





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 3, volumen 2, julio de 2016

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 3, volume 2, July, 2016

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

*Estado & comunes*

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 3, julio 2016

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

CDD 320.900866

Issue 3, July, 2016

Quito-Ecuador

*Estado & comunes* es una publicación semestral del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), orientada al debate académico sobre las políticas y problemas públicos desde una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional.

© IAEN, Ecuador

Casilla postal: 17-17-219

Dirección: Av. Amazonas N27-137 y Villalengua, esq.

www.editorial.iaen.edu.ec

Teléfonos: +593-2 3829900

**Dirección editorial:** Miguel Romero Flores / Roberto Ramírez Paredes

**Diagramación y portada:** Gabriel Cisneros Venegas

**Corrección de estilo:** David Chocair

**Traducción:** Jeremy Rayner

**Impresión:** La Oficina

**Ejemplares:** 500

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

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución:

estado&comunes@iaen.edu.ec

Estados & Comunes: revista de políticas y problemas públicos No. 3. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN .— 1.ª Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016

Tamaño 18 cm x 25 cm, 196 p.

Jul-dic. 2016

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. SEGURIDAD NACIONAL 2. POLÍTICAS PÚBLICAS-EVALUACIÓN 3. TURISMO 4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL 5. GÉNERO 6. ECONOMÍA CAMPESINA 7. FUERZAS ARMADAS-MUJERES 8. VIOLENCIA 9. MERCADO 10. ENTREVISTAS 11. DESARME 12. CONTROL DE ARMAS 13. ECUADOR 14. COLOMBIA 15. AMÉRICA LATINA I. Título.



**CC BY-NC-SA**

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

**Rectora (e) Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Analía Minteguiaga

**Directora de *Estado & comunes*:** Analía Minteguiaga

**Editora de *Estado & comunes*:** Romina Andrea Barboza

**Coordinadora del Tema central:** Carla Álvarez Velasco

**Comité Editorial:**

Alejandro Rosillo Martínez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí  
Juan Manuel García Samaniego, Universidad Técnica Particular de Loja  
David Sánchez Rubio, Universidad de Sevilla  
Fernando Casado, Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Zora Kovacic, Universidad Autónoma de Barcelona  
Jorge Orbe, Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Cristian Vasco, Universidad Central del Ecuador  
Antonio Carlos Volkmer, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil  
Héctor Salazar Viteri, Escuela Politécnica Nacional  
José Luis Coraggio, Universidad Nacional General Sarmiento  
Paula Aguilar, Universidad de Buenos Aires  
Amaru Villanueva, Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia  
María José Fariñas Dulce, Universidad Carlos III de Madrid  
Tarik Serrano, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador  
Fredy Rivera, Flacso-Ecuador  
Raquel Irigoyen Fajardo, Pontificia Universidad Católica del Perú  
Alberto Hutschenreuter, Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina

**Consejo Asesor Internacional:**

Bruno Dente, Politécnico de Milán  
Antonio Hidalgo, Universidad de Huelva  
Viviane Brachet, El Colegio de México  
Enrique de la Garza Toledo, Universidad Autónoma Metropolitana  
Mónica Bruckmann, Universidad Federal de Río de Janeiro  
Joan Subirats, Universidad Autónoma de Barcelona  
Carlos Gómez, Universidad de Alcalá  
Cayetano Núñez, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España  
Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México  
Álvaro Sanchez Bravo, Universidad de Sevilla  
Nicholas Copeland, Universidad Virginia Tech  
Salo de Carvalho, Universidad Federal de Río de Janeiro  
Victoria Stone Cadena, Universidad de la Ciudad de Nueva York  
Estela Grassi, Universidad de Buenos Aires  
Luis Daniel Vázquez Valencia, Flacso-México  
Andrés León Araya, Universidad de Costa Rica  
Leandro Rodríguez Medina, Universidad de las Américas Puebla  
Mario Zúñiga, Universidad de Costa Rica  
Lorenzo Morillas Cueva, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología

## ***Estado & comunas***

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya 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, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme 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 siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce 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 considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunas* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 3, volumen 2, julio de 2016

