueda funcionar ya que los actores locales conocen su entorno, prácticas, lazos de convivencia e intereses comunes que forjan alrededor de su territorio. Es claro que, la participación comunitaria es clave para la prevención de la criminalidad. Por ende, “se requieren enfoques integrales que interpreten la violencia como un fenómeno multidimensional, en el cual las medidas preventivas cobren importancia y las estrategias de combate procuren incidir en lo individual, familiar, social y cultural” (*Ibid.*, p. 24).

Pero, la participación comunitaria en prevención requiere de una institucionalidad sólida para que pueda ser efectiva. En este sentido, Herrera y Huera (2020) concluyeron que, en Tulcán (Ecuador) el impacto de la participación vecinal en el mejoramiento de la seguridad ciudadana, a diferencia de la propuesta de Tejeda y Palafox (2021), es débil ya que la población desconfía de las autoridades policiales y en los funcionarios adscritos al gobierno local. Esta desconfianza, además de ser un síntoma de desafección democrática, tiene asidero en las prácticas corruptas y el uso desmedido de la fuerza de modo que, una reforma al sistema policial debe ser la primera respuesta de política pública, según Dammert (2007, p. 118): “es importante el reconocimiento, desde las mismas policías, de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la ciudadanía que permitan disminuir la desconfianza y aumentar la legitimidad del accionar policial”.

Aunque Andrade, Ponce y Pontón (2021) hallaron que la modernización y reforma del aparato punitivo con miras a fortalecer la respuesta estatal frente a la inseguridad permitió que en Ecuador se redujera la tasa de homicidios durante 2007-2014, con un decrecimiento de 13 puntos y una tasa de homicidios de 5,8 por cada 100 mil habitantes (la más baja desde 1980) (Pontón, Álvarez y Amores, 2020), lo cierto es, que para 2019-2022 las cifras dieron un vuelco.

Desde 2019, Ecuador experimenta un incremento de la violencia. Pasó de tener una tasa de homicidios de 6,84 en 2019 a 25,0 homicidios en 2022 por cada 100 mil habitantes (Statista, 2023). Sin ahondar en las causas de este fenómeno, investigaciones apuntan a que en los factores de riesgo hay una respuesta que explica la ola de inseguridad. Por ejemplo, Ortega y Pino (2021) demostraron que hay una relación entre la cifra de homicidios y pobreza por ingresos (90 % de casos), desempleo y homicidios (32 %) y entre desempleo, rango etario y homicidios (63 %) en Ecuador. Cavero y Ulloa (2022) también obtuvieron correlaciones positivas entre la seguridad ciudadana y el servicio público, la capacitación, la participación y juntas vecinales en la localidad de Paján en Perú.

Los estudios de Cunya (2022), Díaz (2021) y Ochoa (2019) también ofrecen luces en este sentido. El primero encontró que el 84,8 % de personas está en desacuerdo con las estrategias establecidas por el equipo de seguridad ciudadana de la municipalidad de Chiclayo, mientras que, el segundo constató como solo el 25 % de los encuestados declara sentirse satisfecho con las estrategias policiales para erradicación del sicariato en Perú, encontrando también una correlación moderada entre las estrategias y seguridad ciudadana. El tercero concluyó que los factores de riesgo explican en un 20 % los casos de inseguridad ciudadana en el distrito de San Borja. Salazar (2020) encontró que el 37,88 % de los ciudadanos encuestados de la ciudad de Pacasmayo declaró desconocer el derecho de organización en juntas vecinales para enfrentar el delito de manera sectorial y en colaboración con la Policía Nacional.

Luego de retomar los principales elementos de estas contribuciones recientes se concluye que el contexto en Perú no es tan diferente que el de los países vecinos. Conforme a los hallazgos y, en términos generales, la población se siente amenazada por la criminalidad y teme por su vida y la seguridad de su patrimonio (vivienda, autos, entre otros). Sin embargo, manifiestan que encuentran respaldo y contención en su organización vecinal, es decir, lo colectivo es sinónimo de fuerza y de capacidad frente a la adversidad. Por otro lado, las estrategias implementadas por el gobierno peruano no alcanzan los resultados deseados debido a la débil institucionalidad y por la creencia de que la inseguridad es un problema técnico y jurídico. Lo que se pone de manifiesto con esto es que la criminalidad debe abordarse desde su trasfondo multidimensional, es decir, desde los componentes socioeconómicos, políticos, familiares e históricos que lo estructuran. Políticas como la EMBS ponen el interés sobre estos factores para mitigar la violencia (Mininter, 2021).

Una solución poco focalizada del problema resulta en una visión superficial del desafío por enfrentar. Por un lado, las políticas de seguridad suelen agendarse y diseñarse omitiendo las inquietudes y propuestas provenientes de los actores y comunidades locales que están inmersas en el territorio y son, en últimas, las víctimas o espectadores directos de la criminalidad y, por el otro, las políticas son cortoplacistas y no tienen en cuenta aquello que Gómez (2008) denominó como “proceso acumulativo de años” en la cual el problema de inseguridad es una construcción

social de largo plazo. En definitiva, las políticas deben abordar su dimensión participativa con “acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo” (*Ibid.*, p. 369). Es la ausencia de esta visión participativa lo que, en muchas ocasiones, limita las posibilidades de éxito de agenda, planificación, ejecución y seguimiento de la política pública. Asimismo, otro error es caracterizar a la violencia como una determinante o factor causal cuando lo más pertinente, desde las ciencias sociales, es comprenderla como una relación social propia del conflicto.

3. Estrategia Multisectorial Barrio Seguro: concepción, funciones y dinámica interna

La EMBS fue aprobada mediante Decreto N.º 008-2017-IN de la Presidencia de la República y encargada (en ejecución y monitoreo) a la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGCC) adscrita al Mininter. Era una iniciativa que constaba en el PNSC 2013-2018 y que fue retomada en el plan de 2019-2023 por considerarse positiva. En todo caso, Policía Nacional, gobiernos regionales y locales, organismos y ministerios con competencias en el PNSC debían prestar apoyo e implementar las acciones requeridas por la DGCC. Se trata de una estrategia focalizada sobre el territorio que comprende acciones preventivas con abordaje de los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que se produzcan hechos criminales y violentos (Mininter, 2017b).

Es una forma novedosa de enfrentar el crimen y la violencia en el Perú. La EMBS cuenta con tres pilares que son la participación ciudadana, la cohesión social y los derechos humanos. En lo esencial, procura: 1) devolver la seguridad a los barrios fortaleciendo las comisarías y la labor de las juntas vecinales y el serenazgo; 2) educar de forma temprana a la infancia para evitar que se sancione a mediano y largo plazo; 3) promover la participación multisectorial para que cada organismo del Estado implemente en los territorios un conjunto de programas inherentes a sus funciones dentro de una iniciativa articulada. Mediante la Resolución Ministerial N.º 809-2019-IN, y previo informe técnico de la DGSC, el Mininter aprobó el listado de los 120 distritos más vulnerables al crimen y violencia, entre ellos, el distrito de Huacho en el puesto 73 con un índice de prioridad de 1,17.

La prioridad de la política era el distrito, no era el barrio, especialmente, los ubicados en zonas urbanas y periurbanas con más de 20 mil habitantes. Para ser seleccionado, el distrito debía cumplir tres indicadores según consta en la Resolución Ministerial N.º 809-2019-IN: tasa de homicidios según lugar, tasa de victimización y tasa de internos por lugar de residencia. Esto permitía focalizar los barrios a intervenir, siendo obligatoriedad que por cada distrito hubiese al menos, un barrio a intervenir. En 2020, mediante Resolución Ministerial N.º 296-2020-IN se aprueban los lineamientos operativos de esta política, entre ellos, que los barrios seleccionados tuvieran mayor frecuencia criminal y vulnerabilidad luego de analizar los mapas de riesgo, de gestión institucional, capital social, existencia de una comisaría, entre otros.

Vale mencionar que, conforme al PNSC 2019-2023 la EMBS es una medida preventiva socio-comunitaria que forma parte del objetivo estratégico 1 de reducción del crecimiento de la tasa de homicidios. El mismo plan establece, objetivos estratégicos 3 y 5, que deben implementarse intervenciones preventivas contras las mujeres integrantes del grupo familiar y desarrollar atenciones en salud mental a las víctimas en el marco de la EMBS. En relación a los tres tipos de prevención, se acota que:

- Prevención policial, busca proteger el orden público y la seguridad de los ciudadanos, recuperando la confianza de las personas mediante un policía comunitario, “es decir, una policía próxima a la población, con recursos concentrados en sus comisarías, que puede atender mejor las demandas de seguridad de las familias peruanas” (Mininter, 2021, p. 3).
- Prevención social, no tiene un carácter inmediato, pues, aborda los factores de riesgo que son de largo alcance, tales como, los entornos violentos, cerrar brechas en salud mental, ausencia de espacios públicos para el disfrute, el consumo de alcohol, la violencia intrafamiliar y de género, deserción escolar, entre otros (*Ibid.*).
- Prevención comunitaria, denominada así porque se moviliza a la ciudadanía organizada mediante juntas vecinales, brigadas de autoprotección escolar y red de cooperantes.

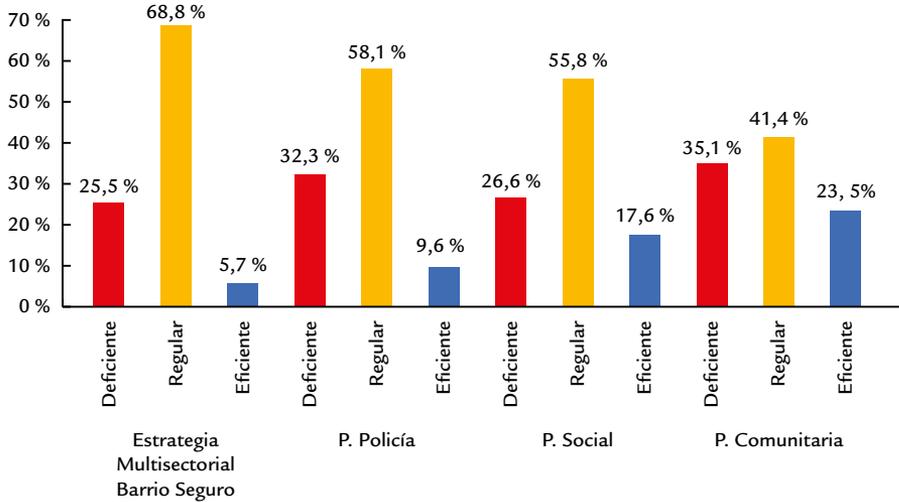
Por consiguiente, la EMBS se adapta a las necesidades locales de cada barrio intervenido y promueve la descentralización administrativa del Estado peruano. Aunque por el momento no hay información oficial sobre la ejecución y consolidación de la EMBS en los barrios, seguir implementando en la gestión institucional y en la Administración pública este enfoque es de gran importancia. Es reconocer que la seguridad parte de intervenciones integrales, ofrece respuesta desde los factores de riesgo, fortalece el nivel local en la toma de decisiones, con gestión de los datos y participación de la comunidad como actor clave en la prevención (BID, 2018a). Se espera que los resultados que siguen a continuación se conviertan en una primera aproximación para evaluar esta moderna política pública en seguridad ciudadana.

4. Presentación de resultados

4.1. Resultados descriptivos

En relación a los datos obtenidos de la primera encuesta se observa, en términos generales, que la EMBS y sus tres acciones multisectoriales de prevención tienen una regular influencia en la ciudadanía de Manzanares, seguida de la deficiente. Mientras la EMBS tiene un nivel regular con el 68,8 %, las acciones de prevención policial y social poseen un rango que está por encima del 50 % con un nivel de eficiencia por debajo del 10,0 % para ambos ejes. Llama la atención que la prevención comunitaria tiene un comportamiento propio y distinto: nivel regular con el 41,4 %, deficiente con el 35,1 % y eficiente 23,5 %.

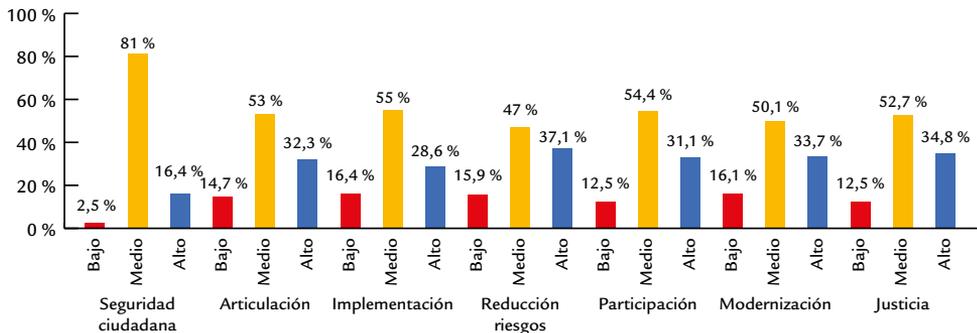
Gráfico 1
Niveles de la EMBS y sus competencias



Fuente: datos recogidos (2022). Elaboración propia de los autores (2023).

En el gráfico 2, en relación a la segunda encuesta aplicada, predomina el nivel medio de satisfacción tanto a nivel de seguridad ciudadana como en las 6 dimensiones lo que, de entrada, marca una diferencia con los resultados de la encuesta 1. Además, el nivel alto de satisfacción ocupa el segundo puesto en el nivel de seguridad ciudadana como en sus seis dimensiones. Esto refleja que, la percepción de los ciudadanos hacia la política pública no es de rechazo y va por buen camino, a diferencia de los resultados de la encuesta 1 donde la EMBS y sus tres tipos de prevenciones son vistas como regulares. Entonces, con cautela, se puede suponer que una gran parte de los ciudadanos de Manzanares cree en la capacidad de respuesta de sus instituciones a nivel de articulación, implementación, reducción de riesgos, participación, modernización y de justicia.

Gráfico 2
Niveles de satisfacción seguridad ciudadana y sus dimensiones



Fuente: datos recogidos (2022). Elaboración propia de los autores (2023).

4.2. Resultados inferenciales

En general, los resultados inferenciales muestran la prueba de normalidad y la contrastación de hipótesis. En términos prácticos, la distribución normal o no de los datos es lo que determina qué tipo de análisis se usará en la prueba de hipótesis. En esta investigación, los datos de la variable independiente (VI, EMBS) y dependiente (VD, seguridad ciudadana) no exhiben una normalidad como se mostró en la descripción anterior. Se usará la regresión con la R^2 de Nagelkerke para determinar la precisión de estos resultados. Además, la prueba de hipótesis general y específica permite apreciar que, si bien la VI influye en la VD, la magnitud de su efecto no es significativo ya que no supera el 50 %.

Tabla 1
Resultado de prueba de normalidad

Variable y dimensiones	Kolmogorov-Smirnova			Interpretación
	Estadístico	gl	Sig.	
EMBS	,064	353	,001	No normal
Seguridad ciudadana	,072	353	,000	No normal
• Dimensión articulación de la seguridad ciudadana	,132	353	,000	No normal
• Dimensión implementación de espacios	,204	353	,000	No normal
• Dimensión reducción de factores de riesgo	,112	353	,000	No normal
• Dimensión participación ciudadana y dimensión civil	,164	353	,000	No normal
• Dimensión modernización	,142	353	,000	No normal
• Dimensión administración de justicia	,136	353	,000	No normal

Fuente: elaboración propia de los autores (2023) con base en los resultados de las encuestas.

En la tabla 1, la prueba de normalidad de Kolmogórov-Smirnov evidencia que la variable EMBS ($p < 0,05$) no tiene normalidad, al igual que en la variable de seguridad ciudadana ($p < 0,05$) como tampoco en ninguna de las dimensiones de seguridad. Se usará pruebas no-paramétricas: regresión logística ordinal. Este análisis estadístico inferencial es útil cuando lo que se pretende es predecir la presencia o ausencia de un resultado de acuerdo con los valores señalados por un conjunto de predictores.

Tabla 2
Información de ajustes de los modelos

Variables/dimensiones	Modelo	Logaritmo de la verosimilitud -2	Chi-cuadrado	gl	Sig.
EMBS y seguridad ciudadana	Sólo intersección	155,003	142,223	2	<0,001
	Final	12,78			
EMBS y dimensión articulación	Sólo intersección	52,174	26,472	2	<0,001
	Final	25,702			
EMBS y dimensión implementación de espacios	Sólo intersección	59,067	30,980	2	<0,001
	Final	28,087			
EMBS y dimensión reducción de factores de riesgo	Sólo intersección	78,684	53,564	2	<0,001
	Final	25,120			
EMBS y dimensión participación ciudadana y dimensión civil	Sólo intersección	60,293	34,933	2	<0,001
	Final	25,359			
EMBS y dimensión modernización	Sólo intersección	72,405	45,656	2	<0,001
	Final	26,750			
EMBS y dimensión administración de justicia	Sólo intersección	73,912	46,584	2	<0,001
	Final	27,328			

Fuente: elaboración propia de los autores (2023) con base en los resultados de las encuestas.

Nota: función de enlace: Logit; EMBS.

En la tabla 2 se muestra la información del ajuste del modelo, el cual busca explicar la variable de EMBS y seguridad ciudadana con cada una de sus dimensiones. Existe evidencia estadística de que el modelo logístico es el adecuado y se ajusta al conjunto de datos en cada uno de ellos (Sig. <0,001).

Tabla 3
Prueba Pseudo R cuadrado de las variables en referencia

Variables y dimensiones / pseudo R cuadrado	Cox y Snell	Nagelkerke	McFadden
EMBS y seguridad ciudadana	0,332	0,492	0,359
EMBS y dimensión articulación	0,072	0,084	0,038
EMBS y dimensión implementación de espacios	0,084	0,098	0,045
EMBS y dimensión reducción de factores de riesgo	0,141	0,162	0,075
EMBS y dimensión participación ciudadana y civil	0,094	0,111	0,052
EMBS y dimensión modernización	0,121	0,140	0,064
EMBS y dimensión administración de justicia	0,124	0,145	0,068

Fuente: elaboración propia de los autores (2023) con base en los resultados de las encuestas.

Nota: Función de enlace: Logit; EMBS.

La tabla 3 contiene los resultados de la prueba Pseudo R cuadrado con el fin de analizar el grado de variabilidad de la seguridad ciudadana y sus 6 dimensiones. De los tres estadísticos (Cox y Snell, Nagelkerke y McFadden) se asumió el de mayor valor (coeficiente de Nagelkerke) para el proceso de decisión estadística. Hay evidencia estadística que nos permite afirmar que la respuesta por cada uno de los modelos es buena, por tanto, se puede concluir que la EMBS influye en un 49,2 % en la variable de seguridad ciudadana, 8,4 % en la dimensión articulación, 9,8 % en implementación de espacios, 16,2 % en la de reducción de factores de riesgo, 11,1 % en la de participación ciudadana, 14,0 % en la modernización y 14,5 % en la administración de justicia.

Tabla 4
Estimaciones de parámetros de la variable y sus dimensiones

Variables	Evaluación formativa *		Estimación	Desv. Error	Wald	gl	Sig.	Intervalo de confianza al 95 %	
								LI	LS
EMBS y seguridad ciudadana (HG)	Umbral	[ny=1]	-24.813	0.285	7575.982	1	<0,001	-25.372	-24.255
		[ny=2]	0.201	0.449	0.199	1	0.655	-0.680	1.082
	Ubicación	[nx=1]	-24.813	0.355	4897.627	1	<0,001	-25.508	-24.119
		[nx=2]	-21.94	0		1		-21.940	-21.940
		[nx=3]	0a			0			
EMBS en la dimensión articulación (HE1)	Umbral	[ny1=1]	-1.938	0.450	18.538	1	<0,001	-2.820	-1.056
		[ny1=2]	0.701	0.435	2.596	1	0.107	-0.152	1.554
	Ubicación	[nx=1]	-1.998	0.490	16.591	1	<0,001	-2.959	-1.036
		[nx=2]	-0.928	0.454	4.174	1	0.041	-1.817	-0.038
		[nx=3]	0a			0			
EMBS en la dimensión implementación de espacios (HE2)	Umbral	[ny2=1]	-3.008	0.473	40.458	1	<0,001	-3.935	-2.081
		[ny2=2]	-0.287	0.445	0.415	1	0.520	-1.159	0.586
	Ubicación	[nx=1]	-2.685	0.507	28.067	1	<0,001	-3.678	-1.691
		[nx=2]	-1.960	0.472	17.254	1	0.000	-2.885	-1.035
		[nx=3]	0a			0			
EMBS en la dimensión reducción de factores de riesgo (HE3)	Umbral	[ny3=1]	-2.504	0.459	29.754	1	<0,001	-3.404	-1.604
		[ny3=2]	-0.054	0.435	0.015	1	0.902	-0.906	0.799
	Ubicación	[nx=1]	-3.072	0.504	37.092	1	<0,001	-4.061	-2.084
		[nx=2]	-1.634	0.460	12.637	1	<0,001	-2.535	-0.733
		[nx=3]	0a			0			

EMBS en la dimensión participación ciudadana y civil (HE4)	Umbral	[ny4=1]	-2.978	0.473	39.664	1	<0,001	-3.904	-2.051
		[ny4=2]	-0.097	0.439	0.049	1	0.825	-0.958	0.764
	Ubicación	[nx=1]	-2.875	0.509	31.956	1	<0,001	-3.872	-1.879
		[nx=2]	-2.139	0.473	20.444	1	<0,001	-3.066	-1.212
		[nx=3]	0a			0			
EMBS en la dimensión modernización (HE5)	Umbral	[ny5=1]	-3.086	0.485	40.466	1	<0,001	-4.037	-2.135
		[ny5=2]	-0.524	0.458	1.312	1	0.252	-1.421	0.373
	Ubicación	[nx=1]	-3.254	0.522	38.803	1	<0,001	-4.278	-2.230
		[nx=2]	-2.166	0.484	20.009	1	<0,001	-3.115	-1.217
		[nx=3]	0a			0			
EMBS en la dimensión administración de justicia (HE6)	Umbral	[ny6=1]	-2.437	0.462	27.831	1	<0,001	-3.342	-1.532
		[ny6=2]	0.396	0.435	0.828	1	0.363	-0.457	1.249
	Ubicación	[nx=1]	-2.857	0.505	31.958	1	<0,001	-3.848	-1.867
		[nx=2]	-1.191	0.463	10.394	1	0.001	-2.398	-0.585
		[nx=3]	0a			0			

Fuente: datos recogidos (2022). Elaboración propia de los autores (2023).

Nota: EMBS: Estrategia multisectorial Barrio Seguro; HG: hipótesis general; HE1: hipótesis específica 1; HE2: hipótesis específica 2; HE3: hipótesis específica 3, HE4: hipótesis específica 4; HE5: hipótesis específica 5, HE6: hipótesis específica 6.

* La categoría de referencia es: eficiente.

En la tabla 4 se ha demostrado una asociación y dependencia de la variable con cada una de las dimensiones. Se demuestra que la EMBS es predictor de la variable seguridad ciudadana y de las dimensiones de articulación, implementación de espacios, reducción de factores de riesgo, participación ciudadana y civil, modernización y administración de justicia con $p < 0,001$. A continuación, se ofrece el análisis y la explicación de estos resultados cuantitativos.

5. Análisis y discusión

Respecto a la influencia de la EMBS (VI) sobre la seguridad ciudadana (VD) en Manzanares, en el distrito de Huacho, dicha influencia explica el 49,2 % de la variabilidad de la VD. Este dato concuerda con lo hallado por Ochoa (2019) quien demostró que el 20 % del comportamiento acerca de la seguridad ciudadana en el distrito de San Borja en Lima tiene explicación en factores sociales, educativos y económicos. También concuerda con Cavero y Ulloa (2022) quienes, en el caso de las juntas vecinales del distrito de Paiján en Perú, encontraron que hay correlaciones positivas altas entre participación ciudadana, juntas vecinales y seguridad ciudadana (ρ de Spearman = 0,741 y 0,59, respectivamente).

La EMBS se propuso en Manzanares la reducción del robo, los asesinatos y la violencia familiar mediante el crecimiento de la confianza de la población en la labor policial, al igual que el fortalecimiento del trabajo mancomunado con los

gobiernos locales y la sociedad. Esto último es posible mediante las juntas vecinales, brigadas de autoprotección escolar y redes de vigilancia (Mininter, 2017b). Existen ciertas asimetrías entre la EMBS y los factores sociales que hay en este barrio. Los resultados pueden sugerir que hay probabilidades que la criminalidad se asiente en estratos vulnerables de la escala social debido a las condiciones de vida, educación y mercado laboral que caracterizan a un espacio geográfico, sin perder de vista las condiciones familiares y personales del individuo que comete los actos delictivos (Baratta, 2004). Esto es cuestionable ya que la violencia y la delincuencia no son un problema que solo se produce en las clases sociales bajas y no es algo que responda necesariamente al instinto del ser humano de buscar mejores condiciones de vida (Sutherland, 2016).

La EMBS influye en un 8,4 % en la dimensión de articulación de la seguridad ciudadana. Esto concuerda parcialmente con Ayovi (2021) quien constató como la percepción ciudadana de la seguridad en Ecuador es desfavorable a medida que incrementa el índice de criminalidad y delincuencia, y con Layme (2021) quien demostró que en Bolivia la débil coordinación entre las autoridades debilitaba la eficacia de las iniciativas para mejorar la seguridad ciudadana. Vale recordar que el concepto de articulación, que proviene de la sociología de las organizaciones, supone que coordinar implica articular aquellas actividades que están separadas para que así, se pueda lograr la eficiencia en las acciones del Estado.

Continuando con el análisis, la variable EMBS influye en un 9,8 % en la dimensión de implementación de espacios siendo de las seis dimensiones, la que mas baja influencia obtuvo. Investigaciones recientes apuntan a que esta política tiene sus dificultades: no existe un plan de trabajo en concreto y, los recursos, decisiones y estrategias adoptadas no siempre están en manos del Mininter, sino, de su articulación con otras instituciones colaboradoras (Gonzales, 2021). Resultaría oportuno conocer en detalle de qué manera los pobladores de Manzanares se apropian de los diferentes espacios públicos recuperados (que reducen la percepción de inseguridad y de miedo) y si estos tienen el uso recreativo, cultural y deportivo que merecen, aunque la EMBS no tiene efectos a corto plazo. Amaya *et al.* (2021) sostienen, en este sentido, que resulta necesario fortalecer a la policía comunitaria y ejecutar ciertas intervenciones como definir un paquete de programas intersectoriales y fortalecer el componente de mejora de la infraestructura física de los barrios.

Por otro lado, la variable EMBS influye en un 16,2 % en la dimensión de reducción de factores de riesgo, siendo la dimensión que mayor influencia tuvo respecto de las otras cinco. En una investigación (Andrade *et al.*, 2021) se había demostrado que los factores de riesgo pueden mitigarse mediante una estrategia socio-institucional que combine la prevención situacional y endurecimiento de la normativa penal. Sin embargo, para Arriagada y Godoy (1999) hay otros factores, más contextuales, que pueden mitigar el riesgo, entre ellos, la disponibilidad y posesión de las armas de fuego, el tráfico de drogas, el consumo de alcohol y la inoperancia de los sistemas judiciales: “sí más de cuatro factores de riesgo tienen

presencia alta o media en un determinado país, deberá insistirse en políticas que apunten a disminuir la presión de estos factores estructurales en la generación de un clima violento” (*Ibid.*, p. 11).

Asimismo, la variable EMBS influye en un 11,1 % en la participación ciudadana y civil de la seguridad ciudadana. Esta participación supone involucrar a la ciudadanía en su seguridad con soluciones prácticas y efectivas. Esta fue una de las conclusiones del estudio de Ordóñez (2019) quien encontró que la creación de redes y organización comunitaria conlleva, en muchos casos, a que la ciudadanía mexicana recupere la tranquilidad frente a la inseguridad. De manera similar, Herrera y Huera (2020) concluyeron que la participación requiere de ciertas condiciones para producir un impacto positivo lo cual se complica cuando crece la desconfianza hacia las autoridades ecuatorianas.

Por otro lado, la variable EMBS influye en un 14,0 % en la dimensión de modernización. La modernización del enfoque de seguridad ciudadana implicaría superar el discurso reactivo y punitivo que contiene la criminalidad y violencia y, poner en el centro del debate medidas que garanticen los derechos, la prevención e integralidad del ser humano. Alcanzar resultados desde las medidas preventivas, como el caso de la EMBS, implica un trabajo a largo plazo que incluye programas educacionales, reorganización con la comunidad, control de la venta de armas, drogas y alcohol, de combatir la pobreza y desigualdad. Entre las medidas de control se encuentran las reformas al sistema policial, judicial y carcelario y, la adopción de mecanismos para ejercer una justicia alternativa (Arriagada y Godoy, 1999).

Finalmente, la variable de EMBS influye en un 14,5% en la dimensión de administración de justicia. Además de las respuestas de los operadores de justicia, Amaya *et al.* (2021) hallaron que, para la ciudadanía es importante no solo la presencia policial, sino también, el patrullaje. Así, resulta más probable que una persona salga a caminar en horas de la noche si encuentra patrullaje policial, más que controles (*Ibid.*). Otros elementos al debate los aporta Reyes (2023) para quien, la EMBS está positivamente relacionada con las encuestas de victimización, directa y favorablemente con la afectación a la vivienda, con el control y persecución contra el crimen y la delincuencia y, la seguridad social en el pueblo de Urrunaga, en la provincia de Chiclayo.

6. Conclusiones

La alarma que genera la criminalidad y la inseguridad ante el avance de las nuevas amenazas del siglo XXI han llevado a muchos países a cuestionar su enfoque de seguridad. Esto implica, en primer lugar, una revisión del paradigma represivo y punitivo o de “mano dura”, como lo plantea el BID, de las políticas en seguridad. Los resultados poco efectivos en la reducción del crimen, el crecimiento de la población carcelaria y la aplicación cada vez creciente de las capacidades de las fuerzas armadas son un claro síntoma de lo fallido de este enfoque, entre otros elementos, porque su sostenimiento es demandante e insostenible para el erario público.

En la última década, Perú se ha caracterizado porque su PNSC incluye una política que da luces al respecto. La EMBS concibe al crimen y a la violencia desde su particularidad en el territorio, trata de minimizar los factores de riesgo con acciones multisectoriales (social, policial y comunitaria) e intergubernamentales (en apoyo de otras entidades públicas y comunidad). Este artículo ha evaluado la influencia que ejerce la EMBS en los habitantes del barrio Manzanares, se buscaba conocer si, la implementación de esta política puede tener efectos más positivos ya que su visión de lo social y territorial es mucho más amplia, por ejemplo, que el PNSC 2013-2018.

Se concluye que, la EMBS ha demostrado su capacidad para causar un efecto positivo en la percepción de la seguridad ciudadana en los sectores I, II y III de Manzanares. Aunque dicha influencia no sea significativa por menos de un punto porcentual, no le resta importancia a la apuesta política por prevenir social e integralmente el crimen y la violencia si se mejoran las condiciones para la seguridad y la convivencia pacífica en las zonas focalizadas con base en los índices de criminalidad. La estrategia alcanza una influencia del 49,2 % de acuerdo al análisis de regresión lineal, aunque si se aprecia con la prueba de hipótesis específicas, esta influencia no supera el 10 o 20 % en las dimensiones estudiadas. Se recomienda en investigaciones futuras analizar la conexión entre la institucionalidad, el desempeño democrático, la movilización y la confianza ciudadana con las encuestas de influencia de la EMBS en Huacho.

La inseguridad que atraviesa la ciudadanía es un claro síntoma de las condiciones socio-económicas, familiares e institucionales desfavorables que ameritan una respuesta en Huacho desde una coordinación horizontal (sectorial) y vertical (multi-nivel) en las estructuras del Estado, asignación presupuestal suficiente y monitoreo y evaluación de las políticas implementadas. No se puede desconocer que, se requiere de un marco legal claro, justo y proporcional a la amenaza, un conocimiento certero del territorio y sus necesidades. De hecho, una de las dificultades de la EMBS es que, pese a que es una política focalizada, no existe un diagnóstico con datos reales de Manzanares, es decir, el diseño de la estrategia se hizo con indicadores de Huacho, más no, con datos de Manzanares. Esta puede ser una de las razones del por qué en esta evaluación se obtuvo una influencia del 49,2 % pese a que el enfoque de la EMBS es de corte comunitario e integra a todos los sectores sociales.

Sería recomendable que la experiencia de la EMBS pueda evaluarse en otros contextos, ciudades y territorios pese a que dicha política pública es de reciente data, de 2017, y se sigue implementando. Se sugiere que las contribuciones acerca del efecto que ejerce la EMBS pueda darse con estudios cualitativos, aunque algunas tesis de investigación de posgrado en Perú han dado las primeras señales. De este modo, se contaría con una aproximación de los significados, imaginarios y recorridos que los habitantes de barrios vulnerables tienen acerca de la seguridad y bajo el parangón de políticas inclusivas y participativas. Los nuevos enfoques que invitan a la población a ejercer un rol activo, participativo y colaborativo con las fuerzas del orden deben estar precedidos, sin dudas, de metodologías innovadoras que evalúen este tipo de impactos.

7. Referencias bibliográficas

- Amaya, E., et al. (2021). *¿Es efectivo el uso de la estrategia de hotspots en el Perú? Los resultados de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la lucha contra el crimen: Una mirada a la criminalidad y percepción de inseguridad*. Informe Final (PI EQU/A1 - PB23). CIES, DESCO y GRADE.
- Andrade, E., Ponce, J., y Pontón, D. (2021). Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador. *Gestión y Política Pública*, 30(2), 101-131. <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i2.880>
- Arriagada, I., y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas de los años noventa*. Naciones Unidas.
- Ayoví, R. (2021). *Estrategia de seguridad ciudadana en torno a la delincuencia en el barrio las Malvinas, Guayaquil*. Tesis de titulación de la carrera en Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad de Guayaquil. Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2018a). *Citizen Security in Latin America and the Caribbean. Challenges and Innovation in Management and Public Policies over the Last 10 Years*. Discussion paper N.º IDB-DP-640. Preparado por Laura Chinchilla y Doreen Vorndran. <https://n9.cl/3jmdn>
- ____ (2018b). *Sentencias más severas: ¿Una clave para luchar contra la delincuencia en América Latina?* Por Patricio Domínguez. <https://n9.cl/eilv0>
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídica penal*. Siglo XXI Editores
- Cavero, M., y Ulloa, N. (2022). Juntas vecinales y seguridad ciudadana. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(1), 41-55. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i1.1467
- Cunya, E. (2022). *Modelo de estrategia articulada para la seguridad ciudadana en la ciudad de Chiclayo*. Tesis del doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de la Universidad César Vallejo. Perú.
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Flaco-Ecuador y Municipio de Quito.
- Díaz, E. (2021). *Estrategias para la erradicación del sicariato y la inseguridad ciudadana en el Perú, 2017*. Tesis doctoral de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Perú.
- Gómez, C. (2008). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En Rivera, F., (ed.), *Seguridad Multidimensional en América Latina*, (pp. 369-94). Flaco-Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Gonzales, M. (2021). *Análisis de los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, Cercado de Lima, durante el período 2017-2020*. Tesis de la maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Grompone, A., Urrutia, C., Sánchez, D., Reátegui, L., y Rentería, M. (2021). *Tensiones en la seguridad ciudadana. Reformas, policía y sociedad*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Hernández, H. (2021). Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados. *Notas de Población*, 113, 119-144. <https://n9.cl/e1qe8>

- Herrera, J., y Huera, P. (2020). *La seguridad ciudadana y la influencia de la participación ciudadana en las estrategias de prevención del delito en la frontera norte: caso de estudio Tulcán en el periodo 2014-2017*. Tesis de titulación de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi. Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2020). Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno, 2011-2018. Informe estadístico n. 7. INEI. <https://n9.cl/h0cga>.
- Layme, R. (2021). *Seguridad ciudadana en el distrito 8, del municipio de la ciudad de El Alto: Gestión 2019–2020*. Proyecto de grado de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés. Bolivia.
- Municipalidad Provincial de Huara (2018). Municipalidad provincial de Huaura se sumó a la plataforma multisectorial “Barrio Seguro” que hoy se aperturó en el sector de Manzanares cono sur de Huacho. Tomado de Facebook. <https://n9.cl/2abtd>
- Ochoa, M. (2019). *Factores que influyen en la seguridad ciudadana del distrito de San Borja 2018*. Tesis de maestría en Gestión Pública de la Universidad César Vallejo. Perú.
- Ordóñez, J. (2019). Participación ciudadana y acción gubernamental: una curva de indiferencia para la seguridad pública en México. *Espiral (Guadalajara)*, 26(76), 97-132. <https://doi.org/10.32870/eees.v26i76.6791>
- Ortega, K., y Pino, S. (2021). Impacto social y económico de los factores de riesgo que afectan la seguridad ciudadana en Ecuador. *Revista Espacios*, 42(21), 1-19. <https://doi.org/10.48082/espacios-a21v42n21p04>
- Pontón, D., Rivera, F., y Amores, C. (2020). *El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Reyes, C. (2023). *Estrategia multisectorial barrio seguro y su influencia en la seguridad ciudadana en el sector Urrunaga de Atusparia, distrito de José Leonardo Ortiz, provincia de Chiclayo, región de Lambayeque 2018-2019*. Tesis de maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.
- Salazar, G. (2020). *Participación ciudadana y su incidencia en la seguridad ciudadana en la Municipalidad Provincial de Pacasmayo, 2019*. Tesis de maestría en Gestión Pública de la Universidad César Vallejo. Perú.
- Statista (2023). Número de homicidios intencionados cometidos por cada 100.000 habitantes en Ecuador de 2010 a 2023. <https://n9.cl/fsnmv>
- Sutherland, E. (2016). Una exposición de la teoría. *Delito y Sociedad*, 31(1), 119-122. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i31.5637>
- Tejeda, G., y Palafox, C. (2021). Percepción sobre la seguridad ciudadana en Sonora. *Región y Sociedad*, 33(4), 1-29. <https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1438>

Documentos oficiales y normativos

- Ministerio del Interior [Mininter] (2020). *Resolución Ministerial N. ° 296-2020-IN* (Aprobar la Directiva denominada Lineamientos Operativos para la Implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. <https://n9.cl/4co6g>
- _____ (2021). *Estrategia Multisectorial Barrio Seguro*. Díptico. <https://n9.cl/oinwi>
- _____ (2019). *Resolución Ministerial N. ° 809-2019-IN* (“Aprobar el listado de los 120 distritos más vulnerables al crimen y la violencia elaborado por la DGSC en el marco de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. <https://n9.cl/j6qmf>
- _____ (2018a). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. Presentada al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en el marco de la Ley No 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. <https://n9.cl/ppj9>
- _____ (2018b). *Estrategia Multisectorial Barrio Seguro*. Informe. <https://n9.cl/fa8rj>
- _____ (2017a). *Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro*. *Decreto Supremo 008-2017-IN*. Publicado en Diario oficial del Bicentenario 27/3/2017. <https://n9.cl/8c71e>
- _____ (2017b). *Estrategia Multisectorial Barrio Seguro*. <https://n9.cl/m8f4x>

Estados Unidos y la asistencia militar y en seguridad hacia América Latina y el Caribe: abordaje crítico, 2010-2022

United States and the military and security assistance to Latin America and the Caribbean: critical approach, 2010-2022

Tamara Lajtman

Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: tamara.lajtman@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0356-9473>

Aníbal García Fernández

Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Correo electrónico: gafa1989@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4778-3324>

Silvina Romano

Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: silvinamceleste@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2537-8758>

Recibido: 9-junio-2023. Aceptado: 7-agosto-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Los planes antinarcóticos, la redefinición de las amenazas a EE. UU. y la presencia de China y Rusia en América Latina y el Caribe, han reanimado el debate sobre la asistencia en seguridad, que implica componentes tanto económicos

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 59-79.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.321



como militares. Diversos actores y el Gobierno estadounidense alegan resultados “fallidos” de la guerra contra el narcotráfico y sugieren aumentar el rubro de dicha asistencia. Este artículo revisa la definición y el modo en que el Gobierno, la academia y laboratorios de pensamiento distinguen el apoyo militar del económico. Los datos oficiales de 2010-2022 arrojan que un 90 % de la asistencia exterior correspondería a la asistencia económica y solo un 10 % a la militar. Para contrastar esta información, se propone la reclasificación de los rubros de la asistencia mediante un análisis crítico que arroja resultados diferentes en el que en el mismo período la asistencia en seguridad asciende al 35 % del total. Esto es un indicio del modo sistemático, a lo largo de diferentes administraciones estadounidenses, en que los bienes y servicios de seguridad tienden a ser ubicados en programas de seguridad no militares, como parte de la asistencia económica, cuando por origen y objetivos, se corresponden con el ámbito militar.

Palabras clave: asistencia en seguridad, asistencia militar, ForeignAssistance.gov, agencias de gobierno, securitización de la asistencia.

Abstract

Counter-narcotics plans, the redefinition of threats to the U.S., and Chinese and Russian presence in Latin America and the Caribbean have reignited the debate on security assistance, which involves economic and military components. Several actors and the U.S. government allege ‘failed’ results regarding the drug war, and they recommend increasing the amount of such assistance. This article reviews the definition and how government, academia, and think tanks distinguish military from economic support. Official data from 2010-2022 show that 90% of foreign assistance correspond to economic assistance and 10 per cent to military assistance. To contrast this information, we propose the reclassification of the assistance items, through a critical analysis that yields different results where in the same period security assistance amounts to 35% of the total. This is an index of the systematic way, throughout different U.S. administrations, in which security goods and services tend to be placed in non-military security programs, as part of economic assistance, when by origin and objectives, they correspond with the military sphere.

Keywords: security assistance, military assistance, ForeignAssistance.gov, government agencies, aid securitisation.

1. Introducción

Desde los orígenes de la Guerra Fría en la década de 1940, la asistencia económica o asistencia para el desarrollo de Estados Unidos (EE. UU.) en América Latina y el Caribe (ALC) fue complementada con programas de asistencia militar y policial canalizados por la Agency for International Development (actual Usaid, por sus siglas en inglés). El ejemplo más acabado de esta complementariedad fue la Alianza para el Progreso, programa de ayuda lanzado en 1961 por el Gobierno de John F. Kennedy que, en términos oficiales fue una especie de Plan Marshall para ALC que albergó una serie de programas para brindar estabilidad

política y mejorar las condiciones socioeconómicas y políticas de los países de la región, otorgando un rol secundario a la contención del comunismo.

Pero, en documentos desclasificados del Departamento de Estado se buscaba *evitar otra Cuba*, siendo esta la gran preocupación a nivel de seguridad y contrainsurgencia: “[...] atacar las causas de descontento social asistiendo a aquellos países que se esfuerzan por lograr el progreso económico y social; fortalecer la voluntad y capacidad de los gobiernos –focalizando en la seguridad interna– para vencer las fuerzas aliadas o auspiciadas por el comunismo internacional o por el régimen de Fidel Castro” (U.S. Department of State, Foreign Relations, 1961-1963, Vol. XII, Doc. 15). Así, las políticas militares y los programas para la seguridad debían abordar la naturaleza de la contrainsurgencia como una prioridad de la seguridad interna (*Ibid.*, Doc. 76).

La condición de *socio militar preferido* que ejerció EE. UU. sobre ALC se rastrea desde el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y la Ley para la Seguridad Mutua de 1951, cuando EE. UU. buscó estandarizar a las fuerzas armadas (FF. AA.) de la región en cuanto a entrenamiento, cantidad de uniformados, tipos de armas y rol del orden castrense (Romano, 2017, 2012). La referida Ley, que emerge en el marco de la expansión del comunismo, planteaba que entre países aliados podían prestarse apoyo en materia militar, económica y técnica, pero, el país que prestaba ese beneficio podía adquirir el derecho a instalar en el comando superior del país receptor una misión militar para asesorar y supervisar su empleo. El país prestador era EE. UU., el cual subvencionaba la Ley. “[...] el armamento prestado era el necesario para represión interior: armas portátiles, medios de movilidad y de comunicaciones; en ningún caso incluyó artillería, tanques, misiles y similares” (Ballester, s/f, p. 2).

Este respaldo permitió que las fuerzas armadas de la región estuvieran influenciadas en lo tecnológico y operativo por EE. UU. y se construyera una institucionalidad de la asistencia militar (posteriormente en seguridad) ramificada en una diversidad de agencias de gobierno que hicieron presencia en la región, como la Oficina de Asistencia Militar del Departamento de Defensa, la Oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado en la década de 1940, la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (INM, actual INL, por sus siglas en inglés) creada en 1978. Los efectos de este apoyo fueron más allá del ámbito militar: involucró diversos ámbitos a nivel gubernamental, del tercer sector y la sociedad civil, contemplando incluso, la inversión privada y empresarial de EE. UU. en el exterior (Murray, 1970).

Tanto las administraciones republicanas como demócratas han considerado la asistencia en seguridad como un pilar clave de la política exterior, así como una herramienta de la seguridad nacional estadounidense capaz de permitir los ajustes geopolíticos necesarios para garantizar su hegemonía (Baines, 1972; Chomsky y Herman, 1981; Maniruzzaman, 1992). En ALC los ejes de esta asistencia, a partir de la década de 1970, estuvieron enmarcados en la guerra contra las drogas, fusionada con las estrategias de contrainsurgencia y la guerra contra el terrorismo.

Luego del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001 (11S) el carácter militarizado de esta asistencia, adquirió mayor legitimidad.

Un caso paradigmático fue el Plan Colombia, acuerdo bilateral que entró en vigencia en el 2000 y propició la modernización de las FF. AA. colombianas y el aumento del pie de fuerza mediante la asistencia militar y en seguridad. Sin embargo, por su posición geográfica (con salida al océano Pacífico y mar Caribe) el país funcionó como trampolín de EE. UU. para la injerencia y control en otros países de la región (Calvo, 2018). Según los datos oficiales de la Dirección Nacional de Planeación (DNP, 2016) de Colombia, EE. UU. proporcionó asistencia por \$9600 millones, mientras que la suma invertida por el Gobierno colombiano fue de \$131 000 millones, es decir, trece veces más que la asistencia proporcionada por EE. UU. Estas cifras no son un caso aislado, reflejan que la mayor parte del financiamiento en programas antinarcóticos impulsados desde EE. UU. proviene de las arcas de los Gobiernos latinoamericanos (Delgado & Romano, 2011).¹

En el caso de México, aunque existen precedentes de asistencia contra el narcotráfico, la Iniciativa Mérida en 2007 estandariza la batalla al modo del Plan Colombia. A diez años de su implementación, en 2017, el Congreso de EE. UU. implementó más de \$1600 millones de los \$2800 que se habían asignado en programas antinarcóticos (Ribando y Finklea, 2017). William Brownfield (2013), asistente del Departamento de Estado para International Narcotics and Law Enforcement Affairs, declaró ante el Congreso que habían entregado alrededor de \$1200 millones y que, por cada dólar que habían invertido, México había destinado al menos \$10,0 dólares por cuenta propia. Desde México, EE. UU. avanzó en la conformación de la Central America Regional Security Initiative (Carsi), implementada desde 2008 en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

A lo que vamos, es que luego de más de una década de aplicación de estos programas antinarcóticos, algunos laboratorios de ideas y académicos especializados plantearon que los resultados en seguridad no habían sido los esperados y que el problema a resolver, más que de seguridad, era de corte socioeconómico y de subvención. Es decir, se planteó la necesidad de destinar mayor ayuda en asistencia económica (O’Neil, 2020; Isacson y Kinosian, 2017; Loveman, 2008). Del mismo modo, algunos sectores de gobierno de EE. UU. plantearon que la guerra contra las drogas en la región era “fallida”. Esto se refleja en un informe del Hemisphere Drug Policy Commission (WHDPC, 2020), que proponía destinar más recursos económicos a la seguridad regional.

Al narcotráfico y el terrorismo se ha sumado en los últimos años un enemigo cada vez más visible en los documentos estratégicos de EE. UU.: la presencia de

1 El Plan Colombia es el ejemplo más concreto del vínculo que existe entre asistencia y seguridad interna en la región, pasando de ser un acuerdo bilateral a una política de Estado que fue emulada en México y países de América Central (El Salvador, Honduras y Guatemala). Este plan modificó la presencia de Colombia en el ámbito geopolítico mundial, tanto que el país se posicionó como el único socio global latinoamericano de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 2017. Desde entonces, las FF. AA. de Colombia han ganado cierto prestigio internacional, capaz de proveer de medios y adiestramiento a otras fuerzas de seguridad de la región en una especie de tercerización de la asistencia asumida por EE. UU. (Arias, 2023).

China y Rusia en la región. Así consta, por ejemplo, en las Estrategias de Seguridad Nacional (The White House 2017, 2021), Estrategias de Defensa Nacional (U.S. Department of Defense 2018, 2022) y documentos del Comando Sur (U.S. Southern Command, 2019, 2021, 2023). En este regreso de la Guerra Fría, académicos vinculados al poder establecido de seguridad, la opinión experta de laboratorio de ideas y asesores militares, sostienen que los distintos rubros de la asistencia en seguridad brindados por EE. UU. son indispensables para contener el avance de ambas potencias en la región (Evan, 2023; Campbell *et al.*, 2023).²

En este panorama, es muy sugerente que la asistencia a las fuerzas de seguridad sea uno de los rubros más opacos de las relaciones entre EE. UU. y ALC, al menos, durante 2010-2022. Es difícil conocer, con exactitud y en detalle, los programas y montos que EE. UU. destina a las FF. AA. y policiales de la región. Junto a la fragmentación de los programas y la diversidad de agencias involucradas, se suma la confusión sobre los roles asumidos por el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa (Gates, 2010; Serafino, 2016). Hay dificultad para conocer los montos reales de la asistencia militar y en seguridad, los cuales se incrementaron con la política de la guerra contra las drogas y el protagonismo del Comando Sur. Este Comando ha sido un actor político y militar fundamental en la región que, además, mantiene una cuidadosa discreción de la información que transmite y da a conocer al público (Barrachina, 2006).

En virtud de este escenario, la siguiente investigación propone una reclasificación crítica de los rubros, agencias y subagencias de los datos de asistencia en seguridad presentados por la base de datos de ForeignAssistance.gov en relación con la asistencia económica y militar en el período de 2010-2022. Además, luego de un repaso por la definición sobre asistencia para la seguridad desde las fuentes oficiales del Gobierno de EE. UU. y lecturas desde la perspectiva liberal, se propone el concepto de asistencia militar y en seguridad, el cual englobaría no solo a las actividades que pertenecen oficialmente al rubro de asistencia militar, según la clasificación del ForeignAssistance.gov, sino que, además, contemplaría los programas de asistencia para la seguridad no militares (principalmente vinculados al control de narcóticos) ubicados en un inicio en la asistencia económica, pero que, según el criterio adoptado en este artículo, responden a objetivos de seguridad hemisférica que complementan la asistencia militar. Este fue el punto de partida para elaborar

2 En esta línea, la jefa del Comando Sur, Laura Richardson, afirmó en marzo de 2023 que los programas de educación militar son de las palancas más fuertes para “[...] contrarrestar a la República Popular China y otros actores malignos en la región familiarizando a los estudiantes internacionales con los ideales democráticos y la doctrina militar profesional” (U.S. Southern Command, 2023, p. 14). En este contexto, es necesario considerar a la nueva (o renovada) “estrategia de disuasión integrada” para contener a Rusia y China. Ese concepto fue lanzado por el jefe del Pentágono, Lloyd Austin, y fue incluido tanto en la Estrategia de Defensa Nacional de EE. UU. de 2022 como en la doctrina de la OTAN. A la estrategia de la disuasión de la Guerra Fría se añade la integración con los aliados y socios que, según el Subsecretario de Defensa para Políticas, Colin Kahl, significa estar “integrados entre nuestros aliados y socios, que son la verdadera ventaja asimétrica que Estados Unidos tiene sobre cualquier otro competidor o adversario potencial” (Garamone, 2021, párr. 5). La disuasión integrada fue sugerida a los países de la región durante la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Brasilia, celebrada en julio de 2022 y la Conferencia Sudamericana de Defensa realizada en septiembre 2022 (Luzzani, 2022).

un recorrido metodológico propio en la sistematización e interpretación de los datos, con el objetivo de evidenciar que, más allá de una cuestión técnico-burocrática, la clasificación oficial oculta una tendencia a la securitización de la asistencia, tanto en administraciones demócratas como republicanas.

Se utiliza como fuente primaria los datos de la página web del Gobierno estadounidense [ForeignAssitance.gov](https://www.foreignassistance.gov), la cual fue consultada entre los últimos meses de 2022 y los primeros tres meses de 2023. Dicha página concentra toda la información del Gobierno estadounidense con relación a la asistencia exterior (militar y económica) y permite visualizar el presupuesto otorgado por región, país y por año. Los datos se pueden descargar en una base de datos en formato csv que se encuentra en la pestaña *data* y cuenta con información detallada de países, agencias, subagencias, programas, descripción de estos y los montos en dólares constantes (sin inflación), así como la revisión de los montos en presupuesto y ejercidos para todos los países del mundo que reciben o recibieron financiamiento. Esto nos permitió hacer series históricas que incluyeron todos los países de ALC que reciben financiamiento de EE. UU.

Esta base de datos clasifica la asistencia exterior en dos grandes rubros: asistencia militar y económica. No obstante, a partir de un acercamiento crítico y teórico a esta fuente desde los aportes de Lajtman y García (2022), Lajtman (2022) y Romano *et al.* (2020), se percibe que podría existir una tergiversación de la información por el hecho de que se clasifiquen como asistencia económica a los programas más abultados orientados a cuestiones de seguridad, y en particular al control de narcóticos (como los realizados por International Narcotics and Law Enforcement Affairs - INL), y que se vinculan con planes como el Plan Colombia, Iniciativa Mérida y Carsi. También llamó la atención que incluso algunos programas humanitarios del Departamento de Defensa estadounidense (con fondos y fines netamente militares), se clasifiquen como asistencia económica. Por lo tanto, uno de los objetivos del artículo es ofrecer una propuesta metodológica que permita ubicar dichos programas y así añadir la categoría de “asistencia en seguridad” como complementaria a la asistencia militar. Para ello, se realiza una revisión crítica de la literatura especializada en el tema, se retoma el criterio aportado por el mismo Gobierno estadounidense, por ejemplo, en la Presidential Policy Directives (PPD-23) de 2013, en la que se menciona que hay programas del Departamento de Estado, Defensa, Usaid, Homeland Security y Justicia que conforman la asistencia al sector seguridad. Los programas de las agencias mencionadas fueron identificados en la base de datos de [ForeignAssistance.gov](https://www.foreignassistance.gov) y se procedió a filtrar las pestañas en las que se encontraban para poder conocer en detalle los montos ejercidos.

En relación con los contenidos, este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera, se aborda el enfoque liberal de la asistencia en seguridad, en la que se destaca la ausencia de una definición oficial y concertada del concepto. En la segunda parte, se realiza una reclasificación de los rubros de asistencia en seguridad de [ForeignAssistance.gov](https://www.foreignassistance.gov) y se propone el uso conceptual de “asistencia militar y en seguridad”. Posteriormente, se presentan los datos para los diferentes

países retomando esta nueva clasificación, se realiza un recorte por subregiones, por agencias y subagencias que implementan la asistencia. Por último, se plantean algunas conclusiones, en las que se destaca el hecho de que, más allá de una cuestión técnico-burocrática, el principal problema de la clasificación oficial es que oculta una tendencia a la securitización de la asistencia, tanto en administraciones demócratas como republicanas.

2. Asistencia en seguridad: aproximaciones desde el enfoque liberal

Para la literatura especializada, la asistencia en seguridad (*security assistance*) suele referirse a los acuerdos complejos y duraderos (caso del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida) y a acuerdos puntuales de transferencia tecnológica, financiamiento de material bélico, instalación de bases extraterritoriales, asesoría y capacitación proporcionadas al sector de seguridad de un Estado por parte de actores externos (Sanjuán, 2012; Sullivan, 2021). Son varios los frentes de investigación en este campo: parte de la literatura ha abordado los abusos y violaciones de derechos humanos cometidas por el ejército estadounidense en territorios extranjeros durante misiones de asistencia (Isacson & Olson, 2001; Isacson y Kinosian, 2015, 2017), pero sin profundizar en los aspectos estructurales que garantizan el rol de proveedor de EE. UU., así como el impacto económico, político, social y geopolítico que esto implica. Es también frecuente la interpretación de que el gran problema de estas misiones es la ausencia de transparencia, siendo el imperativo un mayor control y supervisión ciudadana (Isacson *et al.*, 2004). Algunos aportes han cuestionado cómo luego del 11S se incrementó el peso del Departamento de Defensa en relación con el Departamento de Estado en los programas de asistencia (Bergmann & Schmitt, 2021; Ross & Tankel, 2020; Serafino, 2016).

Otra dimensión que permite problematizar el rol de proveedor de EE. UU. en ALC es la tercerización de la asistencia que desdibuja la presencia estadounidense en ciertos países. Al respecto, Reveron (2010) señala que la asistencia en seguridad ha generado que países de la región ya no requieran de la intervención militar de EE. UU., sino que están en la capacidad de desarrollar sus propias capacidades y ofertar sus servicios a otros países. Este es el caso de “éxito” de Colombia, que ofrece entrenamiento en helicópteros a los ejércitos de la región, y El Salvador, que alberga un instituto regional que atrae a personal militar del hemisferio. Así, “se espera que los beneficiarios se ‘gradúen’ de la asistencia y se vuelvan capaces de llenar los déficits de seguridad nacionales y regionales” (*Ibid.*, p. 32).

Estas perspectivas se enmarcan en la visión hegemónica liberal de la seguridad que tiene a EE. UU. (sector público, privado, academia, laboratorios de ideas) como núcleo articulador. Esta visión se compone de: 1) la condición interméstica, caracterizada por la vinculación entre la seguridad pública y defensa, junto con el carácter transnacional de las amenazas (que deja de ser doméstico y no se centra en la agresión de un Estado hacia otro); 2) la multidimensionalidad,³ es decir, que

3 Esta multidimensionalidad de la seguridad, reforzada con el 11S, tienen por correlato la securitización de ciertos temas que pertenecen a otras agendas, como el desarrollo, la salud, entre otros, que, aunque tipificados de interés de seguridad nacional, son una “amenaza existencial” porque implica medidas de emergencia (Barrios, 2009; Cardinale, 2018).

la seguridad no está delimitada a cuestiones estratégico-militares y territoriales, sino que, además, se incorpora la dimensión económica, ambiental, la salud, las instituciones, entre otros, como factores explicativos; 3) la discusión de las “nuevas amenazas” de carácter no tradicional, transnacional y asimétrico identificadas en el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado, pero también, de problemas como las migraciones internacionales, pobreza y desastres naturales. Hay una relación de interdependencia entre estos factores (Cardinale, 2018).

Ahora bien, desde la economía política crítica se considera a la asistencia en seguridad como una dimensión de la política exterior de EE. UU. hacia otros países centrada en su dimensión militar y estratégica (Chomsky y Herman, 1981; Gill, 2004; Sweezy y Magdoff, 1972). Esto evidencia un problema de vieja data: el carácter dependiente de las FF. AA. de la región bajo la estandarización y subordinación de EE. UU. Sweezy y Magdoff (1972) alertaron en la década de 1970 que la injerencia de EE. UU. bajo la figura de proveedor en la región era, en conclusión, parte del plan imperialista para estimular la venta de armamento, entrenamiento y adoctrinamiento. Así, más allá de los objetivos concretos (transferencia de equipos, asistencia técnica, adiestramiento), la asistencia en seguridad tenía por trasfondo un sistema de valores, ideologías y prácticas a largo plazo que EE. UU. intentaba reproducir y legitimar en ALC.

Chomsky y Herman (1981) sostienen que la ayuda y entrenamiento militar de EE. UU. en la segunda mitad del siglo xx tenía un objetivo claro: evitar la propagación del *fascismo en el Tercer Mundo* en medio de la lucha anticomunista (contrainsurgente, antisubversiva) propia de la década de 1950. Tellería (2019) aporta elementos a esta discusión en el momento en que menciona que la asistencia militar es una forma de colonialismo en la que se reproducen y afianzas estructuras, visiones y soluciones hegemónicas ajenas a los países de la región, lo que implicó, por otro lado, el uso irrestricto de la fuerza y la violencia como mecanismo de poder.

Asimismo, es importante subrayar la variedad de terminologías empleadas y el modo con el que el Gobierno de EE. UU. define y entiende la asistencia militar, cooperación en seguridad, asistencia en el sector de seguridad, asistencia a las fuerzas de seguridad, artículos y servicios de defensa y asistencia en seguridad (Epstein & Rosen, 2018; Serafino, 2016), siendo esta última la más utilizada, seguida de la cooperación en seguridad (*security cooperation*). Aunque no existe una definición oficial por parte del Departamento de Estado sobre asistencia en seguridad, en la Justificación Anual del Presupuesto del Congreso del Departamento de Estado (2021) constan seis cuentas presupuestarias ancladas al ítem International Security Assistance. En tanto, en los reportes sobre la asistencia extranjera para ALC del Congressional Research Service (CRS) se destacan cuatro cuentas asociadas con la asistencia de seguridad (Meyer, 2023). En estos informes no queda claro si la asistencia en seguridad forma parte de la asistencia militar (la cual no se menciona), pues la información se organizó considerando las principales cuentas financiadoras en la que sí se destaca la asistencia para el desarrollo.

En el Título 22 del Código de EE. UU. (2021) es posible encontrar una definición desde un enfoque militar. La asistencia en seguridad desde este código se entiende como asistencia militar, financiamiento de apoyo económico, educación y entrenamiento militar, operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia antiterrorista, venta de artículos o servicios de defensa, exportación a las FF. AA., policía, inteligencia u otras fuerzas de seguridad a un país extranjero. El Departamento de Defensa, por su parte, lo entiende como un conjunto de programas autorizados en el marco de la Ley de Asistencia Extranjera (1961), la Ley de Control de Exportación de Armas (1976) y otros estatutos asociados, mediante los cuales se brindan artículos de defensa, entrenamiento militar y otros servicios relacionados por medio de donaciones, préstamos, créditos o ventas para promover políticas y objetivos nacionales.

Entretanto, la cooperación en seguridad, en delgada línea con la asistencia en seguridad, se refiere a la colaboración con países que permiten la construcción de relaciones e intereses de seguridad específicos de EE. UU., desarrollar capacidades militares aliadas para la defensa y operaciones multinacionales para que las FF. AA. de EE. UU. puedan entrar al país receptor en tiempo de paz (Department of Defense, 2010). El término de asistencia al sector de seguridad, utilizado a partir de la Presidential Policy Directives (PPD-23), emitida por Obama en 2013, refiere a: 1) los programas de seguridad del Departamento de Estado; 2) los programas, ejercicios y compromisos de cooperación en seguridad del Departamento de Defensa; y 3) las actividades relacionadas de la Usaid, el Departamento de Justicia y otras agencias (Epstein & Rosen, 2018).

En la administración de Joseph Biden (2021 a la fecha) vuelve a ganar peso la discusión sobre una reforma del sector de asistencia en seguridad, basada fundamentalmente en una crítica a la militarización de la política exterior establecida desde el 11S que ha creado un “sistema de asistencia de seguridad disfuncional y bifurcado” (Bergmann & Schmitt, 2021). Desde el Center for American Progress, laboratorio de ideas estadounidense, se recomienda que el Departamento de Estado reoriente la asistencia que otorga en la actualidad el Departamento de Defensa, que sumaría alrededor de los \$7 mil millones (*Ibid.*). Sin embargo, esta propuesta no afecta la revitalización del complejo industrial militar estadounidense en el contexto de la guerra en Ucrania, pues, si bien otorga un mayor control al Departamento de Estado en la administración de los fondos, no cuestiona ni trastoca la militarización de la economía.⁴

El Plan Estratégico 2025 de la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) plantea que se puede calcular el éxito de los programas de cooperación en seguridad en “la medida en que nuestros aliados y socios actúan hoy en favor de nuestros intereses mutuos, o demuestran la capacidad y la voluntad de actuar en nuestro interés mutuo durante una contingencia futura” (DSCA, 2021, p. 5).

4 Jessica Lewis, subsecretaria de Estado para la Oficina de Asuntos Político-Militares, mencionó que los “desafíos del terrorismo en Medio Oriente y África” y “en el Indo-Pacífico, una República Popular China inquieta y cada vez más conflictiva”, obligan al Gobierno de Biden a “preparar nuestra base industrial de defensa revitalizando el arsenal de la democracia para adaptarnos a este momento de cambio tectónico” (Department of the State, 2023, párrs. 3 y 8).

Este documento define que en la comunidad de cooperación en seguridad se encuentra el Departamento de Defensa, al Gobierno, Congreso, industria, socios extranjeros, organizaciones no gubernamentales, academia y laboratorios de ideas, sociedad y medios de prensa de EE. UU. Esto remite de forma directa al “complejo industrial militar” como forma de expansión del capitalismo monopolístico estadounidense, en un proceso en el que los lineamientos del sector público se acomodaron a los intereses del sector privado (empresas armamentistas y del sector energético), moldeando la política interna y externa (Melman, 1972; Baran y Sweezy, 1974). La militarización de la economía se llevó de manera simultánea con la militarización de la política, conformándose una élite gubernamental dominada por políticos, empresarios y militares que están relacionados entre sí por intereses similares (Mills, 1978).

3. Hacia una categoría propia de “asistencia militar y en seguridad”

Estudios realizados por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF) y el Center for International Policy (CIP)⁵ en la década de 1990, contribuyeron a desentrañar la complejidad de la asistencia de EE. UU. al sector de seguridad para ALC luego de que los datos ofrecidos por el Gobierno estadounidense fueran de acceso público. En la actualidad, diversos investigadores sobre este tema, sean de visión liberal (Adins, 2019) o de una postura abiertamente crítica (Milani, 2019; Tellería, 2021; Suárez, 2019), recurren al Security Assistance Monitor (SAM)⁶ como principal fuente de datos sobre asistencia en seguridad. Sin embargo, se trata de una base elaborada por terceros –incluida la misma WOLA– que tiene varias limitaciones: no siempre permite el acceso a la fuente oficial del dato o no brinda el detalle de las agencias, subagencias que implementan los fondos. Información que resulta útil porque ayuda a visibilizar la red de instituciones vinculadas a este tipo de asistencia.

También se encuentra el ForeignAssistance.gov, recurso web del Gobierno de EE. UU. que ofrece información presupuestaria y financiera, siendo considerada por los expertos como la fuente más completa de datos sobre asistencia exterior estadounidense (Lawson & Morgenstern, 2022). El problema de este recurso es que lleva a confusiones, pues separa a la asistencia en dos grandes categorías: la militar y la económica:

La asistencia económica se define como la ayuda exterior para programas con un objetivo humanitario o de desarrollo. Los programas de ayuda al desarrollo fomentan el progreso económico sostenible y de base amplia y la estabilidad sociopolítica en los países en desarrollo. Los programas de ayuda humanitaria se enfocan en el alivio inmediato de emergencias humanitarias, tanto desastres naturales como provocados

5 Es pionero el proyecto *Just the Facts: A Civilians Guide to US Defence and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, coordinado por Adam Isacson y Joy Olson. También se encuentra el *Blurring the Lines, Trends in U.S. military programs with Latin America*.

6 Programa que se dedica a rastrear y analizar los programas de asistencia de seguridad y defensa de EE. UU. en todo el mundo. Ver: <https://securityassistance.org/about/>

por el hombre, así como problemas resultantes de conflictos asociados con Estados fallidos. La asistencia económica capta las contribuciones voluntarias de EE. UU. a organizaciones multilaterales, la asistencia de seguridad no militar, así como los programas de desarrollo humanitarios y no militares financiados por el Departamento de Defensa de EE. UU. (Usaid, 2019, p. 2).

La asistencia militar se define como ayuda extranjera para programas principalmente en beneficio de las fuerzas armadas del gobierno receptor, o ayuda que subsidia o mejora sustancialmente la capacidad militar. La asistencia militar excluye los programas de desarrollo humanitarios y no militares financiados por el Departamento de Defensa de EE. UU.; estos programas se clasifican como “asistencia económica” (*Ibid.*, p. 6).

Según esta clasificación, la asistencia militar de EE. UU. hacia ALC entre 2010 y 2022 fue de \$3453 millones y se compuso de la siguiente forma:

- Actividades de la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) (\$1564 millones), la Office of Counternarcotics (\$1828 millones), Defense Threat Reduction Agency (\$1,7 millones) y del Army Corp of Engineers (\$149 298) del Departamento de Defensa.
- Todas las actividades financiadas por el Ejército (\$22,2 millones), Fuerza Aérea (\$20,5 millones) y Marina (\$9,2 millones) de EE. UU.
- Actividades que realiza U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), del Homeland Security, junto al Comando Sur y el Comando Norte (\$888 973).
- Actividades de Political-Military Affairs del Departamento de Estado, en apoyo al Comando Sur para fortalecimiento de capacidades en operaciones de ciberseguridad y paz (\$6,4 millones).

Uno de los problemas de esta clasificación es que excluye a varias actividades militares del Departamento de Defensa con fines “humanitarios”, que son clasificadas como parte de la asistencia económica. Es el caso de los programas y actividades orientadas a la salud, como son el de HIV/AIDS Prevention Program y Armed Forces Health Surveillance Center; algunas actividades del U.S. Army Corps of Engineers que, pese a que realiza instalación de infraestructura civil en los países socios, también construye las bases militares de EE. UU. en países aliados; y determinadas actividades de socorro en caso de desastres naturales y asistencia médica de financiadas por la DSCA.

Asimismo, esta clasificación minimiza el impacto de programas no militares con un claro contenido de seguridad clasificados como asistencia económica, pero que históricamente estuvieron enmarcados en estrategias más amplias de seguridad hemisférica militarizada en el marco de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo, potencializada a principios del siglo XXI. Es el caso de las actividades del Drug Enforcement Administration (DEA, del Departamento de Justicia), Customs and Border Protection (CBP, del Homeland Security) y varios programas de contención a la migración (que pertenecen a estrategias de seguridad como la Carsi e Iniciativa Mérida), que se encuentran en el rubro de asistencia económica.

En función de estas advertencias, la estrategia metodológica adoptada, basada en trabajos previos (Lajtman y García Fernández, 2022; Lajtman, 2022; Romano *et al.*, 2020), fue la reclasificación de la base de datos de ForeignAssistance.gov, en la que se reubicaron las instituciones responsables (agencias y subagencias) y los montos asignados. Hay que resaltar que cuatro subagencias en particular (Political-Military Affairs, DSCA, Army Corp of Engineers e ICE), tienen programas clasificados en la base de datos oficial, tanto en asistencia económica como asistencia militar. En estos casos, los montos referentes a la asistencia económica fueron trasladados a la asistencia en seguridad.

En la tabla 1 se detalla este movimiento y se explica la composición de la asistencia en seguridad:

Tabla 1
Composición de la asistencia en seguridad

Agencia Subagencia	Rubro original	Reclasificación	Monto en \$ de 2019
Department of Defense			556 738 013
Armed Forces Health Surveillance Center	Económica	Seguridad	2 363 079
Army Corp of Engineers	Económica	Seguridad	10 119 265
Defense Security Cooperation Agency	Económica	Seguridad	515 060 210
Department of Defense HIV/AIDS Prevention Program	Económica	Seguridad	29 195 459
Department of Homeland Security			11 388 717
Transportation Security Administration	Económica	Seguridad	235 787
US Citizenship and Immigration Services	Económica	Seguridad	1 352
US Customs and Border Protection	Económica	Seguridad	7 063 068
US Immigration and Customs Enforcement	Económica	Seguridad	3 963 926
US Secret Service	Económica	Seguridad	124 584
Department of Justice			17 202 980
Criminal Division	Económica	Seguridad	807 079
Drug Enforcement Administration	Económica	Seguridad	13 472.383
Federal Bureau of Investigation	Económica	Seguridad	1 420.199
US Marshals Service	Económica	Seguridad	1 503.319
Department of State			8 245 206 286
Conflict and Stabilization Operations	Económica	Seguridad	1 411 595
Counterterrorism Coordinator	Económica	Seguridad	24 159 176
Diplomatic Security	Económica	Seguridad	51 969 474
International Narcotics and Law Enforcement Affairs	Económica	Seguridad	8 051 171 447
International Security and Nonproliferation	Económica	Seguridad	24 748 264
Political-Military Affairs	Económica	Seguridad	91 746 330
Total			8 830 535 996

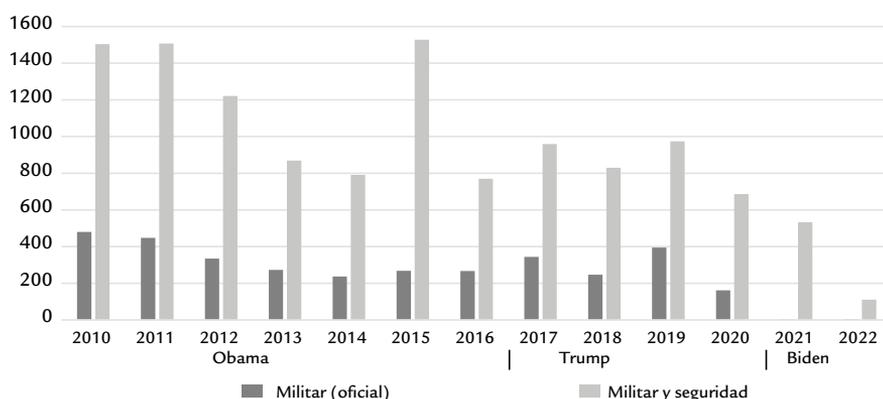
Fuente: ForeignAssistance.gov (2023). Elaboración: propia de los autores (2023).

Ante la falta de claridad en los datos oficiales y dado el contenido de seguridad de la política exterior estadounidense hacia la región, se propone la categoría de “asistencia militar y en seguridad” que, al ser más amplia y al cubrir rubros de la asistencia económica, visibiliza la securitización de la asistencia –pilar fundamental de la política exterior de EE. UU.– y su instrumentalización mediante programas y actividades de 19 subagencias de los Departamentos de Estado, Justicia, Defensa y el Homeland Security que complementan la asistencia militar. De acuerdo con ForeignAssistance.gov (2023), de los \$34 708 millones destinados a la asistencia entre 2010 y 2022 para ALC, cerca de \$31 245 millones (90 %) corresponden a asistencia económica y \$3453 millones (10 %) a asistencia militar. Luego de la reclasificación de los programas ubicados en la tabla 1, cerca de \$8830 adicionales se destinaron a asistencia en seguridad, por lo que “asistencia militar y en seguridad”, esto es, la suma de la asistencia militar con la asistencia en seguridad, acumularía \$12 283 millones, es decir, 35,3 % del total.

4. Asistencia militar y en seguridad de EE. UU. a ALC, 2010-2022

El margen de ocultamiento de la asistencia militar y en seguridad es considerable, sobre todo durante la administración de Obama, en particular, en los años 2010, 2011 y 2015, en los que este tipo de asistencia representó el 13, 12,7 y 9,2 %, respectivamente, con relación a la asistencia total. Si se considera la reclasificación propuesta, esos años tendrían el 40,7, 42,7 y 52,5 % de los rubros de asistencia con respecto al total asignado, lo que evidencia un ocultamiento de las cifras. Durante la administración de Trump hay un margen de ocultamiento menor que llega a los casi \$1000 millones en 2019, pese a que la asistencia militar con Trump tuvo un peso más elevado que en la era de Obama y en la que ALC no fue su prioridad. Para la administración de Biden no constan los datos de asistencia militar en la base de ForeignAssistance.gov, ya que no fueron cargados hasta mayo de 2023. Sin embargo, es posible identificar aquellos datos que tienen contenido de seguridad y que estaban en la clasificación de asistencia económica.

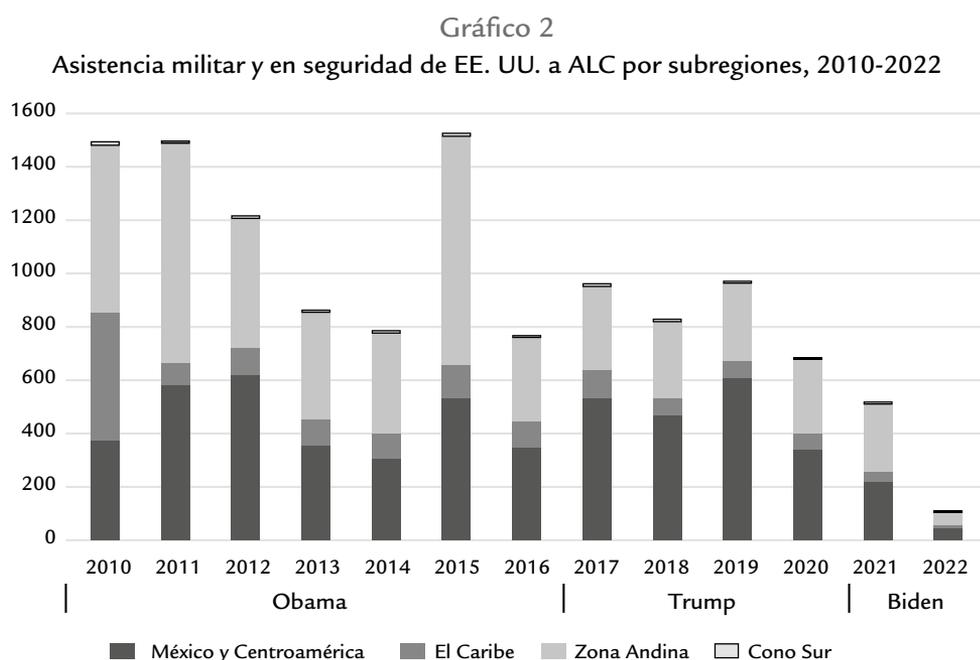
Gráfico 1
Asistencia militar (oficial) frente a asistencia militar y en seguridad (reclasificación), 2010-2022



Fuente: ForeignAssistance.gov (2023). Elaboración: propia de los autores (2023).

* Millones de dólares a 2019.

En relación con el financiamiento por subregiones de la asistencia militar y en seguridad entre 2010-2022, la zona Andina concentró el 43,6 % del total destinado a ALC, con \$5353,6 millones. El peso de esta asistencia recae sobre Colombia, que recibió \$4195,9 millones con el 34,2 % a nivel de ALC. También destaca Perú, cuarto receptor a nivel regional, con \$812 millones. La subregión México y Centroamérica ocupa el segundo lugar de financiamiento a nivel de ALC, con 43,5 % de la asistencia. México fue el segundo país con mayor asistencia en la región, con el 24,4 %. Debe considerarse que entre 2010 y 2015 la asistencia a la zona Andina fue mayor que en el resto de subregiones de ALC, caso contrario al período 2016-2020, en el que el interés lo tuvieron México y Centroamérica debido a la lucha antinarcóticos y la migración.



Fuente: ForeignAssistance.gov (2023). Elaboración: propia de los autores (2023).

* Millones de dólares a 2019.

En el caso de la subregión El Caribe, destaca el rol de la asistencia humanitaria y ayuda en caso de desastres naturales provistas por el Departamento de Defensa. Este es el caso de Haití, que entre 2010-2011 tuvo un incremento en asistencia luego del terremoto, que ubica a este país como tercer receptor a nivel regional con \$824 millones. Por último, la subregión del Cono Sur recibió en su conjunto \$127,1 millones, siendo Brasil el principal receptor, con \$66,7 millones.

Ahora bien, en términos geohistóricos, el gran Caribe (compuesto por Centroamérica, México, Colombia, Venezuela, Antillas Menores y Mayores, Bahamas) sigue siendo un área relevante para EE. UU. (Guerra, 1964 Piqueras

y Guy, 2018; Gaztambide-Geigel, 1996) entre 2010-2022. Esta región concentra los recursos en asistencia militar y en seguridad con \$10 953,7 millones (89,2 %) que se reflejan en la asistencia a la Iniciativa Mérida, la Carsi, el Plan Colombia y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI). En 2010 los fondos de International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) para los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) se distribuyeron a partir de la cuenta de Iniciativa Andina Contra las Drogas (ACI, por sus siglas en inglés) en los rubros de desmantelamiento de pandillas y reducción de la demanda, pero, desde 2015 pasaron a la cuenta de la Carsi, lo que refleja la prioridad que otorgó la administración de Obama hacia el gran Caribe.

En relación con las agencias y subagencias de la asistencia militar y en seguridad, la que más destaca es el Departamento de Estado, que otorga el 67,2 % de la asistencia. La mayor parte de esta asistencia se realiza por intermedio del INL (65,5 %), que es uno de los principales eslabones de la guerra contra las drogas en la región y el mundo. Como antecedente, hay que tener en cuenta que su antecesor, el Bureau of International Narcotics Matters (INM), fue creado en 1978 con el objetivo de reducir el tráfico de drogas hacia EE. UU. desde ALC. Según la información oficial: “La misión del INM pronto se expandió más allá de la lucha contra las drogas para apoyar los esfuerzos de estabilización en los Balcanes y luchar contra la corrupción y el crimen transnacional en todo el mundo” (U.S. Department of State, INL, párr. 1). El INL opera por intermedio de la Sección de Asuntos Antinarcóticos (NAS, por sus siglas en inglés) de la Embajada de EE. UU. en el país asociado y se dedica principalmente a coordinar los recursos y brindar apoyo técnico y logístico que ayude a combatir el tráfico de drogas. El nivel máximo alcanzado en la asistencia militar y en seguridad que se observa en 2015 (ver gráfico 2) se relaciona precisamente con el incremento de los fondos de esta subagencia que se considera oficialmente de asistencia económica.

En segundo lugar, se encuentra el Departamento de Defensa, con el 32,2 % de aportes a la asistencia militar y en seguridad. Su principal subagencia, la DSCA, financió actividades por el monto de \$2079 millones, entre las que destacan los programas de asistencia militar como el Foreign Military Sales (FMS), Foreign Military Financing (FMF) e International Military Education and Training (IMET), que proporcionan equipo militar, asistencia y entrenamiento militar. Otras actividades incluyen becas de estudio para la lucha contra el terrorismo y la guerra irregular mediante el Counter Terrorism and Irregular Warfare Fellowship Program, asistencia humanitaria para desastres implementadas por el Comando Sur, entre otros. La segunda subagencia más importante dentro del Departamento de Defensa es la Oficina Antinarcóticos, con un monto de \$1828,3 millones. Esta subagencia tiene responsabilidad sobre la política de lucha contra las drogas y el crimen organizado transnacional del Pentágono. En ALC sus programas son implementados por el Comando Sur, a excepción de México y Bahamas, que están en el área de operaciones del Comando Norte.

En tercer lugar, se encuentra el Departamento de Justicia, con \$17,2 millones, y el Homeland Security, con \$12,3 millones. Este tipo de asistencia, clasificada oficialmente como económica, encubre el despliegue técnico, militar y de seguridad con incidencia en rubros como los aparatos judiciales, control migratorio y seguridad interior. En el caso del Departamento de Justicia, la principal subagencia es la DEA. Tiene oficinas regionales en Bogotá, Lima, Ciudad de México y San Juan, además de las oficinas de país ubicadas en las Embajadas de Ecuador, Barbados, Trinidad y Tobago, Belice, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Honduras, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile y Brasil (DEA, s/f).

Respecto al Homeland Security, su presencia es reciente, data de 2002. La subagencia más destacada es el CBP, con \$7,0 millones, que es “una de las organizaciones policiales más grandes del mundo y está encargada de mantener a los terroristas y sus armas fuera de EE. UU. mientras facilita los viajes y el comercio internacionales legales” (CBP, s/f, párr. 1). Entre sus prioridades, el CBP combate el crimen transnacional y aborda políticas de contención en el plano migratorio, de la seguridad fronteriza (terrestre, aérea y marítima) que amenazan la seguridad económica de EE. UU., especialmente, de la migración que proviene de México y el resto de la región.

5. Conclusiones

En esta investigación se realizó una propuesta metodológica de revisión de documentación y datos oficiales que condujo a una reclasificación de los rubros, agencias y subagencias de la asistencia en seguridad que ofrece EE. UU. a ALC en el período 2010-2022 y que constan en la base de datos oficial de ForeignAssistance.gov. Se busca superar la clasificación tradicional entre asistencia económica y asistencia militar, en tanto que se propone la categoría de “asistencia militar y en seguridad”, que incluye tanto a la asistencia militar “oficial” como a aquellos rubros de la asistencia económica que son ocultados como parte complementaria de la asistencia militar. Con esta propuesta se logra identificar con precisión los rubros de la asistencia que están vinculados a la política de seguridad en el hemisferio, cómo opera y a qué ámbitos van destinadas esas partidas. En segundo lugar, existe una tendencia a la securitización de la asistencia en la política exterior de EE. UU. hacia ALC, más allá de los cambios de Gobierno, que es ocultada en la clasificación oficial de los datos oficiales, en especial, en la administración de Obama. En el Gobierno de Biden, ese margen de ocultamiento se atribuye, sobre todo, a la no disponibilidad de datos sobre asistencia militar hasta marzo de 2023.

La información sobre la asistencia publicada en ForeignAssistance.gov es confusa y da lugar a malas interpretaciones sobre la relevancia de la asistencia en seguridad. Hay rubros, agencias y subagencias que constan en la categoría de asistencia económica, que además de ocultar su complementariedad con la asistencia militar, minimizan los efectos de la política exterior de EE. UU. en este ámbito y el impacto real de programas con contenido militar y en seguridad que, en el marco de la guerra contra el narcotráfico, la guerra contra el terrorismo

y, recientemente, la guerra contra la corrupción, son pilares importantes de la política de seguridad hemisférica. Es representativo que, en 2015 con Obama, la asistencia militar era el 9,2 % de la asistencia total, pero si se considera la asistencia militar y en seguridad, el porcentaje subiría al 52,5 % en solo ese año.

Según la clasificación oficial, del total de rubros de asistencia brindada por EE. UU. a ALC entre 2010 y 2022, el 90 % corresponde a asistencia económica y el 10 % a la asistencia militar, lo que en un primer acercamiento indicaría la preponderancia de la asistencia para el desarrollo o humanitaria. Con la reclasificación, el 35 % de los rubros correspondería en realidad a la asistencia militar y en seguridad. Por lo tanto, la expansión de la economía y el complejo militar industrial estadounidense no se realiza únicamente mediante la asignación de presupuesto e implementación de los programas, sino que incluye el modo de presentar y por lo tanto ocultar determinados datos. En este tenor, la securitización supone una multidimensionalidad en la definición de nuevas amenazas que permite definir como parte de los problemas que atañen a la seguridad nacional dimensiones económicas, ambientales, de salud entre otras.

Las críticas que se suelen hacer a la asistencia en seguridad –de la cual es parte la asistencia antinarcoóticos– son las relacionadas con las violaciones de derechos humanos y a la falta de transparencia por parte de las FF. AA. estadounidenses. Permanece, sin embargo, un aspecto crucial sin ser atendido, que tiene que relación con el “rol de proveedor” de capacidades para la seguridad, de la democracia y los derechos humanos, además de una visión de seguridad que, en última instancia, está subsumida (y sometida) a la noción de seguridad nacional de EE. UU. mientras que los países receptores, en particular de ALC, consideran natural y deseable la asistencia recibida. El argumento anterior se encuentra estrechamente vinculado a un proceso de naturalización, no solo del rol subalterno de las FF. AA. de ALC, sino de las condiciones que llevan a valorarlo de manera positiva. Es clave, por tanto, avanzar en una revisión teórica y empírica de la asistencia en seguridad.

Por último, el trabajo visibiliza la ingeniería institucional mediante la cual intervienen los programas de la asistencia militar y en seguridad, la cual penetra fuertemente en las estructuras estatales de ALC. Su vínculo con Gobiernos, empresas y sectores de la sociedad civil trasciende el ámbito estrictamente militar y profundiza el carácter militarizado de las relaciones políticas y económicas en su conjunto. Este tipo de alianzas permite a EE. UU. consolidar, de manera paulatina, el anclaje de centros de gravedad puntuales que le otorgan relaciones privilegiadas con estos Gobiernos, no solo en términos militares y de seguridad (aquello que es inmediatamente visible), sino en alianzas políticas, comerciales y financieras que garantizan el acceso a recursos estratégicos. Se trata de una arquitectura institucional y de relaciones clave en un escenario de disputa con otras potencias mundiales, en una región históricamente considerada como territorio estratégico para EE. UU.

6. Referencias bibliográficas

- Adins, S. (2019). El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global. En Red de Política en Seguridad, *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 175-210). PUCP/KAS.
- Arias, C. (2023). *Política exterior, defensa y seguridad: impactos de la relación entre Estados Unidos y Colombia (1999-2016)* (Tesis de Magíster en Defensa Nacional). Universidad de la Defensa Nacional, Buenos Aires.
- Baines, J. (1972). U.S. Military Assistance to Latin America: An Assessment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 14(4), pp. 469-487. <https://doi.org/10.2307/174767>
- Ballester, H. (s/f). *La doctrina de la seguridad nacional*. Inédito. bit.ly/3J30KAF
- Barrachina, C. (2006). La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades e intereses. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(2), pp. 109-140. <https://n9.cl/0dfps>.
- Barrios, M. (dir.) (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblos.
- Bergmann, M., & Schimtt A. (2021). A plan to reform U.S. security assistance. *American Progress*. Report. bit.ly/3J4CK03.
- Calvo, H. (2018). *El terrorismo de Estado en Colombia*. Editorial El perro y la rana.
- Campbell, J., et al. (2023). *U.S. Resourcing to National Security Interests in Latin America and the Caribbean in the Context of Adversary Activities in the Region*. RAND Corporation.
- Cardinale, M. (2018). *Seguridad internacional y derechos humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Editorial Teseo y Universidad Abierta Interamericana.
- Chomsky N., y Herman, E. (1981). *Washington y el fascismo en el tercer mundo*. Siglo XXI Editores.
- Customs and Border Protection [CBP] (s/f). *About CBP*. <https://bit.ly/3J57s9k>
- Delgado G., & Romano S. (2011). Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama Administration. *Latin American Perspectives*, 38(4), pp. 93-108. <https://doi.org/10.1177/0094582X1140620>
- Epstein, S., & Rosen, L. (2018). U.S. security assistance and security cooperation programs: overview of funding trends. *Congressional Research Service, Informing the legislative debate since 1914*. <https://bit.ly/3P2JC1T>
- Evan, R. (2023). *A Strategy to Respond to Extra-hemispheric Actors in Latin America and the Caribbean*. IndraStra Global Publishing Solutions Inc.
- _____ (2019). The U.S. Military in Support of Strategic Objectives in Latin America and the Caribbean. *Prism, The Journal of Complex Operations*, 8(1), pp. 26-39. <https://n9.cl/9i7ch>
- Gates, R. (2010). Helping Others Defend Themselves. *Foreign Affairs*, 89, pp. 2-6. <https://n9.cl/gk42o>
- Gaztambide-Geigel, A. (1996). La invención del Caribe. Las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico. *Revista Mexicana del Caribe*, 1, pp. 74-96. <https://n9.cl/stvif>

- Gill, L. (2004). *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*. Duke University Press.
- Guerra, R. (1964). *La expansión territorial de los Estados Unidos a expensas de España y de los países hispanoamericanos*. Editora Nacional de Cuba.
- Isacson, A., y Kinoshian, S. (2017). Ayuda militar de Estados Unidos en Latinoamérica. WOLA, Centre for International Police, Latin America Working Group. <https://n9.cl/nc39y>
- _____ (2015). Estados Unidos no debería exportar el “éxito” de la guerra de Colombia contra las drogas. *InSight Crime*. <https://bit.ly/43s4Yu7>
- Isacson, A., & Olson, J. (2001). Just the Facts 2001-2002: A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations With Latin America and the Caribbean. CIP, Latin American Work Group. <https://bit.ly/3WUhkIX>
- Lajtman, T. (2022). *América Latina y la seguridad estadounidense. Geopolítica del imperialismo y su manifestación en Perú y Bolivia (2000-2019)* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Lajtman, T., y García, A. (2022). Dependencia estratégica de Estados Unidos y militarización sobre América Latina (en la era Trump). *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Americas*, 15(2), pp. 62-83. <https://n9.cl/il9ho>
- Lawson, M., & Morgenstern, E. (2022). Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy. *Congressional Research Service, Informing the legislative debate since 1914*. <https://bit.ly/3N4NXiG>
- Luzzani, T. (4 de septiembre de 2022). Argentina y Chile en alerta por la nueva “idea” militar de EEUU”. *El Destape*. <https://bit.ly/3MXG5Pj>
- Maniruzzaman, T. (1992). Arms Transfers, Military Coups, and Military Rule in Developing States. *The Journal of Conflict Resolution*, 36(4), pp. 733-755. <https://doi.org/10.1177/0022002792036004006>
- Meyer P. (2023). U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2023 Appropriations. *Congressional Research Service, Informing the legislative debate since 1914*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R47331.pdf>
- Milani, L. (2019). *A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos: clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional* (Tesis doctoral). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas de la Universidade Estadual de Campinas.
- Mills, C. (1978). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- Morray, J. (1970). Estados Unidos y América Latina. En J. Petras y M. Zeitlin (eds.), *América Latina: ¿reforma o revolución?* (pp. 97-116). Tiempo Contemporáneo.
- Piqueras, J., y Guy P., (coords.) (2018). *La irrupción del imperio. El Caribe y América Central bajo el dominio del capital norteamericano (1898-1940)*. AKAL.
- Reveron, D. (2010). Weak States and Security Assistance. *Revista PRISM, The Journal of Complex Operations*, 3(1), pp. 39-40. <https://n9.cl/4kcy9>
- Ribando, C., & Finklea, K. (2017). U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond. *Congressional Research Service, Informing the legislative debate since 1914*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41349.pdf>

- Romano, S. (2017). La asistencia como “poder blando” en la Guerra Fría: Estados Unidos y Guatemala (1954-1963). En R. García y A. Taracena (eds.), *Guerra Fría y anticomunismo en Centroamérica* (pp. 309-332). Flacso-Sede Guatemala.
- _____. (2012). Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la Guerra Fría. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), pp. 211-240. <https://doi.org/10.18359/ries.96>
- Romano, S., García, A., Lajtman, T., y Tirado, A. (2020). La era Trump y la dependencia económica, política y militar de América Latina. En S. Romano (comp.), *Trumperialismo: Estados Unidos y la guerra permanente contra América Latina* (pp. 175-200). Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica y Mármol/Izquierdo Editores.
- Ross, T., & Tankel, S. (2020). Retooling US Security Sector Assistance. *War on the Rocks*. <https://bit.ly/3WW74Qg>
- Sanjuán, R. (2012). Acuerdos de cooperación y bases militares en territorio extranjero: ¿un “acto de agresión” ...? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Décimo aniversario, pp. 27-64. [10.22201/ijj.24487872e.2012.11.5.378](https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2012.11.5.378)
- Serafino, N. (2016). Security Assistance and Cooperation: Shared Responsibility of the Departments of State and Defense. *Congressional Research Center, Informing the legislative debate since 1914*. <https://bit.ly/43IQfRf>
- Suárez, L. (2019). Las estrategias hacia América Latina y El Caribe de la administración Trump hasta el 2020: algunas anticipaciones. REDH-Cuba. <https://bit.ly/43BeETa>
- Sullivan, P. (2021). Does security assistance work? Why it may not be the answer for fragile states. *Modern War Institute*. <https://bit.ly/45U4vIj>
- Sweezy, P., y Magdoff, H. (1972). *Dinámica del capitalismo norteamericano. la estructura monopolista, la inflación, el crédito, el oro y el dólar*. Nuestro Tiempo.
- Tellería, L. (2021). Estados Unidos-América Latina dominación y tecnología militar. *Archipiélago, Revista Cultural de Nuestra América*, 27(107), pp. 28-31. <https://n9.cl/p3p45t>
- _____. (2019). Estados Unidos-América Latina: la tecnología de la dependencia militar. En Quintana, J., (comp.), *América Latina en el proyecto de dominación de Estados Unidos. Pautas y perspectivas en el siglo XXI*. Editorial del Estado.

Documentos oficiales y normativos

- Brownfield, W. (2013). *Hearing Before the: Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on the Western Hemisphere and Global Narcotics Affairs*. United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. <https://n9.cl/6pok7c>
- Defense Security Cooperation Agency [DSCA] (2021). *Strategic Plan 2025*. DSCA. <https://bit.ly/3oNu5IK>
- Department of State (2023). *Assistant Secretary Jessica Lewis ‘The future of security sector Assistance in a changing World’ Meridian International Center*. <https://bit.ly/3P2x22M>
- _____. (2021). *The Role of the Bureau of Political-Military Affairs in U.S. Security Sector Assistance*. <https://n9.cl/k95kc>

- _____ (2021). Congressional Budget Justification, Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, Fiscal year 2021. <https://bit.ly/43QQxiG>
- Dirección Nacional de Planeación [DNP] (2016). Plan Colombia: Balance de los 15 años. DNP. <https://bit.ly/43PAAt0N>
- Drug Enforcement Administration [DEA] (s/f). Foreign Divisions. DEA. <https://bit.ly/43LWz4j>
- Garamone, J. (2021). Concept of integrate Deterrance Will be key to National Defense Strategy, DOD Official Says. *Department of Defense*. <https://bit.ly/3qvm2Rc>
- The White House (2022). National Security Strategy of the United States of America. <https://n9.cl/9c1ke>
- _____ (2017). National Security Strategy of the United States of America. <https://n9.cl/2nhhp>
- U.S. Agency for International Development [Usaid] (2019). U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945-September 30, 2019. <https://bit.ly/3NmaZTv>
- U.S. Code (2021). Title 22, Foreign Relations and Intercourse, Chapter 32, Foreign Assistance, Subchapter I, Military Assistance and Sales, Part I - Declaration Of Policy, Sec. 2304, Human Rights and Security Assistance.
- U.S. Department of Defense (2022). National Defense Strategy of The United States of Americas. bit.ly/3OW3qnh
- _____ (2018). National Defense Strategy of The United States of Americas. Sharpening the American Military's Competitive Edge. bit.ly/3YwsPXR
- _____ (2010). The Joint Publication (JP) pp. 1-2. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. <https://bit.ly/3J2ZX2I>
- U.S. Department of State. Foreign Relations (1961-1963). Kennedy Administration. Vol. XII. Doc. 15. Guide Lines Paper.
- _____ (1961-1963). Kennedy Administration. Vol. XII. Doc. 76. Draft Paper Prepared in the Department of Defense.
- U.S. Department of State, INL (s/f). About Us - Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. <https://bit.ly/3IYOFwE>
- U.S. Southern Command (2023). 2023 Posture Statement to Congress. <https://bit.ly/45Srfma>
- _____ (2021). 2021 Posture Statement to Congress. bit.ly/3OW9o7F
- _____ (2019). 2019 Posture Statement to Congress. bit.ly/4550c6

Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015

Military diplomacy and ‘new threats’: the United States of America in the Conference of American Armies, 2008-2015

Alejandro Frenkel

Profesor adjunto en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina

Correo electrónico: afrenkel@unsam.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1140-0854>

Felipe Horacio García Scrimizzi

Magíster en Defensa Nacional por la Universidad de la Defensa Nacional, Argentina

Correo electrónico felipe.garcia.scrimizzi@gmail.com.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2172-3075>

Recibido: 24-mayo-2023 . Aceptado: 13-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

El artículo analiza el rol de Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) en el período 2008-2015. Se explica cómo este país utilizó la diplomacia militar para instalar una visión de la seguridad hemisférica centrada en las “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo y crimen organizado) en el seno de la conferencia. Para ello, se elaboraron indicadores estadísticos a partir del análisis documental de los Acuerdos de Comandantes y las actas de sesiones plenarias de la CEA. Entre los mecanismos de diplomacia militar utilizados

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 81-100.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340



por EE. UU. se encuentran las continuas invitaciones a los países miembros de la CEA para que participen en ejercicios de entrenamiento (Panamax, FA-HUM y PKO-A) en las que se pusieron en práctica las guías temáticas desarrolladas por dicho organismo. La CEA es una instancia que funciona con cierta autonomía respecto de la diplomacia de defensa, lo que supone dificultades en la conducción política de las fuerzas armadas en la región.

Palabras clave: diplomacia militar, “nuevas amenazas”, Conferencia de Ejércitos Americanos, seguridad hemisférica, fuerzas armadas.

Abstract

This article analyses the role of the United States in the Conference of American Armies (CAA) in the period 2008-2015. It explains how the U.S. used military diplomacy to install a vision of hemispheric security focused on the “new threats” (drug trafficking, terrorism, and organised crime) within the conference. To this end, statistical indicators were drawn up based on documentary analysis of the Commanders’ Agreements and the minutes of the CAA plenary sessions. Among the military diplomacy mechanisms used by the U.S. are the continuous invitations to CAA member countries to participate in training exercises (PANAMAX, FA-HUM and PKO-A) in which the thematic guides developed by the CAA were put into practice. The CAA is a body that operates with a certain degree of autonomy from defence diplomacy, which creates difficulties in the political management of the armed forces in the region.

Keywords: military diplomacy, “new threats”, Conference of American Armies, hemispheric security, armed forces.

1. Introducción

Creada en 1960 como un foro militar de comandantes del hemisferio occidental, la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) es una instancia emblemática del Sistema Interamericano de Defensa (SID). Durante la Guerra Fría, la CEA y los instrumentos hemisféricos internacionales se orientaron, casi de forma exclusiva, a la lucha contra el comunismo y a las implicaciones en la seguridad interior de cada país. No obstante, tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el fin de la “amenaza comunista”, Estados Unidos orientó sus esfuerzos en reformular la seguridad hemisférica. En la década de 1990 hizo foco en la idea de la seguridad cooperativa¹ y se renovaron o crearon nuevas instancias interamericanas, como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) (Saint-Pierre, 2011).

¹ La seguridad cooperativa es entendida como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, actuando sobre los factores que pueden llevar a una espiral de inseguridad (Evans, 1994; Varas, 1995; Moodie, 2000; Flockhart, 2014). Este modelo parte de la premisa de que no hay una amenaza externa que sea lo suficientemente relevante o que despierte la preocupación de todos los países de la región. Las acciones regionales se centran entonces en generar un entorno de seguridad entre los Estados vecinos, más que en disuadir o repeler una amenaza.

Por otro lado, Washington buscó reorientar las misiones de los aparatos de seguridad y defensa de la región hacia la lucha contra amenazas “no tradicionales”, como el narcotráfico, el terrorismo, crimen organizado y desastres naturales. Los esfuerzos por incluir a estas “nuevas amenazas” como preocupaciones centrales de la seguridad se redoblaron luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S) y la macrosecuritización de las agendas globales, regionales y nacionales que devino de la Guerra Global contra el Terror (GGT) (Hirst, 2006).² Por su parte, la Declaración de Bridgetown de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2002 y la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 fueron los ejemplos más notorios del creciente protagonismo que tuvieron las nuevas visiones sobre la seguridad en el ámbito global (Pagliai, 2006).

Asimismo, la reactivación de la IV Flota en 2008 —en paralelo con la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión Naciones Suramericanas (CDS-Unasur)— y el acuerdo bilateral de 2009 entre Estados Unidos y Colombia para instalar siete bases estadounidenses en este último país para el combate contra el narcotráfico y el terrorismo, serían otros indicadores relevantes del direccionamiento de los instrumentos militares en la lucha contra problemáticas “no tradicionales” de la seguridad.³ En este proceso de redefinición de la seguridad hemisférica, patrocinado y liderado por Estados Unidos —que afectó los esquemas regionales de cooperación en defensa—, la CEA no fue un caso excepcional.

Para la primera década del siglo XXI, cuestiones vinculadas con las “nuevas amenazas” empezaron a tener mayor presencia en este foro interamericano de ejércitos, de manera conjunta con otros temas, como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y las Operaciones de Ayuda en Caso de Desastres (OACD). Por ende, interesa analizar la participación de Estados Unidos en la CEA desde los conceptos de diplomacia militar, “nuevas amenazas” y seguridad hemisférica en el período 2008-2015. El marco temporal obedece a que por aquellos años se consolidó la transformación de la agenda temática de la CEA mediante la realización de cuatro ciclos, en los cuales los “desafíos emergentes para la defensa” pasaron a ocupar un lugar protagónico, de manera definitiva, en las discusiones del organismo continental.

Bajo este escenario, se sostiene que la diplomacia militar implementada por Estados Unidos en la CEA fue una herramienta determinante para que estos “desafíos emergentes” fueran incorporados en los debates de las conferencias como “nuevas amenazas”. Como parte del mismo proceso, Washington desplegó la diplomacia militar para que los países miembros de la CEA participaran en una serie de ejercicios militares (Panamax, FA-HUM y PKO-A), con el argumento de que debían ponerse en práctica las guías temáticas elaboradas por la CEA en materia de operaciones de paz y ayuda frente de desastres naturales.

2 Según Bigo (2000), se denomina como “nuevas amenazas” a aquellas problemáticas de seguridad que no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y tienen conexión con cuestiones de seguridad interna.

3 Colombia no fue un caso aislado en el intento de instalación de bases militares estadounidenses en la región. Para acceder a una aproximación sobre este fenómeno y los distintos tipos de bases de dicho país que exhibe el continente americano puede consultarse a Enciso (2019).

Para ello, se revisaron los Informes Finales, los Acuerdos de Comandantes y Actas de Sesiones Plenarias de las Conferencias de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA).⁴ Un Informe Final es un documento que contiene tanto el Acta de la Sesión Plenaria de la CCEA como los Acuerdos de Comandantes.⁵ Para la elaboración de este artículo se accedió a cuatro Informes Finales (años 2007, 2012, 2013 y 2015) y dos Acuerdos de Comandantes (años 2009 y 2011). Sobre la base de estos documentos se elaboraron indicadores estadísticos que reflejan la cantidad de actividades planificadas/realizadas por la CEA (clasificadas por tema) y de los ejercicios combinados en terreno planificados en el marco de la CEA (categorizados por país responsable). Esto último permitió determinar la preponderancia que tuvieron ciertos países en este foro de ejércitos, en especial, de Estados Unidos. Para Klotz (2008), el análisis estadístico en estudios puntuales puede captar la causalidad en términos de condiciones y mecanismos.

Esta investigación resulta relevante porque, si bien, el enfoque de “nuevas amenazas” se produjo bajo circunstancias regionales y hemisféricas de seguridad específicas del siglo *xxi*, lo cierto es que, como caso de estudio, la CEA ha recibido poca atención desde los estudios en cooperación y defensa internacional. Una de las pocas contribuciones completas es el artículo de Chateau (2007), quién realizó un recorrido histórico y abordó el contexto internacional de la CEA, aunque sin ahondar en detalles de la cooperación. Existen algunas otras investigaciones que retoman elementos y características de la CEA, sin ser este organismo el objeto de estudio como tal. Es el caso de Caviasca (2015) y Míguez (2016), quienes estudian la intervención del ejército argentino en la X Conferencia de la CEA realizada en Caracas en 1973, o de Visconti y Rodríguez (2012), que se centran en el rol de Uruguay como país sede de la conferencia entre 1974 y 1975 y en cuyas discusiones encuentran los antecedentes del Plan Cóndor.

Frente a este terreno, es imperioso indagar cómo Estados Unidos logró, por intermedio de la diplomacia militar, justificar a las “nuevas amenazas” y volver el asunto de la defensa en un punto de encuentro para los países miembros de la CEA. Los conceptos de diplomacia de defensa y diplomacia militar son útiles para explicar la manera en que las fuerzas armadas de Estados Unidos buscaron redefinir la agenda temática de la CEA. En un segundo momento, se aborda en términos amplios la política de seguridad hemisférica impulsada por Washington a comienzos del siglo *xxi*, lo que explica, en parte, las motivaciones que llevaron a este país a tener un rol protagónico en este órgano de ejércitos. Seguidamente, se aborda la evolución de la CEA en las dos décadas que van del siglo *xxi* y cómo se fueron incorporando en los debates las acciones a seguir frente a las amenazas no tradicionales de la seguridad. Por último, las conclusiones.

4 La diferencia entre la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) y la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA) es que el primero hace referencia al nombre de la organización, mientras que, el segundo se refiere a la instancia decisoria más importante que se da cada dos años en el cierre de un ciclo de la CEA.