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 3, volume 2, July, 2016

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Coyuntura	
El turismo residencial como vector de cambio en las economías campesinas (Cotacachi, Ecuador) .....	19
<i>Jordi Gascón</i>	
Mujeres en las Fuerzas Armadas ecuatorianas: avances y limitaciones en la igualdad de oportunidades (2008-2014) .....	37
<i>Karyna Lyneth Iza Orbe</i>	
Actores y variables claves para el Valle Equinoccial .....	51
<i>Claudio Barán Borja Cáceres</i>	
Tema central	
Presentación del Tema central .....	67
<i>Carla Morena Álvarez Velasco</i>	
El encuentro entre el Judicial y el Ejecutivo en ocasión del atentado contra Alejandro Carrión Aguirre en 1955 .....	71
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	
El paradigma de la seguridad democrática: un abordaje desde la 'historia del presente' .....	95
<i>Pilar Fiuza Casais</i>	
Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional .....	115
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La reinención del Opanal para el nuevo orden mundial .....	135
<i>Diana Velalcázar Rea</i>	

## Entrevistas

El proceso de desarme en Colombia y las políticas de control de armas en América Latina	
Entrevista a William Godnick .....	155
<i>Por Carla Morena Álvarez Velasco</i>	
“Guerra contra las drogas”: Oportunidades regionales bajo la continuidad del paradigma conservador	
Entrevista a Jorge Vicente Paladines .....	165
<i>Por Romina Andrea Barboza</i>	
Reseñas	
Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur · Máximo Sozzo .....	177
<i>Martin Scarpacci</i>	
Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens · Julian Le Grand .....	181
<i>Alexandra Jima González</i>	
Política editorial .....	187
Normas de publicación .....	188