5 Una Sesión Plenaria de la CCEA tiene por objetivo debatir y aprobar las conclusiones y recomendaciones finales de los eventos desarrollados durante el ciclo transcurrido, además de consensuar el Ejército Sede, el tema obligatorio, los temas y los Ejércitos organizadores para los eventos del ciclo siguiente. El producto final de los debates en la sesión plenaria es el Acuerdo de Comandantes (CEA, 2021).

2. Diplomacia de defensa y diplomacia militar

La CEA es una instancia de cooperación hemisférica en la que los países miembros despliegan sus estrategias de diplomacia militar. En el terreno conceptual, la dimensión internacionalista de la política de defensa abarca a la diplomacia de defensa y a la diplomacia militar como elementos de la política exterior para la prevención de conflictos. Ambos tipos de diplomacia son básicos para abordar las políticas de seguridad internacional de un país o mecanismos de cooperación entre dos o más Estados. Diplomacia de defensa es “el conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con sus aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del Estado” (Ministerio de Defensa del Reino de España, 2011, p. 18).

Dicho esto, si bien la diplomacia militar es un componente de la diplomacia de defensa, el hecho de que la primera se realice solo entre miembros de las fuerzas armadas conlleva a que se autonomice de la diplomacia de defensa que “deriva del mayor nivel de conducción, es decir, del estratégico nacional” (Gastaldi, 2017, p. 179). Que la diplomacia de defensa asuma cualquier rol (operacional y no operacional) derivará del grado de control civil que sobre las fuerzas armadas tenga cada país. Es decir, a mayor grado de conducción civil, mayor grado de articulación y concordancia se puede observar entre ambos tipos. Bartolomé (2017, p. 264) también propuso una distinción de ambas diplomacias, en el momento en que planteaba que la de defensa “agrupa actividades diversas, no todas de naturaleza estrictamente castrense (reafirmando la diferencia con la diplomacia militar)”.

En resumen, la diplomacia militar contiene un conjunto de actividades comunes a la diplomacia de defensa, pero con características distintivas: 1) es ejecutada por miembros de las fuerzas armadas; 2) se orienta a establecer determinados temas en la agenda de cooperación en defensa entre países;⁶ 3) puede actuar de manera autónoma a la diplomacia de defensa, lo cual da lugar a una desconexión entre los objetivos trazados por las autoridades (nivel estratégico nacional) y el accionar militar (nivel operacional y táctico). Entre las actividades que lleva adelante la diplomacia militar, Cottey y Forster (2004) destacan los ejercicios combinados, las reuniones bilaterales o multilaterales de carácter militar, la labor de las agregadurías militares en el exterior y los intercambios de personal militar entre países.

Aunque los objetivos de la diplomacia de defensa deriven del nivel estratégico nacional y como herramienta de la gestión pública, no significa que se limiten sólo al ámbito del Ministerio de Defensa de país. Tomando en cuenta las dimensiones que conforman la política exterior de un Estado (política-diplomática, económica y estratégica-militar) (Russell, 1990), la diplomacia de defensa sería una variable condicionada por la estrategia internacional, ante la cual el rol de las cancillerías como administradores del servicio exterior de un Estado debe ser considerado al momento de realizar cualquier análisis diplomático.

6 Algunos de estos temas son el entrenamiento, mejora de capacidades y formulación de guías para las OMP y las OACD y la interoperabilidad en términos de comunicaciones, apoyo logístico, tecnología y sistemas de armas.

3. Estados Unidos y seguridad hemisférica: de la pos Guerra Fría al 11S

A principios de la década de 1990, la caída de la URSS y el comunismo llevaron a Estados Unidos a reconsiderar su hegemonía en el esquema de la seguridad hemisférica. Sin el enemigo ideológico del comunismo, sus preocupaciones en temas de seguridad se enfocaron en el tráfico de drogas y actividades delictivas transfronterizas, además de las condiciones económicas y sociales de la región como la principal causa de la inestabilidad en América Latina. Cardinale (2015) sostiene que la administración de George H. Bush (1989-1993) desarrolló una estrategia de dos vías. La primera, reactivar y renovar las instituciones interamericanas, con apoyo de la OEA como máxima organización hemisférica; y segundo, fortalecer las cumbres de presidentes americanos. Resultado de ello, Estados Unidos fomentó la multilateralización de asuntos clave y la creación de distintas instancias en el orden de la cooperación hemisférica militar. Por caso, se intentó incorporar a la Junta Interamericana de Defensa (JID) a la OEA y se propició la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) en el seno del organismo continental y de la CMDA.

La segunda parte de la estrategia de Washington consistió en incluir al narcotráfico en el listado de “nuevo enemigo”, haciendo énfasis en los problemas que traía consigo su expansión en América Latina. Entre otras cosas, este proceso implicaba el involucramiento de las fuerzas armadas de la región en la guerra contra las drogas, flagelo que fue presentado como problema para la seguridad nacional.⁷ Según Cardinale (2015) y Winer (2015), la estrategia de Estados Unidos en la pos Guerra Fría consistió en una “diplomacia de cumbres hemisféricas” que buscaba fortalecer las agendas comerciales y de defensa en simultáneo. Mientras ello ocurría, —mediante la OEA— impulsaría el modelo de seguridad cooperativa con el apoyo de países como Argentina, Chile y Uruguay.

Esta combinación de iniciativas dio lugar a lo que Winer (2015) denominó “esquema de seguridad cooperativo hemisférico”. Se trataba de una arquitectura centrada en el desarrollo de medidas para el fomento de la confianza, de cooperación bilateral y multilateral, instancias de diálogo, ejercicios militares combinados e intercambio de información en materia de seguridad. Este esquema se complementarían con la presencia militar de Estados Unidos en el extranjero y acciones enmarcadas en la denominada “guerra de baja intensidad” contra la insurgencia y el terrorismo. Ahora bien, la política de seguridad hemisférica experimentó un punto de inflexión luego de los ataques del 11S a las Torres Gemelas y el Pentágono.

Desde entonces, Estado Unidos lideró la denominada GGT, apoyada por varios países del Atlántico Norte y Naciones Unidas (López, 2002). Esta guerra implicó que la política exterior de Estados Unidos se enfocara menos en América Latina y priorizara otras regiones, como Oriente Medio y Asia central (Hakim, 2006; O’Keefe, 2018). Este cambio en el tablero geopolítico configuró nuevas

7 Desde la década de 1980 se estaba gestando la emergencia de una nueva agenda de seguridad que incluía cuestiones extramilitares, como las problemáticas vinculadas a las inmigraciones, tráfico de drogas y degradación del medioambiente (Montenegro, 2003).

relaciones políticas, económicas y militares para la región bajo la idea de la “irrelevancia” (Russell, 2006). Dicha visión “descarta toda idea de ‘relación especial’ con América Latina y considera que las políticas específicas que se despliegan hacia la región derivan, fundamentalmente, de procesos de naturaleza global o extrarregional, que son los que realmente ordenan la política exterior de Washington” (*Ibid.*, p. 50).

El hecho de que la región no estuviera entre las prioridades de las autoridades políticas de Estados Unidos no implicó que determinadas burocracias, incluidas el Congreso, la comunidad de inteligencia, el Comando Sur y otras agencias de defensa y seguridad, siguieran operando de manera activa en la región (Brenner y Hershberg, 2013; Milani, 2021). En este sentido, Tokatlian (2003) plantea que, así como Estados Unidos impuso durante la Guerra Fría la doctrina de la seguridad nacional, luego del 11S intentaría instaurar una nueva doctrina centrada en las “nuevas amenazas” y securitización de las relaciones interamericanas. De hecho, el tráfico de drogas y los grupos insurgentes fueron considerados de “narcoterrorismo”.⁸

Durante la administración de Barack Obama se profundizó la idea de que los países de la región eran fundamentales para hacer frente a problemas transnacionales, como el cambio climático, la delincuencia organizada y el narcotráfico (Lowenthal, 2011). El Departamento de Defensa de Estados Unidos (2012, p. 4) emitió por aquellos años un documento acerca de la política de defensa para el hemisferio occidental, en el que se afirmaba que en América

Los desafíos preponderantes a la seguridad del hemisferio ya no emanan principalmente del conflicto entre Estados, las fuerzas paramilitares de derecha ni los insurgentes de izquierda. Tras haber logrado un avance sin precedentes en la cooperación en materia de defensa, hay un amplio consenso en torno al tipo de amenazas que enfrenta el hemisferio. Las amenazas actuales a la estabilidad y la paz regionales emanan de la difusión del narcotráfico y otras formas de tráfico de ilícitos, pandillas y terrorismo, cuyos efectos pueden verse acentuados por los desastres naturales y una oportunidad económica desigual.

El documento sugiere que en algunos países de América la capacidad de las fuerzas de seguridad para hacer frente a estas amenazas se ve desbordada, razón por lo cual “las fuerzas armadas de los Estados Unidos continuarán contribuyendo a la seguridad mundial, en especial haciendo hincapié en fortalecer la capacidad de las alianzas en todo el mundo de manera de compartir los costos y las responsabilidades de ese liderazgo mundial, incluido nuestro propio hemisferio” (*Ibid.*, prefacio). Respecto a esto, las misiones de las fuerzas armadas de la región luego de la Guerra Fría se encontraron en un nuevo escenario como resultado de la presión estadounidense para expandir el concepto de seguridad hacia tres direcciones: “con respecto a los temas de la agenda (cuáles son las amenazas), en relación con los referentes u objetos (a quién proteger), y en lo relativo a los agentes (quien causa la amenaza)” (Battaglini, 2008, p. 25).

8 Esto se hizo particularmente evidente en el caso del Plan Colombia, implementado a partir de 1999.

Entre las amenazas no convencionales —terrorismo, narcotráfico o crimen organizado— se incorporó a los desastres naturales como tema de intervención para los aparatos de defensa de la región. La securitización de los desastres se trasladó a las diversas instancias hemisféricas como la JID, la CMDA y la CEA (Frenkel, 2019). En efecto, el documento sobre política de defensa del Departamento de Defensa (2012, p. 11) sostiene que Washington apoyaría toda actividad que mejore la capacidad de las instituciones multilaterales de defensa. Menciona a la CEA como uno de los “foros principales donde los jefes de las distintas fuerzas del hemisferio dialogan sobre temas como el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y respuesta a desastres, ciencia y tecnología, cooperación cívico-militar, el medioambiente y las amenazas emergentes”. Así, Estados Unidos situaba a la CEA como un organismo estratégico del sistema interamericano y un instrumento para promover su seguridad hemisférica.

En conclusión, la política de Estados Unidos hacia la región en materia de seguridad tras el fin de la Guerra Fría tuvo dos etapas: en la primera, hubo mayor atención a la variable política y reactivación de las instancias hemisféricas de seguridad, ya sea reimpulsándolas o creando otras nuevas. En segundo lugar, se fomentaron los esquemas de seguridad cooperativa y la inclusión de amenazas no tradicionales a la seguridad regional. Con el 11S, las presiones para redefinir las misiones de las fuerzas armadas y comprometerlas en la lucha contra las “nuevas amenazas” se profundizaron, al tiempo que Washington reorientó sus prioridades hacia la GGT con Oriente Medio y Asia. Esto implicó que las instancias políticas le otorgaran menor atención a América Latina, aunque, como contrapartida, ciertas agencias burocráticas, como la DEA, la CIA, el Comando Sur e instancias de diplomacia militar como la CEA, ejercieron más influencia.

4. La CEA y el despliegue de la diplomacia militar estadounidense

Para Chateau (2007), la CEA es una organización militar multilateral orientada a promover la colaboración e integración entre los ejércitos de la región.⁹ La organización se autodefine como un foro internacional de comandantes de ejércitos del hemisferio occidental que se rige por un reglamento aprobado por todos los comandantes miembros (CEA, 2023).¹⁰ Se trata, entonces, de una organización militar que, si bien dialoga y llega a consensos y, eventualmente, coordina con los demás instrumentos del SID, en la práctica funciona como una instancia independiente del entramado interamericano. Sin embargo, el reglamento de la CEA

9 El funcionamiento de la CEA es cíclico y acontece cada dos años en los que se producen conferencias en temáticas específicas y ejercicios combinados. Cada ciclo culmina con una nueva Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA). En cada instancia de cierre se firma un Acuerdo de Comandantes en el que se aprueban todos los instrumentos y consensos generados en el ciclo transcurrido y, al mismo tiempo, se define el tema obligatorio, la agenda de actividades y el ejército sede para el ciclo siguiente (CEA, 2023).

10 Los veintitrés países miembros de la CEA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La conferencia cuenta también con dos ejércitos observadores (Belize y Surinam), dos observadores especiales (España y Panamá) y dos organizaciones militares que también tienen carácter de observadoras: la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas y la Junta Interamericana de Defensa (CEA, 2023).

plantea que el organismo está compuesto por ejércitos que cuentan con la autorización de sus respectivos gobiernos para su participación y que sus miembros deben abstenerse de generar mociones y propuestas que excedan el nivel de decisión de las fuerzas armadas de sus propios países (CEA, 2021).

Fue durante la Guerra Fría que se desarrolló lo que Chateau (2007) denominó “primera versión de la CEA”. El hito fundacional fue una reunión convocada por United States Army Caribbean (Usarcarib), realizada en Panamá el 12 de agosto de 1960, a la que concurrieron los miembros de ejércitos de quince países de la región.¹¹ El impulso inicial para el surgimiento y consolidación de la CEA lo dio Estados Unidos, que ejerció como país organizador en las primeras cinco ediciones (1960-1964).¹² El contexto estaba signado por la Revolución cubana y recrudecimiento de la lucha anticomunista, así como por el lugar estratégico que ocupaba el Caribe para Estados Unidos y Europa Occidental.

La cooperación entre las distintas fuerzas armadas de la región era transversal a la CEA, mientras que las primeras agendas temáticas se articularon alrededor de la disputa Este-Oeste hasta la caída del Muro de Berlín (Frenkel, 2019). Desde su génesis y hasta finales de la década de 1980, en la CEA se destacaron discursos anclados a la guerra revolucionaria, movimientos subversivos, erradicación de la subversión, lucha contra la subversión comunista e instrucción contra la lucha revolucionaria (CEA, 2023). Hay una clara tendencia de la CEA a involucrar en sus discursos y acuerdos a las fuerzas armadas como instrumento para combatir al “enemigo interno”, llamado comunismo.

Al igual que otros instrumentos interamericanos de defensa, la década de 1990 fue de transición para la CEA, que debió embarcarse en la redefinición de su naturaleza y objetivos para mantenerse vigente en el escenario de la pos Guerra Fría. Puede decirse que la transición culminó a comienzos del siglo XXI, momento en que se consolidaron algunos de los temas que se venían abordando de manera incipiente, como las OMP y OACD. La Oficina de Enlace de Estados Unidos frente a la CEA (2020) denominó al período 2004-2011 de “Nueva Misión”, haciendo referencia a la relevancia que tomaron las OMP y OACD en el seno del organismo, por encima de los temas tradicionales de defensa.

Asimismo, tras la Declaración sobre seguridad en las Américas de 2003, cuestiones como la actuación frente a los desastres naturales se volvieron más habituales en las instancias interamericanas de defensa (Frenkel, 2019).¹³ En el caso de

11 Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Chateau, 2007).

12 Para 2023, y manteniendo una tendencia que exhibe un alto grado de compromiso a lo largo de la historia de la CEA, el Ejército de Estados Unidos es el miembro que mayor cantidad de veces ha asumido como ejército sede de un ciclo de la organización (nueve oportunidades), seguido de Argentina (seis) y Brasil (cuatro) (CEA, 2023).

13 Vale aclarar que el señalamiento de los desastres naturales como una amenaza no era algo completamente novedoso en la política de seguridad de Estados Unidos. En efecto, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1997 ya establecía a los desastres naturales como “una de las fuerzas destructivas que ponen en peligro a nuestros ciudadanos” (Frenkel, 2019, p. 191).

la CEA, las sucesivas conferencias abordaron la generación de instrumentos para ser aplicados en las OMP y OACD mediante la elaboración de guías temáticas.¹⁴ Durante este período también se produjo una transformación en la agenda temática de la CEA, en el momento en que los llamados “desafíos emergentes para la defensa” pasaron a ocupar un lugar protagónico en las discusiones del organismo.

Entre 2008-2015 se llevaron a cabo cuatro ciclos en la CEA, cada uno incluyó una CCEA y un Acuerdo de Comandantes.¹⁵ El tema obligatorio acordado para los tres primeros ciclos fue la mejora de mecanismos y procedimientos en materia de las OMP (bajo el mandato de la ONU) y OACD (CEA, 2007).¹⁶ En la cuarta conferencia —realizada en Colombia— se mantuvieron los temas obligatorios de ediciones anteriores, aunque tuvo como valor agregado la inclusión de las “nuevas amenazas” como un tema que debía ser tratado por los ejércitos del continente.¹⁷

Previo a ello se había realizado en Colombia en 2012 la Conferencia Especializada en Amenazas y Situaciones de Riesgos Emergentes. En las conclusiones de esta conferencia se enlistó una multiplicidad de amenazas de naturaleza diversa que excedían la capacidad de las OMP y OACD, que iban desde la inmigración ilegal hasta la pobreza. La Oficina de Enlace del Ejército de Estados Unidos frente a la CEA (2020, p. 14) otorgó a esta conferencia una trascendencia particular al afirmar que “los comandantes de los Ejércitos Miembros acordaron las amenazas a las que se enfrentan todos los Estados Americanos”, lo cual refleja “un cambio significativo en la forma en que vieron estos temas anteriormente”. A partir de ese momento, los términos de desafíos emergentes, amenazas emergentes, nuevos retos, nuevos desafíos y nuevas amenazas pasarían a ser utilizados como sinónimos en la CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015).

Los resultados de la conferencia especializada se hicieron presentes en la cumbre extraordinaria de comandantes de la CEA, meses más tarde. Entre las conclusiones se propuso “identificar métodos o procedimientos que permitan fomentar el intercambio de información [...] con el fin de implementar capacidades que permitan a los ejércitos colaborar en la neutralización de las amenazas emergentes” (CEA, 2012a, p. 27). El cónclave de comandantes de 2012 marcaría un punto de inflexión en la evolución de la CEA, pues allí se acordó, en vista al ciclo

14 Entre las guías se destacan: la Guía CEA en Relaciones Cívico-militares en OMP; la Guía CEA en Términos y Definiciones para OMP; la Guía CEA en Términos en la Interagencia; la Guía del Sistema de Información Geográfica-CEA (SIG-CEA); la Guía CEA en Operaciones Interagencia; la Guía CEA de Derechos Humanos en OACD; la Guía CEA para la capacitación y educación de OMP; la Guía CEA en logística para OMP y la Guía CEA para OACD (CEA, 2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015).

15 Los ejércitos anfitriones de los ciclos desarrollados entre 2008 y 2015 fueron: Argentina (2008-2009), Perú (2010-2011), (México 2012-2013) y Colombia (2014-2015).

16 El tema obligatorio de un ciclo de la CEA funciona como el eje rector hacia el cual todas o gran parte de las actividades a ser desarrolladas deben orientarse durante un plazo de dos años.

17 Algunas de las amenazas establecidas fueron: actividades de grupos armados ilegales dentro del territorio de un Estado, terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, delincuencia organizada transnacional, ataques y delitos cibernéticos, trata y tráfico de personas, subversión, procesos migratorios ilegales, lavado de activos, pobreza extrema y exclusión social, inestabilidad económica, corrupción e impunidad, catástrofes naturales, epidemias y amenazas al medio ambiente (CEA, 2012b).

siguiente, ampliar los temas obligatorios del organismo, incluyendo no solo a las OMP y OACD, sino, también, un subtema adicional: “las amenazas emergentes en el hemisferio” (CEA, 2012a, p. 27).

La inclusión de las “amenazas emergentes” dentro de la agenda temática del organismo se afianzó en la CCEA de 2013 (que daba cierre al ciclo XXX de la CEA). La cumbre de jefes castrenses de ese año era muy significativa, dado que allí se votaría el tema obligatorio que actuase como eje rector del siguiente ciclo de la CEA. En este marco se presentaron nueve propuestas: cuatro incluían una referencia de forma genérica a las “nuevas amenazas” o “nuevos desafíos” que fueron promovidas por Chile, México, República Dominicana y Estados Unidos. El resto de las propuestas hacía énfasis en las OMP y OACD (propuestas de Argentina y Ecuador), tráfico de armas y terrorismo (Paraguay), crimen organizado (Guatemala) y operaciones interagenciales (Brasil).

Las propuestas más votadas fueron las de Chile y Estados Unidos, con cinco votos cada una, aunque ninguno de los temas propuestos logró la mayoría. A raíz de ello, se determinó avanzar en la redacción de un nuevo tema establecido por consenso que fue redactado por el oficial de enlace del ejército chileno, en colaboración con los oficiales de enlace de Argentina, Brasil y Estados Unidos (CEA, 2013). El tema fue aprobado por unanimidad, la redacción final fue la siguiente:

Los ejércitos americanos, su contribución en las operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de ayuda en casos de desastre y los **nuevos desafíos del siglo XXI** a la defensa, desarrollando procedimientos para facilitar la cooperación e interoperabilidad entre los ejércitos miembros, considerando su legítima diferencia en capacidades, roles y marco legal de cada país (CEA, 2013, p. 30, énfasis de los autores).

De esta manera, quedaba formalizado y por primera vez como tema obligatorio de la CEA el abordaje de las “nuevas amenazas”, bajo el eufemismo de “nuevos desafíos del siglo XXI a la defensa”. La influencia predominante de Estados Unidos en la votación se verifica en el hecho de que el tema aprobado mantiene la redacción original propuesta por su delegación. Solo se reemplaza el concepto de “nuevos retos a la defensa en el siglo XXI” por el de “nuevos desafíos del siglo XXI a la defensa” (CEA, 2013).¹⁸ Como resultado del estado de nuevas cosas, el año siguiente, en abril de 2014, se llevó a cabo la Conferencia Especializada en Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI, con el patrocinio del Ejército de Estados Unidos. Dicha conferencia tenía por objetivos “identificar las herramientas disponibles para mejorar la estabilidad en el hemisferio, mediante la participación efectiva de los programas interagenciales” e “identificar las relaciones entre ejércitos [...] para enfrentar los desafíos transnacionales con una mayor eficiencia y unidad de propósito” (CEA, 2013, p. 28).

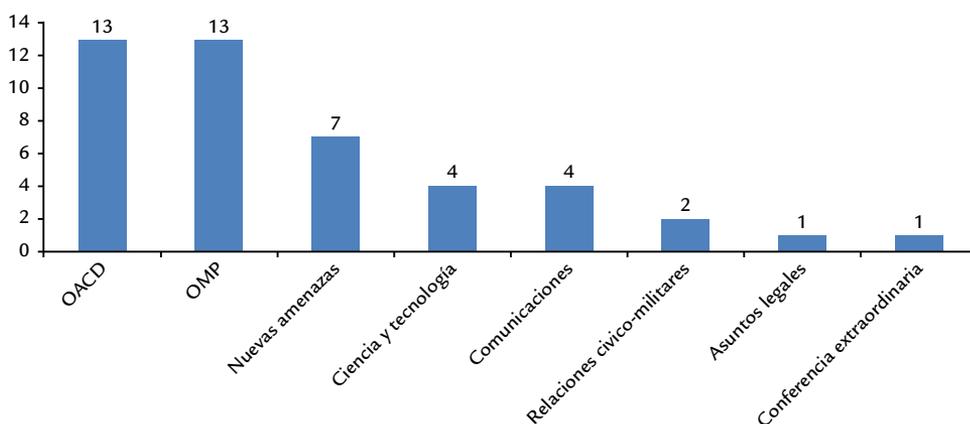
18 La redacción original del tema obligatorio propuesto por el Ejército de Estados Unidos fue: “Los ejércitos americanos con su contribución a las operaciones de mantenimiento de paz, de operaciones de apoyo en caso de desastre y los nuevos retos a la defensa en el siglo XXI; desarrollando procedimientos para facilitar la cooperación e interoperabilidad entre los ejércitos miembros, tomando en consideración las legítimas diferencias en capacidades, roles y el marco legal de cada país” (CEA, 2013, p. 25).

Las conclusiones y recomendaciones del cónclave regional se plasmaron en el Acuerdo de Comandantes de la XXXI CEA de 2015. Allí se manifestó que era necesario generar en el seno de la CEA (2005, p. 12): “un marco reglamentario común que ampare el intercambio de información [...] entre los ejércitos en asuntos de seguridad relativo a las amenazas y riesgos emergentes”. También se subrayó la vulnerabilidad de las fronteras como “elemento recurrente en los desafíos del siglo XXI” y recomendó “fomentar y/o fortalecer reuniones de comandantes fronterizos en asuntos de interés bilateral y multilateral en operaciones interagenciales” (CEA, 2015, pp. 13-14). Esto, en la práctica, incitaba a involucrar a las fuerzas armadas en aspectos vinculados al narcotráfico y procesos migratorios ilegales fomentando, al mismo tiempo, la interacción con las fuerzas de seguridad.

Dicho lo anterior, un estudio estadístico de las actividades planificadas por la CEA arroja resultados acerca de cómo fue ganando terreno el tratamiento de las “nuevas amenazas”: en los cuatro ciclos de la CEA celebrados entre 2008-2015: se planificaron 52 actividades, entre ellas, conferencias especializadas, comités *ad hoc* y ejercicios combinados. El 62 % de las actividades fueron sobre OMP y OACD. La planificación del resto de actividades incluyó cuestiones como amenazas emergentes, comunicaciones, ciencia y tecnología, asuntos legales y relaciones civiles-militares. La evidencia documental también revela que, de las 52 actividades planificadas, se ejecutaron 45, es decir, 87 % de efectividad. De las actividades realizadas, 26 (58 %) fueron sobre OMP y OACD, 7 (15 %) sobre “nuevas amenazas” y 12 restantes (27 %) se organizaron para tratar diversos temas (gráfico 1).

Gráfico 1

Cantidad de actividades planificadas en el marco de la CEA y efectivamente realizadas por tema principal de abordaje, 2008-2015¹⁹



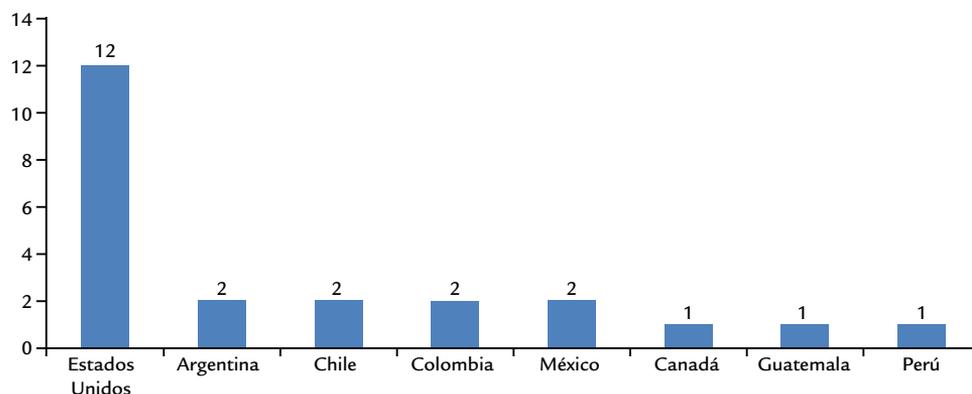
Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

¹⁹ Incluye actividades propias de la CEA, así como aquellas a las que la CEA fue invitada a participar. Ambos tipos de actividades se sometieron a votación en Acuerdo de Comandantes con el fin de definir su materialización.

Otro indicador del rol protagónico que tuvo la diplomacia militar en la CEA en este período es la cantidad de ejercicios combinados organizados por Estados Unidos como país responsable. En efecto, su ejército organizó doce ejercicios combinados (52 % del total), superando en su conjunto a los siete países restantes que realizaron, al menos, un ejercicio combinado durante este período (gráfico 2).

Gráfico 2

Cantidad de ejercicios combinados planificados en el marco de la CEA y efectivamente realizados por país responsable, 2008-2015



Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

Los ejercicios financiados y organizados por el Ejército de Estados Unidos consistieron en diversas ediciones de los ejercicios combinados Panamax, FA-HUM y PKO-A. En todos los casos, Estados Unidos tramitó varias invitaciones a los demás miembros de la CEA que se formalizaron en los sucesivos Acuerdos de Comandantes. De acuerdo con los documentos, la participación de los países de la CEA en estos ejercicios tenía por objetivo “continuar validando y perfeccionando los productos elaborados por la organización” (CEA, 2011, p. 3). En todas las oportunidades, el Ejército de Estados Unidos asumió los gastos de transporte, alojamiento y de alimentación de los demás ejércitos miembros.

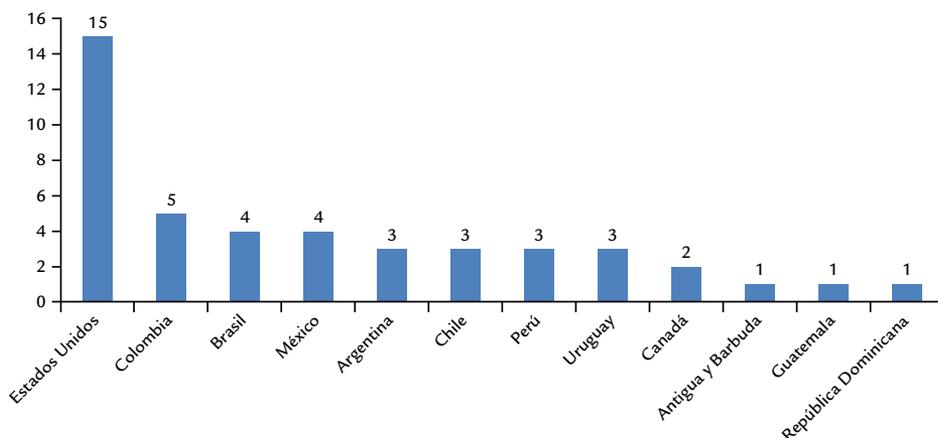
Otro ejemplo de la ventaja que tomó Estados Unidos en la instancia militar hemisférica ocurrió en 2009, cuando el ejercicio PKO-A —organizado y financiado por Washington— se superpuso con el ejercicio de las OMP de la CEA que debían llevarse a cabo en Argentina. El Acuerdo de Comandantes de ese año, sin embargo, señala de manera expresa que “[...] muchos países, al tener el ofrecimiento del PKO-A, desistirían de concurrir al ejercicio propio de la CEA en virtud de aspectos económicos” (CEA, 2009, p. 25).

Sumado a esto, el nivel de participación en la organización de actividades de los países miembros también da cuenta de un marcado liderazgo de Estados Unidos en la CEA. De la totalidad de las actividades planificadas y realizadas (contemplando ejercicios combinados, conferencias especializadas y comités *ad hoc*), Estados Unidos ejerció como país responsable de la organización en el 33 %

de los casos, porcentaje notablemente superior al resto de los once países que organizaron al menos una actividad durante los cuatro ciclos (gráfico 3).

Gráfico 3

Cantidad de actividades planificadas en el marco de la CEA y efectivamente realizadas por país responsable, 2008-2015



Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

En definitiva, en los cuatros ciclos de la CEA que tuvieron lugar entre 2008 y 2015 se vio reflejada la influencia de la diplomacia militar estadounidense en virtud de consolidar a las “nuevas amenazas” como problemáticas centrales del organismo. Así lo muestra la creciente cantidad de actividades planificadas vinculadas a los “desafíos emergentes” de seguridad y el hecho de que Estados Unidos asumiera la organización y ejecución de actividades en una proporción notablemente superior al del resto de los países miembros. Asimismo, otro indicador del rol protagónico que tuvo la diplomacia militar de Estados Unidos en el escenario continental guarda relación con la organización de un conjunto de ejercicios combinados que obraron como instancias para profundizar la cooperación regional en la lucha contra las amenazas no tradicionales.

5. Ejercicios Panamax, FA-HUM y PKO-A: laboratorios para la experimentación de los instrumentos generados en la CEA

Panamax, FA-HUM y PKO-A son instancias de entrenamiento históricamente patrocinadas y financiadas cada año por Estados Unidos y tienen un fin conjunto-combinado en las que se invita a participar a fuerzas armadas de los países americanos, entre ellos, aquellos que son miembros de la CEA. En estos ejercicios un país ejerce como coanfitrión y país sede. Panamax, por ejemplo, es un ejercicio militar en terreno que se realiza en el Canal de Panamá y está orientado a la recreación de una amenaza transnacional, por lo general vinculada con actos de terrorismo por organizaciones extremistas, que requieren de respuesta armada a pedido del gobierno de Panamá. En un porcentaje menor también se incluye la

simulación de desastres naturales o brotes pandémicos. Debido a que este ejercicio no se especializa en una determinada amenaza u operación, sino, que abarca una multiplicidad de problemáticas, puede ser clasificado para el abordaje de “nuevas amenazas” (Ejército de Estados Unidos, 2013).

Por su parte, el FA-HUM se trata de un ejercicio multinacional que incluye personal civil y militar de países americanos, junto con representantes de organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales. Consiste en promover la cooperación y coordinación interagencial para la conducción de las OACD en terreno, se focaliza en los esfuerzos para la recuperación posterior al desastre (U.S. Army, 2011a). El PKO-A, por su parte, consiste en un ejercicio de gabinete que nuclea a militares, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de mejorar la comunicación y las habilidades en la implementación de las OMP bajo los estándares de la ONU. Esta instancia de entrenamiento se presenta como una oportunidad para el desarrollo de la interoperabilidad interagencial entre organizaciones de naturaleza variada (U.S. Army, 2011b).

El Ejército de Estados Unidos asumió la responsabilidad de la organización en más de la mitad de los ejercicios combinados que fueron acordados en la CEA y realizados entre 2008-2015. Asimismo, en la mayoría de los ejercicios que sirvieron para poner en práctica las herramientas trabajadas en el seno de la CEA no solo participaron las fuerzas terrestres, esto también comprendió la participación de fuerzas aéreas y navales. Entre 2008-2015, de los diez ejercicios en terreno acordados y realizados (excluyendo a los ejercicios de gabinete), ocho fueron impulsados por el Ejército de Estados Unidos y dos por otros miembros. Los dos únicos que fueron organizados por países distintos fueron: el tercer ejercicio sobre OMP —organizado por Chile— y el ejercicio Salvar-2014 —por Argentina—. Esto puede ser tomado como evidencia de que la diplomacia militar estadounidense fue clave al momento de definir los temas de agenda de la CEA y, posteriormente, de arbitrar los medios necesarios para trasladar al terreno las iniciativas plasmadas en los Acuerdos de Comandantes.

Pese a que los ejercicios no tenían una vinculación directa con la CEA, en la práctica, terminaron siendo incorporados como actividades propias del organismo militar o, en todo caso, instancias propicias para ejecutar las iniciativas acordadas por los jefes castrenses. En efecto, en la CCEA de 2009 se dejó en claro que “para continuar con el proceso de revisión de los productos de la CEA” debía considerarse su aplicación en los ejercicios PKO-A y FA-HUM de 2010 y 2011 (CEA, 2009). Similares condiciones fueron reiteradas en los ciclos posteriores de la CEA, ante las sucesivas invitaciones del Ejército de Estados Unidos a participar en los ejercicios Panamax, FA-HUM y PKO-A (CEA, 2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Por caso, el Acuerdo de Comandantes de 2011 estableció que “[...] la CEA participe durante el ciclo XXX en el ejercicio FA-HUM (2012–2013)” y que los “[...] observadores de la CEA que asistan a los ejercicios FA-HUM, Panamax y PKO-A tengan la responsabilidad de obtener las mejores prácticas en CIMIC [Cooperación Cívico-Militar]” (CEA, 2011, p. 3).

Conforme a lo expuesto, es posible inferir que el grado de actividad observado en la CEA en cuanto a instancias prácticas para la prueba de las guías y procedimientos del organismo está relacionado de forma directa con un activo involucramiento y financiamiento por parte del Ejército de Estados Unidos. En efecto, todas las instancias prácticas ofrecidas por los estadounidenses promovieron el tratamiento de los tres temas claves de la agenda del organismo en el período: las OMP en el caso del ejercicio PKO-A, las OACD en el caso del ejercicio FA-HUM y las “nuevas amenazas” en el caso del ejercicio Panamax.

6. Conclusiones

Haciendo un recorrido histórico, no resulta novedoso afirmar que la CEA es una instancia de cooperación en la que Estados Unidos tiene una preeminencia en términos de participación e influencia, así como de organización y financiamiento de actividades, con el objetivo de poner en agenda sus intereses y su visión de la seguridad hemisférica. No obstante, no deja de ser importante cómo se sigue dando esta preeminencia, las formas en las que se lleva a cabo y las problemáticas que se intentan instalar como asuntos de preocupación para las fuerzas castrenses de la región. En este sentido, a lo largo del artículo se pudo demostrar que, en la década del 2000, luego de los atentados del 11S, Estados Unidos recurrió a la diplomacia militar para que las “nuevas amenazas” fueran incorporadas como un tema obligatorio de la CEA.

Esa diplomacia incorporó a la CEA un elemento adicional: la organización de ejercicios combinados en la que se invitaba a los ejércitos del hemisferio a participar. Esto en la práctica reforzaba el liderazgo de Estados Unidos en temas como las operaciones de paz, de asistencia humanitaria y de amenazas no tradicionales, como el terrorismo y el narcotráfico. Asimismo, el hecho de que Estados Unidos se desempeñara como país responsable en la mayoría de actividades de la CEA permite concluir que, sin su financiamiento, la CEA contaría con pocos espacios para poner a prueba las guías temáticas desarrolladas. El que Estados Unidos asumiera la responsabilidad de organizar la mayor parte de las actividades de la CEA y, sobre todo, auspiciara la realización de diversos ejercicios combinados regionales son indicadores de esta primacía. Cabe señalar que en América Latina casi no se realizan ejercicios combinados multilaterales sin la presencia de Estados Unidos.

Al igual que otras instancias del sistema interamericano de defensa, como la JID o la CMDA, la CEA cuenta con un grado de autonomía funcional e institucional respecto de los mecanismos políticos y civiles de cooperación en defensa y seguridad de la región. Esto refuerza la idea de que la diplomacia militar vaya por un carril separado y distinto a la diplomacia de defensa. Esta situación retoma una discusión que tuvo auge a finales del siglo xx: la del control civil sobre las fuerzas armadas. O, utilizando una terminología más crítica: la conducción política de los aparatos castrenses. Desde esta perspectiva, en el momento en que son los militares quienes asumen la elaboración de las directrices estratégicas

de la defensa —sea por falta de interés de las autoridades políticas o porque los uniformados cuentan con la autonomía y el poder suficiente para actuar como un actor independiente dentro del Estado— se genera un escenario propicio para que existan desacoples e incoherencias en la política exterior y de defensa de un país.

De igual manera, la falta de interés por parte las autoridades políticas y la ciudadanía en temas relacionados con la defensa conlleva a dificultades para implementar mecanismos de control y rendición de cuentas, necesarios en todas las políticas públicas. Aunque en la región se ha logrado avances significativos en la educación de civiles especializados en defensa, es esencial contar con instancias de formación y creación de burocracias que sean capaces de adaptarse a los cambios políticos y permitan un control efectivo y eficiente de las Fuerzas Armadas. En este sentido, resultan beneficiosos los órganos encargados de seleccionar, formar y capacitar a profesionales estatales muy competentes, similares a los presentes en las cancillerías y los poderes judiciales.

Este asunto no resulta menor, teniendo en cuenta el contexto de remilitarización de la política latinoamericana que se viene dando en la última década y en el que Estados Unidos juega un rol fundamental. Poner en claro cómo las agencias e instancias de seguridad discuten, debaten y acuerdan iniciativas sobre temas que involucran a los aparatos militares, sin demasiada observancia por parte de las instancias civiles y políticas dado el nivel de autonomía de la CEA, sirve para ilustrar y, por qué no, alertar de temas que no están bajo la lupa del debate público pero que tienen implicancias sobre el rol de las fuerzas armadas en América Latina y los problemas que deben enfrentar.

7. Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. (2017). Diplomacia de defensa y fuerzas armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), pp. 261-280. <https://n9.cl/zlcwz>
- Battaglino, J. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, 160, pp. 7-33. <https://n9.cl/lgd5t>
- Bigo, D. (2000). When two become one. Internal and external securitizations in Europe. In M. Kelstrup & M. Williams (Eds.), *International Relations theory and the politics of European Integration. Power, security and community* (pp. 171-204). Routledge.
- Brenner, P., & Hershberg, E. (2013) Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança. *Lua Nova*, 90, pp. 37-63. <https://n9.cl/0zb7b>
- Cardinale, M. (2015). *Seguridad internacional y derechos humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur* (Tesis del doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de Entre Ríos, Concepción.
- Caviasca, G. (2015). *La actuación del General Jorge Carcagno en la X Conferencia de Ejércitos Americanos en Caracas. Significado, antecedentes y debates*. Serie Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional.

- Chateau, C. (2007). Diplomacia y cooperación militar en el ámbito multilateral: la Conferencia de Ejércitos Americanos, historia y perspectiva. *Military Review*, enero-febrero, pp. 39-55. <https://n9.cl/5iqpg>
- Cottey, A., & Forster, A. (2004). *Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Routledge.
- Enciso, F. (2019). Bases militares estadounidenses en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, pp. 625-630. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62573>
- Evans, G. (1994). Cooperative security and intrastate conflict. *Foreign Policy*, 96, pp. 3-20. <https://www.jstor.org/stable/1149213>
- Flockhart, T. (Ed.) (2014). *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies.
- Frenkel, A. (2019). Disparen contra las olas: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *Íconos*, 64, pp. 183-202. <https://n9.cl/16h453>
- Gastaldi, S. (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015). *Niterói RBED*, 4(2), pp. 175-197. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74981>
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), pp. 39-53. <https://doi.org/10.2307/20031841>
- Hirst, M. (2006). La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. *Seguridad y Democracia*. Seguridad Regional 1. Fundación Friedrich Ebert.
- Klotz, A. (2008). Introduction. In A. Klotz & D. Prakash (Ed.), *Qualitative methods in international relations* (pp. 1-17). Palgrave Macmillan.
- López, R. (2002). *Brasil y los nuevos escenarios en la seguridad hemisférica*. Ponencia presentada ante el Primer Congreso de Relaciones Internacionales IRI. La Plata, 14 y 15 de noviembre. <https://n9.cl/akh33>
- Lowenthal, A. (2011). The Obama Administration and the Americas. In A. Lowenthal *et al.* (Eds.), *Shifting the balance: Obama and the Americas* (pp. 1-28). Brookings Institution Press.
- Míguez, M. (2016). *Los debates sobre la defensa entre Argentina y Brasil en la X Conferencia de Ejércitos Americanos. Política interna y política externa, una lectura desde la problemática de la Guerra Fría*. Ponencia preparada para la IX Jornada de Sociología de la UNLP. Ensenada, 6-7 de diciembre. <https://n9.cl/q4h7i>
- Milani, L. (2021). U.S. foreign policy to South America since 9/11: neglect or militarisation? *Contexto Internacional*, 43, pp. 121-146. <https://n9.cl/kyu7x>
- Montenegro, G. (2003). Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional. En E. López y M. Sain (eds.), "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Moodie, M. (2000). *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*. Cooperative Monitoring Center Occasional Paper.
- O'Keefe, T. (2018). *Bush II, Obama, and the decline of U.S. hegemony in the Western Hemisphere*. Routledge.

- Pagliai, G. (2006). Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49, pp. 26-42. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000100002>
- Russell, R. (2006). América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida. *Nueva Sociedad*, 206, pp. 48-62. <https://nuso.org/articulo/especial-desdenable-codiciada-o-perdida/>
- _____. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). GEL.
- Saint-Pierre, H. (2011). “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, 33(2), pp. 407-433. <https://n9.cl/uftmik>
- Tokatlian, J. (2003). El orden sudamericano después de Irak. *Revista Nueva Sociedad*, 185, pp. 102-114. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3125_1.pdf
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. Universidad de las Naciones Unidas.
- Visconti, S., y Rodríguez, U. (2012). Antecedentes de la Operación Cóndor: la Conferencia de Ejércitos Americanos (Montevideo, 1974) y la coordinación de los servicios de inteligencia y los aparatos represivos en el Cono Sur. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 1(1), pp. 139-150.
- Winer, S. (2015). *Doctrina de inseguridad mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*. Prometeo.

Documentos normativos

- Conferencia de Ejércitos Americanos [CEA] (2023). Página oficial de la CEA. <https://www.redcea.com>.
- _____. (2021). Reglamento de la CEA. Actualizado para la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos del Ciclo XXXIV, 4 de noviembre de 2021, Buenos Aires, República Argentina.
- _____. (2015). Informe Final de la XXXI Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 20 de noviembre. Bogotá, Colombia.
- _____. (2013). Informe Final de la XXX Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 25 de octubre. México D. F., México.
- _____. (2012a). Informe Final de la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos de Carácter Extraordinario, 10 al 13 de diciembre. México D. F., México.
- _____. (2012b). Informe Final de la Conferencia Especializada en Amenazas y Riesgos Emergentes, 22 al 26 de octubre. Bogotá, Colombia.
- _____. (2011). Acuerdo de Comandantes de la XXIX Conferencia de Ejércitos Americanos, 28 de octubre. Lima, Perú.
- _____. (2009). Acuerdo de Comandantes de la XXVIII Conferencia de Ejércitos Americanos, 30 de octubre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- _____. (2007). Informe Final de la XXVII Conferencia de Comandantes de los Ejércitos Americanos, 8 de noviembre. Brasilia D. F., Brasil.

- Departamento de Defensa de Estados Unidos (2012). *La política de defensa para el hemisferio occidental*. Departamento de Defensa de Estados Unidos.
- Ministerio de Defensa del Reino de España (2011). *Plan de Diplomacia de Defensa*. Catálogo General de Publicaciones Oficiales. Dirección General de Relaciones Institucionales.
- Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA (2020). Orientación: Conferencia de Ejércitos Americanos, febrero de 2020.
- U.S. Army (2013). Army South, partner nations complete PANAMAX 2013 exercise. By Robert Ramon. <https://n9.cl/xous5>
- _____ (2011a). Fuerzas Aliadas Humanitarias 2011. By USARSOUTH for STAND-TO. <https://n9.cl/crc5j>
- _____ (2011b). US Army South and Peacekeeping Operations - Americas, US By USARSOUTH for STAND-TO. <https://n9.cl/q5vcf>

Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional

*Expanding the approach of sovereignty:
Ecuadorian Armed Forces facing transnational
organized crime*

Miguel Andrade-Vásquez

Candidato a doctor en Estudios Internacionales por la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador¹

Correo electrónico: migandradev@outlook.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2372-459X>

Recibido: 27-mayo-2023. Aceptado: 26-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Según este artículo, el trabajo complementario de las Fuerzas Armadas de Ecuador ha sido ineficaz para confrontar el crimen organizado transnacional (COT). Se argumenta que esta ineffectividad responde a la adopción del enfoque westfaliano de la soberanía, el cual considera que el objetivo de los cuerpos militares es la defensa de las diferentes dimensiones territoriales de un Estado frente a amenazas convencionales. Este enfoque, aún vigente en la política de defensa ecuatoriana, no está en sintonía con nuevas amenazas como el COT y delitos conexos. A partir de un recorrido histórico-conceptual y una revisión de la Política de Defensa Nacional (2002 y 2018), se concluye que la solución no radica en sólo una ampliación jurídica y constitucional de las atribuciones de Fuerzas Armadas en la esfera del orden público y la seguridad interna, sino en cuestionar y ampliar el enfoque de soberanía, más allá de sus nociones clásicas frente a amenazas centrales para el Estado, como el COT.

1 El autor también se desempeña como oficial de la Armada de Ecuador.

Palabras clave: Fuerzas Armadas de Ecuador, soberanía, crimen organizado transnacional, violencia, Estado.

Abstract

Ecuadorian Armed Forces have been arguably ineffective in confronting transnational organised crime (TOC). The study argues that this ineffectiveness is due to the adoption of the Westphalian approach, which considers that the objective of the military is the defense of the different territorial dimensions of a State against conventional threats. This approach, still in force in Ecuador's defence policy, is not in tune with new threats such as TOC and related crimes. Based on a historical-conceptual overview and a review of the national defence policy (2002 and 2018), the research concludes that the solution consists not only in a legal and constitutional expansion of the powers of the Armed Forces in the field of public order and internal security, but also in questioning and expanding the approach to sovereignty beyond its classic notions in the face of central threats to the State such as TOC.

Keywords: Armed Forces, sovereignty, transnational organized crime, violence, State.

1. Introducción

El Estado ecuatoriano se encuentra permeado por el avance de la criminalidad y violencia en los últimos años. El crimen organizado transnacional (COT) es considerado como un actor no estatal, organizado y armado, que representa una amenaza para la seguridad nacional (Rivera y Sansó-Rubert, 2021), la vida de las personas y la salud pública, dificulta el ejercicio del Estado de derecho, permea las estructuras del Estado y la Administración pública, erosiona el sistema político y las instituciones democráticas con delitos conexos como el narcotráfico, la minería ilegal, trata de personas (INEC, 2023; Rojas, 2006). Estos actos delictivos deben abordarse mediante el empleo de capacidades, programas y políticas de Estado acordes con el escenario del siglo XXI de nuevas amenazas (Rojas, 2006; Shaw, 2021), pero, supone también la necesaria readaptación de los esquemas teóricos y conceptuales con los cuales se ha medido la defensa y la seguridad ecuatoriana a lo largo de décadas.

Bajo un contexto mundial y regional de incremento de la producción de cocaína y de surgimiento de las drogas sintéticas, Ecuador se ha consolidado como un escenario de riesgos que ha dejado al descubierto las incapacidades del Estado y de la fuerza pública por contener la violencia criminal, pero, en especial, de garantizar la seguridad de los ciudadanos. En sintonía con lo planteado por Rivera y Bravo (2020), la discusión del COT no debe instalarse como un “constructo narrativo del imaginario nacional”, sino como un problema dimensional que lleva, necesariamente, a incorporar otras variables de estudio, como las espaciales, por ejemplo. Es que Ecuador pasó “de ser un país de tránsito de alcaloide a convertirse en una de las principales plataformas de almacenamiento y tráfico de drogas de la región” (*Ibid.*, p. 32), lo que ha traído una serie de disputas entre

bandas criminales por el control del territorio en ciudades como Guayaquil y Manta, en cantones como Durán y Samborondón, y a lo largo de provincias como Los Ríos, Manabí, Santo Domingo y Santa Elena. Esto implica, desde una visión de la seguridad y los territorios, que: 1) hay espacios urbanos/rurales y fronterizos controlados por el COT; 2) bien puede cuestionarse la soberanía estatal; y 3) el rol complementario de las Fuerzas Armadas ecuatorianas no ha sido efectivo si se tiene en cuenta que su misión es, por norma constitucional, la de defender la integridad territorial y soberanía del país.

Interesa en este artículo conocer desde el enfoque de la integridad territorial, la soberanía y la seguridad por qué el empleo complementario de las Fuerzas Armadas no ha sido efectivo para confrontar al COT en Ecuador entre 2019-2022. Más que buscar respuestas en elementos jurídicos, se busca comprender la doctrina militar, argumentando que las Fuerzas Armadas han asumido la defensa de la soberanía desde una noción tradicional westfaliana que ha influenciado en su visión estratégica-política y capacidad de acción ante amenazas externas, convencionales y no convencionales frente al contexto securitario actual de amenazas al Estado. Las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en escenarios de amenaza no convencional (bajo esta categoría se ubica el COT), a menos de que un decreto ejecutivo de Estado de excepción establezca temporalmente lo contrario. Solo así, los militares pueden intervenir y articular acciones de manera conjunta y supervisada con la Policía Nacional. Se propone, por tanto, repensar el enfoque de la soberanía cuyas bases se asientan en la integridad territorial.

En relación con la metodología, se realizó un acercamiento textual y de contenido (Lamont, 2021; Burnham, 2021) de fuentes secundarias, que incluyeron libros y artículos especializados que permitieron una aproximación a los conceptos de la violencia, soberanía, las fuerzas armadas y el COT; de fuentes institucionales, como las políticas de defensa nacional del Ministerio de Defensa Nacional de los años 2002 y 2018, documentos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Comaco)² y de la PNE; datos de organizaciones como Transparencia Internacional, Igarapé Institute e InSight Crime, al igual que de portales web de noticias y periodismo como *Plan V*.

Este artículo se compone de cinco partes. En la primera se describe la evolución histórica del enfoque de soberanía. En la segunda sección se exponen las distintas propuestas que buscan superar las limitaciones conceptuales del término de soberanía en su noción westfaliana frente a los fenómenos contemporáneos internacionales. En tercer lugar, se expone las afectaciones del COT a la soberanía de Ecuador a partir de la propuesta de soberanía de Krasner, que la clasifica en internacional, westfaliana, doméstica e interdependiente. En el cuarto acápite se analiza la política de la defensa nacional tanto de 2002 como de 2018 y su relación con la soberanía westfaliana. Por último, las conclusiones. Se recomienda

2 El autor tuvo acceso directo a estos documentos que no se encuentran publicados en la web y, por tanto, no son de acceso público. Se trata de información vigente de la doctrina militar de las Fuerzas Armadas de Ecuador. Se revisaron, con previa autorización del Comaco, un total 33 manuales militares de doctrina conjunta.

que la ampliación del concepto de soberanía haga parte de las discusiones futuras como un mecanismo que permita a las Fuerzas Armadas ecuatorianas encauzar la lucha contra estos delitos de manera más efectiva.

2. Soberanía eurocentrista en la evolución del Estado soberano ecuatoriano

La soberanía es un término y principio que ha evolucionado junto al Estado moderno. Neocleous (2003) resalta que para comprender las transformaciones del poder y la soberanía es necesario interrogarse sobre la manera en que las ideas de cuerpo político han sido utilizadas por y en el desarrollo del Estado. El concepto surge en la Edad Media y se amplía en la Edad Moderna. En el siglo XII se dieron las primeras inferencias del término asociadas a expresiones superlativas respecto a la dimensión de diferentes objetos. Durante los dos siglos siguientes, estuvo asociado a la divinidad de Dios como soberano supremo cuyo representante en la Tierra era el monarca y sus herederos. Este pensamiento político y teológico confluyó en la vinculación de la “soberanía” hacia el Estado.

En 1576, Jean Bodin dio un giro a este enfoque en su libro *Los seis libros de la República*. Bodino, preocupado por mantener la estabilidad política del sistema francés (de la monarquía y sus leyes), secularizó el término y lo asoció a la concentración de poder en la figura del soberano sobre un espacio (Grimm, 2015). Casi un siglo después, la Paz de Westfalia de 1648 significó la disrupción del orden medieval por una nueva forma de gobierno, cuya concentración y limitación de poder fueron entendidas como Estado (*Ibid.*). El acuerdo involucró a casi todos los países de Europa y estableció que la delimitación territorial era imprescindible para que cualquier Estado pudiera existir. La Paz de Westfalia modeló el sistema internacional, reconoció la soberanía de los Estados y sirvió de base formal para la diplomacia moderna. El poder político procuró que la triada de Estado, soberanía y territorio se mantuvieran por siempre unidas.

El pensamiento de Bodin sirvió de base para la configuración de la noción de soberanía de Westfalia, acuerdo que sirvió de base para comprender la gobernabilidad y las amenazas, tales como la no intervención de otros países en los asuntos internos, la no invasión de fronteras, la independencia, territorialidad, entre otros, que persisten en muchos de los Estados actuales y que se manifiestan en sus constituciones. La impronta de Bodino llevó implícitas nociones, como orden, autoridad y obediencia. Para alcanzar y preservar la soberanía, los cuerpos militares fueron el mecanismo que dieron forma al Estado, así como el medio más utilizado para adquirir la condición de autoridad política (Alonso y Vélez, 1998). Dependiendo la dinámica de la guerra, las fuerzas militares mantuvieron a sus enemigos por fuera de los límites del territorio, misión que es mantenida hasta la actualidad por gran parte de los Estados latinoamericanos (Donadio y Kussrow, 2016).

Los teóricos contractualistas del siglo XVII contribuyeron en la separación del monarca de la trilogía de Estado, soberanía y territorio. En 1651, tres años después de la firma de la Paz de Westfalia, Thomas Hobbes expuso en su obra *El*

Leviatán (2018, 6.ª edición) que la autoridad no debía recaer en el monarca, sino en el Estado mismo. El concepto moderno de Estado se inventó transformando el cuerpo del monarca en un ente inhumano con fuerza y voluntad propia (Agnew, 2018). Debía ser un Estado fuerte que pudiera superar la inestabilidad y los problemas que había generado la Revolución inglesa. La idea de la soberanía también estuvo presente en *El contrato social* de Rousseau (2004, vol. 26), quien afirmaba que la soberanía recaía en el pueblo como primera institución del Estado. De la misma manera en que las declaraciones de independencia de países americanos fueron una expresión de la soberanía del pueblo, las constituciones ayudaron a configurar el nuevo orden interno de estos Estados nacionales (Dalla, 2011).

La construcción de los Estados latinoamericanos durante el XIX fue influenciada por el contractualismo europeo y su noción de soberanía, una influencia anacrónica, a decir verdad. No obstante, “Europa construyó la noción de soberanía para sí misma, a partir de la diferenciación respecto a los otros, y sobre la construcción de su ausencia” (*Ibid.*, p. 65). Como señalan Hardt y Negri (2000), el imperialismo fue una extensión de soberanía de los Estados-nación europeos; así como la base de los imperialismos que se edificaron en la era moderna. El parcelamiento de la superficie global por parte de las potencias europeas transportó consigo las ideas y formas de gobierno hacia los Estados americanos, entre ellas la soberanía y la necesidad de la concentración de poder. Estas ideas fueron introducidas en las constituciones de los Estados latinoamericanos heredados del marco constitucional colonialista europeo (*Ibid.*, p. 88). Esta idea de soberanía “transportada” sirvió a los criollos para ejercerla en las nuevas repúblicas y sobre los pueblos indígenas y esclavos.

Ecuador es heredero del colonialismo europeo. La comprensión de soberanía y defensa involucró a los estamentos castrenses en los marcos constitucionales. En 1821, la Constitución de la Gran Colombia tomó de las leyes españolas (Constituciones de Bayona en 1808 y de Cádiz en 1812) aquello que no contradijera a los principios republicanos (Figuroa, 2015). Las ideas de nación, ciudadanía y soberanía de la Constitución de Cádiz también fueron “prestadas” para la Gran Colombia. Bajo la herencia republicana, la soberanía radicaba en el pueblo, el cual elegía a sus gobernantes del Estado. A su vez, las Fuerzas Armadas tuvieron la misión de defender y proteger la “razón de Estado”, la cual implicaba defender la independencia de la patria, sostener sus leyes y mantener el orden público.

Es posible identificar la noción westfaliana de soberanía y su vinculación con las fuerzas militares y el territorio en los veinte marcos constitucionales que ha tenido Ecuador a lo largo de su historia. Todos los textos constitucionales detallan que la soberanía reside en el pueblo y es delegada y ejercida por sus mandantes electos para las diferentes instituciones del Estado. En cuanto a la soberanía como condición, desde la Constitución de 1830, en Ecuador se expresa bajo la consideración de “independiente y libre de cualquier injerencia extranjera”. A partir de la Constitución de 1945 se emplea el término de “soberanía nacional” y asigna su defensa a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional comprendidas en su conjunto como Fuerza Pública.

En la Constitución de 1967, las misiones de la Fuerza Pública fueron separadas en cuanto a las amenazas externas (convencionales) e internas (no convencionales). Es decir, a las Fuerzas Armadas se les confió la misión de asegurar la soberanía del Estado, garantizar el orden constitucional y defender de ataques externos a la nación, mientras que la Policía Nacional fue la delegada de la seguridad y orden público al interior. En la Constitución de 2008 se mantiene esta diferencia entre la defensa externa (soberanía y territorio) y la defensa interna (seguridad ciudadana y orden público).

En Ecuador el concepto de soberanía no posee una definición en materia jurisprudencial, por ende, no hay criterios que permitan establecer la diferencia entre protección y defensa de la soberanía. La Constitución de 2008 no incluyó el aspecto semántico del término. Pese a ello, es posible interpretar que el enfoque de la soberanía ecuatoriana es westfaliano si se tiene en cuenta que en los artículos del 1 al 8, en los que se establecen los elementos constitutivos del Estado, se señala que el Estado es unitario, independiente, con unos símbolos y cultura propia, con unidad territorial, en los que no se permiten bases militares ni fuerzas armadas extranjeras.

El enfoque de soberanía en Ecuador está vinculado a su noción territorial como unidad geográfica e histórica. Es un territorio de paz desde su “espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo” (Constitución de 2008, artículo 4). De igual modo, el artículo 158 de la Constitución indica que las Fuerzas Armadas son una institución de protección que tiene por misión la defensa de la soberanía y la integridad de este territorio. Hasta cierto punto, la semántica de “soberanía” está vinculada a las nociones geopolíticas clásicas impulsadas por el tradicionalismo militar en el que el territorio juega un rol estratégico (Andrade, 2022).

3. Soberanía revisitada, noción westfaliana de la soberanía en Ecuador

El enfoque de soberanía basada en la territorialidad tiene implicaciones que constriñen el alcance del Estado soberano, ya que se encuentra presente en asuntos tanto eclesiásticos como políticos y sigue siendo la base para los tratados y las convenciones internacionales (Nathan, 2002; Patton, 2019). Un acercamiento a este enfoque es posible en la definición que brinda Krasner (2018, p. 183), quien la entiende como “la organización política basada en la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad dentro de un territorio determinado”, mientras que Dinicu (2018, p. 183) la define como “el pleno derecho del Estado a ejercer el poder y la autoridad supremos dentro de los límites de su territorio nacional y a actuar como una entidad independiente en el escenario internacional, de acuerdo con sus intereses nacionales”.

El uso del concepto hizo parte de los elementos constitutivos de la ciencia política, pero, también se convirtió en una fuente de confusión teórica (Bartelson, 1995; Sakwa, 2012). El enfoque westfaliano ha sido criticado debido a sus

limitaciones para abordar fenómenos políticos e internacionales, como las amenazas transnacionales (Fukuyama, 2014; Hernández *et al.*, 2022), la responsabilidad de proteger (Power, 2013), la gobernanza global (Held, 2004; Krasner, 2004), la globalización (Dinicu, 2018; Sassen, 2015; Slaughter, 2009) y los derechos humanos (Falk, 2016; Hayman & Williams, 2006). Las críticas se suscriben en su contexto histórico y capacidad de adaptación a los desafíos contemporáneos, de manera particular, en el ámbito de la seguridad. Este es el caso del COT.

Las definiciones de “Estado moderno” incorporaron la soberanía westfaliana como un atributo característico para su existencia política vinculada al territorio. Partiendo de las ideas de Trotski, Weber (1967, p. 83) entendió al Estado moderno como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”. En el mismo sentido, Tilly (1992, p. 130) partió también del monopolio de la violencia como medio de coerción para expresar que el Estado es “una organización distinta que controla y centraliza los principales medios de coerción dentro de un territorio bien definido y, en algunos aspectos, ejerce prioridad sobre todas las demás organizaciones que operan dentro del mismo territorio”. Este acercamiento deja en evidencia dos elementos: 1) la soberanía está vinculada con la defensa del territorio ante cualquier amenaza; y 2) la soberanía está relacionada con la institucionalidad del Estado y el ejercicio de gobierno sin injerencias externas.

La definición de la soberanía westfaliana implica someter su historicidad a la soberanía del presente y restringir su alcance frente a la realidad contemporánea y nuevas amenazas de la seguridad. La soberanía de Westfalia, expresada en los Tratados de Münster y Osnabrück, es el resultado de intereses convergentes entre los Estados firmantes de la época respecto al ejercicio de poder y territorio europeo: Francia buscaba el control militar de áreas territoriales, el Sacro Imperio Romano Germánico pretendía su unidad bajo el liderazgo del emperador, los príncipes de las provincias del Imperio buscaban soberanía sobre sus reinos, Holanda exigía su independencia de España y Suiza (Patton, 2019). Sin embargo, aunque no esperados, los acuerdos de Westfalia tuvieron una influencia profunda en el surgimiento de los Estados latinoamericanos. Según Kissinger (2014, pp. 23-24), Westfalia trajo consigo “un nuevo concepto pionero del orden internacional que se extendió por todo el mundo”. Esto, desde la historiografía, resulta anacrónico.

Existen diferentes propuestas frente a las limitaciones de la soberanía westfaliana. Desde la filosofía política, una de las contribuciones proviene de Agamben (1998), quien imaginó la posibilidad de una política más allá de lo político, tal como lo entiende la soberanía del Estado. Para él, la soberanía opera definiendo y controlando los límites entre la *political life* (zoē) y la *bare life* (bios), es la capacidad de decidir quién muere y a quién se excluye de una comunidad política. En tal sentido, no considera que la soberanía posea un origen contractual, sino, que emerge desde el Estado, mismo partiendo de su necesidad de preservar su derecho natural de castigar o prohibir (Calarco & DeCaroli, 2007).

Krasner (2004) fue más allá y propuso una “soberanía compartida” que, operando bajo un intervencionismo legal, condujera a la suscripción de acuerdos de soberanía en los que instancias de alcance regional e internacional, o Estados poderosos y mejor gobernados, pudieran mejorar la gobernanza de otros Estados y el bienestar de sus poblaciones. No obstante, hoy en día, como principio, la responsabilidad de proteger (R2P), que surge en la Resolución Final de la Cumbre Mundial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 2005 (A/RES/60/1), encuentra serios desafíos frente a la noción westfaliana de soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

La noción de “soberanía perforada” también encuentra asidero en estas discusiones, pues aborda las limitaciones de la soberanía westfaliana frente a las actividades paradiplomáticas de actores no tradicionales incorporados al sistema internacional (Clemente, 2018). McSweeney (1999) también señaló que la soberanía westfaliana es inadecuada y limitada, ya que no abarca un rango de problemas de la seguridad interna y externa que surgieron luego de la Guerra Fría, mientras que para Agnew (1994), la emergencia de actores distintos al Estado y la globalización sugieren la necesidad de reconsiderar la territorialidad del Estado y la soberanía en un contexto histórico diferente, en el que las amenazas son distintas a las del siglo *xvi*.

Es fundamental la ampliación del enfoque de soberanía hacia lo poswestfaliano, para que el Estado pueda readaptarse y hacer frente a los fenómenos securitarios contemporáneos. Tal como señala Mearsheimer (1990), se requiere que todo Estado posea un criterio irreductible de soberanía que abarque las cuestiones securitarias actuales: la capacidad de cuidar de su seguridad por sí mismo, desde lo interno. No obstante, pese a la interdependencia del mundo globalizado, las nuevas amenazas luego de la Guerra Fría y los atentados del 11 de septiembre de 2001, la seguridad de los Estados continúa siendo percibida y abordada en términos westfalianos, lo cual limita la construcción de capacidades nacionales para enfrentarlas.

4. COT en Ecuador: ¿vulneración a la soberanía?

La evolución del COT en el siglo *xxi* ha posicionado a este fenómeno como una amenaza para los Estados. La Declaración sobre seguridad en las Américas de 2003 señaló al COT como un peligro para la seguridad hemisférica y, por tanto, de interés para los Estados parte (OEA, 2003). En la actualidad, el COT cuenta con recursos en forma de capital, información y conocimiento empresarial, han extendido sus redes a sectores legítimos de la economía aprovechando la poca o nula presencia y control estatal para captar a la población mediante la ayuda social o violencia, operan con conexiones transnacionales extensivas, poseen la capacidad de retar la soberanía y autoridad nacional de los Estados (Campero, 2012), se valen del flujo de bienes y personas para comercializar productos ilícitos (Cuervo, 2018). Así, traspasa las fronteras nacionales y se convierte en un fenómeno que atenta contra la seguridad.

La globalización pone en jaque las interpretaciones neorrealistas de seguridad y extiende la discusión a las nuevas amenazas provenientes de actores no estatales (Rivera y Sansó-Rubert, 2021). Aunque desde el enfoque globalizador no se ha cuestionado la capacidad del Estado en la seguridad y defensa, así como su legitimidad para el ejercicio del monopolio de la violencia dentro de su territorio (Serbín, 2010), el COT se ha servido de la globalización para sus fines económicos, aprovechando la poca presencia o regulación del Estado en ciertos territorios. En Ecuador, el COT es considerado un actor no estatal, organizado y armado que representan una amenaza (Piedrahita, 2020; Rivera y Sansó-Rubert, 2021). Pero, ¿qué tipo de amenaza es según el Estado? Esto lo veremos más adelante.

Los tipos de soberanías propuestas por Krasner (internacional, westfaliana, doméstica e interdependiente) sirven como marco común para determinar el tipo de soberanía que existe en Ecuador: la internacional hace referencia al mutuo reconocimiento entre unidades territoriales que poseen interdependencia jurídica frente al derecho internacional y pueden optar por acuerdos voluntarios; la westfaliana alude a la no injerencia de un Estado en los asuntos internos de otro y rechaza las fuentes externas de autoridad; la soberanía doméstica se remite a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado para ejercer un efectivo control y presencia en el territorio; mientras que la interdependiente se refiere a la capacidad del Estado de regular los flujos de bienes, ideas y servicios dentro de sus límites territoriales, sin cruzar las fronteras de otro. La soberanía internacional y westfaliana se consideran externas, mientras que la doméstica e interdependiente de tipo interno.

El COT, frente a una soberanía internacional y westfaliana, debe ser interpretada como una forma de gobernanza ilícita que amenaza de manera directa al Estado como organización política legítima de control (Ferrato, 2014). La posición geográfica-estratégica de determinadas zonas del país que se vinculan a estas actividades, en especial en las fronteras y puertos marítimos y fluviales, reflejan el carácter transnacional de fenómeno (Rivera, 2012). Para Rojas (2006), el COT es una estructura jerárquica, cuya autoridad define y planifica los objetivos que pueden ubicarse en el nivel sistémico, nacional o subnacional. La transnacionalidad del COT representa un desafío para los territorios y fronteras reconocidas para la jurisdicción de los Estados.

En relación con la soberanía doméstica, el COT, como actor no estatal, acude a la corrupción política para controlar y minar la estructura institucional del Estado, requiere además de este para operar por medio de la cooptación de las diferentes instituciones, como la justicia para lograr impunidad, así como de la democracia en búsqueda del clientelismo con los gobernantes. La corrupción afecta la soberanía del Estado porque socava la gobernanza, gobernabilidad y estructura de autoridad (Piedrahita, 2020); conduce a la incapacidad del Estado de proveer a la ciudadanía bienes y servicios asociados a la seguridad, funcionamiento institucional, de administración de la economía y bienestar (Rivera y Sansó-Rubert, 2021; Santos, 2009); socava las instituciones públicas; da lugar a

la pérdida de confianza de la sociedad en la institucionalidad del Estado. Hace poco, en 2022, Ecuador se ubicó en el puesto 101 de 180 países con un índice de percepción de corrupción de 36/100 puntos, en el que 0 equivale a “altamente corrupto” y 100 a “muy transparente” (Transparencia Internacional, 2023).

Se suma a esta discusión otro elemento importante acerca de lo doméstico: el COT opera igualmente en zonas vulnerables, históricamente olvidadas y apartadas en las que la presencia e intervención del Estado ha sido escasa. Desde 2002, la Política de Defensa Nacional identificó que, a raíz del conflicto colombiano, la frontera norte ecuatoriana se había convertido en el epicentro del tránsito ilegal y grupos irregulares. Para Barreiro (2018), la frontera norte es un espacio hostil, con secuestros, explosiones de oleoductos, asesinatos, laboratorios de cocaína, desplazamiento, entre otros.

En este período son numerosas las denuncias alrededor de los sobrevuelos de avionetas colombianas sobre territorio ecuatoriano, que en ocasiones disparaban y perseguían a los grupos armados en frontera. Estas prácticas de defensa colombiana tuvieron su desenlace fatal el año 2008 con la muerte de Raúl Reyes mediante la intromisión militar colombiana a la soberanía territorial ecuatoriana (Barreiro, 2018, p. 143).

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022), el 62 % de las áreas sembradas con coca en Colombia se ubican en los departamentos de Nariño y Putumayo, fronterizos con Ecuador,³ en territorios que pertenecen a comunidades negras e indígenas y, que, al mismo tiempo, convergen grupos armados ilegales, narcotraficantes y productores (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022). A esto, Idler (2019, p. 21) lo denominó el *border effect*: la atracción de grupos criminales para desarrollarse en zonas marcadas por el transnacionalismo. Desde la soberanía doméstica, el monopolio de la violencia, atribuido al Estado, es desafiado en algunas zonas de Ecuador por grupos armados no estatales vinculados al COT.

Desde un marco weberiano, Blok (1974) y Arlacchi y Steinberg (2009) sostienen que el fracaso del Estado, al no lograr un monopolio de la coerción, conduce a la violencia. La disputa por el control de territorio entre grupos del COT tiende a ser mayor en zonas estratégicas dentro de la cadena de valor del narcotráfico y delitos conexos (Koivu, 2016). Estas organizaciones logran mantener el control de ciertos territorios en los que el Estado posee una reducida o rescindida presencia (Durán-Martínez, 2018). No en vano, las zonas portuarias y costeras del país, así como los territorios periféricos, poseen altos índices de violencia criminal, la cual en algunos casos supera la tasa promedio nacional de 25,6 homicidios por cada 100 mil habitantes del 2021 (PNE, 2023). En 2019, el país pasó de tener una tasa de 6,9 homicidios por cada 100 mil habitantes, a 7,8 en 2020, a 13,9 en 2021 y 25,6 en 2022 (Policía Nacional del Ecuador [PNE], 2023). No obstante, en provincias como Esmeraldas y Sucumbíos, por ejemplo, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en 2022 fue de 81,4 y 36,3 víctimas, de forma respectiva (Igarapé Institute, 2022).

3 En este dato también se incluye al Departamento de Norte de Santander, fronterizo con Venezuela.

Al interior de los centros penitenciarios existe una pugna de poderes criminales del COT en los que la violencia, extorsión, tráfico de drogas y de armas como actividades inherentes de estas organizaciones (Human Right Watch, 2022) se siguen reproduciendo *ad portas* del Estado. De este modo, los centros penitenciarios se han convertido en otro de los escenarios de control de la empresa ilícita (Insight Crime, 2017) desde lo doméstico, ante la ausencia de una política criminal y un “autogobierno” liderado por bandas criminales (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2022). Vale resaltar que esto no solo ocurre en el caso ecuatoriano: para Dudley y Bargent (2017), los centros penitenciarios juegan un rol fundamental en el ejercicio de la violencia criminal, llegando a ser “incubadoras del COT en Latinoamérica”.

Las penitenciarías ecuatorianas funcionan como centros de operación y fortalecimiento de las capacidades materiales y económicas del COT (Dalby, 2021). En 2021, el enfrentamiento armado dentro de la Penitenciaría del Litoral dejó a 119 personas privadas de libertad fallecidas en un contexto de extrema violencia (Comité Permanente por los Derechos Humanos [CDH], 2021). Entre febrero de 2021 y noviembre de 2022, las masacres carcelarias continuaron y dejaron 413 víctimas (Primicias, 2022; SNAI, 2023). Todas estas muertes se produjeron en un contexto de extrema violencia entre bandas del COT y que fue ampliamente documentado en el informe de la CIDH (2022).

Desde la soberanía interdependiente, el COT atenta contra la capacidad del Estado para regular el flujo de ideas, bienes y servicios. El COT opera mediante el lavado de activos, intenta regular y controlar la producción y distribución de un determinado producto, bien o servicio de manera ilegal (Varese, 2010), en el que los Estados no pueden regularlos o pierden esa capacidad (Hill, 2006; Koivu, 2016). Del mismo modo, Gambetta (1996) sostiene que los grupos de COT emergen en un contexto de pobre regulación estatal, creando lagunas jurídicas para la aplicación de los derechos de propiedad privada y patrimoniales. En Ecuador, tanto en la frontera sur como en la frontera norte, el contrabando de mercaderías convive con otros delitos asociados al COT (Ford, 2020; *Plan V*, 2021), pero es el narcotráfico y el lavado de activos la arista más complicada de este asunto (López, 2020). En 2017, luego de Panamá, Ecuador se convirtió en el segundo país con mayor comercio ilegal de cigarrillos en América, con un mercado que alcanza cerca de los 120 millones (Rico y Wiesner, 2019), convirtiendo a este mercado en un atractivo nicho de negocios para el COT.

La minería ilegal es otra vía por la cual el COT vulnera la soberanía interdependiente del Estado. En Ecuador existen cuatro enclaves de minería ilegal en los que las gobernanzas criminales ejercen control: sierra-norte, centro-amazónico, sur-amazónico y suroeste, las cuales incluyen a 9 de las 24 provincias del país (*Plan V*, 2023): “governanzas de la minería ilegal, principalmente aurífera, coexisten con la corrupción y complicidad de funcionarios públicos en todos los niveles de la actividad ilícita, sustentando la tesis que el crimen organizado requiere del Estado

para su rentabilidad y supervivencia” (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2023, p. 51). Se estima que los réditos económicos obtenidos por el COT por el contrabando del oro extraído superan los obtenidos por el propio Estado mediante las concesiones mineras legales (*Ibid.*).

5. Fuerzas Armadas: defensa de la soberanía nacional e ineffectividad frente al COT

Luego de su separación de la Gran Colombia, Ecuador proclamó la Constitución de 1830, en la que definió que el territorio del Estado comprendía los tres departamentos que formaron parte del antiguo reino de Quito. Desde entonces, una larga disputa con Perú y Colombia marcaron sus relaciones internacionales caracterizadas por las reclamaciones limítrofes: 672 542 km² cedió a Colombia en el Tratado de Pasto de 1832 y cerca de 214 659 km² a Perú en 1830 mediante el Protocolo Pedemonte-Mosquera, solo esto, en el siglo XIX (Cayo, 1995; Equipo de Coyuntura-CAAP, 1995). De esta forma, la visión westfaliana de la defensa de la soberanía ante la amenaza externa estatal fue el eje para la construcción de la doctrina, la estructura y las capacidades militares a lo largo de los siglos XIX y XX.

Desde 1830, la Constitución de Ecuador dio cuenta de la noción westfaliana de soberanía tanto para la autoridad como en su independencia. La soberanía (que reside en la nación y su ejercicio en las autoridades) del Estado estuvo definida por su alcance (territorio, conformado por tres departamentos), autoridad (gobierno popular, representativo, alternativo y responsable) e independencia (delegada a la fuerza armada). Así, las Fuerzas Armadas se construyó sobre la base de la guerra como máxima empresa del Estado en la defensa de la soberanía e integridad territorial ante las amenazas externas (tradicionales), es decir, frente a otros Estados. Esto influyó en la construcción de la política exterior y la doctrina de la milicia nacional en todos los niveles (Cabrera, 2019).

Los conflictos entre Estados por motivaciones territoriales contribuyeron a consolidar la noción westfaliana de la soberanía ante las amenazas externas (Andrade-Vásquez, 2021). En Ecuador, “la existencia del diferendo territorial fue la justificación para incrementar las Fuerzas Armadas y adquirir armamento frente a la posibilidad de conflicto externo” (Ayala, 2018, p. 121). Los diferendos territoriales con Perú y Colombia se extendieron en el siglo XX y reforzaron la idea de la construcción de una estructura organizacional y capacidades militares para la defensa de una soberanía sustentada en la inviolabilidad del territorio ante las amenazas de otros Estados.

Más recientemente, luego conflicto del Cenepa en 1995 (que no es más que la defensa de la soberanía y la integridad territorial por parte de Ecuador frente a Perú) y la firma de la paz en 1998, los lineamientos políticos estratégicos de la defensa ecuatoriana mantuvieron el enfoque de la soberanía centrada en el enemigo externo estatal como amenaza. Las lógicas doctrinarias castrenses, reproducidas de forma permanente por las Academias de Guerra, contribuyeron a profundizar su influencia y participación en los niveles del Estado (Andrade-Vásquez, 2021).

Muestra de aquello son las políticas de la defensa nacional de 2002 y 2018, las cuales evidencian un alto nivel de participación militar en su elaboración. La PDN-2002 fue elaborada por un grupo técnico-político conformado por 90 % de militares (Ministerio de Defensa Nacional [Midena], 2002), mientras que el equipo que diseñó la PDN-2018 estuvo integrado por un 99 % de militares (Midena, 2018). En ambos casos, la construcción de ambos documentos fue dirigida por militares, y entre ellos, quienes ejercían como ministros de Defensa Nacional eran también militares en servicio pasivo.

La firma de la paz con Perú permitió a Ecuador “[...] iniciar el nuevo siglo libre de la permanente amenaza de un conflicto armado” (Moncayo, 2018, p. 120). Sin embargo, para la PDN 2002 y 2018 tal amenaza seguiría latente. Luego de la Guerra Fría y a lo largo del siglo XXI, la influencia de la doctrina militar en la elaboración de las PDN contribuyó a la generación de un direccionamiento político de las Fuerzas Armadas sobre la base de un futuro conflicto armado interestatal como la principal amenaza a la soberanía. Esto se refleja en la PDN-2002 y PDN-2018.

Es posible evidenciar que las amenazas externas convencionales, declaradas en ambas PDN, son centrales en la defensa de la soberanía del Estado. La PDN-2002 establece que el primer objetivo de la defensa nacional es: “Ejercer un control efectivo del espacio territorial de la nación, para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado” (Midena, 2002, p. 76) y, para alcanzarlo, la estrategia militar debe enfocarse en la defensa del territorio y sus fronteras (*Ibid.*, p. 107). Pese a que se identifican amenazas como el narcotráfico y crimen organizado, la lucha contra ellas es declarada como plena competencia de la Policía Nacional.

Por su parte, la PDN-2018 considera como la principal amenaza “a la soberanía nacional, la integridad territorial, la población y sus recursos naturales [...] a la agresión armada externa perpetrada por las Fuerzas Armadas de otro Estado” (Midena, 2018, p. 52). La confrontación de intereses y el desbalance de las capacidades estratégicas militares en la región son los principales argumentos para su consideración. Otras amenazas identificadas en la PDN-2018 son el crimen organizado, definida de naturaleza delictiva,⁴ por ende, no es considerada una amenaza a la misión fundamental de Fuerzas Armadas, sino, una misión complementaria.

La construcción de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas se desarrollan “para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y soberanía nacional” (Midena, 2018, p. 66). La atención a la misión complementaria de apoyo a la Policía Nacional en la confrontación de los grupos delictivos de delincuencia organizada se desarrolla sobre la base de las capacidades militares, con una organización flexible de acuerdo con la misión asignada y en el ámbito de sus competencias (Midena, 2018, p. 90). Desde esta dimensión,

4 La PDN-2018 (p. 52) define al crimen organizado como “[...] un grupo de personas, que tienen como principal objetivo la obtención de beneficios materiales o económicos mediante la comisión de delitos”.

a las Fuerzas Armadas les corresponde solo la defensa del territorio y soberanía. Su filosofía, formación, entrenamiento y armamento son diferentes y ajenos a los que se requieren en las tareas de seguridad pública de la Policía. Por ende, su eventual participación en tareas de orden interno debe ser subsidiaria y temporal (OEA, 2008).

Todo lo anterior evidencia un alto impacto en la doctrina y construcción de capacidades actuales de las Fuerzas Armadas para enfrentar amenazas diferentes a las tradicionales (agresión externa). Por un lado, hay rigidez y resistencia doctrinaria a abandonar la guerra con el Estado enemigo, desconociendo la existencia de amenazas centrales de otros actores (no estatales) con capacidad e intencionalidad. “La doctrina marca la forma en que los militares piensan sobre la guerra y cómo actúan” frente a las amenazas (Tritten, 1995, p. 24) y esto está muy relacionado con la construcción de capacidades para enfrentarlas. La doctrina militar construyó capacidades estratégicas alrededor de la guerra convencional externa, pues se asume que Fuerzas Armadas preparadas para la guerra podrán enfrentar cualquier otro tipo de amenaza para la seguridad del Estado. Esta creencia no aplica para el caso del COT.

La falta de flexibilidad e innovación doctrinaria y de la construcción de capacidades estratégicas y operacionales ha resultado en un inefectivo empleo de los cuerpos militares en las acciones de seguridad para enfrentar al COT. Entre 2021 y 2022, el Estado empleó a las Fuerzas Armadas en complementariedad con la Policía Nacional mediante la expedición de ocho estados de excepción y cinco resoluciones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.⁵ Sin embargo, los índices de violencia durante estos dos años se incrementaron en 184 % (PNE, 2023). De igual manera, la efectividad en cuanto a la incautación de drogas se redujo: en 2021 se incautaron 210 toneladas y en 2022 cerca de 201 toneladas (PNE, 2023). Pese a las acciones complementarias de las Fuerzas Armadas, la violencia entre bandas criminales por la disputa del territorio y el narcotráfico continuaron latentes.

De cierta manera, la inefectividad del empleo de las Fuerzas Armadas para hacer frente al COT no deriva sólo desde las limitaciones legales. En algunos casos, se considera viable su empleo bajo el marco constitucional actual (Hernández *et al.*, 2022), en otros casos, con reformas legales y constitucionales (Guerrero y Benavides, 2023). Las lógicas de operación y evolución de una amenaza como el COT demandan de una visión más amplia de la soberanía y las formas en las cuales estos grupos pueden vulnerarla. Un artículo académico a futuro puede incluir una propuesta sobre los elementos que debe contener esta ampliación del enfoque de la soberanía.

5 Resolución 38-02/25 mayo 2023, declaración del narcotráfico como amenaza a la seguridad del Estado; Resolución 38-03/25 mayo 2022, declaración de la Provincia de Esmeraldas como Zona Especial de Seguridad; Resolución 39-01/15 junio 2022, declaración de la Provincia de Cotopaxi como Zona Especial de Seguridad; Resolución 43-03/26 enero 2023, declarar a la Minería Ilegal como amenaza a la seguridad del Estado; Resolución 44-01/27 abril 2023, declarar al terrorismo como amenaza a la seguridad estructural.

6. Conclusiones

La soberanía es un concepto que ha evolucionado junto con la historia sociopolítica del Estado. El empleo del término, asociado a la concentración de poder político del país, contribuyó a su desarrollo desde una noción territorial, así como al relacionamiento de las Fuerzas Armadas para su defensa ante ataques externos estatales. Sin embargo, fenómenos criminales y transnacionales plantean un serio desafío a este enfoque que parece no encajar en la realidad del siglo XXI. La globalización, la paradiplomacia, los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y el COT, son algunas de las cuestiones en el sistema internacional que representan un desafío al enfoque de soberanía territorial y la capacidad del Estado para ejercer el control de las amenazas convencionales.

El COT es un actor no estatal que tiene la capacidad de desafiar la soberanía del Estado en varias de las dimensiones propuestas por Krasner (internacional, westfaliana, doméstica e interdependiente). Las capacidades materiales y económicas del COT vulneran el ejercicio del monopolio de la violencia que es un atributo del Estado, en perspectiva weberiana. Además, estos grupos promueven estructuras de corrupción, minan la democracia y confianza de la ciudadanía en las diferentes instituciones estatales. La debilidad institucional, la ausencia de un Estado de derecho y la falta de gobernabilidad son condiciones aprovechadas por el COT para una efectiva captación de territorio y de sus pobladores, implementando esquemas de gobernanza criminal, sobre todo en zonas fronterizas y ciudades/provincias costeras. El COT permea el sostenimiento y financiamiento de operaciones delictivas vinculadas a la minería ilegal y otros delitos conexos.

Las PDN 2002 y 2018 reflejan que la noción de soberanía tradicional westfaliana para la identificación de amenazas, planteamiento de objetivos y desarrollo de capacidades estratégicas siguen vigentes en el siglo XXI. Las dinámicas que existen entre la misión de defender la soberanía y la doctrina son mutuamente constituyentes. Es decir, en un primer momento es la noción de soberanía la que contribuye a la construcción de una doctrina militar y, luego, es esta doctrina la que contribuye a mantener las nociones de soberanía tradicional westfaliana vigentes frente a contextos securitarios diferentes. Esto repercute en la elaboración de las políticas de defensa nacional que mantiene una fuerte impronta de personal militar. Sería plausible fomentar una mayor apertura para la construcción participativa de política pública en materia de defensa nacional.

La ineffectividad de las Fuerzas Armadas en su lucha contra el COT se debe, en cierta medida, a la incapacidad de su doctrina para reconocer la verdadera naturaleza de la amenaza a la soberanía. Esta amenaza no se limita sólo a agresiones estatales externas de otros países, sino que también incluye amenazas no estatales y de origen interno, que son de carácter doméstico e interdependiente. Ante las nuevas amenazas del siglo XXI que permean a la soberanía estatal, las estrategias y capacidades militares para contrarrestarla resultan ser insuficientes y deben replantearse desde lo doctrinario y hasta en su política de Estado. Ampliar el concepto de soberanía al interior de los cuerpos castrenses puede ser una opción: implica

un proceso de observación autorreferenciada que permita evolucionar y responder ante los nuevos retos que supone el COT a la soberanía y la población. Se espera en una contribución académica futura diseñar los lineamientos de esta ampliación del enfoque, con metas, atribuciones y responsabilidades de la fuerza pública.

7. Referencias bibliográficas

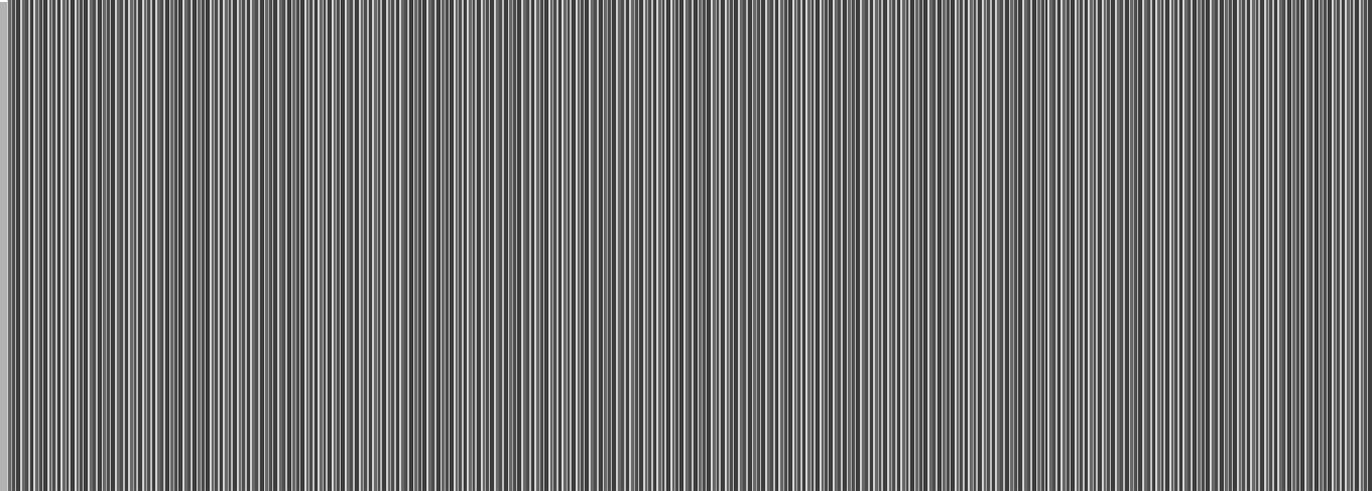
- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.
- Agnew, J. (2018). *Globalization and sovereignty: Beyond the territorial trap*. Rowman & Littlefield.
- _____. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), pp. 53-80. <https://n9.cl/x80iu>
- Alonso, M., y Vélez, J. (1998). Guerra, soberanía y órdenes alternos. *Estudios Políticos*, 13, pp. 41-71. <https://n9.cl/60indx>
- Andrade, M. (2022). *La construcción de la visión oceanopolítica del Ecuador 2004-2019 frente a la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (Tesis de maestría en Seguridad y Derechos Humanos). Flacso-sede Ecuador, Quito.
- Andrade-Vásquez, M. (2021). Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de cara o de espaldas a las amenazas del siglo XXI. *Urvio*, 29, pp. 109-121. <https://n9.cl/cmrvl>
- Arlacchi, P., & Steingber, J. (2009). *Mafia, Peasants and Great Estates: Society in Traditional Calabria*. Cambridge University Press.
- Ayala, E. (2018). La paz con el Perú: reflexiones veinte años después. En Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (ed.), *Veinte años: En paz y en desarrollo* (pp. 121-132). d
- Bartelson, J. (1995). *A genealogy of sovereignty*. Cambridge University Press.
- Barreiro, K. (2018). *Angostura: la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Blok, A. (1974). *The Mafia of a Sicilian Village 1860-1960: a Study of Vilent Peasant Entrepreneurs*. Basil Blackwell.
- Burnham, P. (2004). *Research methods in politics. Political analysis*. Palgrave Macmillan.
- Cabrera, L. M. (2019). The need for a conventional conflict doctrine change to one for a peaceful times: The cases of Chile y Ecuador. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 8(16), pp. 288-314. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.76344>
- Calarco, M., & DeCaroli, S. (2007). *Giorgio Agamben: Sovereignty and life*. Stanford University Press.
- Campero, J. (2012). El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia. En C. Niño (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar* (pp. 13-29). FES.
- Cayo, P. (1995). *Perú y Ecuador: Antecedentes de un largo conflicto*. Universidad del Pacífico.
- Clemente, I. (2018). Paradiplomacia y relaciones transfronterizas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 18(2), pp. 319-331. <https://n9.cl/yl5gd0>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2022). *Personas privadas de la libertad en Ecuador*. CIDH. <https://n9.cl/p0o1d>

- Cuervo, G. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), pp. 43-61. <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Dalby, C. (2021). Ecuador enfrenta niveles de violencia carcelaria sin precedentes. *InSight Crime*. <https://n9.cl/22ath>
- Dalla, A. (2011). *El concepto de soberanía en los textos revolucionarios franceses y norteamericanos*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Dinicu, A. (2018). Sovereignty, a Swinging Concept Between International Law and Political Reality. *Land Forces Academy Review*, 23(3), pp. 181-185. <https://doi.org/10.2478/raft-2018-0021>
- Donadio, M., & Kussrow, S. (2016). *A comparative atlas of defense in Latin America and Caribbean*. Resdal.
- Dudley, S., y Bargent, J. (2017). El dilema de las prisiones: incubadoras del crimen organizado en Latinoamérica. *InSight Crime*. <https://n9.cl/9xovf>
- Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: Criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Equipo de Coyuntura - CAAP (1995). El conflicto territorial Ecuador Perú: Más allá de los nacionalismos. *Ecuador Debate*, (34), pp. 20-29. <https://n9.cl/q5dwq>
- Falk, R. (2016). *Status of law in international society*. Princeton University Press.
- Ferrato, A. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégico: desafíos para el siglo XXI. *Urvio*, 15, pp. 55-70. <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1587>
- Figueroa, I. (2015). *Nociones de soberanía nacional y libre determinación indígena: pugna y articulaciones de conocimientos en el constitucionalismo de Colombia y Ecuador* (Tesis del doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos). Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador, Quito.
- Ford, A. (2020). Contrabando se torna sangriento entre Ecuador y Perú. *InSight Crime*. <https://n9.cl/mlfxt>
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar Straus and Giroux.
- Gambetta, D. (1996). *The Sicilian Mafia: The business of private protection*. Harvard University Press.
- Grimm, D. (2015). *Sovereignty: The origin and future of a political and legal concept*. Columbia University Press.
- Guerrero, D. y Benavides, G. (2023). El Estado ecuatoriano y el crimen organizado. *Revista de la Academia del Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 16(1), pp. 110-121. <https://n9.cl/o8az1>
- Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Empire*. Harvard University Press.
- Hayman, P., & Williams, J. (2006). Westphalian Sovereignty: Rights, Intervention, Meaning and Context. *Global Society*, 20(4), pp. 521-541. <https://doi.org/10.1080/13600820600929879>
- Held, D. (2004). *Global covenant: The social democratic alternative to the Washington Consensus*. Polity.

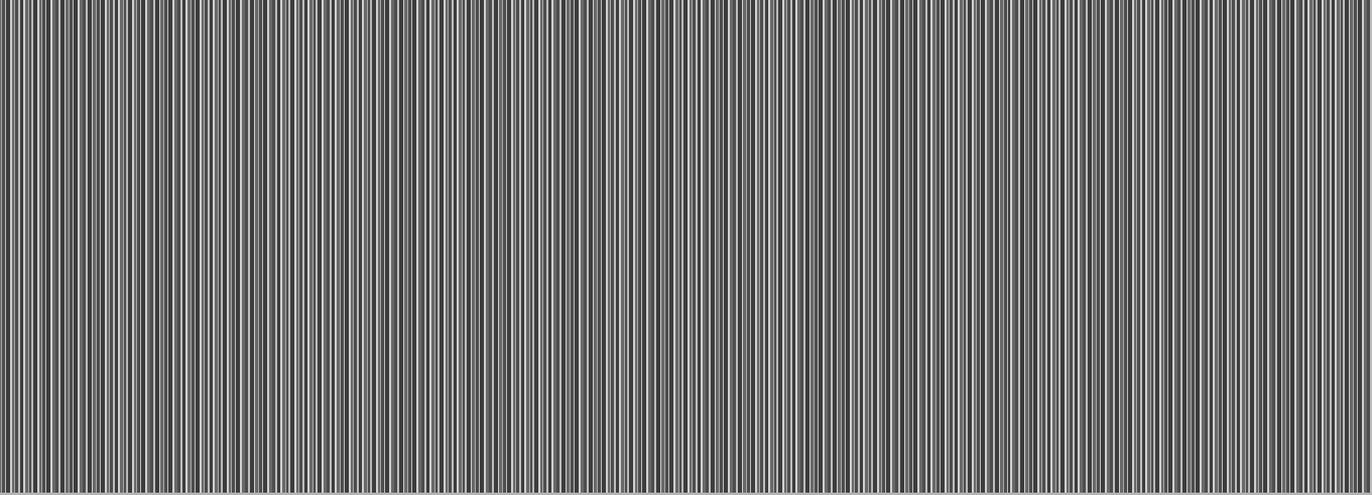
- Hernández, A. (2023). Disputa por la soberanía. Crimen Organizado y defensa comunitaria como gobiernos privados indirectos en México. *Acta Sociológica* (pp. 88-89; 187-214). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484938e.2022.88-89.84875>
- Hernández, N., et al. (2022). ¿Pueden las Fuerzas Armadas intervenir en el crimen organizado transnacional? *USFQ Law Review*, 9(2), pp. 19-39. <https://n9.cl/sd6kn>
- Hill, P. (2006). *The Japanese mafia: Yakuza, law, and the state*. (Reprint. [Nachdr. der Ausg.] 2003). Oxford University Press.
- Hobbes, T. (2018). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, 6.ª edición.
- Hodgson, G. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), pp. 1-25. <http://www.jstor.org/stable/4228221>
- Human Right Watch (2022). Ecuador: Gang Control of Prisons Enabled Massacres. *Human Rights Watch*. <https://n9.cl/q09rb>
- Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war*. Oxford University Press.
- Igarapé Institute (2022). *Homicide Monitor*. Igarapé Institute. <https://homicide.igarape.org.br/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2023). *Pobreza – Diciembre 2022*. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-ingresos/>
- Insight Crime (2017). Perfil de Ecuador. *InSight Crime*. <https://n9.cl/l05fu>
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Penguin Press.
- Koivu, K. L. (2016). In the Shadow of the State. *Comparative Political Studies*, 49(2), pp. 155-183. <https://doi.org/10.1177/0010414015600464>
- Krasner, S. (2004). Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, 29, pp. 85-120. <https://n9.cl/dongu>
- _____ (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Lamont, C. (2021). *Research methods in international relations*. SAGE Publications Ltd.
- López, R. (2020). Narcotráfico y crimen organizado mueven el contrabando en Ecuador. *Antilavado de Dinero* (ALD). <https://n9.cl/w0bfj>
- McSweeney, B. (1999). *Security, identity, and interests: A sociology of international relations*. Serie Cambridge Studies in International Relations n.º 69. Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15(1), pp. 5-56. <https://doi.org/10.2307/2538981>
- Ministerio de Defensa Nacional [Midena] (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Midena.
- _____ (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Midena.
- Moncayo, P. (2018). Veinte años de paz. En Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (ed.), *Veinte años: En paz y en desarrollo* (pp. 111-120).
- Nathan, J. (2002). *Soldiers, statecraft, and history: Coercive diplomacy and international order*. Praeger.
- Neocleous, M. (2003). *Imagining the state*. Open University Press.

- Nietzsche, F. (2014). *Beyond good and evil: On the genealogy of morality*. The complete works of Friedrich Nietzsche, vol. 8. Stanford University Press.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2008). La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. <https://n9.cl/ud9i4>
- _____ (2003). Declaración OEA/Ser.K/XXXVIII sobre Seguridad en las Américas. OEA.
- Patton, S. (2019). The Peace of Westphalia and its Effects on International Relations, Diplomacy and Foreign Policy. *The Histories*, 10(1), pp. 91-99. <https://n9.cl/m6z3i>
- Piedrahita, P. (2020). La corrupción política como crimen organizado transnacional. *Revista Criminalidad*, 62(2), pp. 233-245. <https://n9.cl/ciw6j>
- Plan V (2023). La minería ilegal tiene cuatro enclaves productivos que abarcan nueve provincias. *Redacción Plan V*. <https://n9.cl/prz0c>
- _____ (2021). El contrabando forma parte de la red del crimen organizado. *Redacción Plan V*. <https://n9.cl/exhr6>
- Policía Nacional del Ecuador [PNE] (2023). *Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022*. PNE. <https://n9.cl/qg3lj>
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas*, 37, pp. 173-199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>
- Power, S. (2013). *A problem from hell: America and the age of genocide*. Basic Books.
- Rico, D., y Wiesner, D. (2019). El contrabando de cigarrillos y el crimen organizado en Colombia y Ecuador. *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. <https://n9.cl/3ach8>
- Rivera, F. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina. En C. Niño (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar* (pp. 41-49). FES.
- Rivera, F., y Sansó-Rubert, D. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional. Inteligencia y seguridad*. Tirant Lo Blanch.
- Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), pp. 49-69. <https://doi.org/10.22335/rict.v15i2.1734>
- _____ (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *Urvio*, 28, pp. 8-24. <https://n9.cl/8duxdd>
- Rojas, F. (2006). *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de Flacso. <https://n9.cl/nsx0z>
- Rousseau, J. (2004). *El contrato social*. Edimat Libros, vol. 26.
- Sakwa, R. (2012). Sovereignty and Democracy: Constructions and Contradictions in Russia and Beyond. *Region*, 1(1), pp. 3-27. <https://www.jstor.org/stable/43737586>
- Santos, J. M. (2009). La seguridad y la gobernabilidad: lecciones de Colombia. En F. González y H. Aguilar (eds.), *Iberoamérica 2020: Retos ante la crisis* (pp. 331-344). Fundación Carolina y Siglo XXI Editores.
- Sassen, S. (2015). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press.

- Schulmeister, G. (2023). La minería ilegal y el lavado de activos en América Latina. *ACAMS Today*. <https://n9.cl/0h7ql>
- Serbín, A. (ed.) (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos* [Edición especial]. Documentos CRIES n.º 15
- Shaw, M. (2021). Measuring transnational organized crime. *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. <https://n9.cl/ivexf>
- Slaughter, A.-M. (2009). *A New World Order*. Princeton University Press.
- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores [SNAI] (2023). *Estadísticas*. <https://n9.cl/mp734>
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital and European states, AD 990-1992*. Blackwell.
- Transparencia Internacional (2023). 2022 Corruption Perceptions Index. *Transparencia Internacional*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/ecu>
- Tritten, J. J. (1995). Naval Perspectives on Military Doctrine. *Naval War College Review*, 48(2), pp. 22-38. <http://www.jstor.org/stable/44642768>
- United Nations Office on Drugs and Crimen [UNODC] (2022). El cultivo de coca alcanzó niveles históricos en Colombia con 204.000 hectáreas registradas en 2021. *UNODC*. <https://n9.cl/85cw0>
- Varese, F. (ed.). (2010). *Critical concepts in criminology. Organized crime: Critical concepts in criminology*. Routledge.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Alianza Editorial, vol., 71.



Coyuntura



Jóvenes universitarios, violencia e inseguridad en Colima-México: abordaje desde las representaciones sociales y vulnerabilidades¹

Young university students, violence and insecurity in Colima-Mexico: approach from social representations and vulnerabilities

Aideé Consuelo Arellano Ceballos

Profesora investigadora en la Facultad de Letras y Comunicación de la Universidad de Colima, México

Correo electrónico: aidee@uclm.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9680-8623>

Alicia Cuevas Muñiz

Profesora investigadora en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Colima, México

Correo electrónico: alicia_cuevas@uclm.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2910-6282>

Arnoldo Delgadillo Grajeda

Profesor en la Facultad de Letras y Comunicación de la Universidad de Colima, México

Correo electrónico: adelgadillo@uclm.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2399-7395>

Recibido: 16-mayo-2023. Aceptado: 15-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

¹ Estos resultados forman parte de la investigación “Percepción del riesgo por la violencia e inseguridad en el estado de Colima”. Se trata de una investigación pionera realizada en la Universidad de Colima, con un abordaje desde la perspectiva de los estudios socioculturales del riesgo y las representaciones sociales. Este proyecto no tuvo financiamiento por parte de dicha universidad. Algunos resultados se encuentran publicados en el libro: Arellano, A., Cuevas, A., Delgadillo, A., y Galindo, A. (2022). *Y tú, ¿cómo vives la violencia? Percepción del riesgo por la inseguridad en el estado de Colima*. Puertabierta editores.

Resumen

Este artículo reflexiona sobre cómo la violencia e inseguridad ciudadana que atraviesan los jóvenes en el estado de Colima, en especial, los municipios de Colima-Villa de Álvarez, influyen en la actitud, información e imagen que tienen de estos actos delictivos. Este abordaje considera la teoría de las representaciones y las vulnerabilidades (social, educativa, institucional y psicosocial). Los hallazgos provienen de encuestas y entrevistas dirigidas a jóvenes que estudian en la Universidad de Colima. La representación que cada joven tiene de la inseguridad va a depender del tipo de vulnerabilidad que atraviesa: ausencia o no de información, de sus (in)capacidades para enfrentar situaciones de riesgo y de las estrategias de Estado para brindar protección. Según el estudio, la juventud de esta localidad recurre a capacidades psicosociales como la alerta, el aislamiento, la cautela, la sensación de pérdida de libertad. Los autores sugieren que pasar desapercibidos para la delincuencia sería un mecanismo hacia su sobrevivencia.

Palabras clave: jóvenes universitarios, Colima-Villa de Álvarez, representaciones sociales, vulnerabilidades diferenciales, violencia, inseguridad ciudadana.

Abstract

This article reflects on how violence and public insecurity experienced by young people in the state of Colima —particularly the municipalities of Colima-Villa de Álvarez— influence their attitude, information, and image of these criminal acts. This approach considers the theory of representations and vulnerabilities (social, educational, institutional, and psychosocial). The findings come from surveys and interviews with young people studying at the University of Colima. The representation that each young person has of insecurity will depend on the type of vulnerability they experience: absence or lack of information, their (in)capacities to face risk situations and the state's strategies to provide protection. According to the study, young people in this locality resort to psycho-social capacities such as alertness, isolation, caution, and a sense of loss of freedom. The authors suggest that going unnoticed by delinquency would be a mechanism for their survival.

Keywords: young university students, Colima-Villa de Álvarez, social representations, differential vulnerabilities, violence, citizen insecurity.