## Estado & comunas

N.º 3, volumen 2, julio de 2016

ISSN printed: 1390-8081

ISSN digital: 2477-9245

Issue 3, volume 2, July, 2016

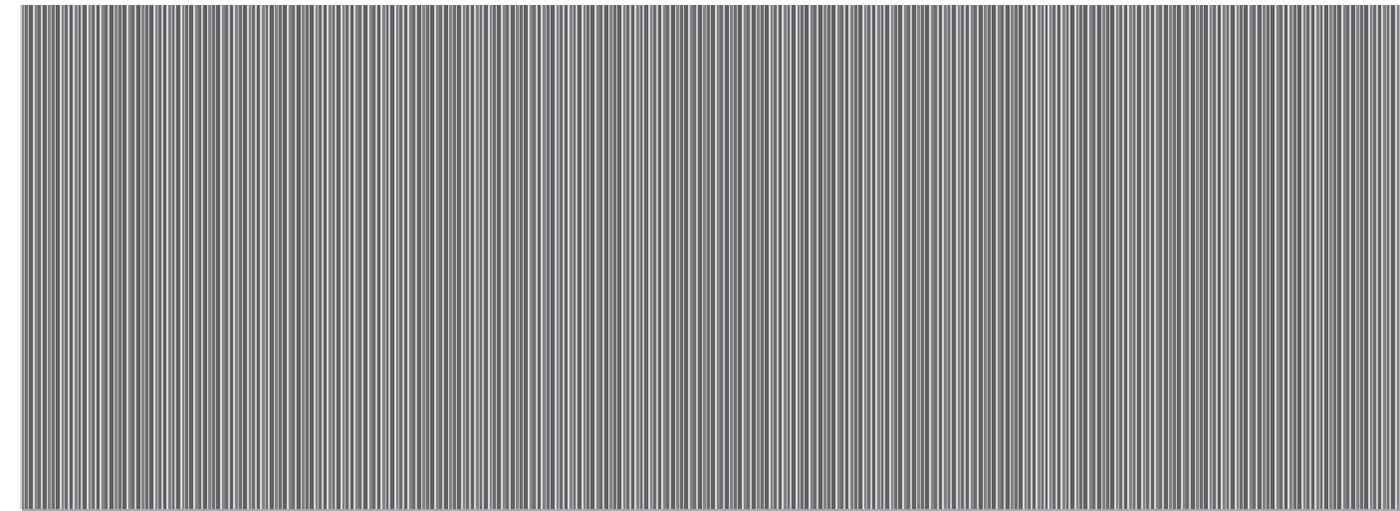
Quito-Ecuador

## Summary

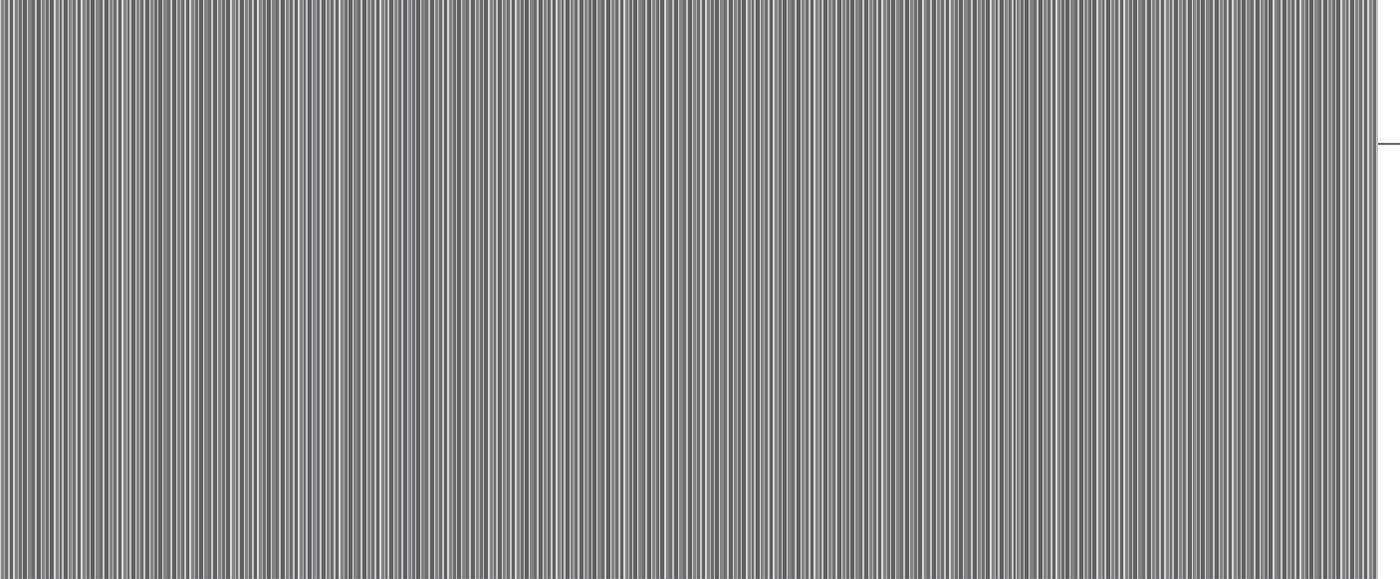
Editorial .....	13
Coyuntura	
Residential tourism as a vector of change in rural economies (Cotacachi, Ecuador) .....	19
<i>Jordi Gascón</i>	
Women in the Ecuadorian armed forces: advances and limitations in the equality of opportunities (2008-2014) .....	37
<i>Karyna Lyneth Iza Orbe</i>	
Actors and key variables for the Equinoctial Valley .....	51
<i>Claudio Barán Borja Cáceres</i>	
Tema central	
Presentation of the Main topic .....	67
<i>Carla Morena Álvarez Velasco</i>	
The encounter between the Judiciary and the Executive on the occasion of the attack against Alejandro Carrión Aguirre in 1955 .....	71
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	
The Democratic Security Paradigm: An approach from the 'history of the present' perspective .....	95
<i>Pilar Fiuza Casais</i>	
Perspectives and dilemmas for an economic understanding of transnational organized crime .....	115
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
The reinvention of OPANAL in the face of the new world order .....	135
<i>Diana Velalcázar Rea</i>	

## Entrevistas

The disarmament process in Colombia and arms control policies in Latin America Interview to William Godnick .....	155
<i>By Carla Morena Álvarez Velasco</i>	
“War on Drugs”: regional opportunities under the continuity of the conservative paradigm Interview to Jorge Vicente Paladines .....	165
<i>By Romina Andrea Barboza</i>	
Reseñas	
Postneoliberalismo and penalty in South America · Máximo Sozzo .....	177
<i>Martin Scarpacci</i>	
Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens · Julian Le Grand .....	181
<i>Alexandra Jima González</i>	
Editorial policy .....	187
Standards publication .....	188



# Editorial



En esta nueva presentación de *Estado & comunes*, siempre enfocada en el análisis y reflexión sobre los problemas regionales y nacionales desde una mirada interdisciplinar, y en pos de procesos de transformación que contribuyan a la equidad y la justicia, el tercer número que compartimos se centra en el debate sobre el papel del Estado en las tensiones —y hasta contradicciones— que conllevan la planificación, elaboración, aplicación y análisis de políticas públicas y, en particular, para la provisión y garantía de ‘seguridad’.

En esta edición mantenemos la estructura general de la publicación: *Coyuntura*, *Tema central*, *Entrevista* y *Reseña*. Cada una —desde su especificidad— contribuye al debate medular, en este caso dedicado a la seguridad como política pública que interpela, atraviesa y desafía al Estado, y que reclama la comprometida participación de la sociedad civil para su redefinición.