1. Introducción

Colima, ubicado sobre la costa del Pacífico, es un estado mexicano que se encuentra inmerso en una fuerte ola de inseguridad y violencia, resultado de las luchas entre cárteles de las drogas y los brazos armados de las mafias que operan al interior y que afectan, por supuesto, la vida cotidiana, las actividades, los recorridos diarios, las percepciones y los espacios de reunión y encuentro de la ciudadanía. Aunque es una situación de vieja data, el problema se agudizó con la fragmentación de bandas criminales en 2014 que propiciaron el surgimiento de nuevos grupos de autodefensas, locales y regionales del tráfico de droga que

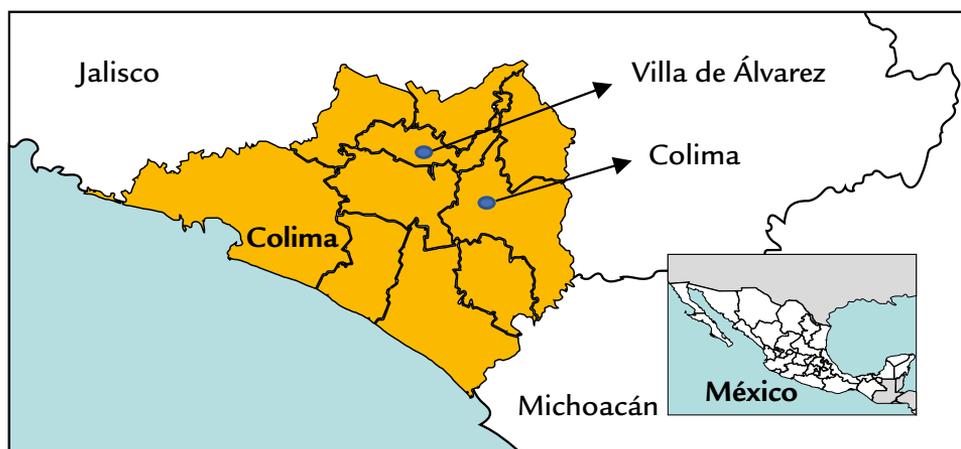
afectaron a Colima, a sus municipios y otros estados del Pacífico central (Lantia Intelligence, 2019-2020).

Los homicidios dolosos en México han tenido un incremento, una media nacional de 13,28 en 2015 a 21,93 en 2021 por cada 100 mil personas (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022), pero en Colima los indicadores apuntan a que se trata de la ciudad más violenta de México. Colima reportó un incremento de 22,45 casos en 2015 a 59,45 en 2021, mientras que en 2022 fueron 91,21 casos, pese a que el promedio nacional de ese mismo año se situó en 20,20 (*Ibid.*; Instituto para la Economía y la Paz, 2023). Se trata, entonces, de un territorio de alto riesgo y con una violencia extrema que supera límites.

La violencia criminal se encuentra asociada al control del puerto de Manzanillo (el 2.^{do} más importante del país, luego de Lázaro Cárdenas, en Michoacán [Fuentes y Peña, 2016]) y de los municipios que conforman el estado (InSight Crime, 2023). Colima y Villa de Álvarez (Colima-Villa de Álvarez, de ahora en adelante), luego de Manzanillo, fueron dos de los municipios que registraron el mayor número de homicidios dolosos de todo el estado en 2021 con 93 y 99 casos, de forma respectiva (Osorio y Baltazar, 2022). El mapa 1 contiene la ubicación territorial del estado de Colima y los municipios señalados.

Mapa 1

Ubicación geográfica del estado de Colima y de los municipios Colima-Villa de Álvarez



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Inegi, 2022a).

El estado colimense ha sido fragmentado y controlado por distintas bandas criminales. Es un territorio que subsiste con el temor, la desconfianza, el “encerramiento” y el riesgo de los ciudadanos de vivir y transitar en este, ya que “persisten relaciones que tienden al encapsulamiento, buscando refugio frente a peligros reales e imaginarios; la desconfianza y el temor marcan la inminencia de un riesgo permanente, así la subjetividad de cada persona definirá la forma de actuar, a

veces consciente y otras de manera lateral” (Chávez, 2009, pp. 1-2). La vida cotidiana de cada persona se ha visto afectada por la inseguridad, hay una alarma constante de ser víctima de atraco o delito, dimensión subjetiva que se alimenta de datos concretos, como que la mayoría de homicidios ocurren con armas de fuego (71 % víctimas hombres y 86 % mujeres en 2021) y en el espacio público² (frente a testigos) (Osorio y Baltazar, 2022).

Ocho de cada diez delitos cometidos en México tienen lugar en la calle o en el transporte público, percibiéndose por los habitantes como ciudades inseguras. Asimismo, ocho de cada diez delitos de robo con violencia se realizan con arma de fuego, y en tres de cada diez se hace uso de ella lesionando a la víctima, siendo el porcentaje mayor de víctimas del sexo masculino (Robles, 2014, p. 95).

Los jóvenes son parte de las poblaciones en riesgo. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Consejo Nacional de Población (2021), 24,8 % de jóvenes entre los 18 y 29 años, por cada 100 mil habitantes, ha sido víctima de algún delito. No obstante, la posibilidad de ser víctimas de un delito atraviesa a todas las personas y va a depender de la representación social que cada quien tenga de la inseguridad: “los sujetos lo perciben a partir de los estímulos a los que se exponen, de tal forma que se apropian de un discurso que los lleva a modificar comportamientos y realizar acciones que se vuelve habituales” (Chávez, 2009, p. 14). Se trata de un escenario bastante complejo que se nutre con el contacto directo o indirecto que se mantiene con hechos violentos y las medidas de aislamiento: el 49,7 % de colimenses ha identificado disparos frecuentes en los alrededores de su vivienda, el 57,5 % ha cambiado sus hábitos de llevar ciertos elementos de valor a la calle, el 60,0 % evita salir en las noches y el 47,1 % evita salir de su casa (*Ibid.*).

Por todo lo anterior, este artículo busca comprender cómo los jóvenes de Colima-Villa de Álvarez construyen sus representaciones de la violencia e inseguridad, construcciones que van a depender del riesgo al que cada uno se enfrenta, es decir, de sus vulnerabilidades diferenciales a nivel social, educativo, institucional y psicosocial. Las personas poseen capacidades y comportamientos para sobrellevar y hacer frente a la violencia, esto dependerá del tipo de vulnerabilidad o riesgo que atraviesa (Arellano, Cuevas y Robles, 2021). Por ende, “comprender lo que perciben, sienten y viven en un espacio y territorio muy particular, nos ayuda a interpretar la forma en cómo se configuran las relaciones que se establecen entre ellos mismos y con el entorno vivido” (*Ibid.*, p. 5). La conexión entre representaciones sociales e inseguridad y violencia han sido abordados por Maya (2012), Molina *et al.* (2013), Barbachán *et al.* (2017), Cancelado (2018), entre otros.

La metodología de esta investigación es cuantitativa y cualitativa, por lo que se recurrió a la encuesta y entrevista semiestructurada. La primera fue aplicada a 61 jóvenes (34 mujeres y 27 hombres). El muestreo es no probabilístico, no hay

2 Incluye cajeros automáticos localizados en la vía pública, transporte, bancos, calles, mercado, automóvil y escuela.

representatividad estadística y se seleccionó la muestra conforme a la disponibilidad de tiempo de la persona encuestada, comodidad y economía (Salkind, 1998). El cuestionario estuvo conformado por 21 preguntas, de las cuales, 19 eran de opción múltiple y 2 abiertas. Su aplicación fue en línea por medio del formulario de Google. La sistematización se realizó en una base de datos de Excel y para el análisis se empleó el *software* SPSS, cuya base codificó las respuestas y frecuencias en función del sexo, rango de edad, escolaridad, preguntas dicotómicas (SÍ o NO), entre otras.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas fueron aplicadas a 15 jóvenes (7 mujeres y 8 hombres), quienes accedieron a compartir sus experiencias de una manera más amplia y cara a cara mediante 11 preguntas. Para la clasificación de la información, se acudió a una de las propuestas de análisis del discurso a las que hace referencia Haidar (1998, p. 202), que consiste en centrar la atención en la situación comunicativa, “es decir, se va a la fuente como entidad de sentido en sí misma”, considerando el contexto en el que se genera el discurso.³ Todas las personas encuestadas y entrevistadas tienen conocimiento de este proyecto de investigación, por ende, su participación es voluntaria. Sus datos, así como sus nombres, no serán publicados en este espacio en aras de garantizar el anonimato. Quienes escriben este artículo son profesores e investigadores universitarios y tienen un vínculo cercano y diario con esta comunidad.

Con el objetivo de brindar un norte a la discusión y resultados, este artículo se estructura de la siguiente manera: en la parte que sigue se explican los lentes teóricos de la violencia, la inseguridad, representaciones sociales y vulnerabilidades diferenciales. En un segundo apartado se presentan los hallazgos y, acto seguido, se discute cómo los jóvenes representan socialmente a la violencia desde sus vulnerabilidades. Por último, se incluye un cuerpo de conclusiones en el que se reflexiona acerca de los recursos, capacidades, mecanismos y estrategias con la que los jóvenes hacen frente a su exposición al riesgo y a la amenaza de la violencia e inseguridad.

2. Lentes teóricos

La violencia es un fenómeno complejo que ocupa una esfera importante dentro de la discusión y seguridad pública. La violencia –en general– y algunas de sus formas más graves, como el crimen organizado, el tráfico de armas, el narcotráfico –en particular–, se han convertido en un tema de interés para el Estado mexicano. Žižek (2017, p. 18) señala que en el mundo actual “la oposición a toda forma de violencia –desde la directa y física (asesinato en masa, terror) a la violencia ideológica (racismo, odio, discriminación sexual)– parece ser la principal preocupación de la actitud liberal tolerante que predomina hoy”. Sin embargo, un factor que ha dificultado el avance teórico en las discusiones sobre la violencia en México es la falta de coincidencia conceptual de este fenómeno.

3 Es importante señalar que de los resultados de la encuesta y entrevistas solo se tomó la evidencia empírica que permite explicar las tres dimensiones de la representación social: información, actitud y el campo de representación o imagen.

No obstante, la violencia puede ser comprendida desde una triple dimensión: la directa, estructural y cultural (Galtung, 1985). La directa se genera en el marco de las relaciones sociales que a diario mantienen las personas y que producen una violencia física, verbal o psicológica de una persona hacia otra o entre ambas. La estructural está relacionada con las deficiencias de los sistemas sociales, políticos y económicos que rigen a las sociedades en todas sus dimensiones –a escala mundial, regional, nacional, municipal–. Por último, la cultural, que aniquila identidades y las vidas particulares mediante el racismo, la xenofobia, las ideologías diversas y otras formas de vida. Se trata, entonces, de “aquellos aspectos de la cultura en el ámbito simbólico de nuestra experiencia [...] que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural” (Cuevas y Arellano, 2022, p. 5).

Por otro lado, la inseguridad es uno de los efectos de esa violencia. Es entendida como aquella “[...] respuesta emocional a la percepción de símbolos relacionados con el delito [...] es decir, se configura a partir de las percepciones individuales o colectivas sobre el delito” (Kessler, 2009, en Jasso, 2013, p. 2). Las personas, a partir de los escenarios en los que transitan, experiencias con hechos delictivos –asesinatos, balaceras, persecuciones, personas embolsadas, atracos, mensajes amenazantes– configuran su percepción acerca de la inseguridad. Las representaciones son una perspectiva útil para el estudio de los significados, sentidos y aspectos simbólicos que cada persona otorga a su existencia, en este caso, en contextos de violencia. No obstante, la crítica es que las representaciones son de naturaleza subjetiva, lo mismo que la percepción de la seguridad que es la sensación captada por los sentidos (Córdova, 2007).

Las representaciones son un reflejo de cómo las personas organizan su vida cotidiana, sus trayectos y sus relaciones sociales y de qué manera esto incide en el comportamiento y las respuestas que se originan frente a determinadas personas o situaciones. Se trata de un sistema de valores, ideas y prácticas que están integradas por cuatro elementos: la información, que se relaciona con lo que *sé*; la imagen, vinculada con lo que *veo*; las opiniones sobre lo que *creo*; y las actitudes con lo que *siento* (Cuevas, 2020).

Moscovici (1979) había propuesto algo similar. Las dimensiones de las representaciones son la información, la actitud y el campo de representación o imagen. La primera se refiere a los conocimientos y creencias que las personas tienen sobre un objeto, en este caso, de la violencia e inseguridad. La actitud se refiere a las emociones y sentimientos favorables o desfavorables que las personas experimentan en relación con el objeto. Por último, la dimensión de la imagen se refiere a la imagen mental que las personas tienen del objeto (Moscovici, 1979). Desde estas tres lógicas se comprende y se desarrolla las representaciones de la violencia e inseguridad en los jóvenes.

Por otro lado, la teoría de las vulnerabilidades propone que “[...] cada una de las personas o grupos sociales específicos, situados en un tiempo y en un espacio, poseen capacidades diferentes para hacer frente a una situación adversa, además de los diferentes grados de exposición que cada uno enfrenta en el contexto de

su vida cotidiana” (Arellano, Cuevas y Robles, 2021, p. 5). En este sentido, una persona piensa e interactúa de manera diferente, aun cuando el problema sea el mismo. Es esto lo multidimensionalidad y diferencial, características propias de la vulnerabilidad (Manrique, 2019). Respecto a lo diferencial,

[...] son derivadas de sus condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, relacionadas con una situación determinada, y que tienen la posibilidad de influir en su capacidad de anticipación, de resistir y poder recuperarse de manera óptima ante la presencia de una amenaza (Wisner, Blaikie, Cannon y Davis, 2004, en Arellano, Cuevas y Robles, 2021, p. 5).

Así, la vulnerabilidad alcanza la característica de diferencial debido a que cada persona a lo largo de su vida va adquiriendo capacidades diferentes para responder a las adversidades y diversos grados de exposición. De lo diferencial depende la manera de ocupar el espacio y el territorio, además, los modos de vida, las formas de interactuar y relacionarse son diferentes de acuerdo con cada contexto (Viand y Briones, 2015). Para este artículo, las vulnerabilidades se clasifican en sociales, educativas, psicosociales e institucionales, cada una con características que las hacen propias.

- La vulnerabilidad social hace referencia a las características que le impiden a una persona adaptarse a un cambio del entorno (Wilches-Chaux, 1993), pero, también, a las estrategias y recursos a las que acuden para poder sobrellevar ese cambio.
- Vulnerabilidad educativa, relacionada con el proceso de enseñanza y aprendizaje que pudo contribuir a reducir o mitigar el riesgo (Manzano, 2008, en Díaz y Pinto, 2017).
- La vulnerabilidad psicosocial es la susceptibilidad que genera el riesgo a escala mental y que puede incidir en su salud, pero, también, es la capacidad de prepararse y recuperarse de las consecuencias de las situaciones adversas (López, 2009; Zapa, Navarro y Rendón, 2017).
- Vulnerabilidad institucional es la dificultad de los organismos públicos-privados para enfrentar el riesgo mediante planes de contingencia, normativas vigentes y personal capacitado (Wilches-Chaux, 1993).

3. Hallazgos

3.1. Algunas características de la población joven universitaria

Los adolescentes y jóvenes en el estado de Colima (12 a 29 años) representan el 30,4 % de la población total de la entidad y tan solo el 0,6 de la población joven del país (Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, Instituto Mexicano de la Juventud y Consejo Nacional de Población, 2021). Los jóvenes que lograron matricularse en un programa de educación superior en el período 2020-2021 fueron 21 189 personas (Inegi, 2023), de estas, 13 466 lo hicieron en la Universidad de Colima (2022). Es decir, 6 de cada 10 estudiantes que cursan una carrera de educación superior en el estado de Colima lo hacen en esta universidad.

Del grupo encuestado y entrevistado, sus edades oscilan entre los 18 y 24 años. El 55,7 % corresponde a mujeres y el 44,3 % a hombres, todos viven en la zona conurbada de Colima-Villa de Álvarez, es decir, realizan sus recorridos diarios entre sus casas y la universidad, algunos otros, hasta su lugar de trabajo. El 59 % se dedica a estudiar y el 41 % estudia y trabaja, quienes integran este grupo se exponen a un escenario de doble vulnerabilidad: educativo y laboral. La vida cotidiana de los jóvenes “se modificó, construyéndose un escenario social más complejo [...] pues además de estudiar [...] han tenido que buscar un empleo para apoyar con los gastos económicos de cada una de las unidades domésticas a las que corresponden, además de [...] poder tener un ingreso para sus gastos personales” (Arellano y Cuevas, 2021, p. 3). Pese a ello, el nivel socioeconómico de los jóvenes es medio y todos tienen acceso a internet, una computadora, un celular y redes sociales.

3.2. Representaciones sociales de la violencia

El aumento de la violencia y criminalidad (espacio objetivo) en la zona conurbada Colima-Villa de Álvarez ha influido en la representación (espacio subjetivo) de los jóvenes de la siguiente manera:

La información

En la encuesta se incluyeron tres preguntas relacionadas con la información y los conocimientos que tienen los jóvenes sobre los hechos de violencia e inseguridad y si saben qué hacer ante este tipo de escenarios. El 83,6 % comentó que sí han ocurrido hechos delictivos en su municipio o colonia, de los cuales, el 39,3 % dijo que fue en balaceras, el 32,8 % en homicidios, el 6,6 % robos y el 4,9 % expresó que otros. Incluso, algunos jóvenes afirman que han presenciado y sido testigos de homicidios en la puerta de su casa: “[...] hace un mes me tocó que mataran a una persona en frente de mi casa” (entrevista 4, hombre, 21 años). Se trata, entonces, de un escenario de riesgo permanente en el que el 57,4 % dijo que sí sabría qué hacer para protegerse, lo que sugiere que son menos vulnerables, y el 42,6 % dijo que no, es decir, están en mayor vulnerabilidad. En cuanto a los testimonios se recuperó información respecto a si la persona ha sido víctima de inseguridad, se listan un par de respuestas:

Sí ha pasado algún hecho cerca de mi casa, en la cuadra donde hace dos domingos hubo un muerto por arma de fuego (entrevista 10, hombre, 20 años).

Sí, en un par de ocasiones me ha tocado presenciar estos [hechos] La primera fue cuando estaba en un restaurante de noche con mi novio [...] venían varios policías persiguiendo a alguien y estaban tirando balazos [...] La segunda ocasión estaba afuera de mi casa [...] a unas cuadras arriba se escucharon muchos balazos muy fuertes y como impactaban sobre algo y resulta que en una motocicleta se pararon a balacear una casa y afortunadamente no hubo heridos [...] También han quemado casas, se han metido y sacado las personas (entrevista 1, mujer, 21 años).

Como se aprecia, los jóvenes (hombres y mujeres por igual) han tenido contacto con la violencia y delincuencia (balaceras, asaltos, persecuciones, homicidios, viviendas quemadas), no como víctimas, sino como espectadores directos. Estos hechos son comunes y no son ajenos a los espacios que frecuentan y transitan (avenidas, espacios públicos, dentro y fuera de la casa). Respecto a la pregunta de que si se sienten preparados para hacer frente a la inseguridad y violencia, los testimonios apuntan a lo siguiente:

[...] no creo que nadie esté preparado realmente a que suceda una situación de peligro y saber cómo reaccionar porque [...] Yo no creo que esté preparado como tal, sé protocolos de seguridad [...] que si empiezas a escuchar balazos te tienes que tirar al suelo y de preferencia no te debes de mover o te debes de poner contra un muro o contra algo pesado [...] proteger la cabeza, debes de mantenerte en un espacio mínimo para evitar las posibilidades de una bala perdida y sobre todo no hacer ruido (entrevista 3, hombre, 20 años).

Honestamente no. Creo que es posible que tengas ciertas precauciones en ciertas cosas, pero hay en otras que no. Por ejemplo, cruzar la calle para cuando siento que alguien me sigue. Evitarlo. Puedo pensar que estoy preparado para afrontar ciertas cuestiones, pero [...] no sabría cómo reaccionar, no me sentiría preparado para nada [...] entonces no me siento nada preparado para sobrellevar una situación directa hacia mí (entrevista 9, hombre, 21 años).

Como se observa, de la disponibilidad de la información va a depender la respuesta y la inmediatez de la protección ante un hecho violento. Ante un escenario de violencia, los jóvenes conocen y aplican medidas básicas de seguridad, tales como tirarse al piso en caso de balaceras, evitar hacer ruido, protegerse la cabeza, mantener la calma en situaciones graves. Otros prefieren prevenir y evitar el contacto con personas extrañas en las calles y espacios públicos. La tercera pregunta indaga si los jóvenes se mantienen informados o no de lo que acontece en las calles y espacios que frecuentan:

Al principio sí, cuando recién empezó la ola de violencia, si quería saberlo todo para evitar pasar por esas calles o por esos lugares. Al día de hoy, la verdad es que ya no veo esa información, por salud mental prefiero ya no enterarme de las cosas que están sucediendo porque solo me ponen más nerviosa en la calle, me siento más insegura que de costumbre y prefiero no saber (entrevista 1, mujer, 21 años).

Sí, trató de ver medios digitales como páginas de Facebook o de Instagram que me puedan decir las noticias del estado (entrevista 5, mujer, 22 años).

Sí, cuando suceden cosas cerca de donde yo vivo, de repente uso Facebook que es donde siempre suben este tipo de noticias, pero la mayor parte del tiempo evité ver ese tipo de notas porque ver fotos o a veces cuando suben o comparten videos no me hace muy bien (entrevista 7, hombre, 21 años)

Las respuestas transcurren en dos caminos: hay quienes prefieren consultar las noticias para saber qué sucede, en qué lugares ha ocurrido un acto de inseguridad y, así, tomar medidas de autoprotección, como es modificar sus recorridos

diarios. Estas acciones mitigan la exposición al riesgo y reducen la vulnerabilidad. Por otro lado, el exceso de información abruma y genera más nerviosismo y estrés, en especial, en el momento en que se cuenta con celulares y redes sociales, siendo el canal de información predilecto y al cual se tienen acceso todos los jóvenes. Si bien, la consulta en estas plataformas los mantiene informados, es ineludible que vulnere sus emociones.

Hay vulnerabilidad social desde el momento en que los jóvenes tienen que adaptarse al entorno, recurrir a información y pensar en estrategias y recursos para “defenderse” en caso de un escenario de inseguridad. Haber sido testigos de robos, homicidios y persecuciones los lleva a tener una radiografía de la violencia, cuyos efectos a su seguridad no pueden controlar, pero sí advertir y comunicar. Del mismo modo, la vulnerabilidad educativa se hace presente en el momento en que afirman que no están capacitados para responder de manera adecuada y rápida ante un escenario de inseguridad.

Para el semestre académico de febrero-julio de 2022 la universidad no contaba con protocolos de seguridad. Fue entonces que las autoridades universitarias autorizaron que el ingreso de los estudiantes se diera una hora más tarde de lo habitual –cuando hubiera luz de día– para evitar la exposición a un riesgo mayor, como el transitar por las calles y en buses en plena oscuridad. Incluso, para el 10 y 11 de febrero de 2022 las autoridades suspendieron las jornadas de clase ante el temor de que un hecho violento afectara a los estudiantes y docentes. Si bien, los jóvenes se mantienen informados mediante las redes sociales, estas no proporcionan estrategias o acciones sobre qué hacer en casos de emergencia. Situación que requiere que se incluyan contenidos formativos desde el currículum formal para desarrollar en los jóvenes, capacidades de respuesta ante escenarios de riesgo. De este modo, hay vulnerabilidad institucional porque la inseguridad ha rebasado la capacidad de respuesta de la autoridad municipal y estatal.

La actitud

El 86,8 % de los encuestados percibe un incremento de los incidentes delictivos en los primeros tres meses de 2022. Esta manera de percibir el riesgo se relaciona con los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, realizada por el Inegi en septiembre de 2022, en la que destaca que el 86,6 % de la población de 18 años o más en el municipio de Colima se sintió insegura. En cuanto a los testimonios de cómo ha afectado su vida cotidiana el clima de violencia e inseguridad, la mayoría de jóvenes ha experimentado miedo, nerviosismo y ansiedad. “La verdad es que ya no veo esa información, por salud mental prefiero ya no enterarme de las cosas que están sucediendo porque solo me ponen más nerviosa” (entrevista 1, mujer, 21 años). Esto ha significado la modificación de sus rutinas, horarios para acudir a ciertos lugares, procurar que no se les haga tarde en ciertas visitas, evitar transitar por calles que consideran peligrosas y oscuras, no salir en las noches. A continuación, se listan algunos testimonios:

[Sí, uno vive] con un cierto grado de estrés por pensar que vaya a suceder algo cerca de mi casa o qué es lo que está pasando porque está así la situación, a veces también me daba miedo, pero poco a poco se fue convirtiendo en algo rutinario, aunque el miedo nunca se va, siempre persiste (entrevista 3, hombre, 20 años).

Incrementó el miedo y la ansiedad que yo sentía al salir a la calle, ya no sentía la misma seguridad que antes y no podía salir en los mismos horarios que antes (entrevista 5, mujer, 22 años).

En el sentido de que ya sientes que no puedes andar, al menos yo, ya ni en las tardes, mucho menos en las noches, que debes estar muy pendiente o de pronto tienes miedo de estar entre tantas personas porque no sabes qué tipo de personas están detrás de ti o a un lado y al menos yo siento que en cualquier momento podría pasar ese tipo de cosas (entrevista 7, hombre, 21 años).

Hay un estado de cautela, de alerta permanente, los jóvenes tienen duda de las personas extrañas, de quienes circulan y están cercanos a ellos en las calles, semáforos, en el transporte. El impacto emocional de la violencia e inseguridad que enfrentan tiene consecuencias a su salud mental, por ahora. Las entrevistas realizadas, aunque no reflejan algún trauma físico, sí evidencian que hay miedo, estrés y ansiedad en todo momento: desde que salen de sus casas, llegan a la universidad, al momento de compartir con su familia o amigos en algún café-tín o restaurante verifican si hay personas extrañas en el lugar para retirarse, entre otros. Por ende, hay una modificación de sus prácticas sociales. Es crucial abordar la vulnerabilidad psicosocial de los jóvenes universitarios y brindarles el apoyo necesario para gestionar la inseguridad que enfrentan. Este apoyo debe incluir servicios permanentes de salud mental, asesoramiento y capacitación sobre cómo gestionar sus emociones y afrontar el estrés y ansiedad causados por la inseguridad.

Imagen o campo de representación

De las encuestas se recuperan ideas sobre lo que significa sentirse seguros e inseguros, si se sienten a salvo en las calles y de lo que pueden hacer para reducir el riesgo a la violencia e inseguridad. Estas representaciones ayudan a comprender las percepciones y experiencias de los jóvenes universitarios en relación con su seguridad. En cuanto a sentirse seguros, el 78,7 % manifestó que significa no tener miedo, sentir paz y tranquilidad, mientras que sentirse inseguro es todo lo contrario, con el 78,6 %. Respecto a si se sienten seguros en las calles, el 72,1 % dijo que no se siente a salvo, solo el 1,6 % mencionó que sí y el 26,2 % corresponde a quienes estuvieron indecisos. Este dato resalta una disparidad significativa entre la percepción de sentirse seguro y la sensación real de seguridad en las calles. La mayoría de los encuestados expresó falta de seguridad y sensación de inseguridad al transitar en espacios públicos.

Es importante señalar que estos hallazgos se alinean con estudios más amplios sobre la percepción del riesgo y la vulnerabilidad (Mendoza-Cano *et al.*, 2019). Factores como las experiencias personales, la exposición a la violencia y

la delincuencia y el contexto sociocultural pueden influir en las percepciones de seguridad e inseguridad de las personas. El alto porcentaje de encuestados que no se sienten seguros sugiere una necesidad apremiante de intervenciones y estrategias para abordar las causas subyacentes de la inseguridad y mejorar el bienestar general de los jóvenes universitarios del estado.

En relación con lo que podrían hacer los jóvenes para reducir el riesgo a la violencia, se obtuvo que las respuestas giran en torno a ser más precavidos, elaborar un plan de acción, evitar zonas peligrosas y exigir a las autoridades que hagan su trabajo en términos de política pública. Algunos testimonios fueron:

Yo diría que no estar tan noche fuera de casa, sería prudente hasta cierto punto. No frecuentar los mismos sitios y tomar diferentes rutas [...] y algo que desde mi punto de vista sería beneficioso, ya que en mi casa somos mujeres, es que nos lleven y nos traigan a todos lados para reducir los riesgos por si nos toca ver, escuchar, ser partícipe de algo, no salir tan noche de casa y no meterse en problema ni hacer una mala cara [...] si estamos manejando [no] tocar el claxon a cualquier vehículo, hacer pequeñas acciones de prevención (entrevista 1, mujer, 21 años).

[...] para empezar a mejorar sería el trato a las autoridades, que se empiecen a tomar cartas en el asunto en estas situaciones, no podemos permitir que esto se empiece a convertir en un narco Estado [...] se supone que el Gobierno y la policía [...] está para [cuidarnos] y defendernos. Entonces principalmente activar las unidades de policías y de gobierno [...] creo que a su vez debería de instruirse un plan de contingencia o unos planes de simulacros de lo que se debe de hacer, claro que tenemos los simulacros planeados de las primarias que nos dicen que, si tiran balazos al suelo y te hagas bolita, pero también deberían de plantear ideas como de qué hacer si alguien te está amenazando con un arma (entrevista 3, hombre, 20 años).

Son varias las reflexiones que surgen de lo anterior: hay una vulnerabilidad institucional por parte del Estado que se manifiesta en la ausencia de seguridad pública con más operativos policiales desplegados en las calles y planes de contingencia, según los testimonios. Para Chávez (2009), esta vulnerabilidad genera que, ante los peligros, las personas tengan que buscar refugio o “encapsularse” en sus casas porque hay un Estado frágil que no brinda respuesta y no genera confianza entre la ciudadanía. Se trata, entonces, de ser cautelosos, de permanecer ocultos ante el victimario. Los jóvenes han cambiado ciertas prácticas que revelan su vulnerabilidad social y psicosocial: evitan frecuentar los mismos sitios, no hablar con extraños, no oponerse a un posible asalto, no mirar al delincuente, es decir, evitar la interacción, los sitios comunes y ser detectado. De modo que los jóvenes pierden su libertad para circular, de defenderse, de interactuar, de llevar una vida tranquila y tener predisposición al peligro desde antes de salir de sus casas.

Aunque no hay evidencia que demuestre que las mujeres universitarias atraviesan por un doble temor (ser víctimas de delito y de ser manoseadas), uno de los testimonios sugiere que las mujeres buscarían de protección para salir a la calle: “En mi casa somos mujeres, [y una medida de prevención] es que nos lleven y nos

traigan a todos lados para reducir los riesgos” (entrevista 1, mujer, 21 años). Es un tema que, sin duda, deberá ser explorado en próximas investigaciones. Por último, respecto a lo que señala el entrevistado 3 sobre los simulacros planeados desde la básica primaria, si bien, estos ejercicios son útiles para preparar y ensayar las posibles reacciones que tendría la persona en un escenario de emergencia, estos no reflejan necesariamente el contexto bajo el cual ataca el agresor, el miedo o pánico que se pueda sentir en ese momento y que puedan llevar a la persona a tomar una decisión distinta a la planificada durante el ensayo.

Los simulacros realizados, a menudo, no se centran en escenarios de alto riesgo como un tiroteo, tal como ocurrió en 2011 entre policías federales y un miembro del crimen organizado dentro de la universidad, que dejó a dos personas heridas y la suspensión de las clases por dos horas (*El Universo*, 2011); o de amenaza, ocurrida en 2022 cuando un estudiante de bachillerato amenazó con abrir fuego dentro de las instalaciones (*El Herald de México*, 2022).

4. Conclusiones

Las representaciones sociales son un enfoque teórico-metodológico oportuno para analizar cómo los jóvenes de Colima-Villa de Álvarez, en el estado de Colima, en México, son vulnerables al contexto de inseguridad y de violencia que atraviesan. A partir de la información, la actitud y la imagen que tienen de este contexto fue posible identificar sus vulnerabilidades a escala social, institucional, educativo y psicosocial. Cada joven encuestado y entrevistado, estudiantes en la Universidad de Colima, supieron manifestar que aunque el escenario de violencia es común en sus vidas cotidianas y los ha tocado de alguna manera, cada uno posee distintas capacidades para hacerle frente a este fenómeno. Las tres dimensiones de la representación –información, actitud e imagen– dan idea del contenido y significado de las vulnerabilidades derivadas de la violencia y la inseguridad en la vida cotidiana de los jóvenes universitarios.

En el ámbito de la información, 83,6 % de los jóvenes ha presenciado y tenido contacto cercano con hechos de violencia, más que haber sido víctimas de este. El nivel de exposición es muy alto debido a los sitios que frecuentan, el sector en el que viven o el momento del día en que transitan. El 42,6 % aseguró no tener herramientas para protegerse en casos de emergencia, lo cual incrementa su vulnerabilidad y el riesgo de ser víctima. En relación con la actitud, el 86,8 % percibe un incremento del delito y se sienten inseguro. Hay una alerta de que algo puede suceder: miedo, nerviosismo y ansiedad rodean sus vidas. Ante el peligro hay quienes han modificado sus rutinas: evitan salir en horas de la noche, visitar a amigos y familiares, llevar consigo objetos de valor. Por último, desde la imagen se considera que el tema de la seguridad recae en las autoridades que poco a nada realizan para proteger a las personas. Elaborar planes de contingencia centrados en el problema o “refugiarse” son algunas de las salidas contempladas.

El autocuidado social de los jóvenes es relevante para que la probabilidad de ser víctima de inseguridad disminuya, sobre todo en el momento en que hay

ausencia de una institucionalidad que ejecute políticas de seguridad efectivas, focalizadas, que busquen mitigar los factores de riesgo. Para los jóvenes, las capacitaciones y los protocolos de acción son dos de las medidas a corto plazo que deberían fortalecerse porque brindan reglas mínimas para actuar frente al riesgo y minimizar la vulnerabilidad. Es importante que estos protocolos partan de un diagnóstico local e institucional que incluya, por demás, los factores de riesgo que inciden en la vulnerabilidad que atraviesan los jóvenes, las medidas de seguridad para casos y escenarios puntuales y manejo de crisis.

En relación con las vulnerabilidades, se concluye lo siguiente: a nivel social, los jóvenes no realizan sus actividades de manera libre y en cualquier momento del día. Hay quienes prefieren ir acompañados de familiares y amigos a algún sitio, evitan brindar información a personas que no conocen en la calle, resuelven no frecuentar sitios comunes, no estar solos en las calles hasta muy tarde, evitar llevar consigo objetos de valor. La vulnerabilidad social va a depender de las estrategias para pasar desapercibidos y no llamar la atención de la delincuencia. También se busca refugio estando en casa. La vulnerabilidad psicosocial, por su parte, se manifiesta en la susceptibilidad mental que genera la inseguridad, tales como miedo, temor, ansiedad y estrés, dependiendo del riesgo. Aunque no hay evidencia de secuelas en su salud física, los jóvenes no llevan una vida tranquila y tienen una predisposición al peligro en todo momento.

Desde la vulnerabilidad educativa se evidencia que los procesos de enseñanza que pueden contribuir a reducir el riesgo van por un camino distinto a las necesidades reales de los jóvenes. Por ejemplo, hay ausencia de capacitación y protocolos de cómo saber actuar en caso de tiroteos o graves amenazas. Es importante que estos protocolos partan de un diagnóstico que determine los factores de riesgo por los que atraviesan los jóvenes, las medidas de seguridad para cada caso y el manejo de episodios de estrés y alta tensión. Por último, la universidad es un escenario de vulnerabilidad institucional. Medidas como suspender las clases o adelantar la hora de ingreso, aunque son cortoplacistas, evitan que los estudiantes se expongan a un hecho violento, pero siguen alimentando su vulnerabilidad social. Sin duda, los desafíos institucionales son enormes, no solo como epicentros del conocimiento y la formación académica, sino, también, como escenarios de la convivencia, la paz y la seguridad.

5. Referencias bibliográficas

- Arellano A., y Cuevas, A. (2021). Voces de mujeres jóvenes rurales: covid-19, educación y empleo. *XIII Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) "Las sociedades rurales entre coyunturas y desigualdades: múltiples realidades y futuros"*. Realizado el 22, 23, 24 y 25 de junio de 2021, modalidad virtual.
- Arellano, A., Cuevas, A., Delgadillo, A., y Galindo A. (2022). *Y tú, ¿cómo vives la violencia? Percepción del riesgo por la inseguridad en el estado de Colima*. Puerta Abierta Editores.

- Arellano, A., Cuevas, A., & Robles, A. (2021). Young university students, COVID-19 and vulnerabilities diferenciales. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 57(1), pp. 2-17. <https://doi.org/10.23854/07199562.2021571.Arellano2>
- Barbachán, E., et al. (2017). Representaciones sociales de la seguridad ciudadana en estudiantes universitarios de Lima-Perú. *Opción*, 84(33), pp. 698-724. <https://n9.cl/3lv9k>
- Cancelado D. (2018). *Representaciones sociales del miedo urbano y la inseguridad urbana en la localidad de Chapinero* (Tesis de grado para optar por el título en Sociología). Universidad de Santo Tomás, Bogotá. <https://n9.cl/i23u2>
- Chávez, A. (2009). Fragmentación y regionalización. Colima: entre el desarrollo y la inseguridad. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología y VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires.
- Córdova, M. (2007). Percepción de inseguridad: una aproximación transversal. *Ciudad Segura*, 15, pp. 1-9. <https://n9.cl/tpsvf>
- Cuevas, A. (2020). Riesgo volcánico y vulnerabilidad social: un acercamiento a las representaciones sociales en La Becerrera, Colima. En A. Arellano y A. Pérez (coords.), *Las representaciones sociales en el estudio de la lengua, la cultura y la sociedad*. Universidad de Colima.
- _____ (2005). *Dinámicas de interfaces entre diversos actores sociales: reubicación de una población campesina por un posible riesgo volcánico* (Tesis doctoral en Ciencias Sociales). El Colegio de Michoacán.
- Cuevas, A., y Arellano, A. (2022). Representación social de la violencia en Colima en jóvenes universitarios. En B. Nuño (coord.), *Salud, violencia, drogas y narcotráfico; una observación desde el Occidente* (pp. 237-251). Universidad de Guadalajara.
- Data México (2022). Universidad de Colima. Gobierno de México. <https://n9.cl/pv7jp>.
- Díaz, C., y Pinto, M. (2017). Vulnerabilidad educativa: un estudio desde el paradigma socio crítico. *Praxis Educativa*, 21(1), pp. 46-54. <https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2017-210105>.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós.
- El Heraldo de México* (30 de noviembre de 2022). Estudiante de bachillerato amenaza con realizar un tiroteo en Colima. Por Martha de La Torre. <https://n9.cl/tlbg>.
- El Universo* (2011, septiembre 13). Tiroteo entre policías dentro de universidad mexicana deja dos heridos. *El Universo*. <https://n9.cl/85dtd>.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, Instituto Mexicano de la Juventud y Consejo Nacional de Población. (2021). *Situación de las personas adolescentes y jóvenes de Colima*. <https://n9.cl/8oqkj>.
- Fuentes, C., y Peña, S. (2016). Introducción. En C. Fuentes (ed.), *Las fronteras de México: nodos del sistema global de las drogas prohibidas* (pp. 13-34). El Colegio de la Frontera Norte, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e IDRC-CRDI.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Fontamara.
- Haidar, J. (1998). El análisis del discurso. En J. Galindo (coord.), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pp. 117-164). Addison Wesley Longman & Longman.

- InSight Crime (15 de enero de 2023). *InSight en cifras: epicentros de los homicidios en América Latina*. Por Christopher Newton, Chris Dalby y Peter Appleby. <https://n9.cl/fy5wk>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2023). *Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2022/2023*. Inegi. <https://n9.cl/2hutup>.
- _____. (2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Segundo trimestre del año. Principales resultados*. Inegi. <https://n9.cl/6w6bp>.
- _____. (2022a). *Estados Unidos Mexicanos*. Inegi. <https://n9.cl/ek6n>.
- Instituto para la Economía y la Paz (2023). *Índice de Paz, México 2023*. Identificación y medición de los factores que impulsan la paz. <https://n9.cl/gsiei>
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (ed.), *Psicología Social II. Pensamiento y vida social, psicología y problemas sociales* (pp. 494-505). Paidós.
- Jasso, C. (2013). Percepción de inseguridad en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 15, pp. 13-29. [https://doi.org/10.1016/S1870-7300\(13\)72319-6](https://doi.org/10.1016/S1870-7300(13)72319-6).
- Lantia Intelligence (2019-2020). Mapa criminal. México, 2019-2020. Resumen Ejecutivo. Lantia Intelligence. <https://n9.cl/8ryis>
- López, E. (2009). Risk perception and coping strategies for risk from Popocatepetl Volcano, Mexico. *Geofísica Internacional*, 48(1), pp. 133-147. <https://n9.cl/qmgji>.
- Manrique, I. (2019). *Vulnerabilidad y susceptibilidad ante inundaciones en la ciudad de Acapulco de Juárez, Guerrero, 2000 y 2010* (Tesis de la maestría en Análisis Espacial y Geoinformática). Universidad Autónoma del Estado de México, Ciudad de México. <https://n9.cl/jlwaer>.
- Manzano, N. (2008). Jóvenes en contexto de vulnerabilidad y la necesidad de una escuela comprensiva. *Docencia*, 35(7), pp. 50-57. <https://n9.cl/8bdn4>.
- Maya, J. (2012). *Representaciones sociales en torno a la participación ciudadana. Caso: manual de convivencia y cultura ciudadana para el municipio de Candelaria: "diálogos por la convivencia y la construcción de un pacto social"* (Tesis de licenciatura). Psicología de la Universidad del Valle. <https://n9.cl/kqznu>.
- Mendoza, O., et al. (2019). Resiliencia al riesgo de desastres en Colima-Villa de Álvarez, México: Aplicación del índice de resiliencia a eventos de inundaciones repentinas. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 16(12). <https://doi.org/10.3390/ijerph16122128>.
- Molina, V., Reyes, H., y Larrañaga, M. (2015). La representación social de la inseguridad en jóvenes universitarios ecuatorianos: el caso Ambato. *Pensando Psicología*, 11(18), pp. 85-95. <https://doi.org/10.16925/pe.v11i18.1221>.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Huemul/Presses Universitaires de France.
- Osorio, M., y Baltazar, D. (2022). *Atlas de México, homicidios 2021*. México Unido Contra la Delincuencia.
- Robles, A. (2014). Miedo en las calles: principal emoción de la inseguridad pública delictiva. Un estudio criminológico y de género. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 34, pp. 81-100. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v8n34/v8n34a6.pdf>
- Salkind, N. J. (1998). *Métodos de Investigación*. Ed. Prentice Hall.

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). *Delitos por cada 100 mil habitantes. Estatal 2015-2023*. Gobierno de México. <https://n9.cl/47nx3>.
- Universidad de Colima, (2023). Numeralia: matrícula escolar oficializada del semestre agosto 2022-enero 2023. <https://portal.ucol.mx/dges/numeralia.htm>.
- Viand, J., y Briones, F. (comps.) (2015). *Riesgos al sur. Diversidad de riesgos de desastre en Argentina*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Imago Mundi.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Tercer Mundo Editores.
- Zapa, K. L., Navarro, O., y Rendón, A. (2017). Modelo de análisis de la vulnerabilidad psicosocial en la gestión del riesgo de desastres. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 11(2), pp. 91-110. <https://n9.cl/qf8ib>.
- Žižek, S. (2017). *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales*. Paidós

Noción de Estado fallido: consecuencias jurídicas desde el derecho internacional y constitucional ecuatoriano, 2019-2022

*Notion of Failed State: Legal Consequences from
International and Ecuatorian Constitutional Law,
2019-2022*

Efrén Ernesto Guerrero Salgado

Docente en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia
Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: EEGUERRERO@puce.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4636-0362>

Nicolás Merizalde Rodríguez

Abogado por la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia
Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: nicomerizalde1999@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-0267-6563>

Recibido: 7-febrero-2023. Aceptado: 17-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Este artículo explora las consecuencias jurídicas de la aplicación del concepto de Estado fallido, desde el derecho internacional y la jurisprudencia ecuatoriana. Se busca conocer si las protestas sociales, el aumento de la violencia criminal, la inseguridad ciudadana y la vulneración de los derechos humanos ocurridos en Ecuador entre 2019 y 2022 son un síntoma de esta fractura, es decir, de un Estado fallido. Se acude a las resoluciones del sistema de Naciones Unidas, del sistema regional de protección de los derechos humanos y sentencias de la Corte Constitucional (CC). Los documentos de la CC expondrían si dicho órgano de control adoptó medidas excepcionales de seguridad de manera

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 141-159.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.342



desproporcionada o si promovió una institucionalidad sólida al amparo de los derechos humanos. Los autores sugieren que distintos elementos apuntan a una crisis en varios frentes, no obstante, no existe un Estado fallido en Ecuador. Por último, recomiendan el uso responsable y crítico de este concepto, ya que de ello depende una mayor capacidad de análisis en futuras investigaciones.

Palabras clave: Estado fallido, derecho internacional público, derecho constitucional, Corte Constitucional de Ecuador, protestas sociales.

Abstract

This article explores the legal consequences of the application of the ‘failed state’ concept, from the perspective of international law and Ecuadorian jurisprudence. It seeks to determine whether the social protests, the increase in criminal violence, citizen insecurity and the violation of human rights that occurred in Ecuador between 2019 and 2022 are a symptom of this fracture, that is, of a failed state. The resolutions of the United Nations system, the regional system for the protection of human rights and rulings of the Constitutional Court (CC) are referred to. The CC documents would expose whether the CC adopted exceptional security measures in a disproportionate manner or whether it promoted a solid institutionality for the protection of human rights. The authors suggest that different elements point to a crisis on several fronts, yet it does not amount to a failed state. Finally, they recommend the responsible and critical use of this concept, as greater analytical capacity in future research depends on it.

Keywords: Failed state, public international law, constitutional law, Constitutional Court of Ecuador, social protests.

1. Introducción

Concluir que una nación ha fracasado en su propósito y se ha constituido en el fondo y en la forma como un Estado fallido no es una afirmación sencilla. La gestión de la gobernanza en sociedades contemporáneas implica una serie de acuerdos decisionales (Vásquez, 2014) que, manifestados desde el derecho positivo (Merkle, 2013), buscan generar una mayor efectividad dentro del Estado social de derecho y proteger los derechos ciudadanos (Vzoka & Richmomd, 2016). En el momento en que estas estructuras de supervivencia son amenazadas o se rompen, los efectos son inmediatos y se manifiestan en: 1) actividades de gobernanza lideradas por movimientos separatistas, influencia de los actores del veto del Gobierno y fragmentación del movimiento democrático (Florea, 2016) que hacen imposible la gobernanza democrática (Arzate, 2019); 2) persistencia de actores no estatales o grupos irregulares que generan un oligopolio de la violencia (Caery & Mitchell, 2017); y 3) la reacción del sistema internacional que busca evitar un “efecto de la securitización” con intervenciones de desarrollo, seguridad y humanitarias que eviten nuevos escenarios de dicha violencia (Clausen & Albrecht, 2022).

El concepto de Estado fallido ha sido utilizado desde inicios del siglo ^{XXI} para dar cuenta de aquellos países que presentan fracturas en todo su sistema y estructura: es el caso de Somalia (Rebollo, 2018) y México (Miranda, 2014). De las experiencias de estos dos países se puede sustraer que hay elementos comunes en un Estado fallido: 1) ruptura sistémica de las condiciones mínimas de vida para la población, en especial, de personas más vulnerables; 2) amenaza o violación de los derechos humanos y de la continuidad del Estado de derecho; y 3) precariedad o inexistencia de servicios estatales en los que las instituciones del Estado son corrompibles y represivas.

La idea de Estado fallido ha sido retomada para analizar elementos puntuales como la fractura política de Venezuela (Naím y Toro, 2019), la violencia estructural y social en México (Macas y Sarabia, 2014; Cisneros, 2023), la inestabilidad política en Argentina (Escudé, 2006) o la debilidad institucional de Perú (Huanca-Arohuana, 2023). Pareciera, entonces, que América Latina se desenvuelve en un escenario de convulsión social, inestabilidades y violencias producto del “cambio de época” y la creciente desigualdad global (Kjaerum, 2021).

El desacoplamiento de América Latina, en definitiva, puede ahondar en su desatención estratégica, aunque también puede verse como una oportunidad en un momento de interregno, caracterizado por la crisis de globalización y el debilitamiento de las estructuras hegemónicas en un sistema internacional en transición. Con ello no solo se puede revertir la militarización que ha ido ganando terreno en los últimos años en América Latina, sino emprender paradigmas de seguridad renovados que sitúen la protección de la vida en el centro, y prioricen los riesgos y amenazas que operan en el día a día de su ciudadanía (Verdes-Montenegro, 2022, p. 128).

Bajo este contexto se busca examinar las consecuencias que genera, desde el derecho internacional público y la jurisprudencia ecuatoriana, la aplicación del concepto de Estado fallido. De manera concreta, se examina cómo el aumento de las violencias, la desafección democrática y el deterioro de las condiciones de vida (Mohameed y Nahi, 2023) en Ecuador, junto a las protestas sociales de 2019 y 2022, han dado lugar a discusiones sobre el colapso o fracaso de la gobernanza del país. Más allá de definir el concepto,¹ se recolectan estándares internacionales respecto al tema, se compara con la legislación ecuatoriana y se precisa si dicha definición es aplicable o no a la realidad nacional.

Se propone por hipótesis que la normalización de las condiciones estructurales de daño del sistema público genera una “excepcionalidad permanente” del aparato constitucional que opera mediante la interpretación constitucional y, en consecuencia, se aplica una serie de normas que aumentan el poder duro

¹ Para efectos de este texto, se usa la definición más básica de Estado fallido, que es entendida como la condición de “colapso estatal”. Por ejemplo, se trata de un Estado que ya no puede realizar sus funciones básicas de seguridad y desarrollo, que no tiene un control efectivo sobre su territorio y fronteras y que está compuesto por instituciones débiles y defectuosas: “Los Estados-nación fracasan porque están convulsionados por la violencia interna y ya no pueden entregar bienes políticos positivos a sus habitantes. Sus gobiernos pierden legitimidad, y la naturaleza misma del Estado-nación en particular se vuelve ilegítima a los ojos y en los corazones de una creciente pluralidad de sus ciudadanos” (Rotberg, 2023, p. 1).

del Estado de forma no controlada de manera democrática. En Ecuador hay varios factores que apuntan a un daño del sistema: en primer lugar, en octubre de 2019 y junio de 2022 ocurrieron dos paros nacionales que menoscabaron la democracia, generaron un grave daño en la capacidad institucional para resolver conflictos, fragmentaron las relaciones Estado y ciudadanía, con aumento de la desconfianza democrática. Haro (2022) plantea, de forma adicional, que en las protestas de junio de 2022 hubo un intento por destituir al presidente, que las funciones del Estado se enfrentaron (Ejecutiva contra Legislativa) y pérdida de control del Estado sobre las personas y los territorios.

En segundo lugar, hay un asunto de delimitación: el principio y fin de lo denominado como Estado fallido es imprecisa y sujeta a una discusión inconclusa, empapada de visiones puristas, ideológicas, antitécnicas y de escasa rigurosidad metodológica. Sin embargo, pese a las diferencias que esta denominación suscita, la designación existe. La comunidad académica no ha logrado consensuar sus límites, pero tampoco ha negado la existencia de una crisis del sistema democrático, del contrato social, del Estado de bienestar (Haro, 2022). Esta situación conlleva a la discusión sobre la concepción de Estado, de su capacidad de respuesta y eficacia frente a hechos violentos (Guarderas, 2022).

En términos metodológicos y generales, este artículo hace uso de las resoluciones del sistema de Naciones Unidas y del sistema regional de protección de derechos humanos, con el fin de realizar un acercamiento a las características de un Estado fallido. De modo concreto, también se seleccionaron seis sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador relacionadas con el control constitucional durante los decretos de Estados de excepción. Estos dictámenes son vitales para determinar si los decretos ejecutivos que buscaban garantizar la seguridad y estabilidad del país fueron protectores de derechos y promovían una institucionalidad sólida o si, por el contrario, legitimaban la securitización del Estado.

Este artículo se estructura en cuatro partes: en la primera se realiza una aproximación al concepto de Estado fallido desde el derecho internacional público, con el fin de determinar las consecuencias que tiene la aplicación de este concepto en los Estados. En segundo lugar, se analiza el concepto a la luz del derecho constitucional ecuatoriano y, luego, se demuestra la respuesta estatal frente a las amenazas que afectan la estabilidad institucional y convivencia pacífica del país. A renglón seguido, se realizó una comparación entre estándares internacionales y nacionales del concepto, aplicados a los dictámenes de la CC. Por último, se encuentran las conclusiones, centradas en la complejidad de la crisis como una herramienta que ayudaría a prevenir escenarios futuros de afectación.

2. Estado fallido desde el derecho internacional público

El acercamiento más general y aceptado conduce a la existencia de un Estado cuyo poder se ha vaciado hasta incapacitar al aparato público para generar bienestar y control (Bartolomé, 2004). Bienestar y control son los fines últimos de cualquier cuerpo social cohesionado, pero, dentro de esa visión, hay espacio para

la discusión. La principal razón que ha dificultado el consenso académico en torno al concepto de Estado fallido radica en los múltiples factores a los que responde, empezando por el calificativo de “fallido”, cuya connotación resulta vaga. Tal discusión es significativa, no solo porque supone que frente a un Estado fallido hay un Estado exitoso, sino, también, por las analogías mismas. Mientras los Estados exitosos están representados como lo saludable y vigoroso, los Estados fallidos, por su parte, son retratados como enfermos y decrépidos: la doctrina es clara al decir que “no son simplemente diferentes, son anormales en el sentido peyorativo” (Hill, 2005, p. 148).

La ineficiencia del control público no puede tener una respuesta unívoca y eso dificulta el cerco sobre el concepto. Desde la década de 1990, cuando el término empezó a tener una particular relevancia luego del fin de la Guerra Fría, no se ha podido (ni es deseable) dejar de leer el diagnóstico de un Estado fallido sin tomar en cuenta el peso geopolítico:

Los [E]stados fallidos son jurisdicciones descentradas donde “las cosas se desmoronan”, alejándose de los circuitos legales organizados del comercio mundial donde deben subsistir sin liderazgo, sin orden, sin gobierno mismo. Por supuesto, estos atributos no son poco característicos de decenas de [E]stados de todo el mundo. Muchos de ellos, sin embargo, parecen contener sus conflictos civiles o estabilizar sus flujos de refugiados lo suficientemente bien como para evitar la intervención internacional (Luke & Ó Tuathail, 1997, p. 716).

Esta visión crítica del término tiene asidero en la imposición teórica y práctica que los países más desarrollados tienen respecto de los débiles. Sin embargo, esta precaución resulta reduccionista, desplaza el punto de análisis por fuera del modelo estatal en cuestión, deja de lado la evaluación *ad intra* de la eficacia del Estado. En lugar de resolver el dilema conceptual, lo relega, puesto que se ve a los Estados fallidos como una amenaza para los países vecinos (más que interna), es decir, lo fallido puede rebasar las fronteras (Haro, 2022).

Desde el derecho internacional, esta situación no ha sido analizada de forma preferente ni se ha establecido en el marco del *hard law* de las fuentes del derecho internacional. Esto es un detalle importante, ya que una de las características principales del Estado como sujeto de derecho es su estatidad (*statehood*), es decir, su capacidad para actuar con autoridad en todo el territorio nacional, lo que comprende la suficiencia para desempeñar todas las funciones, lo que incluye el mantenimiento del orden, la seguridad interna y la ejecución de los compromisos externos (Quoch, Daillier & Alain, 2009).

Esto es significativo, ya que un ente en el derecho internacional, al declararse “fallido”, se entiende incapaz del control territorial, es decir, de su soberanía. En ese sentido, la doctrina internacional asume que la calidad de Estado pleno es una condición previa para la adquisición de un derecho legal que solo se exige en el momento en que se reivindica este derecho o debe probarse (Raic, 2022). El Estado fallido sería una situación previa a la “extinción” de un Estado. Aunque

se trata de una circunstancia poco analizada en la doctrina, deviene en dos escenarios posibles: 1) desaparición física y total de los dos primeros elementos de la condición de Estado, que son su población y el territorio; y 2) la desaparición de un gobierno, que es un escenario diferente y jurídicamente más complejo (Moscoso, 2011) que sobreviene a la ausencia de *todo* gobierno o a la pérdida de competencia en el cumplimiento de sus funciones básicas en cuanto a orden público (Piernas, 2010).

Lo anterior sucede, según el tratadista Crawford (2006), en el momento en que se da fusión entre dos Estados, una disolución voluntaria o, en casos más extremos, una disolución involuntaria. Ahora, ¿cuáles son los elementos que rigen esa “involuntariedad”? Dentro de la experiencia histórica internacional se cuenta con una serie de situaciones *de facto* y *de iure* que rigen el asunto, estas son:

- La amenaza a la paz: en la Resolución 794 del 3 de diciembre de 1992, relativa a Somalia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sostuvo que “la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto” era por sí sola suficiente para constituirse en una amenaza para la paz en el sentido del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante, la Carta).
- Ruptura masiva de derechos humanos: en la Resolución 688 del 5 de abril de 1991, relativa a Irak, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al referirse a los efectos transfronterizos de los abusos internos, sostuvo que las violaciones de los derechos humanos cometidas por un Estado contra sus propios ciudadanos constituyen una amenaza para la paz.
- Uso de fuerzas de intervención: en virtud del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en los casos de Bosnia y Herzegovina, Ruanda y Haití, autorizó a los Estados y a las unidades desplegadas de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II a lograr sus objetivos, de ser necesario, mediante el uso de la fuerza. En estos casos, el Consejo de Seguridad empleó medidas de imposición de la paz en lugar de sanciones que el texto de la Carta le faculta para aplicar.
- La disolución en caso de conflicto armado: fue resuelto por el Consejo de Seguridad en 1992 sobre la continuidad de la República de Yugoslavia:

El Estado anteriormente conocido como la República Federativa Socialista de Yugoslavia ha dejado de existir [...] [El Consejo de Seguridad] [c]onsidera que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede continuar automáticamente como Miembro de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia en las Naciones Unidas; y, por consiguiente, recomienda a la Asamblea General que decida que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) solicite su admisión como Miembro de las Naciones Unidas y que no participe en la labor de la Asamblea General [...] (Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 1992, p. 1).

Ahora, se colige que un Estado fallido solo sería declarado como tal en el momento en que pierda alguna de las condiciones de Estado dentro del derecho internacional o cuando esta condición se encuentre probada o declarada. Esta

prueba o declaración debería ser demostrada bajo dos condiciones que desafían la soberanía tradicional del Estado-nación: la interdependencia económica y el reconocimiento universal de los derechos humanos (Khan, 1992). Entonces, hay que analizar las consecuencias de la aplicación normativa a partir de los siguientes elementos:

- Norma aplicable: en situaciones de crisis, inestabilidad o violencia debería aplicarse el derecho internacional de los conflictos armados o el derecho internacional de los derechos humanos, dependiendo el caso. La *international police action* consiste en operaciones de aplicación de la ley dirigidas por la comunidad internacional contra aquellos “Estados al margen de la ley” (Sassoli, Bouvier & Quintin, 1999).
- Responsabilidad estatal: se debe probar la existencia de un Estado que no cuente con las capacidades para operar de forma efectiva y, por ende, no es responsable respecto al derecho internacional sobre sus actos (Bernhardt *et al.*, 1987). Sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional ha indicado que:

Un acto del Estado debe implicar alguna acción u omisión de un ser humano o grupo. La Corte Internacional de Justicia indica que “Los Estados sólo pueden actuar por y a través de sus agentes y representantes”. La cuestión es qué personas deben considerarse que actúan en nombre del Estado, es decir, qué constituye un “hecho del Estado” a efectos de la responsabilidad del Estado (International Court of Justice, 2017-2023).

- Responsabilidad personal: este caso es más claro en términos de jurisdicción universal. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018, p. 81), con el caso Herzog y otros contra Brasil, realizó una aproximación fuertemente mesurada:

La perpetración de crímenes de lesa humanidad [...] la comunidad de Estados está facultada a aplicar la jurisdicción universal, de modo que se haga efectiva la prohibición absoluta de esos delitos, establecida por el derecho internacional. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte también reconoce que, en el actual estado de desarrollo del derecho internacional, el uso de la jurisdicción universal es un criterio de razonabilidad procesal y político-criminal, y no una ordenación jerárquica, pues se debe favorecer la jurisdicción territorial de la comisión del delito.

En resumen, el derecho internacional no ofrece una definición clara de Estado fallido, lo que demuestra que el concepto sigue siendo limitado, incluso, dentro de la doctrina. Los Estados pueden ser fallidos o no dependiendo de factores como su institucionalidad, de las debilidades presentes, si cumplen o no con sus responsabilidades. En el sistema de Naciones Unidas y sus resoluciones hay una tendencia a adoptar este concepto en contextos particulares, pero sin una directriz concreta. Las particularidades de cada país complican consensuar en una definición desde el derecho internacional, por eso, en la siguiente sección se indagará por las particularidades del Estado ecuatoriano para, así, determinar si estamos frente a un Estado fallido o no.

3. Estado fallido y jurisprudencia ecuatoriana

El aumento de la violencia intrafamiliar, de género² y civil/criminal, una crisis económica y dos estallidos sociales de amplia repercusión nacional (octubre de 2019 y junio de 2022) han sido el escenario perfecto para una licuefacción de la institucionalidad y pérdida de control sobre la población y los territorios que llevó al Estado a securitizar el conflicto, “[...] con una arremetida incomparable por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas” (Ulloa y Baquero, 2022, p. 29). Estos elementos son el reflejo de un desgaste de la democracia, en la ciudadanía hay una desconfianza por el panorama político, la gestión y credibilidad de los gobiernos de turno, porcentajes que se acrecentaron luego de ambas protestas.

A mayo de 2019, el 73,6 % de ecuatorianos consideraba que el país iba por mal camino, en octubre el porcentaje fue del 84,4 y a mayo de 2020 del 91,0. La desaprobación a la gestión del presidente también se incrementó, pasó de 66,2 en mayo de 2019, a 84,4 en octubre y 91,0 % en mayo de 2020 (Cedatos, 2020). En relación con las protestas de 2022, “la calificación de la ciudadanía al Gobierno de Guillermo Lasso cayó en al menos 30 puntos porcentuales después de agosto de 2021 y presentó los puntajes más bajos durante y luego de las protestas de junio de 2022” (Chiliquinga-Amaya, 2023, p. 29). A este escenario de protestas y pérdida de confianza en la institucionalidad y el Gobierno se le sumó el aumento de la delincuencia, el crimen organizado y la crisis penitenciaria, que en 2021 dejó a 316 personas privadas de la libertad fallecidas con armas de fuego y armas blancas, amputación de cabezas, extremidades y cuerpos incinerados (CIDH, 2022). Para la CIDH (*Ibid.*), esto obedece a una falta de control estatal y a la presencia de un “autogobierno” liderado por las bandas criminales que operan al interior de los centros penitenciarios.

La literatura para el caso latinoamericano propone que a un Estado se lo considera fallido en el momento en que: 1) se produce pérdida del control sobre el territorio y se manifiesta una disputa por el monopolio de la violencia, que ya no recae en el Estado propiamente (hay incapacidad de este último por retomar dichos elementos); 2) existe una disputa en la gobernanza entre las autoridades legitimadas por el voto popular y aquellas no estatales, ilegales y clandestinas; y 3) hay violación de los derechos ciudadanos. Estos elementos estuvieron presentes durante las protestas de junio de 2022 cuando la manifestación social y las comunidades indígenas se tomaron la ciudad de Quito (centro del poder político), algunas provincias cercanas (Chimborazo, Imbabura, Santo Domingo, entre otras), vías de acceso y espacios públicos durante 18 días, desencadenando enfrentamientos entre manifestantes y la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, lo que dejó 251 eventos de alteración pública, bienes destruidos, 238 y 106 policías y militares heridos, de manera respectiva; 355 manifestantes heridos y 6 fallecidos.

2 Del 1 de enero hasta el 15 de noviembre de 2022 se registraron en Ecuador 272 muertes violentas por razones de género, de las cuales 107 son femicidios/feminicidios íntimo, familiar, sexual o de otra índole, 8 transfeminicidios y 157 feminicidios por delincuencia organizada (Fundación Aldea, 2022). De acuerdo con las estadísticas, el país cerrará el 2023 con una tasa de 40 homicidios por 100 000, situándose como el más violento de la región (*El País*, 2023).

Se reportaron 77 casos de vulneración de derechos, en especial, de personas detenidas durante las movilizaciones sin el debido proceso (*El Comercio*, 2022).

La literatura no establece cuáles son las condiciones para que se dé un Estado fallido: si se necesitan de los tres presupuestos anteriores o si sólo se requiere de una de las condiciones. Mancero y Múnera (2018) hacen un repaso del concepto desde la geopolítica crítica y destacan los siguientes elementos que pueden estar relacionados con la situación que atravesó Ecuador entre 2019 y 2022:

- Hay rompimiento del orden legal-constitucional y el Estado ha perdido el monopolio de las armas: en Ecuador no se puede hablar aún de un rompimiento del orden legal y constitucional, al menos, no de un rompimiento sostenido, abierto e irreparable, pese a que algunos autores hablan de la “lucha para salir de la condición de Estado fallido” (Marcella, 2008) y “un alto peligro de que Ecuador se convierta en un Estado fallido” (Haro, 2022). En múltiples ocasiones, el orden constitucional ha sido amenazado: la independencia de los poderes públicos (en especial, entre el Ejecutivo y el Legislativo) se ha visto comprometida, sobre todo, ante la falta de alicientes y bloqueos entre las funciones del Estado (Basabe-Serrano & Huertas-Hernández, 2021), logrando que el orden constitucional caiga en jaque.
- En cuanto a monopolio de las armas, hay zonas del país en las que esta competencia ha sido rebasada por la capacidad de grupos del crimen organizado, quienes, aprovechando la corrupción, desvían las armas hacia las pandillas y los narcotraficantes (InSight Crime, 2023). Atentados con armas fuego y explosivos, carros bomba y el incremento de la violencia por asesinatos en 2020-2021 son el flagelo permanente en ciudades como Guayaquil y Esmeraldas, así como en los cantones de Durán y Samborondón (International Crisis Group [ICG], 2022).
- Por su parte, algunas personas privadas de la libertad se han tomado los centros penitenciarios del país con armas de fuego y violencia extrema, “[...] en un marco más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de las cárceles” (CIDH, 2022, p. 10). La ausencia de institucionalidad, de una política criminal, junto con recortes al gasto son algunos de los detonantes de esta crisis carcelaria que tiene por epicentro el Centro de Privación de la Libertad Guayas 1, con 257 de las 316 personas fallecidas en el 2021 (*Ibid.*). “Los grupos criminales han gastado \$1 millón de dólares para ingresar armas a las cárceles y han sobornado a policías para comprar armas” (ICG, 2022, párr. 21).
- El control del territorio, de las cárceles y armas por parte de estos grupos criminales no es extensible al resto del país, aunque impacta a diversos sectores de la sociedad con el lavado de activos, la minería ilegal y la demanda del consumo de drogas. El Estado no ha logrado romper con las cadenas de valor del narcotráfico, provocando que la rivalidad y competencia de agrupaciones relacionadas al narco recaiga en manos de “[...] organizaciones criminales locales que establecen reglas de juego, realizan maniobras extorsivas u homicidios selectivos en corredores estratégicos de la producción, el tráfico y el expendio de droga” (Rivera y Bravo, 2020, p. 21), que generan un *statu quo* en directa confrontación con el Estado (López, 2019, p. 285).

- La consecuencia más nefasta de dicho Estado de cosas es el haber minado el activo más importante del sistema democrático: la confianza ciudadana. La noción de una impunidad consolidada y fortalecida se ha instaurado en casi todas las esferas de la sociedad ecuatoriana. Lo expuesto revela que previo al advenimiento del Estado fallido existe la noción general de que *el Estado ha fallado*, provocando desconfianza hacia la democracia y el ejercicio del Gobierno (Moscoso *et al.*, 2022). Diferentes estudios han demostrado que el índice de desafección política ha pasado del 33,0 a principios de 2010 al 49,73 % en 2021 (Abad y Trak, 2010; Corporación Latinobarómetro, 2021).
- Incapacidad de respuesta a las necesidades de la población: este elemento se encuentra condicionado por el éxito del manejo económico de un Estado para garantizar en su territorio las condiciones mínimas para el desarrollo de los ciudadanos. En Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 no ha tenido suficientes avances en materia de empleo o educación (Grupo FARO, 2022), lo que ha resultado en un acuerdo de corto plazo que impide cambios estructurales y que puede ser desmontado por falta de institucionalidad (Mideros y Fernández, 2022).
- El sistema económico del país atraviesa una crisis o “deconstrucción” que parte de la discontinuidad de las políticas (o políticas sustitutivas) en los Gobiernos de Moreno y Lasso, además de la falta de consensos entre actores. Los efectos de la pandemia y la invasión rusa a Ucrania pernoctan en este escenario. Aun así, uno de los pocos elementos de la conciliación colectiva en esta sociedad es el mantenimiento de la dolarización, por su capacidad de detener la devaluación nominal y sus efectos en la lentitud inflacionaria (Londoño-Espinosa *et al.*, 2022).
- Por lo demás, ha crecido la incertidumbre y la falta de consenso en el país. La primera se evidencia en la calamitosa situación de la seguridad social que hace incierto el plan de retiro de los ecuatorianos más jóvenes (Organización Internacional del Trabajo, 2020) y la segunda, *a priori*, en las revueltas sociales de 2019 y 2022, cuyo punto de partida fue la decisión de retirar el subsidio a los combustibles que dejó en evidencia la dificultad para llegar a acuerdos y cumplirlos. Además, según las estimaciones del Banco Central del Ecuador, los dos paros dejaron, en su conjunto, 1821 millones de dólares en pérdidas (Ulloa y Baquero, 2022).
- Institucionalidad inconsistente, irreconocible e incapaz de representación tanto *ad intra* como *ad extra*: desde la representatividad y eficacia externa el país opera con cierta solvencia. Es reconocido por otros Estados y promueve acuerdos. *Ad intra* varía, ya que la principal crisis es de tipo institucional. La mencionada falta de independencia de poderes, la crisis de gobernabilidad, entre otros, no solo desalienta la eficacia del Estado, sino que ha menguado su representatividad a niveles extremos. Como causa y resultado de dicho estado de cosas, la corrupción se ha adherido al funcionamiento institucional.

4. Consecuencias constitucionales: comparativa de estándares

Antes que una definición concreta, se han delimitado los elementos y las circunstancias de la que parte la concepción de Estado fallido. En suma, hay un Estado fallido en el momento en que este pierde su capacidad de actuar en el territorio, una pérdida que es (in)voluntaria y tiene graves consecuencias en el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Hay mecanismos legales para la gestión del Estado

fallido en Ecuador, aunque se desconoce si el sistema está preparado y puede ofrecer una respuesta en el marco del derecho y las garantías. Esto es importante, ya que el poder duro del Estado es vital en la gestión de la estabilidad nacional y porque el sistema constitucional “[...] está conectad[o] con el efecto expansivo de las normas constitucionales, cuyo contenido material y axiológico se irradia, con fuerza normativa, por todo el sistema jurídico” (Barroso, 2007, p. 30).

La jurisprudencia ecuatoriana no prevé un acercamiento a la idea de Estado fallido, se trata de una discusión teórica, contemporánea, sin unas categorías y metodología definida. Pero, tal vez no exista una cuestión más esencial en un Estado de bienestar que enfrentarse a una emergencia, a un *shock* sistémico que tiene el potencial de socavar la democracia en un escenario en el que las amenazas suelen ser multisectoriales y no corresponden a un solo sentido (Halmai, 2022). De hecho, se afirma que la humanidad está frente a un “constitucionalismo transicional” que se enfrenta a los retos pospandemia y a la construcción de una nueva norma que busca dar respuesta a las crisis múltiples y superpuestas como la financiera, migración, el crimen organizado, la seguridad, entre otras (Belov, 2022). Esto implica una transición ya que:

- Los reglamentos y medidas de fusión también han otorgado poderes ampliados al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, han reducido de forma drástica las libertades de las personas (International Idea, 2022).
- Hay una crisis aguda como resultado de una concentración y superposición de las diversas tendencias –estado de emergencia, ejecutivismo, iliberalismo– (Blokker, 2021).
- En nombre de la seguridad, la reconfiguración de derechos y libertades afectarían algunos principios básicos o fundamentos “comunes” del constitucionalismo contemporáneo; separación horizontal de poderes, incluido el principio de legalidad; separación vertical de poderes, que implica seguridad jurídica; y la previsibilidad constitucional en el corazón del Estado de derecho (Vedaschi & Graziani, 2023).

Ecuador ha sido catalogado desde ciertos sectores de la opinión pública y de medios de comunicación como un Estado fallido, en tanto que algunos otros se cuestionan tal idea. En todo caso, es una consideración que llama a la reflexión, ya que la ambigüedad del término hace que no exista una respuesta del *deber ser institucional*. Al momento, elementos de un Estado fallido se advierten desde distintos ángulos, el primero y más notorio son los resultados de encuestas ciudadanas en las que la mayoría de las veces cunde el pesimismo. El país se cuestiona en el momento en que se difunde que “solo un ecuatoriano de diez piensa que las cosas van bien en el país. El 90 % piensa lo contrario” (*Radio La Calle*, 2022, primer párrafo). Estos datos son el reflejo de las circunstancias que rodean y vive cada persona con respecto a la política, las instituciones y el sistema de gobernanza (Bettarelli, Close & van Haute, 2022). Para Pachano (2023, p. 170): “Es usual que en las encuestas las personas respondan positivamente porque lo que evalúan no es la democracia en sí, sino el entorno en el que se desenvuelven; por ejemplo, la situación económica o condiciones que resultan del ejercicio político”.

En segundo lugar, existe una percepción de la desinstitucionalización del Estado con estructuras de gobernanza corroídas y decadencia dentro de su contexto. Esto se centra en la (in)capacidad del Estado, presupuesto y corrupción, gobiernos seccionales cuestionados, con silogismo político y económico, neopopulismo, macro y microeconomía, régimen tributario y centralismo. Elementos que generan un efecto en cascada de crisis combinadas que afectan la estructura fundacional del sistema político (Burneo, 2022). En este sentido, hay que pensar en el alcance de las respuestas que tiene la máxima decisoria constitucional. La CC, como órgano responsable de la interpretación obligatoria de la constitución, actúa con base a las necesidades de una movilidad entendida en el *aggiornamento*, que es la posibilidad de hacer uso de las sentencias como mecanismo de actualización del sistema constitucional (Rhenals, 2013). Esto implica la toma de posición y decisiones sobre las posibilidades del ordenamiento:

[...] los desafíos radican fundamentalmente en la necesidad de adoptar sacrificios individuales y colectivos que sólo pueden abordarse a través de instituciones políticas, es decir, de la adopción de decisiones colectivas que afectan a todos quienes componen determinadas comunidades. Por ello, si la constitución es la principal forma de adoptar compromisos que nos constituyen como comunidades, de definir los compromisos que nos vinculan y de adoptar una determinada ordenación institucional en tal sentido [...] (Coddou y Tapia, 2022, p. 29).

Entonces, la primera pregunta que surge es si la CC ha respondido a este escenario de crisis multinivel que amenaza la estructura del Estado. Si es así, de qué manera lo ha realizado. En la matriz que sigue se detallan seis sentencias de la CC que contiene: 1) el tema que aborda la sentencia desde los elementos propuestos de Estado fallido (control territorial, crisis de gobernabilidad, violación de derechos humanos, confianza ciudadana e institucionalidad); 2) el dictamen de constitucionalidad de la CC; 3) el sentido de la sentencia, es decir, si la CC adopta medidas excepcionales de seguridad de manera desproporcionada o injustificada o, si propende por una protección plena de los derechos humanos, con una institucionalidad sólida y efectiva.

De las seis sentencias, cuatro corresponden a dictámenes sobre decretos ejecutivos de Estados de excepción. Este tipo de decretos ofrecen una respuesta inmediata a una amenaza al Estado, en tanto, el orden institucional está incapacitado de hacerlo. Es posible, entonces: 1) suspender o limitar ciertos derechos (domicilio, correspondencia, tránsito, libertad de asociación, entre otros); 2) disponer libremente de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Por lo tanto, es importante conocer la opinión y sentido de las sentencias de la CC sobre estos decretos, puesto que de ello se determina si los hechos que configuran la causal motivada no son superados por el régimen constitucional, si hay amparo de los derechos y no ocurren arbitrariedades. A continuación, la matriz:

Tabla 1
Sentencias y sentidos de los dictámenes de la CC

Tema	Sentencia	Opinión de la Corte	Dirección
Riesgos internos	Dictamen Nro. 7-20-EE/20. Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1217 de estado de excepción por calamidad pública	<p>El presidente de la República fundamenta el estado de excepción en un riesgo futuro en lugar de uno actual, sin información suficiente, clara y específica. No hay carga probatoria para comprobar la ocurrencia real de los hechos. Esto dificulta que la CC verifique los hechos en los que se basa la declaración de estado de excepción por calamidad pública.</p> <p>Es necesario que el Gobierno tome medidas preventivas coordinadas para fortalecer los mecanismos de prevención disponibles dentro de sus facultades ordinarias, en lugar de basarse en posibles riesgos.</p>	Proteccionista (implica la necesidad de ajustarse a las circunstancias actuales y evitar la pérdida de institucionalidad).
Ausencia de control territorial	Dictamen No. 6-21-EE/21. Control de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción por aumento de la actividad delictiva	<p>La CC entiende que no es razonable una declaratoria de estado de excepción en todo el territorio, ante la falta de información técnica que permita concluir que es proporcional una medida de este tipo.</p> <p>La CC considera constitucional que el estado de excepción se concentre en las provincias afectadas por la ola delincencial (Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, El Oro, entre otras). Se opone a la extensión del despliegue de las Fuerzas Armadas a otras provincias bajo una decisión discrecional de la Comandancia de la Policía Nacional, ya que su intervención debe ser en casos de seguridad externa y conflictos armados. La CC recuerda que la actuación de las Fuerzas Armadas en el orden interno y la seguridad ciudadana debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada.</p>	Intermedia (la CC propone un análisis caso por caso, basado en las circunstancias).
Crisis de gobernabilidad	Dictamen No. 3-20-EE. Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074 de estado de excepción por calamidad pública	La CC enfatiza en la necesidad de transparentar las compras públicas y hacer uso eficiente de los recursos públicos. Las autoridades responsables deben garantizar la rendición de cuentas, informar sobre todo el proceso de contratación y reportar irregularidades a la Contraloría General del Estado. A su vez, la Contraloría debe cumplir con su misión y recibir la cooperación de las autoridades auditadas para un control efectivo.	Proteccionista (implica la necesidad de un ajuste a las circunstancias actuales y evitar la pérdida de institucionalidad).
Violación masiva de derechos humanos	Sentencia No. 983-18-JP/21. Derechos de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas migrantes a la vida, la salud, la igualdad, la no devolución, la unidad familiar, y la tutela judicial efectiva	<p>La CC señala que hay violaciones de derechos humanos (salud, igualdad, no discriminación) a niños y familias solicitantes de asilo o refugio en migraciones forzadas. Las acciones de los agentes estatales en el control y trato de migrantes carecen de un enfoque de derechos humanos y muestran sesgos discriminatorios.</p> <p>La CC hace un llamado a las autoridades judiciales y al Consejo de la Judicatura para que adopten procedimientos de registro conforme a los estándares legales y convencionales. Se solicita al Ministerio de Salud que elabore un protocolo de atención sanitaria para mujeres embarazadas y menores de edad.</p>	Intermedia (la CC propone un análisis caso por caso, basado en las circunstancias).

Confianza ciudadana	Dictamen 6-22-EE/22. Parámetros que el Ejecutivo debe observar para suspender el derecho de reunión y el derecho a la inviolabilidad de domicilio	La CC señala que el Estado de excepción no justifica por sí mismo la suspensión de todos los derechos que constan en el artículo 165 de la Constitución. Se debe brindar certeza y confianza a los ciudadanos en la aplicación adecuada de las leyes. La limitación del derecho a la reunión debe ceñirse por los principios pro-persona y presunción de inocencia. Esto permite a las personas predecir cómo se tratará un caso en particular y qué procedimientos se seguirán.	Proteccionista (implica la necesidad de un ajuste a las circunstancias actuales y evitar la pérdida de institucionalidad).
Institucionalidad	Dictamen No. 5-20-EE. Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074 de estado de excepción por calamidad pública	La CC destaca la necesidad de aumentar la institucionalidad para combatir la corrupción. Se enfatiza en el deber constitucional de denunciar y combatir estos actos, así como en la responsabilidad de la Fiscalía y los jueces para investigar y sancionar a los infractores. Para la CC las instituciones del sector público deben coordinar acciones, dentro del marco de sus competencias, para reducir los riesgos en situaciones de amenaza y desastre.	Proteccionista (implica la necesidad de un ajuste a las circunstancias actuales y evitar la pérdida de institucionalidad).

Fuente: Elaboración propia del autor (2023) a partir de jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (2020-2022).

Como se observa, los hechos básicos relativos a la construcción de un Estado fallido no son una prioridad de la CC. Existe un acercamiento caso a caso, basado en las necesidades de las emergencias a analizarse, sin que exista una visión estructural de la gestión y operación de los derechos. En ese sentido, el órgano constitucional defiende la estabilidad del sistema constitucional y – al menos en teoría – la protección del Estado sostenido por la Constitución. El problema surge en el momento en que aparece un escenario de fractura del sistema con el protagonismo del crimen organizado, militarización de la seguridad ciudadana, alta concentración territorial de la violencia, corrupción y actores no estatales, entre otras. El país no se había recuperado de la pandemia en el momento en que enfrentó las protestas de junio de 2022, una crisis política e institucional y tensión entre los poderes del Estado que fraguaron el escenario de 2023: disolución de la Asamblea y convocatoria a elecciones anticipadas.

5. Conclusiones

Desde el derecho internacional público no existe una definición específica de Estado fallido, pese a que hay consenso sobre su elemento nuclear, que consiste en la fractura sistémica de la organización política o gobierno y desmoronamiento de las funciones del Estado en el orden interno e internacional. No obstante, esta categoría también se refiere, desde lo específico, a una situación en la cual el Estado no tiene el control efectivo del territorio, de la población y los recursos, no pudiendo garantizar los derechos a sus ciudadanos, corrupción, incapacidad para administrar las instituciones, administrar justicia.

Un Estado fallido en Ecuador es posible, elementos de fractura lo demuestran: entre 2019 y 2022 el país atravesó episodios de protesta social (con muertos,

heridos y pérdidas en lo económico y material), hay casos demostrables de vulneración a los derechos humanos. La crisis sanitaria, la pérdida de confianza ciudadana en sus instituciones y en la gestión de sus gobernantes, la expansión de la violencia y del crimen organizado, el control del territorio y las armas por actores no estatales, crisis penitenciaria, hacen pensar que estamos frente a un Estado fallido. No obstante, la evidencia apunta a que no hay rompimiento del orden legal y constitucional que es el activo más importante de este tipo de crisis, tampoco hay violaciones masivas de los derechos humanos, ni conflictos armados, la presencia de actores no estatales es focalizada en el territorio.

El concepto de Estado fallido es complejo, subjetivado y no se basa solo en la percepción ciudadana sobre la pérdida de confianza en la ley, la justicia o las instituciones. Para que un Estado sea fallido, que no es lo mismo que una democracia fracturada, se requiere de elementos teóricos y metodológicos que lo comprueben. La discusión debe ser crítica, no *a priori*. La CC ha adoptado una postura proteccionista de los derechos en sus sentencias sobre Estados de excepción y emergencia. Su enfoque está basado en las circunstancias específicas, prioriza la protección de la institucionalidad y la estabilidad del sistema constitucional, por ende, no ha privilegiado la securitización del sistema como respuesta a esas emergencias de Estado.

La CC ha resuelto que, aunque ciertas libertades sean restringidas de forma temporal por medidas excepcionales, haya fractura del sistema por el crimen organizado, militarización de la seguridad ciudadana, concentración territorial de la violencia y corrupción, se preserven la institucionalidad democrática y los principios del Estado de derecho. Es decir, hay intención de no ceder ante medidas como los decretos de Estado de excepción que puedan amenazar los valores fundamentales del sistema constitucional. Sin embargo, el país no está preparado para asumir la implosión del *statu quo*, ya que las amenazas suelen ser multisectoriales, desafían la noción de soberanía. El Estado fallido hace inviable el bienestar y cualquier otra aspiración elemental de los habitantes. Solo el ámbito del derecho servirá como mecanismo de protección de los ciudadanos.

6. Referencias bibliográficas

- Abad, A., y Trak, J. (2010). Desafección política en Bolivia, Ecuador y Venezuela en 2010: un análisis comparado. *Cuadernos del Cendes*, 30(82), pp. 35-66. <https://n9.cl/wj6iv3>
- Arzate, E. (2019). Estado constitucional y fragmentación social: la aporía del siglo XXI. *Cuestiones Constitucionales*, n.º 41, pp. 249-275. <https://n9.cl/07pk9>
- Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo [Fundación Aldea] (15 de noviembre de 2022). *Todos los mapas de femi(ni)cidios del 2022*. <https://n9.cl/5j0cl>
- Barroso, L. (2007). El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho en Brasil (El triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil). *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 6(12), pp. 25-50. <https://n9.cl/93jkm>

- Bartolomé, M. (2004). Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea. *Revista Política y Estrategia*, n.º 95, pp. 9-29. <https://n9.cl/fsnaht>
- Basabe-Serrano, S., & Huertas-Hernández, S. (2021). Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 27(2), pp. 266-284. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1810902>
- Belov, M. (2022). Rule of law and democracy in times of transitory constitutionalism, constitutional polycrisis and emergency constitutionalism. En M. Below (Ed.), *Rule of Law in Crisis, Constitutionalism in a State of Flux* (pp. 1-26). Routledge.
- Bernhardt, R., et al. (Advisory Board) (1987). *Encyclopedia of Public International Law*. North-Holland Publishing Company.
- Bettarelli, L., Close, C., & van Haute, E. (2022). Is protest only negative? examining the effect of emotions and affective polarization on protest behaviour. *Politics and Governance*, 10(4), pp. 311-324. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i4.5665>
- Blokker, P. (2021). *The democracy and rule of law crises in the European Union and its Member State*. European Commission.
- Burneo, O. (2022). *Crónicas de un Estado fallido*. Quito.
- Caery, S., & Mitchell, N. (2017). Progovernment militias. *Annual Review of Political Science*, (20), pp. 127-147. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051915-045433>
- Crawford, J. (2006). *The creation of states in international law*. Oxford University Press.
- Cedatos (7 de diciembre de 2020). Cedatos: panorama político y electoral. <https://n9.cl/ao9gz>
- Chiliquinga-Amaya, J. (2023). Autocracia en el Poder Ejecutivo: sociedad civil y poder militar en el Estado ecuatoriano, 2017-2022. *Estado & comunes*, 2(17), pp. 19-38. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.324
- Cisneros, J. (2023). México es un Estado fallido: una reflexión para entender la violencia social. *El Cotidiano*, 38(239), pp. 7-17. <https://n9.cl/v8ths>
- Clausen, M., & Albrecht, P. (2022). *Iraq – failed state or failed interventions? Fragile states analytically vacuous, politically useful*. Danish Institute for International Studies.
- Coddou, A., y Tapia F. (2022). La política constitucional del Antropoceno. *Estudios constitucionales*, 22, especial, pp. 20-51. <https://n9.cl/bpyy6>
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021: adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro.
- El Comercio* (30 de junio de 2022). Detenidos, heridos, fallecidos: las cifras que dejó el paro nacional en Ecuador. Por A. Rosero. *El Comercio*. <https://n9.cl/zw0g1>
- El País* (10 de julio de 2023). La inseguridad en Ecuador escala a niveles históricos y se impone como prioridad del próximo Gobierno. Por C. Mella. *El País*. <https://n9.cl/c951o>
- Escudé, C. (2006). *De Estado cautivo a Estado fallido: la Argentina y su populismo sistémico, 1975-2006*. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. Santander-España. <https://n9.cl/houfq>

- Florea, A. (2016). De facto states: survival and disappearance (1945-2011). *International Studies Quarterly*, 61(2), pp. 337-351. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw049>
- Grupo FARO (2 de mayo de 2022). Del dicho al hecho: balance de primer año de Gobierno de Guillermo Lasso en tres temas. Por FARO. <https://n9.cl/kxudh>
- Halmai, G. (2022). The Pandemic and Constitutionalism. *Jus Cogens*, n.º 4, pp. 303-315. <https://doi.org/10.1007/s42439-022-00069-2>
- Haro, P. (2022). Octubre y junio: la teoría del Estado fallido. En P. Haro, C. Ulloa y M. Baquero, *Ecuador: junio 2022. Movilización social y réplica estatal* (pp. 13-25). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Hill, J. (2005). Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis. *African Identities*, 3(2), pp. 139-154. <https://doi.org/10.1080/14725840500235381>
- Huanca-Arohuana, J. W. (2023). Turbulencias en el paraíso y gobierno-(sin) rumbo: Perú 2022. *Revista revoluciones*, 5(11), pp. 5-13. <https://doi.org/10.35622/jr.2023.011.002>
- InSight Crime (20 de marzo de 2023). *Perfil de Ecuador*. InSight Crime. <https://n9.cl/105fu>
- International Court of Justice (2017-2023). German Settlers in Poland. 10 de septiembre de 1923. Series B: Collection of Advisory Opinions (1923-1930). <https://www.icj-cij.org/pcij-series-b>
- International Crisis Group [ICG] (2023). La oleada de violencia del narcotráfico en Ecuador. ICG. <https://n9.cl/jaefp>
- International Idea (2022). *The Impact of the COVID-19 Crisis on Constitutionalism and the Rule of Law in Anglophone Countries of Central and West Africa*. International Idea. <https://n9.cl/62q62>
- Khan, A. (1992). The Extinction of Nation-States. *American University International Law Review*, 7(2), pp. 197-234. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol7/iss2/7/>
- Kjaerum, M. (2021). The post-crisis human rights agenda. En K. Morten, M. Kjaerum & A. Lyons (Eds.), *COVID-19 and Human Rights* (pp. 293-307). Routledge.
- Londoño-Espinosa, S., et al. (2022). Los efectos macrofiscales de la dolarización en Ecuador. *Revista de Análisis Económico*, 37(2), pp. 99-13. <https://n9.cl/7t58p>
- López, C. (2019). Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana. *Estado & comunes*, 2(9). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019.129
- Luke, T., & Ó Tuathail, G. (1997). On videocameralistics: the geopolitics of geopolitics of failed states, the CNN International and (UN) governmentality. *Review of International Political Economy*, 4(4), pp. 709-733. <https://doi.org/10.1080/09672299708565789>
- Macas, M., y Sarabia, M. (2014). Es México un Estado fallido. *Memorias del Concurso Lasallista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 1. <https://n9.cl/gewxg>
- Malliquinga, S. (2022). Los pueblos indígenas del Ecuador desde la perspectiva del Estado: un análisis crítico a partir del paro nacional de 2022. *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria Pentaciencias*, 5(3), pp. 519-538. <https://n9.cl/c7or8>
- Mancero, A., y Múnera, O. (2018). Los Estados fallidos: una visión desde la geopolítica / Failed States: an insight from Geopolitics. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, pp. 41-57. <https://doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3081>

- Marcella, G. (2008). *War Without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008*. Strategic Studies Institute.
- Merkle, S. M. (2013). È possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo. *Estudios Constitucionales*, 2, año 11, pp. 785-792. <https://n9.cl/7wles>
- Mideros, A., y Fernández, N. (2021). *El bienestar como tarea pendiente en Ecuador: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Miranda, A. (2014). México en el siglo xx. Caso de Estado fallido. *Goliardos*, 18, pp. 54-67. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gol/article/view/53639/53085>
- Mohameed, S., & Nahi, A. (2023). The Fragile State and Its Similar Concepts. *Baltic Journal of Law & Politics*, 16(3), pp. 1799-1807. <https://n9.cl/9ts9x>
- Moscoso, A., et al. (eds.) (2022). *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Usaid, Vanderbilt University, Lapop, Americas Barometer, Grupo de Análisis Político y Corporación Participación Ciudadana.
- Moscoso, P. (2011). The statehood of 'collapsed' states in Public International Law. *Agenda Internacional*, 18(29), pp. 121-174. <https://doi.org/10.18800/agenda.201101.006>
- Naím, M., y Toro, F. (2019). El suicidio de Venezuela. *Foreign affairs Latinoamérica*, 19(2), pp. 24-33. <https://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-19-2/>
- Pachano, S. (2023). Enfoques, metodología y panorama actual de la calidad de la democracia en la región. *Estado & comunes*, 2(17), pp. 169-174. <https://n9.cl/dv1au>
- Piernas, C. B. (2010). Los Estados fracasados y el derecho internacional: el caso de Somalia. *Revista española de derecho internacional*, 62(1), pp. 17-59. <https://n9.cl/o91o2m>
- Quoch, N., Daillier, P., & Alain, P. (2009). *Droit International Public*. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Radio La Calle* (12 de octubre de 2022). Según Peñaherrera, 9 de cada 10 ecuatorianos piensan que las cosas están mal en el país. *Radio La Calle*. <https://n9.cl/3cecw>
- Raic, D. (2022). *Statehood and the Law of Self-Determination*. Kluwer Law International.
- Rhenals, J. (2013). El activismo judicial en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los toxicómanos en Colombia. *IUSTA*, 39, pp. 291-318. <https://n9.cl/qn9ma>
- Rivera, R., y Bravo, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), pp. 8-29. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>
- Rotberg, R. (2023). Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators. In R. Rotberg (Ed.), *State failure and state weakness in a time of terror* (pp. 1-26). Brookings Institution.
- Sassoli, M., Bouvier, A., & Quintin, A. (1999). *How does law protect in war? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Ulloa, C., y Baquero, M. (2022). Ecuador, junio de 2022: estallido indígena y diálogo. En P. Haro, C. Ulloa y M. Baquero, *Ecuador: junio 2022. Movilización social y réplica estatal* (pp. 27-46). Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Vásquez, V. (2014). La configuración de la gobernanza en los países desarrollados. *Diálogos de Derecho y Política*, 12, pp. 71-86. <https://n9.cl/2tk5l>
- Vedaschi, A., & Graziani, C. (2023). Post-pandemic constitutionalism: COVID-19 as a game-changer for “Common Principles”? *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 44, pp. 815-905. <https://n9.cl/fruvu>
- Verdes-Montenegro, F. (2022). Seguridad y violencia en América Latina: la punta del iceberg. En J. Sanahuja y P. Stefanoni (coords.), *América Latina: transiciones¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023* (pp. 121-131). Fundación Carolina.
- Vzoka, G., & Richmond, O. (2016). After Liberal Peace? From Failed State-Building to an Emancipatory Peace in Kosovo. *International Studies Perspectives*, 18(1), pp. 110-129. <https://doi.org/10.1093/isp/ekw006>

Documentos internacionales y normativos nacionales

- Corte Constitucional de la República del Ecuador (2022). Dictamen 6-22-EE/22, del 27 de octubre de 2022. Registro Oficial Edición Constitucional No. 62 , 4 de agosto de 2020.
- _____ (2021a). Dictamen Nro. 7-20-EE/20, del 27 de diciembre de 2020. Registro Oficial Edición Constitucional No. 127, 15 de enero de 2021.
- _____ (2021b). Dictamen 6-21-EE/21, del 3 de noviembre de 2021. Registro Oficial Edición Constitucional No. 231 , 4 de noviembre de 2021.
- _____ (2021c). Sentencia No. 983-18-JP/21, del 1 de septiembre de 2021. Registro Oficial Edición Constitucional No. 214 , 13 de septiembre de 2021.
- _____ (2020a). Dictamen Nro. 3-20-EE/20, del 27 de diciembre de 2020. Registro Oficial Edición Constitucional No. 69 , 20 de agosto de 2020.
- _____ (2020b). Dictamen No. 2-20-EE/20, 22 de mayo del 2020. Registro Oficial Edición Constitucional No. 143 , 16 de diciembre de 2021.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2022). Personas privadas de la libertad en Ecuador. CIDH. <https://n9.cl/p0o1d>
- _____ (2018). Caso Herzog y otros en Brasil. Sentencia del 15 de marzo de 2018. <https://n9.cl/ryv1>
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (1994). Resolución 777: Sobre la situación de Yugoslavia. <https://n9.cl/yj8wrg>
- _____ (1991). Resolución 688: Sobre la situación general de Irak. <https://n9.cl/qv52i>
- _____ (1967). Resolución 242: utilizar todos los medios necesarios para establecer lo más pronto posible un ambiente seguro para operaciones de ayuda humanitaria en Somalia. <https://n9.cl/g7kyp>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Resultados de un proceso técnico y participativo*. OIT.

Instituciones primarias y seguridad en la Comunidad Andina: exploración desde la escuela inglesa

Primary institutions and security in Andean Community: exploration from the English School perspective

Gilda Alicia Guerrero Salgado

Docente en la carrera de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: gguerrero185@puce.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3868-6373>

Recibido: 28-mayo-2023. Aprobado: 24-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

Este artículo indaga por qué la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha logrado estrategias regionales concretas de seguridad para los países miembros. Se parte del enfoque de la escuela inglesa (EI) de las relaciones internacionales, que considera que la seguridad es un valor o una “institución primaria”, como lo son territorialidad, soberanía, igualdad y mercado; por lo que debería incluirse en las agendas y discusiones del grupo regional en igual proporción. Se estudiaron 342 decisiones adoptadas por la CAN en el período de 2006-2020 mediante un análisis de frecuencias. Se concluye que la comunidad se encuentra en construcción, tiene una amplia agencia técnica, una estructura dedicada al fortalecimiento del mercado común, pero su sistema de instituciones primarias es débil. En este sentido, las decisiones sobre la seguridad son insuficientes.

Palabras clave: escuela inglesa, instituciones primarias, Comunidad Andina de Naciones, relaciones internacionales, integración regional, agencia técnica.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 161-180.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.319



Abstract

This article explores why the Andean Community of Nations (CAN) has failed to achieve concrete regional security strategies for member countries. The research uses the English School of International Relations approach that considers security a value or a “primary institution”, like territoriality, sovereignty, equality, and market; therefore, agendas and discussions within the regional group should include security proportionally. Through a frequency analysis, the study reviewed 342 decisions adopted by the CAN during 2006-2020. The results show that the community is still consolidating its structure. Although CAN has a broad technical agency and a scheme dedicated to strengthening the common market, its system of primary institutions is weak. In this sense, decisions on security are insufficient.

Keywords: English School, primary institutions, Andean Community of Nations, international relations, regional integration, technical agency.

1. Introducción

La integración regional en América Latina y el Caribe (ALC) es uno de los procesos de las relaciones internacionales más discutidas, pero, al mismo tiempo, más esquivas para los Estados nacionales. Es la experiencia que marca el contexto latinoamericano internacional (Briceño-Ruiz, 2019). Tal integración había surgido a mediados del siglo xx desde una mirada economicista que imitaba al funcionalismo-neofuncionalismo europeo, teorías que apuntan al efecto derrame (*spillover*) de funciones y necesidades que llevan a una comunidad política a conformarse (Schmitter, 1970). La integración regional latinoamericana tuvo una fuerte influencia europea en sus orígenes: fue el trasfondo bajo el cual los Estados de ALC cedieron soberanía y competencias (Briceño, 2018). Pese a sus bases eurocéntricas, el regionalismo en la región no ha logrado tener instituciones políticas fuertes.

Por tanto, los Estados de ALC se han alineado hacia un trabajo cooperativo y de coordinación desde las necesidades propias e intereses nacionales que marcan sus agendas. Este proceso partió del regionalismo desarrollista y proteccionista cepalino de 1960 y pasó en las décadas de 1980-2000 a un regionalismo abierto, capaz de competir con la economía global bajo dinámicas de integración política y comercial (Mittelman, 1996, citado por Morales, 2007). Esta segunda ola buscó respuesta a las demandas de la interdependencia, a las crisis y crecimiento económico que, sin embargo, dejó a los países de ALC en una posición subsidiaria frente a Estados Unidos. Posteriormente, en la primera década del 2000 se dio una tercera ola de la integración regional marcada por la llegada y liderazgo de varios Gobiernos nacionales que dieron prioridad a la redistribución de los ingresos y servicios sociales, antes que a la integración de las élites a los mercados internacionales o cumplimiento de requerimientos hegemónicos, ya sean de Estados Unidos o del Norte Global (Riggirozzi, 2012). Este regionalismo posliberal o poshegemónico “[...] desafía patrones tradicionales de comercio y poder hegemónico que tradicionalmente se identificaron con el poder desproporcionado de EE. UU. en la región” (*Ibid.*, p. 131).

Esta tercera ola de la integración regional, que se centra en los intereses regionales, más que globales (Riggirozzi & Tussie, 2012), partió del fracaso neoliberal de la década de 1990 y la estructuración de los regímenes de bienestar social que dieron paso a nuevas formas de convivencia y soberanía, como fueron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), centrada en la cooperación, solidaridad y recursos humanos bajo una economía popular y proyectos de asistencia social, y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) que, pactando compromisos de desarrollo, buscó que el Mercado del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que data del Pacto Andino de 1969, convergieran en un solo organismo de integración (Riggirozzi, 2012).

Al finalizar la década de 2010, la llegada de Gobiernos de derecha y centro-derecha y la partida hacia el nativismo determinaron un quiebre en estos esfuerzos de integración y se inicia, entonces, una cuarta ola de la integración. Sanahuja y López (2020) denominaron a estas experiencias de “derechas neopatriotas” que son contrarias a la globalización y al multilateralismo. Brasil es un ejemplo claro de esta nueva tendencia. De ser el país anfitrión en la creación de la Unasur, la salida de Lula da Silva del poder en 2011 y la entrada de la ola conservadora y ultranacionalista de Jair Bolsonaro en 2019 trajo consigo una posición contraria a las organizaciones internacionales e integración regional. Bajo esta tendencia, se creó en 2011 otra instancia de trabajo integrador, la Alianza del Pacífico, cuya premisa era *ser un eje de una nueva forma de hacer negocios en el continente* mediante el trabajo de sus miembros (Chile, Colombia, México y Perú), con una posición claramente comercial (Alianza del Pacífico, 2023).¹

Lo que se observa a lo largo de estas cuatro olas de la integración es que son cuatro los ejes o “instituciones primarias”, siguiendo a Buzan (2015), que han tenido importancia en las agendas de los países: 1) el económico, industrializado y desarrollista; 2) financiero, con canales de interdependencia y mercado; 3) un momento posliberal y poshegemónico con una nueva fórmula de integración fuera de los modelos europeos (Riggirozzi & Tussie, 2012); y 4) un regionalismo pospandémico y de competencia hegemónica (ver anexo 1). Por tanto, las dinámicas comerciales, económicas y desarrollistas han sido las instituciones primarias que han captado el interés de los Estados.

Según el enfoque de la escuela inglesa (EI) de las relaciones internacionales, existe una comunidad política internacional que, conformada por países miembros, se identifican por ciertas prácticas comunes que le otorgan legitimidad y compromiso a su organización. Buzan (2015) denomina a estas prácticas como “instituciones primarias”, que no son más que valores que comparten los países y que hacen parte de su agenda, de sus discusiones y compromisos. Estas instituciones primarias pueden ser la soberanía, el equilibrio de poder, la territorialidad, la

1 El péndulo político ha cambiado, y para abril de 2023 se anunció el retorno de Brasil a la Unasur con un Lula reelecto por tercera ocasión, quien por decreto ha ratificado el tratado constitutivo de dicha organización. Argentina también anunció su retorno y se hizo la invitación a Nicolás Maduro a la mencionada cumbre (Fest, 2023). A finales de 2022, Gustavo Petro, en Colombia, expresó en una cumbre de líderes su interés por retomar el proyecto de la Unasur (Araya, 2022).

guerra, el derecho internacional, diplomacia, el nacionalismo, gestión de grandes potencias, igualdad humana, desarrollo y mercado. Son estas instituciones las que definen la pertenencia y el comportamiento legítimo de un Estado dentro de una sociedad internacional.

Bajo estos antecedentes, este artículo explora por qué la seguridad no ha sido una institución primaria importante dentro de los organismos de integración regional en ALC, teniendo en cuenta que es uno de los temas que más se discute en el ámbito académico y que mayor interés ha cobrado en las políticas públicas de los Estados nacionales. Para esto se ha tomado como unidad de análisis a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que ha sido una de las comunidades políticas que ha atravesado por las cuatro olas del regionalismo ya descritas. Desde su concepción en 1969 ha trabajado en la regionalización comercial, ha sido testigo de la “neoliberalización” del regionalismo (modernización y comercialización del Pacto Andino de 1991 hacia la CAN) y en la actualidad busca el desarrollo bajo un marco común de equidad, cooperación, generación de empleo, mejoramiento del nivel de vida de las personas, entre otras (CAN, s/f.). Para Elías (2015), el escenario está dominado por la ofensiva del capital, lo cual atenta contra el desarrollo autónomo e independiente de los “países de la periferia”.

El período de análisis escogido es 2006-2020, que coincide con la tercera ola de la integración regional, que tiene sus particularidades. Por ejemplo, 2006 fue un momento clave para la CAN, marcada por la salida de Venezuela de dicho organismo (tras aducir que la firma de los tratados de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos eran una amenaza para la integración regional [Malamud, 2006]) y la incorporación de Chile como miembro asociado. La pandemia de la covid-19 como emergencia sanitaria global a principios de 2020 precipitó la desintegración de la tercera y el inicio de una cuarta ola.

El enfoque metodológico de este trabajo se fundamenta en la escuela inglesa de las relaciones internacionales, que estudia los valores e instituciones primarias que legitiman las decisiones de una comunidad política (Buzan, 2001). Por ende, este artículo se centra en la mirada constructivista de la EI, aunque toma referentes normativos, históricos y políticos (adicionalmente). Se considera el concepto de instituciones primarias de Buzan (2015), que se refiere a los principios que las sociedades internacionales valoran y protegen, lo que consideran seguro. Se entiende a la seguridad, como señala Balwin (1997, p. 13), como “el bajar la probabilidad de daño de valores adquiridos”.

Se escogieron 342 decisiones adoptadas por la CAN entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2020, resoluciones que fueron gestionadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, órganos de decisión y dirección de la CAN. En estas decisiones, que constan en la página web de la CAN,² las instituciones primarias pueden rastrearse con facilidad en estos documentos que contienen los acuerdos a los que llegan los países miembros. Con las decisiones encontradas se realizó un

2 Véase <https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/decisiones/>

análisis de los contenidos en una dinámica deductiva en la que se operacionalizó a las instituciones primarias tomando la clasificación de Buzan (2015), conforme a su enraizamiento o frecuencia por cada año.

Esto no descarta, por supuesto, una codificación inductiva de observarse otra idea orgánica profunda que construye las relaciones del sistema de la CAN, la llamada “razón de sistema” (Buzan, 2015; Elo & Kyngäs, 2008). Para finalizar, se tomaron a los códigos o instituciones que tienen un enraizamiento mayor a 10 con la herramienta de ATLAS.Ti.³ Es necesario indicar que se ha elegido solo el texto de las decisiones (en las que se pueden notar las instituciones de la CAN) y no los anexos técnicos. Así, se logró determinar el rol que ocupa la institución de la seguridad y las inferencias que existen sobre el tema en cada una de las decisiones adoptadas por la CAN. En últimas, se busca conocer por qué para la CAN el tema de la seguridad no es una institución importante en sus decisiones adoptadas.

En relación con la estructura, este artículo se compone de cuatro partes. En el primero, se estudia la importancia que han tenido los valores comerciales para los organismos de integración latinoamericana, en detrimento de la seguridad. En la segunda parte, se debaten algunos elementos de la EI como base teórica y metodológica que nos permiten visualizar el lugar de las instituciones primarias. Posteriormente, se presentan los resultados y análisis de las frecuencias y codificaciones de estas instituciones en la CAN. Se expone que en 2007 y 2009 existieron los únicos intentos políticos de seguridad en este organismo. Por último, se presentan las conclusiones y dos cuadros anexos que ilustran las cuatro olas de la integración (junto a sus características) y la importancia que cada uno de los organismos de integración latinoamericanos le otorga a la institución de la seguridad.

2. Seguridad y regionalismo latinoamericano

El interés de la integración latinoamericana no se ha dirigido hacia las potencialidades securitarias, sino hacia el funcionalismo comercial. De hecho, al realizar un recorrido por las organizaciones más fuertes y desde hace poco activas de la región (anexo 2),⁴ se puede evidenciar que los esfuerzos de estos organismos (Ilá-mense Unasur, Celac,⁵ Mercosur, CAN), se orientan hacia una independencia económica/comercial y, en algunos casos, hacia el empuje contrahegemónico. Cabe anotar que la seguridad en el plano de las relaciones internacionales es entendida en este artículo, desde la propuesta de Buzan (1991, en Stone, 2009), como la

3 Si bien pueden darse limitaciones de posicionamiento propias del análisis cualitativo, la definición teórica permite mediar esta problemática.

4 Se toma como base a los actores regionales que participaron en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible de 2022 en Costa Rica. No se toma en cuenta el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), al ser un sistema de consulta y coordinación en temas económicos. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), al ser una instancia de cooperación hacia un tema específico, no entra en el análisis (se toman experiencia en la que Estados ceden soberanía en varios frentes). Véase: <http://otca.org/areas-de-trabajo/>

5 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

búsqueda de la libertad frente a las amenazas y la capacidad de los Estados y las sociedades para mantener su identidad independiente e integridad funcional frente a las fuerzas hostiles. Las amenazas existenciales justifican medidas excepcionales, como el uso de la fuerza por parte de los Estados.

Así, se han evidenciado posiciones de concertación política con una mirada hacia el desarrollo integral y la autonomía frente a Estados Unidos, sin planes de seguridad claros para la región, como es el caso de la ALBA y la Celac. Para la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), por el contrario, la seguridad multidimensional resulta clave en temas como el medioambiente y la soberanía alimentaria. Para la Comunidad del Caribe (Caricom) hay planes y programas más explícitos de derechos humanos y justicia social, como el Plan Estratégico de la Comunidad del Caribe para 2015-2019, que busca prevenir el delito, facilitar la seguridad ciudadana, fortalecer las fronteras, mejorar la capacidad de los recursos humanos, entre otros (Caricom, 2023). La Unasur, con su Consejo de Defensa que data de 2002, se alza como la única estructura de seguridad y defensa regional dentro de un organismo de integración latinoamericano.

Por ende, en las experiencias de integración regional se observan picos y valles de la planificación sobre seguridad. La CAN, en este contexto, es un caso paradigmático de este fenómeno ya que, pese a haber atravesado por tres olas de integración, no ha planteado una integración alrededor de lo securitario de manera consistente, es decir, la seguridad no ha sido una institución primaria relevante. Entre 2006 y 2020 (bajo el panorama del aumento del crimen organizado transnacional, el tráfico de armas, el narcotráfico, entre otros) solo se ha tomado una decisión de seguridad: la n.º 742 de julio de 2010, referida a soberanía alimentaria y nutricional.

Para antes del período de estudio se registra un mayor número de decisiones sobre el tema de la seguridad. Es el caso de la decisión n.º 583 sobre seguridad social, la n.º 547 de salud y seguridad laboral, la n.º 525 de características del pasaporte andino, la n.º 252 de seguridad alimentaria, la n.º 182 de seguridad alimentaria y medioambiental. En la década de 1970 hubo también instrumentos de seguridad social, como la decisión n.º 113. Solo los *Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común*, decisión n.º 587 de julio de 2004, buscaron enfrentar de manera frontal las amenazas con objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos, modalidades y una agenda clara. Se buscaba que ALC fuera una zona de paz, libre de armas nucleares, químicas y biológicas; promover la confianza recíproca entre países. Se trata de una seguridad hemisférica que, casi veinte años después, aún no se materializa para los países miembros (CAN, 2023).

Las organizaciones de integración en ALC se centran en el desarrollo económico (tradicional modernizante/comercial o alternativo socialista) y empuje a la democracia y libre movilidad. No obstante, no hay una mirada clara, efectiva y directa hacia la seguridad, con excepción de algunos pocos planes con propósitos poco asentados en la práctica en la actualidad. La CAN es un caso que repite

lo dicho a pesar de varias décadas de fundada. ¿Por qué la institución primaria de la seguridad no es valiosa en la región? Esta pregunta se trabajará desde la escuela inglesa (EI) de las relaciones internacionales, pese a que es una “agenda de investigación poco explorada” (Buzan, 2015).

3. La escuela inglesa y la CAN

Para entender la relación entre el regionalismo sudamericano y la CAN se acude a la EI de las relaciones internacionales, la cual posee una línea discursiva que determina aquellos elementos que contiene valor, qué es lo que se cuida, qué es lo seguro e inseguro. Es decir, la EI deja entrever a las instituciones primarias que construyen lo que se protege en una sociedad internacional (Buzan, 2015). Estas instituciones son los valores de una sociedad internacional (Wilson, 2012), los cuales detienen o extienden la cooperación y sugieren los espacios de acción, incluyendo o excluyendo actores. Para Buzan (2015), las instituciones crean comunidades o constelaciones de seguridad; en este sentido, se busca conocer cuáles son las instituciones primarias de la CAN y cuál es el lugar que ocupa la seguridad entre los países miembros de dicha comunidad política.

Antes de remitirse a las instituciones primarias *per se*, se parte del debate de la EI: la distinción entre los aportes solidaristas y pluralistas. Los aportes solidaristas se centran en la “inseguridad de la seguridad”, se refieren a que la práctica tradicional de la seguridad es negligente sobre los individuos. En cambio, los pluralistas no priorizan a la seguridad individual, la cual puede acabar con el orden internacional (Bellamy & McDonald, 2010). Afirman Bellamy y McDonald (2010) que ha prevalecido la presencia de una mirada más solidarista de la seguridad humana y comunidades de seguridad. En este trabajo se discute la posibilidad de que la CAN tenga intereses intenciones y valores comunes que llaman a esa dinámica, pero que no se han logrado determinar, politizar y concretar.

Todo proceso de integración apunta al desvanecimiento de la soberanía. Incluso, la perspectiva poshegemónica latinoamericana tiende a plantear no solo a la transferencia de soberanía, sino a una institucionalidad para establecer políticas redistributivas, estándares sociales y derechos. Se trataría, entonces, de una comunidad mucho más amplia que el mismo Estado (Briceño, 2013). Para esto, se necesitan valores comunes y una legitimidad compartida en la que la EI funciona para entender ese propósito. En primera instancia, Buzan (2015) plantea que la EI es irrelevante para los tradicionalistas de la seguridad, ya que este tema se ha tomado más en la escuela de los “ampliadores” de la seguridad, es decir, en analistas capaces de introducir temas no estatales en su trabajo, tales como la percepción individual, el dilema de la seguridad o estudios críticos/históricos. Bellamy y McDonald (2010) señalan que no se ha prestado suficiente interés en los estudios de la seguridad bajo esta línea.

Bull y Watson (citado por Buzan, 1993) definen a la sociedad internacional como un grupo de Estados (o grupo de comunidades políticas independientes) que mantienen un diálogo con reglas e instituciones claras. Esta sociedad busca

que los intereses de los países miembros sean reconocidos y mantener arreglos, lo cual les brinda legitimación mutua y una estructura en común. En cierto momento, las metas y la identidad convergen y generan la “razón del sistema” que no son más que las reglas e instituciones hacia una identidad común, sin esto, una sociedad no puede existir (Buzan, 1993). La protección de esa razón del sistema es lo que se llamará “seguridad”. La seguridad no es un elemento ontológico dado que no cambia en el tiempo (Bellamy y McDonald, 2010). Para la EI, la seguridad será también socialmente construida y una estructura política fluida. En esta línea teórica, la mirada consiste en develar cómo discursos particulares de seguridad vienen a resonar en un momento del tiempo. Estos son los principios o valores que determinan un discurso particular de seguridad. Por tanto:

- La seguridad es un valor normativo más que un objeto instrumental.
- Los discursos de seguridad reconocen a la misma como socialmente construida.
- Las aproximaciones a la seguridad deben entenderse en la medida en que los discursos de la seguridad tienen lugar dentro de una comunidad política (*Ibid.*, p. 313).

La diferencia con la EI se encuentra en el nivel de conformación de una sociedad regional internacional. Es decir, la comunidad posee instituciones diferentes de las que ya existen a escala global, o discrimina instituciones globales que decide no tomar. Son esas instituciones las que permiten a los Estados conformar una región frente a lo que Buzan (2015) llama “políticas mundiales”. Por tanto, existe en la EI una mirada clara sobre qué es una región, cómo entender a la seguridad en contextos determinados, qué proteger y cómo hacerlo. Entonces, ¿cómo se procede? De acuerdo con Buzan y Waever (2003), una región surge gracias a los miedos y aspiraciones de las unidades políticas que conforman el complejo regional de seguridad. Estas unidades filtran los elementos globales y nacionales en una estructura regional, con interdependencia y en contacto con la gran sociedad internacional.

Esta condición de sociedad internacional con valores específicos es perceptible, en perspectiva histórica, en el caso de la CAN. La región estuvo influenciada desde la segunda mitad del siglo XX por las agendas estadounidenses de seguridad hemisférica y el modelo de desarrollo cepalino (Pérez, 2020). Entonces, el Pacto Andino y luego la CAN tuvieron valores o intereses securitarios marcados por los ritmos de la seguridad global hasta 1991. Un sistema westfaliano hobbesiano primaba sobre una sociedad internacional grociana de acuerdos y cooperación (*Ibid.*; Buzan, 2001).

Así, la “razón de sistema” de la CAN fue imposible en la década de 1970 debido a las dictaduras del Cono Sur, el surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otros grupos insurgentes, la dependencia hacia Estados Unidos (con medidas comerciales, de seguridad y defensa) y las lentas transiciones democráticas (Pérez, 2020). La identidad común estaba centrada en el devenir económico como una zona de indiferencia, pero

unificadora. La región tendría que esperar hasta 2004 para que la CAN desarrollara los *Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común*, no obstante, estos instrumentos fueron declarativos y sin acciones conexas (Pérez, 2020). Es decir, parecería que un sistema hobbesiano impidió la formación de una sociedad kantiana de valores compartidos en la que la presión hegemónica y el manejo bilateral de la seguridad no dejaron crear una sociedad regional internacional y una constelación de seguridad. Los valores no llegan a cristalizarse, incluso, el fortalecimiento de la institución primaria del mercado del regionalismo abierto fue sostenido por fuerzas sistémicas externas antes que autónomas de la CAN. La razón de sistema fue foránea.

4. Resultados y análisis

Entre 2006 y 2020 la CAN desarrolló varios valores o instituciones primarias dentro de su organización. En 2006 era una entidad orientada a producir información estadística, normalizar y codificar productos, lograr liberalización de mercado. Se trata de un espacio técnico por excelencia (es su valor). La seguridad no se menciona más allá de lo normativo, jurídico y alimentario, de modo que la tendencia de la organización en 2006 se dirige hacia la búsqueda de la integración mediante el mercado, la reducción arancelaria, creación de jurisprudencia. La institución “desarrollo” se liga al elemento económico.

No obstante, en 2007 las decisiones de la CAN se orientan hacia el Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, y las normas andinas para el control de sustancias químicas. El Plan Andino se formula para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, búsqueda de cooperación judicial, legal y policial, así como una política común de las migraciones. Se promueve la ampliación de tratados de extradición, la recuperación de activos por delitos de corrupción y el control, contrabando y desvío de precursores químicos y drogas sintéticas, así como la detención del consumo de drogas ilícitas. Es un año de ideas securitarias que no vuelven a desarrollar.

En 2008 el interés se centra en el mercado, mientras que los valores adicionales serían la integración regional, la propiedad intelectual y los servicios financieros. Para 2009 los temas sociales aparecen y no logran convertirse en instituciones primarias al no tener el carácter de elemento a ser protegido por todos los miembros, tales como el mercado y los instrumentos jurídicos de integración. En este año se suscribe el Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la CAN para ejecutar el “Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina”. También se previene y persigue el tráfico de armas, mercancías pertenecientes al patrimonio cultural de los miembros, al tráfico de flora y fauna, residuos tóxicos, mercancías que violan la propiedad intelectual, de mercancías adquiridas con recursos provenientes de actividades ilícitas y prohibidas por normas comunitarias y nacionales. Es decir, la seguridad ligada al mercado.

En 2010 y 2011 la CAN se aleja de los grandes planes políticos y securitarios que caracterizaron a 2007 y 2009. La CAN se percibe en varias ocasiones como

un espacio técnico hacia la cooperación e integración. Los temas con enfoque de género y juventudes se mencionan, pero no se profundizan. De 2012 a 2017 surge un “desgrane” de los valores de la integración: se trabajan temas diversos como la minería ilegal respeto a los derechos sociales y hasta una política no ofensiva de seguridad externa, pero sin una estructura y convenciones. La CAN es un espacio meramente consultivo, pero no político, ese es el valor presente. La técnica es la institución de buena parte de la década de 2010. En 2018 las decisiones fueron escasas, en 2019 hay varias menciones al mercado como principal valor de la CAN. En 2020 las decisiones vuelven a ser escasas y, paradójicamente, no hay decisiones de gran alcance sobre la pandemia de la covid-19 como amenaza a la región, siendo el ambiente, la cooperación, cultura y la gestión de potencias con la asociación de Marruecos los temas más recurrentes. En definitiva, entre 2012 y 2020 los valores no son consistentes y no hay instituciones primarias. Los resultados siguen en la tabla 1.

Tabla 1
Tabla de codificación de análisis de contenido con estos elementos básicos

Año	Institución primaria (enraizamiento, o frecuencia = o > 10)	Valores adicionales, (n.º de menciones o codificaciones)	¿Habla de la institución seguridad? (n.º de menciones o codificaciones)	Inferencias a la seguridad
2006	Derecho internacional (20), mercado (19), desarrollo (18).	Integración regional (32), espacio técnico de la CAN (6), gestión de grandes poderes (4), entrada de Chile y salida de Venezuela (2).	Casi no se habla de seguridad en el sentido de liberación de amenazas. No obstante se observan decisiones hacia la seguridad de infraestructuras, seguridad alimentaria y seguridad jurídica (1 codificación por cada elemento securitario).	Ninguna
2007	Desarrollo (13), mercado (12).	Integración regional (12), cooperación internacional (5), relaciones de la CAN con la Unión Europea (3), necesidad de infraestructura (3), pueblos indígenas (1), transparencia (1).	Lucha en contra de la corrupción (12), seguridad (8) y narcotráfico como amenaza (4).	Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, y de las normas andinas para el control de sustancias químicas. Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, búsqueda de cooperación judicial, legal y policial, junto con una política común de migraciones.

				Se promueve la ampliación de tratados y de extradición, la recuperación de activos por delitos de corrupción y el control, contrabando y desvío de precursores químicos y drogas sintéticas, así como la detención del consumo de drogas ilícitas.
2008	Mercado (20)	Integración regional como eje (12), la CAN como espacio técnico (6), propiedad intelectual gestionada por la CAN (3), servicios financieros (3) y protección/extensión de tecnologías (3).	No hay mención	Ninguna
2009	Ningún código supera la decena de menciones. La única institución “fuerte” es la de mercado (4).	Integración regional (6), interculturalidad y su protección (2), manejo y promoción de tecnología (1).	Breves menciones a la seguridad ligados a la prevención del narcotráfico (3).	Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina.
2010	Ningún código supera la decena de menciones. Mercado (3).	Integración regional (14), protección de la salud en el espacio andino (3), espacio técnico de la CAN (3), protección de pueblos indígenas (2), interculturalidad (1), entrada de Mercosur como bloque asociado (1). El ambiente se menciona con más fuerza en las decisiones (4), cooperación (2), integración del tema género (1), juventud y cultura andina (1), infraestructura (1).	Seguridad (1).	Se aprueba el proyecto de “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas e Institucionales para el Registro y Seguimiento/Control Post-Registro de los Plaguicidas en los Países Andinos” para lograr mayor grado de seguridad alimentaria.
2011	Mercado (9)	Integración regional sigue siendo el eje de la CAN (14), la identidad técnica de la CAN es más clara (6), cooperación (1), democracia (1). Se señala la protección de la infraestructura, de la salud y de los servicios financieros. Se señala por primera vez acciones sobre el turismo.	Seguridad (3), seguridad alimentaria (1) y manejo de la migración (1).	Se habla de creación de información estadística de migraciones. Hay un programa para el Fortalecimiento para el Control Subregional de Clásica en los Países Andinos para contribuir a incrementar la seguridad alimentaria.
2012	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	Apenas hay de 1 a 3 menciones de elementos como cooperación, delito, integración regional, mercado, minería ilegal (lucha en contra de), propiedad intelectual, seguridad y tecnología.	Minería ilegal (2).	Los Estados miembros decidieron la prevención, lucha y control de todos los actos que atenten contra la seguridad generados por la minería ilegal, en respeto a los derechos y a una política no ofensiva de seguridad externa.

2013	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	No hay menciones importantes, con excepción de la integración regional (6). Mercado, salud, seguridad, tecnología y derecho internacional, junto a “espacio técnico de la CAN” no sobrepasan las 3 frecuencias.	Control del delito de hurto y robo (1).	Crear un marco normativo para el intercambio de información de equipos terminales extraviados, robados y hurtados.
2014	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	No hay menciones importantes: mercado (3), integración regional (4) y espacio técnico CAN (1).	No hay mención	Ninguna
2015	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	No hay menciones más allá que la integración regional como meta (3), proyectos de apoyo a la agricultura (2), mercado (2), salud (2) y unificación de servicios financieros (1).	No hay mención	Ninguna
2016	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	Mercado (4), integración regional (3), salud (2).	No hay mención	Ninguna
2017	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	Integración regional (3). Hay referencias a la igualdad humana y a la CAN como espacio técnico.	No hay mención	Ninguna
2018	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	Integración regional (3) y mercado (4) tienen la mayor frecuencia.	Dos menciones a la seguridad y a la seguridad humana. Igualmente, a la gestión de riesgos.	Se habla de definiciones de gestión de riesgo y de desastres y directivas de consumo de productos hacia lo que se llama la “seguridad humana”.
2019	Mercado como actividad fundamental de la CAN (10).	Se menciona el apoyo a la participación de grupos afrodescendientes, la CAN como espacio de estadística y normalización. Integración regional (4), espacio técnico de la CAN (2) y manejo andino de transporte.	No hay mención	Ninguna
2020	Las decisiones son escasas y no existe una tendencia de instituciones o valores fuertemente sostenidos.	Se mencionan varios temas de manera rápida: ambiente, cooperación, cultura, la gestión de potencias con la asociación de Marruecos, el manejo de la pandemia (facilidad de venta de productos de higiene y sanitarios).	Gestión de riesgos (1), seguridad (2).	Se aprueba la “Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros de la Comunidad Andina” y se consideran ilícitas la apropiación, saqueo, hurto, exportación, tráfico y comercialización ilícita de patrimonio cultural.

Fuente y elaboración: propia de la autora, sobre la base de las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (2006-2020).

Retomando la pregunta de investigación, hasta 2018 las tres grandes instituciones primarias que señala Buzan (2015) como paradigmáticas de una sociedad internacional son, en el caso de la CAN: el mercado, el derecho internacional y el desarrollo. Luego, estos elementos, que desde lo teórico darían legitimidad y valor a cualquier estructura regional, se vuelven difusos. No obstante, la integración en sí misma es la gran institución de esta sociedad: cada decisión está determinada hacia la unión y acuerdo de los países miembros u asociados, como Chile y Marruecos. Hay acercamientos con la Unión Europea. En cada una de las decisiones se expresa en contenido la profundización de los acuerdos entre los miembros (lo que haría más difícil a las decisiones y más fácil el encapsulamiento, tomando un término neofuncionalista).

La idea de que la CAN es una entidad técnica es otro valor que se sostiene en las decisiones a partir de la institucionalidad, normalización, gestión de aranceles e intentos de crearse como espacio técnico-estadístico. Lo que más se protege es la idea del mercado común al fortalecerlo con la normativa, calidad, infraestructura, transporte libre, tecnología y normas ambientales. La seguridad, incluso, como indica la decisión 587, apunta hacia la productividad y comercio. Si bien, hay acuerdos para planificar acciones conjuntas frente al tráfico de armas, drogas, patrimonio, animales, la minería ilegal y migración, no existe la posibilidad de un *pooling* de soberanía hacia una estructura, consejo u organismo securitarios. De igual forma, el número de funciones se vuelve menos frecuente, siendo el período 2006-2008 el más rico en formación de identidades y valores. La seguridad está alineada a temas de minería ilegal, seguridad alimentaria y seguridad en el cultivo (medidas fitosanitarias y prevención de enfermedades).

5. Conclusiones

¿Cuál es la “razón de sistema” de la CAN bajo los indicios presentados? De acuerdo con los hallazgos, la CAN se caracteriza por ser una estructura dedicada al fortalecimiento del mercado común como base de la integración, con una gran agencia técnica en el período 2006-2020. Su incursión en políticas de género, pueblos indígenas y afrodescendientes es espaciada, lo que deja en evidencia que la organización está muy alineada al regionalismo abierto y nuevo regionalismo de inicios de los 2000. La estructura comercial e integración a la globalidad ponían a un costado las preocupaciones identitarias, la igualdad humana y el desarrollo.

Por lo tanto, las instituciones primarias, que señala Buzan como funcionales para el fortalecimiento de una sociedad internacional, están poco trabajadas en la última década de la CAN. Este organismo no tomó grandes medidas durante el 2020 frente a la pandemia de la covid-19, momento en el que las estructuras no pudieron sostener esta emergencia pese a los distintos planes que muestran las decisiones de la CAN. Sobre el tema securitario, las decisiones no son muchas. Se puede decir que la razón de sistema y la naturaleza de la CAN no han permitido que los Estados trabajen de la mano. La institución primaria de la soberanía no es visible ante la necesidad discursiva de sostener más bien a la región.

Al no existir una comunidad política fuerte, fin último del proceso regional, la sociedad internacional está incompleta, no están claras las subjetividades y el conjunto de valores. El desarrollo, la creación de derecho, infraestructura, el comercio y los insumos técnicos son vistos como la base de lo integrador, dejando de lado a la democracia y la igualdad humana, con políticas de diversidad poco trabajadas. La CAN no se vislumbra como un polo de poder o autonomía latinoamericana, como sucede con la Unasur o la Celac. La gestión de las potencias y los poderes no son una institución y, si fuese así, la seguridad común estaría muy lejos de la experiencia regional.

Por último, la CAN se ha centrado en su supervivencia como sistema, sin una causa dirigida hacia la autonomía de sus miembros. El motivo de Estado clásico de cada país ha primado sobre la seguridad. La razón de sistema aún no se ha creado ya que la CAN es una estructura técnica que no ha podido lograr su total potencial. Sería necesario enfocar a la CAN hacia las necesidades de sus miembros, salir de las presiones sistémicas hacia una alineación de intereses y, sobre todo, de valores compartidos. Si bien, las necesidades arancelarias, mercantiles y jurídicas deben ser instituciones primarias, también se debe “incomodar” a las soberanías mediante una constelación securitaria.

De acuerdo con Buzan, hay que salir de la tendencia maquiavélica/hobbesiana (wesfaliana) hacia una matriz realmente grociana de cooperación, socialización y diálogo profundos, que implique la voluntad política y acciones que sean no solo declarativas, sino constitutivas, con planes y programas que conecten con las naciones y con la sociedad civil. Queda por recomendación validar estos resultados con entrevistas a funcionarios de la CAN y retomar en la academia discusiones sobre la organización de los experimentos regionales en ALC, espacios de alta potencialidad y de valores compartidos aún débiles. La EI y su caja de herramientas pueden ser útiles para esta conversación académica.

6. Referencias bibliográficas

- Araya, J. (21 de noviembre de 2022). Expresidentes y excancilleres revelan primeros pasos para poner en marcha otra vez a Unasur. *LT La Tercera*. <https://n9.cl/5d9to>.
- Bellamy, A., & McDonald, M. (2004). Securing international society: Towards an English School discourse of security. *Australian Journal of Political Science*, 39(2), pp. 307-330. <https://doi.org/10.1080/1036114042000238537>
- Briceño-Ruiz J. (2019). Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), pp. 120-129. <https://n9.cl/knz2d>
- _____. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- _____. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 45(175), pp. 9-39. <https://n9.cl/vg6kf>
- Buzan, B. (2015). The English School: A neglected approach to international security studies. *Security Dialogue*, 46(2), pp. 126-143. <https://n9.cl/lpo5h>

- _____ (2001). The English School: An Underexploited Resource in IR. *Review of International Studies*, 27(3), pp. 471-488. <http://www.jstor.org/stable/20097749>
- _____ (1993). From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school. *International Organization*, 47(3), pp. 327-352. <https://www.jstor.org/stable/2706979>
- _____ (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, 67(3), pp. 432-433. <https://www.jstor.org/stable/2621945>
- Buzan B., & Waeber, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge University Press.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), pp. 107-115. 10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x
- Elías, A. (2015). La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur. En L. Rojas (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas* (pp. 43-63). Clacso.
- Fest, S. (8 de abril de 2023). Brasil y Argentina regresan a Unasur e invitan a Maduro a una cumbre de presidentes. *El Mundo*. <https://n9.cl/4qjhp>
- Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la Comunidad Andina Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana. *Real Instituto Elcano*. <https://n9.cl/7v2s0>
- Miranda, V. (2012). Apuntes críticos al Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América. *Económicas CUC*, 33(1), pp. 297-306. <https://n9.cl/spqg2>
- Mittelman, J. (1996). Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalization. *Global Governance*, 2(2), pp. 189-213. <https://www.jstor.org/stable/27800136>
- Morales, M. (2007) Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 3(6), pp. 65-80. <https://n9.cl/dmsbe>
- Pérez, D. (2020). Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019: Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 20, pp. 123-147. <https://n9.cl/emxbi>
- Riggiozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 129-152). Cries.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-72). Cries.
- Sanahuja, J., y López, C. (2020). Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 126, pp. 41-63. doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41
- Schmitter, P. (1970). A revised theory of regional integration. *International organization*, 24(4), pp. 836-868. <https://www.jstor.org/stable/2706154>

- Stone, M. (2009). Security according to Buzan: A comprehensive security analysis. *Security discussion papers series*, 1, pp. 1-11. <https://n9.cl/tjuif>.
- Wilson, P. (2012). The English school meets the Chicago school: The case for a grounded theory of international institutions. *International Studies Review*, 14(4), pp. 567-590. <https://doi.org/10.1111/misr.12001>

Documentos normativos y páginas web oficiales

- Asociación de Estados del Caribe [AEC] (2023). *Sobre la AEC*. AEC. <https://n9.cl/a87we>
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA] (2023). *Historia del ALBA-TCP*. ALBA. <https://www.albatcp.org/historia/>
- Alianza del Pacífico (2023). *¿Qué es la Alianza del Pacífico?* Alianza del Pacífico. <https://n9.cl/5cqm>.
- Comunidad del Caribe [Caricom] (2023). *Crime and security- Overview*. Caricom. <https://n9.cl/17hun>
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [Celac] (2023). *Celac*. Celac. <https://n9.cl/piqsl>
- Comunidad Andina [CAN] (2023). *La Comunidad Andina (CAN)*. CAN. <https://n9.cl/5j5ut>
- ____ (2006-2020). *Normativa andina*. CAN. <https://n9.cl/m8fq7>
- Mercado Común del Sur [Mercosur] (2023). *En pocas palabras*. Mercosur. <https://n9.cl/w6ijv>
- ____ (2021). Logro 6: Asistencia recíproca en materia de seguridad y policial. *Mercosur*. <https://n9.cl/t63n1>
- Sistema de Integración Centroamericana [SICA] (2023). *Propósitos del SICA*. SICA. <https://www.sica.int/sica/propositos.aspx>
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2011). *Tratado Constitutivo*. Unasur. <https://n9.cl/mx8s2>

Anexos

Anexo 1

Cuatro olas de integración regional en América Latina

Período	Dinámica de integración	Evidencia en organizaciones	Objetivos
Primera ola (1960-1980)	Integración cepalina Modelo de etapas de coordinación económica hacia el mercado común	Mercado Común Centroamericano (MCCA) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC5) Pacto Andino (PA) Asociación Latinoamericana De Integración (Aladi)	Industrialización endógena, mercados regionales, zonas de libre comercio hacia un mercado común latinoamericano Búsqueda de una preferencia arancelaria regional Autonomía y modernización
Segunda ola (1980-2000)	Regionalismo abierto	Mercosur Grupo Andino que sería rebautizado como Comunidad Andina de Naciones (CAN) Mercado Común Centro Americano Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México con Estados Unidos y Canadá en contradicción con la Aladi	Transiciones a la democracia, fin de la Guerra Fría. La llegada del neoliberalismo plantea una inserción en las dinámicas globalizadoras Manejo del contexto de ajuste estructural en ALC Liberalización comercial, reformas neoliberales Nuevas modalidades de inserción de ALC en la globalización
Tercera ola (2000-2019)	Regionalismo posliberal o poshegemónico	Redefinición del Mercosur El experimento de la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), junto a estructuras como la ALBA	Se recupera el rol del Estado a nivel doméstico regional Momento de institucionalidad y burocracia internacional, sobre todo en la Unasur Posicionamiento antihegemónico de la ALBA. Se trataba de lograr soberanía regional y disminuir disparidades de desarrollo
Cuarta ola (2019 a la actualidad)	Crisis del regionalismo Debilidades y duplicación de esfuerzos en la integración Crisis por el manejo del conflicto interno venezolano Presidencialismo finaliza procesos integracionistas (salida de Brasil de la Unasur, por ejemplo)	Grupo de Lima Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (Prosur)	Replantear a la integración latinoamericana hacia la liberalización comercial (Alianza del Pacífico) y al liberalismo político (Prosur, Grupo de Lima) Se percibe a Venezuela y a su crisis como un eje de conflicto. Crisis pandémica aumenta el nacionalismo, el bilateralismo y el cuestionamiento a la integración como un proyecto de izquierda Se pierden los objetivos acerca de la integración

Fuente y elaboración: propia (2023), sobre la base de autores del apartado 1, Introducción.

Anexo 2

Objetivos de los contextos regionales en América Latina

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)	
Características	Mecanismo intergubernamental que busca el diálogo político entre 33 Estados de América Latina y el Caribe. El espacio habría tomado el lugar del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).
Objetivos	Empujar la integración y el interés común del subcontinente en lo que llaman “diversidad política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe”, sin Canadá y Estados Unidos. Laborar, desde 2011, en áreas de “desarrollo social, educación, desarme nuclear, agricultura familiar, cultura, finanzas, energía y medio ambiente” (Celac, 2023). Ser la “voz única” capaz de crear decisiones en apoyo a programas de integración regional. Ser el espacio portavoz de todo el espacio de ALC.
Seguridad: Sí/No	No. Es un espacio de cuestionamiento hegemónico y de posicionamiento/cooperación latinoamericanos, pero, sin grandes estructuras de seguridad. Es un espacio de concertación política.
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	
Características	En 2011 la organización nace como un espacio en contra de Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En 2004 se suscribe la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la Aplicación del ALBA, por parte de Venezuela y Cuba. En 2006 Bolivia integra la Alianza al incorporarse el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) con un comercio de complementariedad, solidaridad y cooperación. Al momento, la propuesta acoge a los países de Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Granada. Santa Lucía estaría en proceso de retiro.
Objetivos	Se describe como una “conjunta, autónoma, democrática, de identidad Nuestroamericana y de beneficio común” (ALBA-TCP, 2023). El centro es el ser humano y su objetivo es “alcanzar el desarrollo integral, asegurar la igualdad social y contribuir a garantizar la calidad de vida, el buen vivir, la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos” (ALBA-TCP, 2023). La defensa de los intereses históricos latinoamericanos, posicionándose como la estructura bajo el espíritu de la Carta de Jamaica de 1815 de Simón Bolívar.
Seguridad: Sí/No	No. La ALBA se plantea como estructura antihegemónica, pero su determinación hacia agendas securitarias es pobre en cuanto a los varios elementos y cuestiones que trata.
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	
Características	Creada en 1981 para la integración regional en el Caribe Oriental, tiene por visión hasta el 2024: “Impulsar y apoyar el desarrollo sostenible a través de la integración regional, la acción colectiva y la cooperación para el desarrollo”. La OECO es una agrupación de 11 islas con 11 miembros.
Objetivos	Su estrategia se concentra en cinco ejes: 1) acelerar la integración regional con el fin de lograr una estructura económica; 2) reinventar la economía para la transformación de las economías; 3) valorar el medioambiente para equilibrar los sistemas naturales con el desarrollo socioeconómico; 4) construir resiliencia para lograr enfrentarse a riesgos y a emergencias; 5) avanzar en equidad y en inclusión en salud, educación y desarrollo social.
Seguridad: Sí/No	No, de manera directa. Trabaja algunos elementos de la seguridad multidimensional como la ambiental, alimentaria.

La Comunidad del Caribe (Caricom)	
Características	Es una agrupación de veinte países, quince Estados miembros y cinco miembros asociados. Comprende Estados desde las Bahamas hasta Surinam y Guyana. La mayoría de miembros son insulares (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago).
Objetivos	Desde 1973 se centra también en varios de los ejes mencionados: integración económica, coordinación de la política exterior, desarrollo humano y social.
Seguridad: Sí/No	<p>Sí. Cabe anotar que es una de las pocas organizaciones que señala explícitamente a la seguridad dentro de sus prioridades con un Plan Estratégico de la Comunidad del Caribe para 2015-2019. El plan tiene ocho objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profundizar las iniciativas y programas de prevención del delito • Facilitar la reforma de la justicia • Perseguir compromisos de seguridad cooperativos funcionales para abordar y gestionar los riesgos y amenazas compartidos • Mejorar las capacidades de los recursos humanos • Fortalecer los sistemas regionales de seguridad • Fortalecer las fronteras de la Caricom • Mejorar la concienciación sobre el espacio marítimo y aéreo (Caricom, 2023)
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	
Características	La CAN ha ido trabajando hacia estructuras políticas como el Parlamento Andino como entidad de control político. La organización en la actualidad se centra en la libre movilidad de personas, salud, comercio, infraestructura y emprendimiento (CAN, s.f.). Está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que implica una población conjunta de 115 millones de personas que, para la organización, se identifican como andinas (CAN, 2023).
Objetivos	<p>El sistema tiene objetivos específicos, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. • Acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los países miembros. • Facilitar la participación de los países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. • Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional. • Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros. • Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de la vida de los habitantes de la subregión (CAN, s.f.).
Seguridad: Sí/No	No se observa una mirada y trabajo securitario en común a nivel institucional, pero tiene una decisión de declaración de principios sobre la seguridad, “Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común”, decisión 587 de julio de 2004, que busca enfrentar las amenazas de seguridad de la comunidad andina como zona de paz libre de armas nucleares, químicas y biológicas; promoción de confianza recíproca, prevención, desarrollo económico y bienestar social para los miembros. Se busca contribuir a la paz con la integración, y señala una seguridad colectiva, hemisférica y mundial con la participación de CAN.

Asociación de Estados del Caribe (AEC)	
Características	Fundada en 1994 para promover la consulta, cooperación de todos los países del área. Tiene 25 miembros y siete miembros asociados.
Objetivos	Sus funciones son la cooperación regional, integración, espacio económico ampliado de la región, integridad ambiental del mar Caribe y desarrollo sostenible.
Seguridad: Sí/No	No. Sus áreas son comercio, transporte, prevención y manejo de desastres, junto al turismo (AEC, 2023).
Mercado Común del Sur (Mercosur)	
Características	Creado en 1991. Sus miembros son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con la incorporación de Venezuela y Bolivia (en adhesión). Venezuela está en suspensión.
Objetivos	“Propiciar un espacio común que genera oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional” (Mercosur, 2023). Se defienden los principios de desarrollo, nuevamente, y democráticos. La organización señala también su <i>spillover</i> hacia temáticas migratorias, de movilidad laboral, cultural, social.
Seguridad: Sí/No	Sí. Se ha incorporado una estructura de toma de decisiones comunes con el Parlamento del Sur y el fondo de combate a asimetrías (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur [Focem]). Se añade el reciente Acuerdo de Cooperación Policial aplicable a los Espacios Fronterizos entre los Estados partes del Mercosur con el fin de lograr asistencia y cooperación policial en zonas fronterizas de los miembros. Se previenen o investigan delitos de acuerdo con las legislaciones de los países miembros (soberanía limitada). La seguridad regional data de 1999 en la concepción de la organización (Mercosur, 2021).
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	
Características	Creado en 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, con la adhesión de Belice y República Dominicana.
Objetivos	Esta estructura señala claramente varios propósitos en línea a la democracia, a la libertad del desarrollo, a lograr un sistema de bienestar justo con un sistema financiero centroamericano. Se busque fortaleza económica, autonomía de las relaciones centroamericanas, promoción del desarrollo armónico en cuidado del medio ambiente, del ordenamiento institucional y del jurídico (SICA, 2023).
Seguridad: Sí/No	Sí. Se firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995 en búsqueda de soluciones conjuntas frente al narcotráfico y crimen organizado. No obstante, la debilidad institucional y presión estadounidense no habría determinado su aplicación (Miranda, 2012).
Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)	
Características	Creadas en 2008 como espacio de integración suramericano y coordinación del proceso regional.
Objetivos	“[...] construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Unasur, 2011, art. 2).
Seguridad: Sí/No	Sí. Además de los objetivos referentes, la Unasur tuvo una importante discusión hacia el Consejo de Defensa Suramericano (2008). No obstante, la crisis de la organización no pudo “redondear” a la estructura.

Fuente y elaboración: propia (2023).

Seguridad ciudadana como metaderecho humano y rendición de cuentas como garantía: algunas notas conceptuales

*Citizen security as a human meta-right
and accountability as one of its guarantees:
some conceptual notes*

Rocío González Velázquez

Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad
Autónoma de Querétaro, México

Correo electrónico: rocio.gonzalez@uaq.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6166-8309>

Recibido: 28-mayo-2023. Aceptado: 24-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

La investigación subraya la relación conceptual entre seguridad ciudadana, derechos humanos, democracia y rendición de cuentas, desde un enfoque jurídico y una revisión bibliográfica. El Estado interviene en modelos de seguridad como nacional, pública y ciudadana; de estos, solo el último ofrece elementos sustantivos que permiten debatir la mencionada relación. Con base en la teoría de Amartya Sen, se sugiere el “metaderecho a la seguridad ciudadana” para discutir la posibilidad que tienen las personas de exigir al Estado políticas públicas que garanticen entornos pacíficos, vidas libre de violencia y delincuencia. Se concluye que la rendición de cuentas es el medio para salvaguardar este metaderecho que, además de prevenir abusos, fomenta la confianza en las autoridades, aspectos que inciden en la efectividad de la prevención de la violencia y la criminalidad.

Palabras clave: seguridad ciudadana, metaderecho humano, rendición de cuentas, democracia, políticas públicas.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 181-199.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.320



Abstract

By means of a legal approach and a literature review, this research underlines the conceptual relationship between citizen security, human rights, democracy, and accountability. The state configures security standards such as national, public and citizen security; of these, only the latter offers substantive elements that shape the foundations for discussing this relationship. Based on Amartya Sen's theory the "meta-right to citizen security", the study assesses the prospect of people demanding from the state public policies that guarantee peaceful environments and lives free of violence and crime. The study concludes that accountability safeguards this meta-right. Moreover, this condition prevents abuses and fosters trust in the authorities, that are important because they determine the effectiveness of violence and crime prevention.

Keywords: citizen security, human meta-right, accountability, democracy, public policies.

1. Introducción

La inseguridad representa uno de los factores que más deterioran la calidad de vida en la población de América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con el informe del Latinobarómetro de 2018,¹ la población de 18 países de ALC consideró que la delincuencia y la inseguridad pública eran los problemas, a escala municipal, que más aquejaban a las personas. Además, en 2017, la región concentró el mayor número de homicidios dolosos o intencionales a escala mundial (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2019). Pero, no se trata de un fenómeno reciente. Desde hace más de tres décadas, la región mantiene las tasas de homicidios más altas a escala mundial (*Ibid.*),² las cuales oscilaron entre 14,5 víctimas por cada 100 mil habitantes en 1990 y de 17,2 en 2017. Vale resaltar que las tasas de promedio mundial de homicidios fueron de 7,4 víctimas en 1993 y de 6,1 víctimas en 2017.

También llama la atención que, con relación a los delitos comunes, como robos o asaltos, con o sin violencia, la región ocupó el segundo lugar entre 2006 y 2019, por debajo del continente africano (Van Dijk *et al.*, 2022). Aunque algunos países experimentaron un ligero descenso en la prevalencia de delitos de tipo patrimonial a lo largo de estos trece años, estos datos evidencian que el crimen, la violencia e inseguridad reportadas en ALC representan tres problemas graves que no han podido ser atendidos de forma satisfactoria (Niño, 2020).

Esto contrasta porque en las últimas dos décadas algunas regiones han experimentado un descenso en los niveles de victimización, tal es el caso de Europa.

1 En el informe 2021 no se refleja el tema de seguridad pública, ciudadana o delincuencia.

2 Para el Estudio Mundial sobre el Homicidio de 2019, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito no contó con información consistente y completa de varios países africanos; solo cuatro países de África tienen registros confiables desde 1990. Por esta razón, en el estudio se advierte la posibilidad de llegar a observaciones distorsionadas al momento de comparar las tasas de homicidio entre distintas regiones del mundo.

De acuerdo con información proveniente de varias ediciones de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, hay un descenso sostenido en las tasas de victimización en diez países europeos, respecto de diez distintos delitos a lo largo del siglo XXI (Van Dijk & Tseloni, 2012). Este caso de éxito ha sido explicado, en parte, como resultado del mejoramiento de la calidad y diversas estrategias de seguridad, tales como implementación de tecnologías antirrobo en vehículos, sistemas de seguridad en hogares, políticas públicas dirigidas a mejorar la seguridad, entre otras (*Ibid.*, Farrell *et al.*, 2011). El papel de la seguridad en el descenso de la delincuencia en varios países europeos supone un factor de análisis frente al estado actual de la criminalidad y la violencia que atraviesa ALC.

Sin embargo, ¿a qué se refiere el concepto de “seguridad”? Esta cuestión fue sostenida, hace casi tres décadas, por Baldwin (1997), para quien la claridad conceptual de la seguridad es presupuesto indispensable en la construcción de proposiciones, teorías y marcos analíticos en la materia. Puesto que el término abarca varios aspectos de la vida socio-humana, el autor propone especificar el concepto a partir de las siguientes categorías: ¿para quién(es)?, ¿respecto de qué valor(es)?, ¿cuánta seguridad?, ¿respecto de qué amenazas?, ¿por cuáles medios?, ¿a qué costo? Al retomar algunas de estas inquietudes, interesa en este artículo proponer una discusión conceptual de la seguridad que, vista como una tarea estatal, se dirige hacia la protección de las personas, sus derechos y bienes (¿seguridad para quién?) y con arreglo a valores y medios democráticos (¿seguridad por cuáles medios?). En definitiva, se busca arrojar luces a la compleja intersección conceptual entre la seguridad, los derechos humanos, la democracia y la rendición de cuentas.

Con base en una revisión bibliográfica se identifican, analizan y comparan los modelos de seguridad en los que el Estado tiene injerencia y autoridad (seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana), constatándose que el modelo de seguridad ciudadana es el que ofrece vínculos sustantivos con los otros conceptos explorados (derechos humanos, democracia, rendición de cuentas). Un estudio en mayor profundidad de la seguridad ciudadana permite proponer, en un nivel teórico-prescriptivo, la naturaleza jurídica de la seguridad ciudadana como un metaderecho humano, con miras a favorecer su materialización. Para ello, retomando la propuesta teórica que Sen (1984) elabora respecto del concepto de metaderecho, se entiende el metaderecho a la seguridad ciudadana como la posibilidad de la ciudadanía de exigir políticas públicas que, con arreglo a principios democráticos, promuevan entornos libres de violencia (interpersonal y social) y combatan la criminalidad, como condiciones necesarias para el disfrute y goce de otros derechos fundamentales como la vida, integridad personal, libertad, entre otros.

Esta propuesta, de corte jurídico implicaría, por un lado, reconocer que las personas tienen el derecho de reclamar acciones y estrategias por parte del Gobierno para prevenir, contener y reaccionar frente a la violencia y la criminalidad, con arreglo a principios democráticos. Por otro lado, significa la posibilidad

de supervisar que tales decisiones gubernamentales sean efectivas y respetuosas de los derechos humanos de las personas afectadas por dichas intervenciones. La caracterización teórica de la seguridad ciudadana como metaderecho permite llenar el vacío conceptual que existe entre la obligación del Estado de proveer entornos pacíficos libres de violencia y la legitimidad ciudadana para demandar de aquel, políticas públicas dirigidas a proteger otros derechos humanos, como la vida, la integridad física, la libertad, la disposición pacífica del patrimonio. Estos derechos pueden verse afectados por conductas violentas o delictivas, pero también por actuaciones del mismo Estado.

De forma adicional, la rendición de cuentas, entendida como un sistema de supervisión, control, monitoreo y evaluación del desempeño de toda autoridad, se presenta como un elemento necesario e ineludible del metaderecho a la seguridad ciudadana: si las personas tienen el derecho de pedir acciones gubernamentales para prevenir y contener la violencia, así como para crear entornos pacíficos que promuevan una vida digna, también tienen la capacidad de evaluar la efectividad de dichas políticas públicas (sea en términos de respeto a los derechos humanos, de impacto). De esta manera, la revisión de las acciones en materia de seguridad ciudadana, junto con la prevención y reacción frente a posibles abusos de autoridad, son una vía indispensable para garantizar una seguridad ciudadana justa y adecuada. Estos aspectos permiten comprender de manera integral la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos y la democracia, generando un aporte valioso al campo académico y formulación de políticas públicas efectivas.

Con el fin de alcanzar los propósitos perseguidos en este artículo se procede, en el apartado siguiente, a describir el significado que la seguridad posee en distintas disciplinas de las ciencias sociales, destacándose su conceptualización multifacética y abarcadora de diversos ámbitos de la vida social. Posteriormente, se focaliza el análisis de la seguridad en el momento en que es entendida como responsabilidad estatal, de forma concreta, se describen y comparan los distintos modelos a que dicha función ha dado lugar, haciendo énfasis en la seguridad ciudadana como el modelo de seguridad que se corresponde con los Estados democráticos. Este ejercicio favorece la claridad conceptual, presupuesto fundamental para el diálogo académico y el desarrollo de futuras investigaciones. En el siguiente apartado se argumenta y esboza la naturaleza de la seguridad ciudadana como un metaderecho humano que permite, a su vez, la salvaguarda de distintos derechos. En otro apartado, se justifica la rendición de cuentas policial como un elemento inherente al metaderecho a la seguridad ciudadana, que cumple la función de ser una de sus garantías. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Seguridad: concepto ambiguo en las ciencias sociales

La seguridad es una noción polifacética y multivalente, aplicable a diversos campos del saber y quehacer humano. Proviene del latín *securitas* y se caracteriza por su ambigüedad. De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (s/f), el término admite hasta dieciséis acepciones distintas entre las que destaca, para

efectos de este artículo, la cualidad de aquello que está libre o exento de riesgo. El vocablo es muy empleado en las ciencias sociales, así, en las ciencias políticas se habla de seguridad como una de las razones de ser u obligaciones del Estado moderno, cuyos contenidos, objetos referentes, amenazas y actores obligados han evolucionado a lo largo del tiempo, reflejo de su transformación y de la adopción de valores diversos al interior de aquel (Chabat, 2019, 2020). La seguridad, como objetivo de la política, puede ser entendida como la “baja probabilidad de daño a los valores reconocidos” (Baldwin, 1997, p. 13).

En contrapartida a la obligación de los Estados de proveer seguridad, las ciencias jurídicas le confieren a dicho término tanto la naturaleza de prerrogativa como de valor. La seguridad como derecho surge de la mano del liberalismo clásico, en pensadores como Hobbes, Locke y Rousseau (Sánchez y Juárez, 2019) y se instituye como derecho, por primera vez, en el artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, junto con la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión. Con el paso de los años, algunos han calificado la seguridad como concepto jurídico indeterminado que, para su comprensión, requiere ser dotado de contenido concreto (Brotat i Jubert, 2014), razón por la cual dicho término ha adquirido diversos adjetivos (social, laboral, jurídica) para referirse el ámbito específico desde el que se pretende proteger a la persona. En el momento en que se pasa al ámbito axiológico, la seguridad es una cualidad estimable y deseable que, junto con la libertad, forman la base sobre la cual se debe promover el desarrollo justo y equitativo de las sociedades (Ruiz y Vanderschueren, 2007).

En la psicología existe una doble conceptualización de la seguridad, tanto objetiva como subjetiva. Tratándose de la primera, se entiende como la segunda necesidad humana básica más importante, después de las necesidades fisiológicas, que permite a las personas humanas alcanzar su autorrealización (Maslow, 1943). En el momento en que se visualiza la seguridad desde el campo subjetivo, se le entiende como un estado cognitivo y emocional que las personas atraviesan al encontrarse libres de preocupaciones por la experiencia de pérdida en cualquier ámbito de sus vidas (estatus, económica, de familiares, entre otros). Este estado subjetivo se ve afectado por diversos factores, desde sesgos, experiencias previas, resiliencia, entre otros (Wichman *et al.*, 2015).

En la sociología también se ha advertido la polisemia del término seguridad, característica que permite referirse tanto a sentimientos de las sociedades como a prácticas de los Estados (Stampnitzky, 2013). Beck (1998) ha sostenido que el énfasis contemporáneo que algunas sociedades colocan sobre la neutralización de riesgos y la seguridad se conecta con emociones como el miedo, en tanto pulsión capaz de congregarse acciones sociales de tipo defensivo frente a posibles daños o peligros. Aunque la seguridad ha alcanzado con rapidez el carácter de ideal normativo de las sociedades, se afirma que tales pretensiones representan una quimera imposible, pues toda toma de decisión entraña, de manera inevitable, riesgos (Luhmann, 2006).

En la criminología, desde una perspectiva crítica, se ha advertido cómo las políticas criminales y de seguridad contemporáneas tienden a preocuparse más por las percepciones de (in)seguridad, que por atender las causas estructurales de los comportamientos antisociales (desigualdad social, pobreza, discriminación, racismo). Por ello, se busca explicar la propensión a intervenir aspectos ambientales, prácticas incívicas o vandalismo (Brotat i Jubert, 2014). En cambio, se abandona la investigación sobre el rol que diversos Estados genocidas han tenido en la muerte de personas y cómo ello ha afectado la seguridad a escala personal y comunitario en dichas sociedades (Zaffaroni, 2011). Con base en lo referido, se observa que la seguridad es un concepto amplio, polifacético, con distintos significados, niveles de análisis y ángulos desde los cuales se puede estudiar. Es un término que abarca diversos aspectos de la vida social y, por tanto, no es estático; por el contrario, se encuentra en un proceso de mutación y redefinición.

3. Seguridad ciudadana frente a otras nociones de seguridad estatal

Este apartado presenta diferentes nociones de la seguridad en su acepción de obligación estatal, con especial énfasis en la seguridad ciudadana. Una de las principales finalidades de los Estados democráticos es la de promover y garantizar la seguridad de las personas que viven y conviven dentro de su jurisdicción, así como la protección de sus derechos, libertades y bienes jurídicos. Con las revoluciones liberales occidentales, en especial la francesa de finales del siglo XVIII, quedó establecida que la fuerza pública habría de mirar en la ciudadanía al principal destinatario de sus esfuerzos, tanto para protegerla como para exigirle el cumplimiento de la ley. El origen de la seguridad desde una perspectiva democrática se halla, en gran medida, en lo establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que a la letra indica que: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para el beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo” (Asamblea Nacional Francesa, 1789, artículo 12).

Hasta hoy día permanece incuestionado el rol y necesario uso de la fuerza pública para asegurar la estabilidad y bienestar común dentro de cualquier régimen democrático, tal y como lo disponía el documento aprobado por la Asamblea Nacional Francesa en 1789. Sin embargo, la naturaleza, características y funciones que dicha fuerza pública y militar presenta para lograr sus objetivos ha sufrido, desde el siglo XIX, mutaciones disímboles al interior de cada Estado que, a pesar de la varianza, sí conforman tendencias que se explican a continuación.

En un primer momento, cuando recién surgieron los Estados modernos, la obligación de garantizar los bienes y la vida de la ciudadanía requería, simultáneamente, proteger la soberanía, el régimen político y la integridad territorial de dicho Estado respecto de amenazas internas y externas. Es así como surgen prácticas de lo que, hasta mediados del siglo xx, comenzó a recibir la etiqueta de “seguridad nacional”, entendida como la necesidad de “mantener la supervivencia del Estado-nación a través del uso del poder económico, militar y político junto con el ejercicio de la diplomacia” (Akpeninor, 2013, p. x). Pero, a finales de la década de

1990 surgió un nuevo “apellido” de la seguridad, capaz de reflejar las amenazas a los procesos de la globalización e interdependencia internacional, por un lado, y pertinente para reconocer, por otro lado, a los nuevos actores no estatales en su calidad de agentes de la gobernanza de los riesgos a nivel mundial y proveedores de seguridad, tal es el caso de los organismos multilaterales, instancias regionales, corporaciones, entre otros. Es así como, en esta coyuntura, surge la categoría de “seguridad internacional” (Chabat, 2019).

Por su parte, la seguridad pública se relaciona con el mantenimiento del orden público y la paz social, como vías para proteger a las personas, su vida e integridad, así como sus bienes y prerrogativas del crimen y la violencia (Moloeznik, 2020). Esta función estatal se traduce, en teoría, en acciones preventivas y reactivas frente a la violencia y la criminalidad y en las que trabajan de manera coordinada diversas autoridades, tal es el caso de las policías, las de procuración e impartición de justicia y ejecución de penas y reinserción social, en lo principal. Este enfoque de seguridad se caracteriza por ser Estado-céntrico (Salgado, 2010), es decir, es preponderante mantener el orden político y salvaguardar las instituciones públicas, por encima de la protección de la ciudadanía. Además, relega a las personas al rol de espectadores pasivos sin que sea posible establecer controles ciudadanos sobre la actuación estatal.

En contraste con la seguridad pública, surge la “seguridad ciudadana” como una nueva perspectiva que va más allá de la prevención y del castigo de la criminalidad. El surgimiento de este enfoque se dio durante los últimos decenios del siglo xx y principios del xxi, como consecuencia de la transición democrática vivida por algunos países latinoamericanos y europeos sometidos a regímenes dictatoriales y autoritarios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009). Esta categoría es una respuesta a la pregunta de qué propiedades, características y condiciones debe cumplir la función estatal de seguridad en órdenes políticos democráticos y de derecho (Gasper & Gómez, 2014).

A diferencia del concepto de seguridad pública, en el que el objetivo es el mantenimiento del orden público como manifestación de la preeminencia y superioridad del poder estatal, desde el enfoque de seguridad ciudadana, el Estado y sus agentes se entienden sometidos al respeto de la ley, a la protección de los derechos y libertades, junto con el diseño de políticas públicas que coloquen a las personas en el centro de los planes y programas estatales (CIDH, 2009). Intervenciones que deben orientarse por principios democráticos, como la igualdad de derechos, la soberanía popular, el pluralismo político y la participación ciudadana, principalmente.

A pesar del extendido uso de la noción de seguridad ciudadana en el campo de la política pública, sobre todo en ALC, aún no se cuenta con una definición concertada de este tipo de seguridad (Muggah & Aguirre, 2018). Parafraseando a Muggah y Aguirre (2018), la seguridad ciudadana puede entenderse como una categoría conceptual que sirve para referirse a la elaboración de políticas públicas efectivas en materia de justicia, seguridad pública y medidas penales en contextos

democráticos. La evolución de un enfoque de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana no se reduce a una cuestión terminológica, sino que entraña un cambio de paradigma.

Dicha transmutación es producto, por una parte, de reconocer que la seguridad se construye colaborativamente por las personas, bajo principios democráticos y respetuosos de los derechos de las personas y no solo desde el Estado y sus instituciones, con arreglo a las estrategias policiales y penales represivas. Por otra parte, tal transformación se relaciona con la identificación de varios factores necesarios para lograr dignidad y armonía en los proyectos de vida de la ciudadanía, circunstancias aquellas que se entienden adicionales a la simple ausencia de riesgos en materia de seguridad doméstica. La tabla 1 contiene las características específicas de la seguridad ciudadana, según las categorías de análisis de Baldwin (1997).

Tabla 1
Características de la seguridad ciudadana

Categorías	Seguridad ciudadana
¿Seguridad para quiénes?	<ul style="list-style-type: none"> Seres humanos
¿Seguridad de qué valores?	<ul style="list-style-type: none"> Valores que constituyen derechos humanos, entre los que se encuentra la vida, la integridad física, la libertad, principalmente, con apego a principios democráticos
¿Cuánta seguridad?	<ul style="list-style-type: none"> La mínima indispensable para lograr la protección de otros derechos (seguridad como medio y no como fin)
¿Seguridad respecto de qué amenazas?	<ul style="list-style-type: none"> Delincuencia Violencia interpersonal y social Violencia estatal ilegítima
¿Seguridad por cuáles medios?	<ul style="list-style-type: none"> Prevención social de la violencia Policía de proximidad Uso legítimo de la fuerza Políticas criminales basadas en evidencia, respetuosas de derechos humanos y minimalistas Rendición de cuentas y transparencia Participación ciudadana
¿Seguridad a qué costo?	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias orientadas por múltiples directrices (costo-beneficio, proporcionalidad de medidas y, especialmente, respeto a derechos humanos)

Fuente y elaboración: propia de la autora (2023).

Comprender la seguridad ciudadana como un conjunto de acciones públicas, centradas en el bienestar de las personas, que se alejan de la represión, del control de los pobres, de nociones imprecisas como el orden público³ y que entrañan una metodología de construcción de estrategias de abajo hacia arriba (Pearce, 2013),

3 El orden público, entendido como límite o restricción al goce de derechos y libertades, impide que el ejercicio de un derecho sea perjudicial a terceras personas. Sin embargo, se critica que en su nombre se han intentado justificar actuaciones estatales arbitrarias como la represión de protestas, la censura de medios de comunicación, arrestos y desalojos forzosos ilegales, vigilancia masiva y violación de la privacidad, principalmente.

ha generado cierta confusión con la seguridad humana. La seguridad humana ha sido entendida como

[...] la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 14).

El enfoque de la seguridad humana surge a finales del siglo xx, en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta noción ensancha las dimensiones del quehacer público a diversas áreas necesitadas de intervención para garantizar a las personas una vida digna, libre de miedo y de necesidad (PNUD 1994). Por ello, además de contemplarse la intervención estatal en aspectos clásicos relacionados con la prevención y contención de la delincuencia, la seguridad humana impone a otros actores distintos al Estado –comunidad internacional, organismos supranacionales y regionales, además de agentes privados– la obligación de actuar para enfrentar amenazas a diversos ámbitos, conocidos como dimensiones de la seguridad humana y, así, estar en condiciones de que todas las personas gocen de diversos derechos y libertades (Naciones Unidas, 2010, párr. 53).

Hay quienes consideran que la seguridad ciudadana es una dimensión más de la seguridad humana (CIDH, 2009; PNUD, 2013). Pero, estos dos conceptos son diversos y autónomos, aunque, como se explica enseguida, con algunas convergencias. Esta confusión puede originarse en el hecho de que la seguridad humana integra, dentro de las siete dimensiones⁴ reconocidas en la actualidad, a la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política, las cuales pueden coincidir en algún momento con el campo de acción de la seguridad ciudadana. Sobre este punto, es importante destacar que la seguridad humana se guía por el principio de prevención, con lo que está proscrito el uso de la fuerza (Naciones Unidas, 2010). Por tanto, la atención de las diversas amenazas, riesgos y vulnerabilidades que rodean a las personas se debe hacer con arreglo a estrategias de protección, empoderamiento y solidaridad (PNUD, 2022). En cambio, la seguridad ciudadana puede emplear la fuerza, siempre que se ajuste a los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y rendición de cuentas que le rigen en contextos democráticos (Naciones Unidas, 1990).

4. Seguridad ciudadana como metaderecho humano

Aunque el derecho humano a la seguridad ciudadana no se encuentra expresamente definido como tal en el derecho internacional de derechos humanos, es de destacar que tanto el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen a todo individuo el derecho a la seguridad de su persona. Sin embargo, la

4 La seguridad humana presenta siete dimensiones de seguridad: económica, alimentaria, ambiental, sanitaria, personal, comunitaria y política.

CIDH (2009) ha sostenido que el derecho humano a la seguridad ciudadana deriva de la obligación que tienen los Estados de proteger y garantizar otros derechos fundamentales, susceptibles de ser afectados por conductas violentas o delictivas, entre los que destacan los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad y seguridad personales, a la privacidad y al uso pacífico de los bienes, entre otros.

Entonces, las responsabilidades a cargo del Estado, tanto de prevenir o contener conductas violentas capaces de afectar derechos humanos, como de fomentar el desarrollo humano integral, convierten a la seguridad ciudadana en un derecho humano “bisagra” o “puente”. Es decir, al procurarse el respeto y protección del derecho humano a la seguridad ciudadana, se sirve al goce y disfrute de otros derechos que amparan bienes jurídicos relevantes. La anterior caracterización de la seguridad ciudadana como derecho humano, al ser garantizado, permite la articulación de mecanismos de protección de otros derechos que pueden adscribirse en la categoría de *metaderechos* acuñada por Sen (1984). Parafraseando a dicho autor, el *metaderecho* a “x” puede entenderse como el derecho a tener políticas públicas “p(x)” cuyo propósito fundamental sea hacer alcanzable el derecho a “x”, incluso, si el derecho a “x” no es cumplido o no puede ser satisfecho de manera inmediata (Sen, 1984).

Según Freeman (2013), el concepto de metaderecho es de uso reciente y como desarrollo teórico no está exento de críticas, por considerarlo redundante o poco claro. Sin embargo, de acuerdo con este autor, la valía del término es tanto conceptual como empírica (Freeman, 2013) al permitir, por un lado, referirse a aquellos derechos que constituyen presupuestos o condiciones necesarias para el disfrute de otros derechos, por el otro, al requerir de parte del Estado un marco institucional y organizacional para lograr el cumplimiento de esos otros derechos humanos y, de manera simultánea, permitir a la ciudadanía ser partícipe en la construcción de dicho marco. Pese a que el metaderecho a la seguridad ciudadana sea abstracto, concede a sus titulares la posibilidad de exigir al Estado la articulación de políticas públicas democráticas respetuosas de la dignidad humana, encaminadas a asegurar que los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad personal, entre otros tantos derechos, sean realizables, sino de manera inmediata, sí en el largo plazo.

Como posible crítica a esta propuesta se encuentra lo sostenido por Baratta (2001), quien defendió un modelo de seguridad de los derechos fundado en la igualdad jurídica y sustantiva, en la práctica democrática y en el empoderamiento de aquellas personas vulnerables y excluidas. La propuesta aquí realizada de concebir la seguridad ciudadana como metaderecho no se contradice con el tipo ideal de política integral de protección e implementación de derechos fundamentales propuesta por Baratta, pues aquella entiende la seguridad como la obligación estatal de proteger diversos derechos, materializada mediante políticas públicas integrales que incluyen la participación ciudadana y el respeto de principios democráticos. Además, reconocer la naturaleza de metaderecho humano a la seguridad ciudadana coincide, parcialmente, con la postura de Brotat i Jubert (2014), quien, con base en el análisis del ordenamiento normativo español y del

desarrollo jurisprudencial, sostiene que la seguridad ciudadana puede considerarse una especie de derecho prestacional a cargo del Estado.

Toda política pública que se derive del metaderecho a la seguridad ciudadana debería procurar alcanzar, mediante sus distintos planes, programas y acciones en materia de seguridad ciudadana, los siguientes objetivos:

- Proteger a toda persona del crimen y de la violencia social con arreglo a principios como la igualdad, la no discriminación, así como el recurso a la fuerza estatal y al *ius puniendi* como última opción y cumpliendo los estándares en la materia;
- Prevenir situaciones de riesgo capaces de atentar, de forma individual o colectiva, contra la vida, la integridad física, las libertades reconocidas por las constituciones políticas y los tratados de derechos humanos o que afecten cualquier otro bien jurídico establecido en la norma; y
- Generar las condiciones para el establecimiento de entornos y ambientes armónicos y respetuosos de las diferencias culturales y sociales.

Estos objetivos, sugeridos de manera similar por personas estudiosas del tema (Arias y Zúñiga, 2008; Zambrano, 2016), anticipan que el metaderecho a la seguridad ciudadana, además de ser valioso en sí, constituye el fundamento de múltiples funciones que el Estado debe desplegar para materializar los distintos propósitos asignados a esta noción. La primera de tales funciones se refiere a la seguridad ciudadana como guía de actuación gubernamental, conforme a la cual todas las autoridades involucradas en el sector de seguridad ciudadana deberían alinear sus acciones y programas. De cumplir dicho cometido orientador, se favorecería la consecución de los objetivos generales y específicos asignados al metaderecho en comento: la protección de las personas, sus bienes y libertades, la inhibición de situaciones de riesgo, así como la promoción de entornos pacíficos, todo ello, en el marco de un Estado democrático. En este punto, el metaderecho a la seguridad ciudadana interpela a las autoridades y les obliga a responderse *qué deben hacer* para conseguir los propósitos antes señalados. Incluso, abre la posibilidad para que, ante la inmovilidad o apatía gubernamental, sea la ciudadanía la que, de manera explícita, reclame acciones en la materia.

La segunda función de dicho metaderecho se relaciona con su capacidad de constituirse en referente para evaluar el quehacer de las autoridades que cumplen tareas en tal campo. Esta función deriva, hasta cierto momento, de la mencionada en el párrafo anterior e implica una valoración crítica tanto institucional como ciudadana acerca de la coherencia y alineación entre los fines últimos del metaderecho a la seguridad ciudadana y el cúmulo de reglas, programas y acciones que integran las políticas desplegadas por un determinado Estado para satisfacer dicho metaderecho. En otras palabras, esta función adicional del metaderecho a la seguridad ciudadana cuestiona a las autoridades sobre *cómo deben llevar a cabo su labor y si existen otros medios o formas de acción más adecuadas para lograr los objetivos*. Esta función del metaderecho a la seguridad ciudadana permite estimar si el despliegue institucional en la materia es efectivo, según los fines y valores que le sustentan o, si, por el contrario, requiere cambios.

Ante la pregunta *qué hacer* para satisfacer las aspiraciones del metaderecho a la seguridad ciudadana, el Estado ha instituido, entre otras funciones, la labor policial como un instrumento que coadyuva a dichos propósitos. La función policial, entendida como actividad primaria y razón de ser del Estado, es aquella encomendada a ciertos agentes estatales, quienes despliegan, con cierto grado de discrecionalidad, acciones de control formal respecto de una sociedad y jurisdicción determinadas. Las labores susceptibles de ser ejecutadas por la policía conforman una amplia lista, dentro de la cual se inscriben la prevención y persecución de ilícitos; supervisión del cumplimiento de determinadas normativas; intervención personal en caso de conflictos para proteger a las personas, sus bienes, derechos o libertades, así como promover ambientes pacíficos (Guillén, 2015). Como se verá en el siguiente apartado, las atribuciones reconocidas a los policías deben ser sometidas a control y supervisión para garantizar su legitimidad y legalidad. Esta idea se conecta con la segunda función del metaderecho a la seguridad ciudadana ya mencionada, que intenta dar respuestas a las cuestiones del *cómo* y *con qué medios* deben actuar los cuerpos policiales para conseguir los fines de aquél.

5. Fiscalización, control o rendición de cuentas de las funciones en seguridad ciudadana como garantía

Se ha sostenido que la materialización del metaderecho a la seguridad ciudadana por parte del Estado mediante el diseño, implementación y evaluación de diversas políticas públicas en la materia (el *qué*) conlleva, necesariamente, el establecimiento de límites a las funciones policiales que cumplen sus agentes autorizados (reflejo del *cómo* y *con qué medios*). Estos contrapesos deben estar diseñados de tal manera que inhiban posibles extralimitaciones policiales o impidan la impunidad en aquellos casos en que tales abusos se produzcan. Es en este punto que la fiscalización, también denominada rendición de cuentas o control, entra en escena. Aunque cada uno de estos tres términos tiene ámbitos específicos de aplicación, cierta literatura especializada los emplea como sinónimos (Ballesteros de León, 2015; Schedler, 2008).

El término *fiscalización*, de origen latino, tiene dos denotaciones reconocidas por parte de la Real Academia Española (Muñoz, 2003). La primera asocia dicha palabra con el oficio de fiscal, mientras que la segunda se refiere a las críticas y juicios que recaen sobre las acciones u obras de alguien. En el lenguaje normativo, la fiscalización se conecta, principalmente, con la auditoría de las finanzas públicas, administradas y ejercidas por Gobiernos, instituciones públicas y partidos políticos. Sin embargo, también se asocia con la persecución de delitos y procuración de justicia ante los tribunales por parte de las fiscalías.

Por su parte, la palabra *control* deriva de un galicismo que fue introducido en el léxico jurídico de diversos países latinoamericanos, incluso antes de ser aceptado por la Real Academia Española (Muñoz, 2003) y se caracteriza por abarcar varios significados, entre ellos, los de inspección y fiscalización. El control comprende “toda acción de vigilancia de las actividades propias o ajenas y la reacción contra

ellas amparada por la Ley cuando esas actividades originan alguna distorsión, alguna irregularidad, algún daño, cuando lesionan nuestros derechos” (Muñoz Álvarez, 2003, p. 37). En términos jurídicos, este vocablo se vincula con varios espectros del quehacer público: existe control judicial, control de las finanzas, control que ejercen las unidades de asuntos internos de las dependencias administrativas, así como los esquemas para prevenir la corrupción.

Por último, el término *rendición de cuentas* es una traducción del anglicismo *accountability*. La literatura especializada refiere matices entre el concepto de *accountability* y su traducción al idioma español como rendición de cuentas. El más relevante consiste en que, mientras el concepto en inglés se entiende como una obligación, su traducción al español pareciera significar una potestad de la autoridad que se cumple solo si dicha autoridad así lo desea. Por lo anterior, se precisa que *accountability* es la rendición de cuentas obligatoria (Schedler, 2008). En todo caso, la rendición de cuentas, fiscalización o control en el campo de la seguridad ciudadana ha sido entendida como,

[...] un sistema de controles y contrapesos internos y externos cuyo objetivo es garantizar que la policía desempeñe correctamente sus funciones y se responsabilice si no lo hace. Dicho sistema está destinado a mantener la integridad de la policía y a disuadir la conducta indebida, así como restaurar o mejorar la confianza de la ciudadanía en la actividad policial (UNODC, 2011, p. iv).

La literatura especializada clasifica los sistemas de rendición de cuentas de acuerdo con diversas categorías. Una de las divisiones más reconocidas es la que separa los esquemas de límites y contrapesos en función de si la autoridad policial participa en ellos –controles internos– o no –controles externos– (Neild, 1998). Desde hace años se debate cuál de estas dos categorías de fiscalización resultar ser más efectiva para prevenir y sancionar el abuso policial (Stelkia, 2020). Aunque esta discusión no está del todo zanjada, parece existir cierto consenso sobre la idea de complementariedad (Jones, 2008), es decir, se estima que una adecuada combinación de mecanismos de control internos y externos hace más probable la identificación de conductas indebidas, así como la sanción de aquellos agentes que incurran en comportamientos ilegales. A pesar de lo anterior, se afirma que los mecanismos de control externo son indispensables en cualquier régimen democrático, pues son elementos necesarios para incrementar la transparencia sobre el desempeño policial (Usman & Pirog, 2019) y mejorar los niveles de confianza sobre las organizaciones policiales (Hope Sr, 2021).

Habiendo revisado qué implica la fiscalización, rendición de cuentas o control en materia de seguridad ciudadana y qué mecanismos es posible desplegar, es necesario establecer quiénes debieran sujetarse a dicho escrutinio. En términos generales, cualquier ejercicio de rendición de cuentas debería recaer, de la manera más amplia posible, sobre las acciones que emprende toda aquella persona que tiene atribuciones reconocidas en el campo de la seguridad ciudadana. En dicho ámbito interactúan cuatro clases de agentes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018).

- Actores centrales de la seguridad ciudadana, como cuerpos policiales, fuerzas armadas –siempre y cuando tengan atribuciones extraordinarias en la materia–, autoridades migratorias y aquellas responsables de la seguridad nacional.
- Personas responsables de supervisar las tareas ejecutadas por las autoridades referidas en el enunciado inmediato anterior. En este espectro es posible ubicar, por ejemplo, a todo aquel personal adscrito a dependencias, ministerios o comisiones que tengan atribuciones para tramitar y resolver quejas contra autoridades de seguridad ciudadana.
- Autoridades del sector justicia, que comprende a las instituciones responsables de la procuración e impartición de justicia. En esta categoría destacan los miembros del poder judicial, sistema penitenciario y las fiscalías, principalmente.
- Fuerzas de seguridad privada como parte de los agentes que realizan labores dentro del sector de seguridad ciudadana y que también deben transparentar su actuación y someterse a mecanismos de supervisión.

La rendición de cuentas de la función policial se presenta como un recurso que garantiza el metaderecho a la seguridad ciudadana por dos vías distintas, que a continuación se explican. Por un lado, diversos autores afirman que los mecanismos de control en materia de seguridad ciudadana, adecuadamente diseñados e implementados, promueven el cumplimiento de la ley y mitigan conductas indebidas por parte de quienes realizan labores policiales (Jones, 2008; Long, 2019; Maule, 2017; Usman & Pirog, 2019). En otras palabras, la rendición de cuentas, control o fiscalización es un elemento que permite proteger a la ciudadanía de posibles abusos policiales. Esta idea no es nueva. En el campo del derecho internacional de los derechos humanos, la rendición de cuentas, además de entenderse como un principio que rige los derechos humanos, junto con otros principios, como el de no discriminación y participación (CIDH, 2009), tiene reconocida una capacidad preventiva frente a posibles abusos de las autoridades que desarrollan actividades policiales.

Así, en diversos documentos del Sistema de Naciones Unidas se aduce, primero, que el control y supervisión de las fuerzas de seguridad constituyen garantías de no repetición de violaciones a derechos humanos, es decir, se advierte su capacidad de inhibir sucesos similares en el futuro;⁵ segundo, que la falta de esquemas de control efectivos sobre las fuerzas de seguridad e insuficiencia de mecanismos de rendición de cuentas, tanto internos como externos, además de ser indicadores de una estructura estatal débil, constituyen factores de riesgo que incrementan la posibilidad de que ocurran crímenes atroces a manos de agentes del Estado.⁶ *Contrario sensu*, su existencia representa un factor de protección contra abusos policiales y, por tanto, actúa como garantía del goce y disfrute de diversos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libre manifestación de ideas, por mencionar algunos.

5 Es el caso del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add. 1, principios 35 y 36.

6 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio A/HRC/37/65 (párr. 39)

Por otro lado, los controles policiales, especialmente de tipo externo, tienen la capacidad de mejorar la confianza entre la policía y la población (Stelkia, 2020) y, en consecuencia, incrementan la disposición ciudadana para colaborar con las autoridades al desplegar labores preventivas de violencia y criminalidad, haciéndolas más efectivas (Tyler, 2003). Estudios sobre la relación policía-ciudadanía han identificado que la confianza/desconfianza hacia la policía puede basarse, fundamentalmente, en tres factores: 1) en los contactos de las personas con la policía y la posterior interpretación de estos encuentros; 2) en el tipo de contacto experimentado; y 3) en la representación que puede gestarse en el imaginario colectivo sobre la policía, incluso sin haber experimentado contacto alguno (Grijalva y Fernández, 2017).

La existencia de mecanismos de rendición de cuentas, como la videograbación de los encuentros policiales o de las condiciones de detención de las personas y su posterior escrutinio por observatorios ciudadanos, así como procedimientos para la resolución de quejas ciudadanas atendidas por instancias externas a la policía, entre otros, pueden servir para transparentar la función policial, acercarla a la población, sancionar los abusos y reforzar la percepción ciudadana de que las instancias policiales abandonan enfoques autoritarios y transitan hacia uno en el que los derechos humanos se respetan. Mejorar la imagen que la ciudadanía tiene respecto de la policía es relevante para la satisfacción del metaderecho a la seguridad ciudadana, pues, se ha demostrado que la percepción de corrupción policial se correlaciona positivamente con el miedo al delito que experimenta la población (Grijalva y Fernández, 2017; Vilalta y Fondevila, 2020), aspecto que en últimas impediría la satisfacción total del metaderecho a la seguridad ciudadana y que, además de frenar el desarrollo humano, puede incidir en la promoción y legitimación de políticas de mano dura que atentan contra diversas libertades ciudadanas.

6. Conclusiones

Este trabajo ha intentado explicar la relación conceptual entre la seguridad, los derechos humanos, la democracia y la rendición de cuentas. En el momento en que se aterriza la idea de la seguridad a la arena estatal, sea como obligación, función, responsabilidad o derecho, se transita hacia un campo más delimitado y manejable, en el que se logra capturar la relación entre régimen democrático y seguridad. En este punto surge la noción de seguridad ciudadana como un modelo de seguridad que coloca a las personas, sus derechos y bienes, por encima de intereses políticos; que abandona conceptos ambiguos como el orden público, cuyo mal uso puede conducir a abusos de autoridad, represión y violaciones de derechos humanos; que regula el uso de la fuerza pública y la constriñe a límites.

Se ha justificado la conceptualización de la seguridad ciudadana como un metaderecho humano; es decir, la seguridad ciudadana se considera una prerrogativa instrumental, en tanto herramienta que permite la movilización ciudadana para exigir la acción pública para proteger otros derechos. Este metaderecho sirve,

además, para delimitar el campo de acción de las autoridades de seguridad al plantearles las siguientes cuestiones: 1) ¿qué debe hacer el Estado para lograr, entre otros fines, la protección de las personas y sus bienes, así como la generación de entornos pacíficos?; 2) ¿cómo deben las autoridades estatales llevar a cabo su labor?; y 3) ¿qué medios o formas de acción, respetuosas de los derechos humanos, son las más adecuadas para lograr tales objetivos?

Al mismo tiempo, ha quedado establecida la relación teórica que existe entre la seguridad ciudadana y la rendición de cuentas, entendiendo este último concepto como un elemento necesario e instrumento de política pública que favorece la satisfacción de aquella. De manera más concisa, puede conferírsele a la fiscalización el carácter de garantía, pues su puesta en marcha puede coadyuvar en la prevención de abusos policiales, por un lado, y en una mejora en la confianza ciudadana hacia la policía, por el otro, lo cual promovería una relación más armoniosa y colaborativa entre la ciudadanía y las instituciones de seguridad en las tareas de prevención de la violencia.

Dado que cualquier labor policial ejecutada al margen del escrutinio ciudadano puede propender al abuso (Maule, 2017), se ha defendido que, ante la posibilidad de abusos de autoridad por parte de los agentes del orden, todo régimen que se precie de ser democrático debe contar con contrapesos, en especial de carácter externo, que inhiban y prevengan acciones indebidas. Por ello, es esencial desarrollar, implementar y evaluar mecanismos adecuados de rendición de cuentas, tanto internos como externos, fundamentados en evidencia previa y adaptados al contexto, con el objetivo de combatir la corrupción y reducir los niveles de impunidad en casos de abusos policiales.

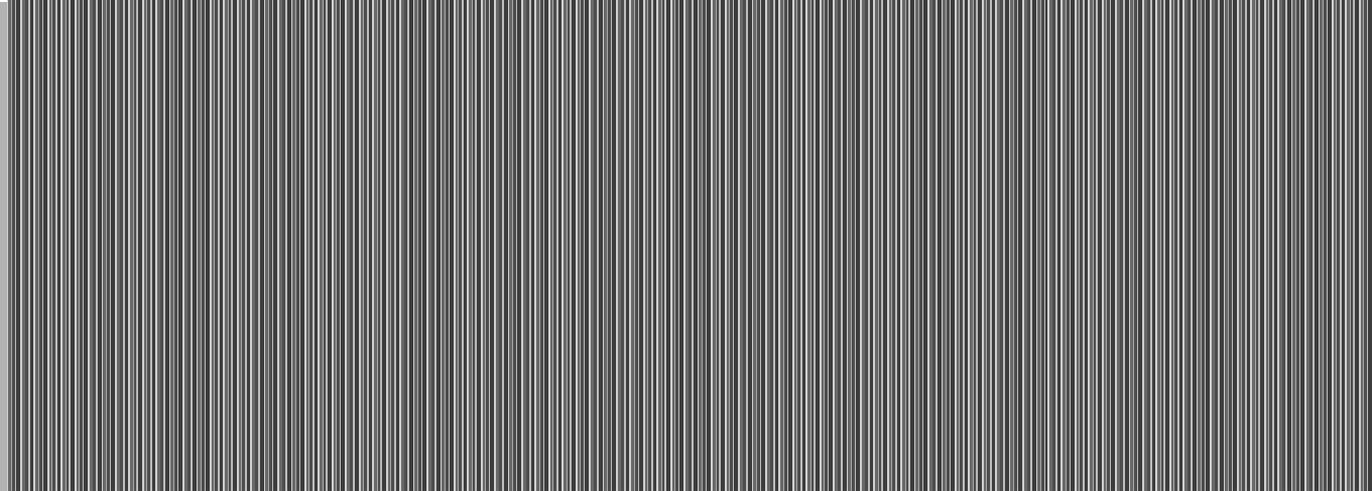
7. Referencias bibliográficas

- Akpeninor, J. O. (2013). *Modern concepts of security*. AuthorHouse.
- Arias, P., y Zúñiga, L. (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Flacso-sede Chile.
- Asamblea Nacional Francesa (1789). Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. <https://n9.cl/t9ds>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), pp. 5-26. <https://n9.cl/1hwb2>
- Ballesteros de León, G. (2015). *Rendición de cuentas y derechos humanos: apuntes para un modelo teórico* (Tesis doctoral). Universidad Carlos III, Madrid.
- Baratta, A. (2001). El concepto actual de seguretat a Europa. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, pp. 17-29. <https://n9.cl/olnd87>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Editorial Paidós.
- Brotat i Jubert, R. (2014). *La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

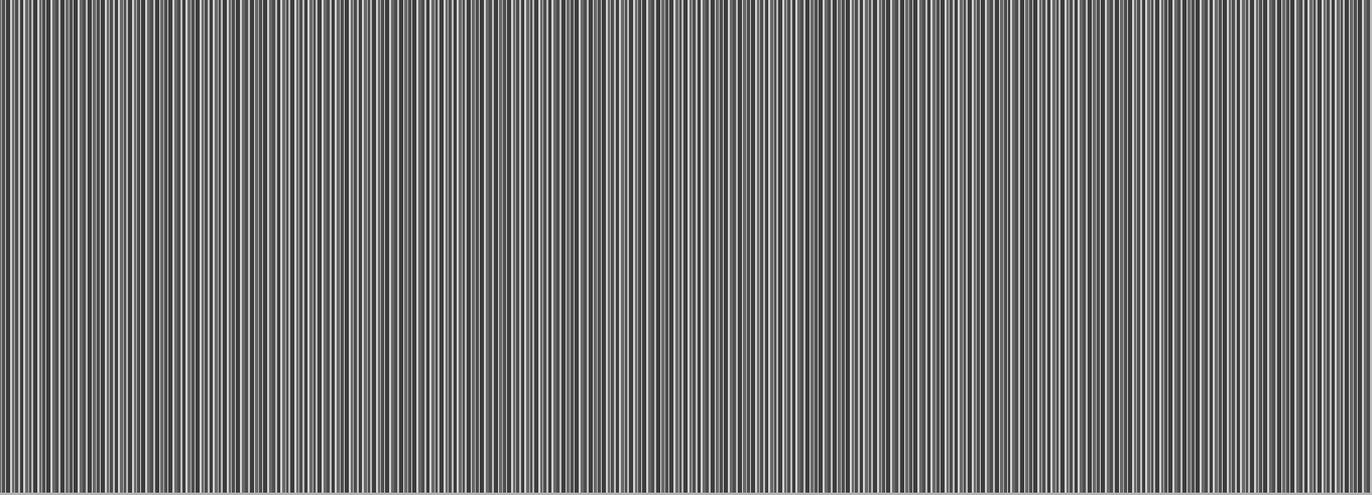
- Chabat, J. (2020). Interdependencia y seguridad. En A. Lozano y A. Rodríguez (eds.), *Seguridad y asuntos internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las Américas, amenazas, instituciones, regiones, política mundial*. Siglo XXI Editores.
- _____ (2019). El concepto de seguridad: origen y evolución. En M. Amezcua y D. Geler (coords.), *Conceptos políticos Herramientas teóricas y prácticas para el siglo XXI* (pp. 39-62). Universidad de Guadalajara.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. CIDH. <https://n9.cl/tn8bg>
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. www.latinobarometro.org
- Farrell, G., Tseloni, A., Mailley, J., & Tilley, N. (2011). The Crime Drop and the Security Hypothesis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48(2), pp. 147-175. [10.1177/0022427810391539](https://doi.org/10.1177/0022427810391539)
- Freeman, M. (2013). Conclusion: Reflections on the Theory and Practice of Economic and Social Rights. In L. Minkler (ed.), *The state of economic and social human rights: A global overview* (pp. 365-387). Cambridge University Press.
- Gasper, D., & Gómez, O. A. (2014). Evolution of Thinking and Research on Human and Personal Security 1994-2013. *Safeguarding Human Progress: Reducing Vulnerabilities, Building Resilience* (pp. 365-401). <https://repub.eur.nl/pub/76016/>
- Grijalva, Á. E., y Fernández, E. (2017). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231), pp. 167-198. <https://n9.cl/29ih9>.
- Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Hope Sr., K. (2021). Civilian oversight for democratic policing and its challenges: Overcoming obstacles for improved police accountability. *Journal of Applied Security Research*, 16(4), pp. 423-455. <https://doi.org/10.1080/19361610.2020.1777807>
- Jones, T. (2008). The accountability of policing. *Handbook of policing* (pp. 721-752). Willan.
- Long, W. (2019). How does oversight affect police? Evidence from the police misconduct reform. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 168, pp. 94-118. <https://n9.cl/kovkn>
- Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), pp. 370-396. doi.org/10.1037/h0054346
- Maule, B. (2017). *Police Misconduct in Brooklyn. Documenting, Understanding and Preventing*. Springer.
- Moloeznik, M. P. (2020). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. In A. Lozano y A. Rodríguez (eds.), *Seguridad y Asuntos Internacionales*. Siglo XXI Editores.
- Muggah, R., & Aguirre Tobón, K. (2018). Citizen security in Latin America: facts and figures (33; vol. 33). *Igarape Institute*. <https://n9.cl/4yj4b>
- Muñoz, R. (2003). Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones. *Revista Española de Control Externo*, 5(14), pp. 13-62. <https://n9.cl/a4v4q>
- Naciones Unidas (2010). *Seguridad humana. Informe del Secretario General*. Naciones Unidas.

- _____ (1990). *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Resolución 45/166)*. Naciones Unidas.
- Neild, R. (1998). *Controles internos y órganos disciplinarios policiales*. WOLA.
- Niño, C. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En F. Sánchez y N. Liendo (eds.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (pp. 207-230). Universidad Sergio Arboleda.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2008). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. OECD.
- Pearce, J. (2013). Prólogo. En A. Abello y P. Angarita (eds.), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático* (pp. xii-xxvii). Clasco.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2022). *New threats to human security in the Anthropocene. Demanding greater solidarity*. 2022 Special Report. PNUD. <https://n9.cl/s39z6>
- _____ (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. <https://n9.cl/m9rot>
- _____ (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994*. PNUD. <https://n9.cl/fvmro>
- Ruiz, J. C., y Vanderschueren, F. (2007). Base conceptual de la seguridad. En R. Arnaudo y L. Martin (eds.), *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas* (pp. 10-21). Red 14, URB Al y Regione Toscana.
- Salgado, J. (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. Reportes de investigación. CIDE y PNUD.
- Sánchez, F., y Juárez, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*, 13(44), pp. 229-250. <https://n9.cl/h0w2m>
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sen, A. (1984). The right not to be hungry. In *The right to food* (pp. 69-82). Brill Nijhoff.
- Stampnitzky, L. (2013). Toward a Sociology of “Security.” *Sociological Forum*, 28(3), pp. 631-633. <https://doi.org/10.1111/socf.12043>
- Stelkia, K. (2020). An exploratory study on police oversight in British Columbia: The dynamics of accountability for Royal Canadian Mounted Police and municipal police. *Sage Open*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/2158244019899088>
- Tyler, T. R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, 30, pp. 283-357. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2010.06.009>
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2019). *Global study on homicide 2019*. Naciones Unidas. <https://n9.cl/td2dc>
- _____ (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. United Nations. www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485

- Usman Ali, M., & Pirog, M. (2019). Social accountability and institutional change: The case of citizen oversight of police. *Public Administration Review*, 79(3), PP. 411-426.
- Van Dijk, J., Nieuwbeerta, P., & Joudo Larsen, J. (2022). Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006-2019. *Journal of Quantitative Criminology*, 38(4), pp. 793-827. <https://doi.org/10.1007/s10940-021-09501-0>
- Van Dijk, J., & Tseloni, A. (2012). Introduction. In *The international Crime Drop: New Directions in Research* (pp. 1-8). Springer.
- Vilalta, C., & Fondevila, G. (2020). Perceived police corruption and fear of crime in Mexico. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 36(3), pp. 425-450. <https://n9.cl/6qx08>
- Wichman, A. L., Carroll, P. J., & Arkin, R. M. (Eds.) (2015). Introducing. In *Handbook of personal security*. *Handbook of personal security* (pp. 1-17). Psychology Press.
- Zaffaroni, R. (2011). Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas. *Cuadernos de Seguridad*, 14, pp. 17-32. <https://n9.cl/aob0y>
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. *Tla-Melaua*, 9(39), pp. 58-78. <https://n9.cl/bgorq>



Entrevistas



Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región

Organized crime, border conflicts, money laundering and cyberspace: current challenges in the region

Entrevista a Katalina Barreiro Santana
Vicerrectora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: katalina.barreiro@iaen.edu.ec

Entrevistada por:

Bolívar Lucio Naranjo

Director Editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: bolivar.lucio@iaen.edu.ec

Javier Monroy Díaz

Editor de *Estado & comunes*

Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec



Fotografía: IAEN-Ecuador (2023).

Katalina Barreiro Santana

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio de 2024, pp. 203-208.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.343



Doctora en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Cuyo, magíster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales de Flacso-sede Ecuador y doctora en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Tiene destacada experiencia como consultora, asesora jurídica, integrante de negociaciones diplomáticas y docente universitaria en las cátedras de derechos humanos, política internacional y seguridad e inteligencia en la Universidad San Francisco de Quito, PUCE, Flacso e IAEN. Es autora del libro *Angostura: la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad* (IAEN, 2018) y coautora de *¿Dónde está el pesquisa? Una historia de la inteligencia política en Ecuador* (PUCE, 2018).

La Dra. Katalina Barreiro sostiene que el crimen organizado y sus delitos conexos han sido factores que han exacerbado la violencia y criminalidad. Este fenómeno se manifiesta en la apropiación de rutas, servicios y territorios por parte de los grupos irregulares; los cuales, a su vez, infiltran las estructuras de las economías legales mediante el lavado de activos. Nuestra entrevistada subraya la carencia de políticas estandarizadas a escala global para castigar este delito, así como la existencia de naciones en las que tal tipo penal no figura en sus marcos legislativos. Plantea otros elementos para la discusión, como la ausencia del rol de los mecanismos de integración latinoamericanos en asuntos de seguridad, la cooperación fronteriza entre Colombia y Ecuador, los desafíos del presidente Noboa frente al crimen transnacional, las vulnerabilidades de los sistemas informáticos frente a los ciberataques y la postura de la política exterior ecuatoriana frente a los conflictos geopolíticos de Rusia-Ucrania o Israel-Hamás.

Cuando surge el narcotráfico como una amenaza global, su centro de gravedad más prominente es la región de América Latina especialmente en Colombia.

¿Cuáles considera que han sido los factores o las condiciones que han posibilitado el incremento de la criminalidad y crimen organizado transnacional, no solo a escala global, sino también, en América Latina?

En realidad, el crimen organizado es un proceso que no es reciente. A partir de la década de 1990, el narcotráfico comienza a ser considerado como una amenaza mundial que luego se convierte en crimen organizado e implica delitos conexos. Esto es interesante, porque cuando surge el narcotráfico como una amenaza global, su centro de gravedad más prominente es la región de América Latina especialmente en Colombia. Es evidente que, 30 años después, lo que vemos es que el crimen organizado ha devenido una red muy compleja de economía ilegal que permea la economía legal en todos sus niveles. En América Latina, en particular, hay organizaciones ilegales mucho más fuertes que operan con un entramado de delitos como la trata de personas, lavado de activos, que son negocios vinculados a estos grupos.

Hay otro asunto importante. La competencia económica entre grupos ilegales, con control de rutas, territorios y servicios, trae más violencia y criminalidad. Para el tráfico de drogas se requiere de servicios locales especializados, como el transporte para llegar a los puertos, seguridad para vigilar las actividades, mano

de obra que apoye las labores. Son servicios pequeños que compiten entre sí, que no están regulados y operan al margen de la ley.

En Ecuador, por ejemplo, son comunes estas competencias violentas dentro de las cárceles. Era algo que también ocurrió en El Salvador. Pero, ¿por qué sucede esto en América Latina? Sin duda, se trata de una región particular, con muchas desigualdades y muy pocas oportunidades. Lo que vemos son Estados con poca política pública, hay gente que no tiene acceso a empleo, educación, vivienda. Estas circunstancias se convierten en factores de riesgo, de modo que el crimen organizado trae consigo dinero fácil, de alto costo, y obviamente, de violencia y criminalidad por lo mismo.

En el mismo sentido, ¿cuáles deberían ser las estrategias de la cooperación internacional que permitan luchar frontalmente contra el lavado de activos?

El gran problema en la lucha contra el lavado de activos es que este delito no se encuentra regulado y controlado de manera similar por los distintos países del mundo. Pese a que se trata de un delito conexas de alto riesgo, que afecta las finanzas saludables de un Estado, no todos los Estados consideran esta misma peligrosidad. Este es el caso, por ejemplo, de los paraísos fiscales de Inglaterra, Portugal, Luxemburgo, Suiza, que son países que consideran que no deberían tener un control sobre el lavado de activos o verificación de la procedencia del dinero ahorrado por sus clientes. España, por ejemplo, ha empezado a aplicar ciertos controles sobre este dinero, mientras que hay Estados asiáticos donde el delito de lavado de activos no existe como tipificación legal.

El gran problema en la lucha contra el lavado de activos es que este delito no se encuentra regulado y controlado de manera similar por los distintos países del mundo.

El problema también radica en que para algunos Estados las inversiones deben ser desregularizadas, es decir, sin control acerca de la procedencia de los capitales. Esto es importante porque, obviamente, luego de casi un siglo con un sistema capitalista comercial y financiero, sería un poco contradictorio que este sistema te pueda controlar. Entonces, bajo estos contextos relativos globales, son los países latinoamericanos los que, en su mayoría, cuentan con una normativa al respecto. Sin embargo, no hay que desconocer que la economía es dinámica y necesita de flujos financieros. Bajo esa dinámica quedan nichos en donde el dinero de la economía ilegal puede invertirse y repercutir.

¿Por qué razones la seguridad no hace parte de las agendas de los mecanismos de integración regional (CAN, Unasur, Celac, Mercosur) y de qué manera podría incorporarse este tema como parte de la agenda?

Los mecanismos regionales que tenemos en América Latina tienen un origen clásico y ese origen está anclado a las integraciones comerciales. Esta integración tiene que desarrollarse por etapas y concretarse en lo que vemos hoy: una CAN anclada

a proyectos comerciales y empresariales, al igual que la Mercosur, y la Unasur que ya propuso una moneda única de referencia para un comercio sin fronteras, entre otros. Una cosa muy similar a lo que ocurre en la Unión Europea que, de hecho, comenzó de esta manera.

No obstante, hay una visión clásica de la seguridad que se enfoca en la capacidad de los Estados por defender sus fronteras (marítimas, terrestres, aéreas) y de mantener el control y soberanía territorial. Esto ha sido bastante complicado, porque desde las guerras de independencia y a la fecha, las fronteras en la región aún no están claras y delimitadas. Hay fronteras en disputa, como la zona marítima entre Colombia y Nicaragua, el rincón de Artigas y la isla Brasileira entre Brasil y Uruguay, las islas Malvinas entre Argentina y Reino Unido, entre otros. Pese a esto, los organismos regionales consideran a la migración y la mano de obra como temas de seguridad que son temas que nadie puede cuestionar.

Hay una visión clásica de la seguridad que se enfoca en la capacidad de los Estados por defender sus fronteras (marítimas, terrestres, aéreas) y de mantener el control y soberanía territorial.

En ese sentido, la integración se resuelve desde otras necesidades: hay prioridad de la agenda comercial por encima de los temas de seguridad. Pese a eso, la CAN tiene un mecanismo denominado Zonas de Integración Fronteriza que dio buenos resultados luego del conflicto entre Ecuador y Perú, décadas atrás. Entonces, esta comunidad tiene instancias de seguridad y defensa. Por

ahora, el interés de los Gobiernos en el área de la seguridad es el crimen organizado, entre otras cosas, porque opera en las fronteras nacionales a nivel de distribución y producción.

¿Considera que la cooperación binacional o el intercambio de información y desarrollo de operaciones coordinadas pueden contribuir a neutralizar estas amenazas en las fronteras?

Creo que la cooperación binacional fronteriza entre Colombia y Ecuador se subordina alrededor de la agenda de inteligencia y crimen organizado. Hay avances, pero, hay que tomar en consideración que la frontera sur de Colombia con la frontera norte del Ecuador tiene sus particularidades. Por ejemplo, desde los acuerdos de paz en Colombia proliferan los grupos irregulares que prestan servicios, que no están atomizados bajo el mando de un solo jefe y que buscan su sobrevivencia financiera a partir de las actividades que ejecutan. Estos grupos y actividades se han esparcido en ciertas partes de la frontera ecuatoriana, como Esmeraldas, la salida del Pacífico, que reporta los mayores índices de criminalidad en Ecuador.

La cooperación binacional siempre ha existido, sino, ¿cómo se habla de la Interpol, la DEA y otras organizaciones mundiales que tienen intereses particulares de preparar y desarticular las amenazas? La inteligencia en frontera desarticula a las amenazas, entre ellas, al narcotráfico. Nosotros, como país, tratamos de

contener las prácticas terroristas que es algo que no hemos vivido en la magnitud que experimentó Colombia en determinado momento. Sin embargo, hay un incremento notable de la violencia originada por la competencia entre grupos locales. ¿Frente a qué es la competencia? De ganar visibilidad y enlazarse con los grupos de talla mundial.

Por otro lado, hay que mirar que el escenario actual de la frontera y el negocio del narcotráfico con la cocaína ha ido decayendo. La cocaína ya no es la principal droga que se consume en el mundo y que está generando los mayores ingresos. Esto va a debilitar todas las operaciones de producción y distribución, pero, puede revertirse y profundizar en operaciones como el tráfico de personas, las vacunas y los secuestros que, en la cadena del crimen, se tratan de los “negocios pequeños” que permiten a grupos locales mantenerse.

La cooperación binacional fronteriza entre Colombia y Ecuador se subordina alrededor de la agenda de inteligencia y crimen organizado.

¿Cuáles deberían ser o hacia dónde debería orientarse la política de seguridad del presidente Noboa para reducir la violencia y delincuencia y crimen organizado en Ecuador?

Creo que varias de esas estrategias se vienen discutiendo con los organismos de defensa de Ecuador. Una de estas es la contención del terrorismo y entiendo que va a haber una cooperación con Israel, que es un país experto en lucha contra el terrorismo. Se ha pensado en una cooperación internacional a nivel de tecnología y capacitación con Estados Unidos, lo cual significa nuevas estrategias de combate para los policías y militares. Pero, el gran problema que veo no es cuántas tecnologías, ni cuántas estrategias podamos tener. Creo que hay una brecha social muy compleja, de pocas oportunidades y grandes necesidades, que es hacia donde debemos apuntar.

Si nos centramos en las rutas del tráfico de drogas y en los índices de criminalidad y violencia, vemos que estos grupos se asientan en provincias que tienen acceso fluvial y cercanía de los puertos, pero también en ciudades con poblaciones en extrema pobreza, muy probablemente, que no tienen oportunidades distintas a brindar servicios locales a estos grupos ilegales, con los inconvenientes y peligros que esto implica.

¿Qué medidas son adecuadas para regular el ciberespacio y protegernos frente a las amenazas de los cibercataques? ¿Cómo ha avanzado Ecuador en este tema?

El ciberespacio es una complejidad amplia como el universo mismo. Es un universo con una cantidad de información, accesos y posibilidades que se vuelve complicado día tras día. ¿Por qué es más complicado? Justamente por la magnitud. No en vano el 5G significa un control de los usos, accesos y contenidos, al igual que el IP, el celular, la computadora. Desde allí es posible ubicar a una persona

y predecir, por qué no, algunas tendencias, gustos y comportamientos. Los ciberataques son comportamientos de difícil lectura y control, pero pueden ser predictivos. Le pasa a Estados Unidos e Israel, que tienen grandes capacidades y, por ende, nos puede pasar a nosotros, que no tenemos grandes infraestructuras tecnológicas. Eso sucede porque, al ser un nuevo campo de la defensa de los Estados, sigue siendo un tema por explorar tanto para quien ataca como para quien previene.

El Estado ecuatoriano es consciente de la necesidad de generar mecanismos de defensa sobre ciertos elementos. ¿Qué se necesita proteger? En primer lugar, la *habeas data* ciudadana, que es un tema de Registro Civil, control electoral, Servicio de Rentas, entre otras cosas, porque ya hemos recibido ataques informáticos, como el ocurrido a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. En este caso, una vez generado el ataque —que no es lo ideal— se debe reestablecer la información que se perdió. Esta, probablemente, es una situación que se va a seguir presentando

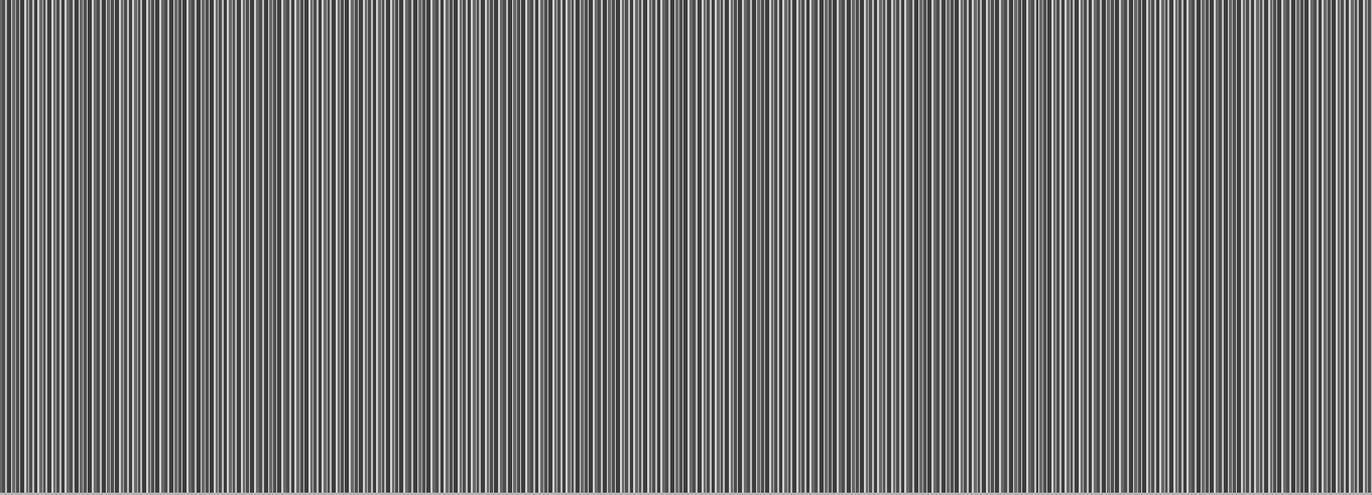
Ecuador no tiene tecnología de punta y eso nos obliga a fortalecer nuestras cooperaciones.

y ningún Estado pueda afrontarlo solo. Lo que requiere de una cooperación de tecnología y de estrategias tácticas para poder afrontarlos. Ecuador no tiene tecnología de punta y eso nos obliga a fortalecer nuestras cooperaciones.

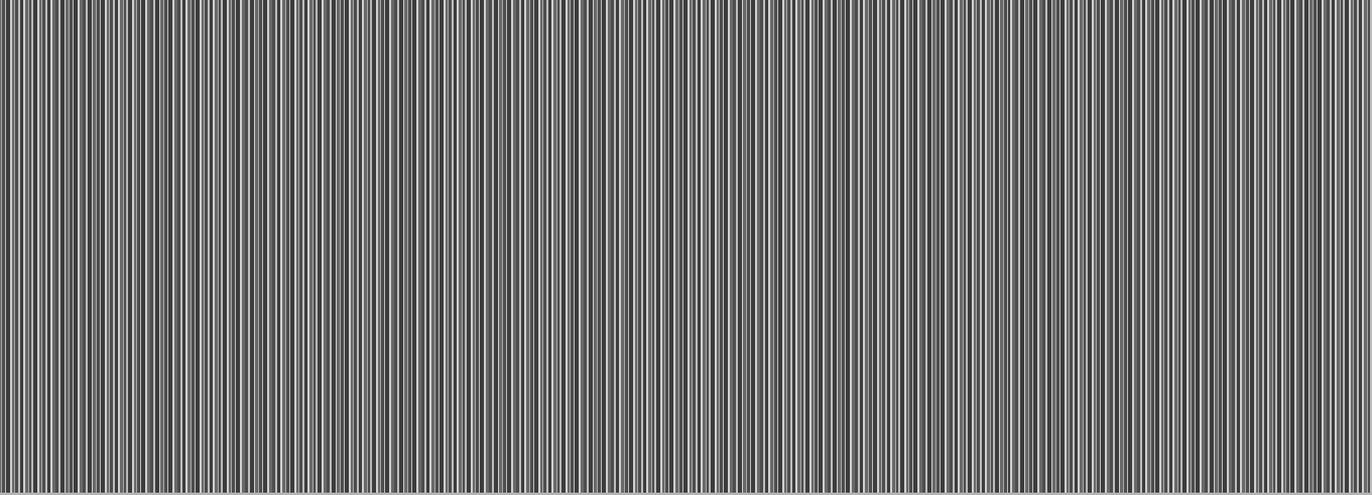
Para finalizar, ¿cuál debe ser la postura de la política exterior ecuatoriana frente a los conflictos internacionales, como en el caso de Rusia-Ucrania o Israel-Palestina?

Es curioso que en esta época donde los temas de seguridad están más vinculados al crimen organizado, al terrorismo o al ciberespacio, se vuelvan a reanudar los conflictos básicos de expansión fronteriza y control territorial. Es el caso del reclamo histórico de Ucrania por su independencia o de Rusia por su dominación territorial, que no se ha logrado resolver y que seguirá siendo un punto geoestratégico en disputa. En el caso de Palestina e Israel, no es muy distinto, pero en este caso hay un elemento que lo hace diferente y es el hecho que esta nueva tensión bélica sea provocada por un grupo terrorista extremista que llegó al poder. Entonces, no es lo mismo tener un presidente como Putin en Rusia o Zelenski en Ucrania que tener a al-Qaeda como jefe en Afganistán o Hamás en Palestina.

Esto nos lleva a pensar que el escenario político en Oriente Medio se encuentra permeado por estos grupos terroristas extremistas islámicos. Esto no es casualidad: en el caso de Palestina es el resultado de un reclamo, un reconocimiento de un Estado y una cultura. Entonces, a lo mejor apoyas la opción del grupo más extremo porque piensas que el uso de esa fuerza puede solucionarlo. Lastimosamente, no creo que haya solución porque son conflictos históricos que, de haber solución, significaría un reordenamiento total. Creo que en este momento el escenario internacional requiere de un nuevo planteamiento de las hegemonías, pero no un replanteamiento de fronteras. 



**Política editorial
Breve guía de estilo**



Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción*: los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario, serán devueltos.
- *Idiomas*: la revista solo publica artículos en español; sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos*: los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión*: varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título*: el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen*: tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave*: reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp.* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *autor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsecuentes en el texto
Un autor	Chomsky (2007)	(Chomsky, 2007)	
Dos autores	Antón y García (2015)	(Antón y García, 2015)	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014)	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014)	(Barry <i>et al.</i> , 2014)

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número): pp. xx-xx. DOI o URL.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis de licenciatura, doctoral o de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008)	(CRE, 2008)
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014)	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014)	(COIP, 2014)
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018)	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)