Por el inmenso trabajo colectivo que ha llevado la cristalización de este proyecto editorial, es indispensable mencionar las que, a nuestro entender, son fortalezas del número, a saber: la contribución de una diversidad de autores y revisores de distintas universidades y países, que han hecho posible una publicación tanto heterogénea como sólida —la tasa de aceptación de los artículos da cuenta de ello, ya que de veinte textos recibidos solo siete cumplieron con los criterios de calidad para su publicación—; la apertura al debate público de un tópico como es la seguridad, de inescindible tradición militar y, por tanto, reservada y recelosa de críticas, observaciones y aportes desde una perspectiva civil; y, como punto destacado, la fuerte presencia de mujeres que colaboran en el debate del tema central y que con sus artículos hacen frente a una mirada antropocéntrica, machista y conservadora que ha tenido históricamente este tema.

En la primera sección, *Coyuntura*, hay tres artículos de amplia diversidad temática actualizada que ponen pie en el turismo, el ordenamiento territorial e incluso el género en las Fuerzas Armadas; análisis que encuentran como intersección común la evaluación de políticas públicas específicas. Jordi Gascón abre la sección, con el artículo “El turismo como vector de cambios globales en las economías campesinas: Un ejemplo ecuatoriano”. Respecto de la tensión implícita en las políticas públicas se pregunta: ¿El turismo de qué manera contribuye a la transformación de la matriz productiva y al Plan Nacional para el Buen Vivir? La respuesta se orienta al caso concreto del turismo residencial de Cotacachi, en la provincia de Imbabura, en Ecuador.

“Mujeres en las Fuerzas Armadas ecuatorianas: Avances y limitaciones en la igualdad de oportunidades (2008-2014)” es otro artículo que llega de la mano de Karyna Lyneth Iza Orbe, como una indagación en la historia reciente sobre cómo las políticas públicas han contribuido, con límites y resistencias culturales encontradas, a la inclusión de la mujer en la carrera militar.

Claudio Barán Borja Cáceres cierra esta sección con “Actores y variables claves para el Valle Equinoccial” y desde la prospectiva estratégica analiza los Planes de

Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente de San Antonio de Pichincha.

El *Tema central* de la revista aborda las distintas aristas que presentan la temáticas de la seguridad, la violencia y el mercado de armas: a escala nacional, en las acciones, omisiones y desafíos o deudas pendientes que tienen los Estados —y, dentro de ellos, mirando las intersecciones entre las funciones ejecutivas, legislativas y judicial—, y a escala mundial, en juego con las lógicas de otras instituciones estatales, supraestatales y de la sociedad civil. Principalmente, el reto que hemos tomado con la convocatoria para el *Tema central* es el compromiso con un asunto como la seguridad —cuya magnitud y actualidad no necesariamente se refleja en las revistas regionales— para poner a discusión qué sucede con las políticas de control de armas, la política nuclear latinoamericana y mundial o la economía ilegal. En este punto, entendemos que el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), como la Universidad de Posgrado de Ecuador, está contribuyendo a abrir este debate, a plantear y a analizar nuevas perspectivas, soluciones y temáticas.

Para empezar el recorrido regional se parte de la geografía ecuatoriana con “El encuentro entre el Judicial y el Ejecutivo en ocasión del atentado contra Alejandro Carrión Aguirre en 1955”, periodista que enfrentó un caso de judicialización durante la tercera presidencia velasquista. El autor, Adrián López, abre la posibilidad de pensar históricamente las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Judicial y sus repercusiones sobre la democracia, el Estado y la administración de justicia.

Desde Argentina, Pilar Fiuza Casais, con el texto titulado “El paradigma de la seguridad democrática: Un abordaje desde la ‘historia del presente’”, interpreta de forma crítica y por medio de la arqueología del discurso como método la manera en que se definió y configuró el problema securitario tanto desde el campo académico como desde la sociedad civil a partir del año 2010.

Ya a nivel de las problemáticas a escala mundial, Daniel Pontón trabaja “Perspectivas y dilemas para una comprensión de la economía criminal transnacional” a partir de una discusión de diferentes enfoques epistemológicos y teórico-metodológicos, cuyo objetivo es contribuir a la comprensión holística del problema multinacional.

Por último, y con fuerte impronta latinoamericana, se presenta el texto sobre “La reinención del Opanal para el nuevo orden mundial”, por intermedio del cual Diana Velalcázar aborda el papel histórico que ha cumplido el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, y se pregunta por los desafíos que tiene esta organización en la actualidad como actor en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional.

La sección *Entrevista* se enlaza fuertemente con el tema central de este número. A partir de diálogos con académicos con poder de decisión a escala nacional y regional se abordan asuntos muy pertinentes y actualizados sobre dos procesos para América Latina: por una parte, la política de dejación de armas, en el marco de la firma del cese al fuego bilateral y definitivo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno colombiano; por otra, la

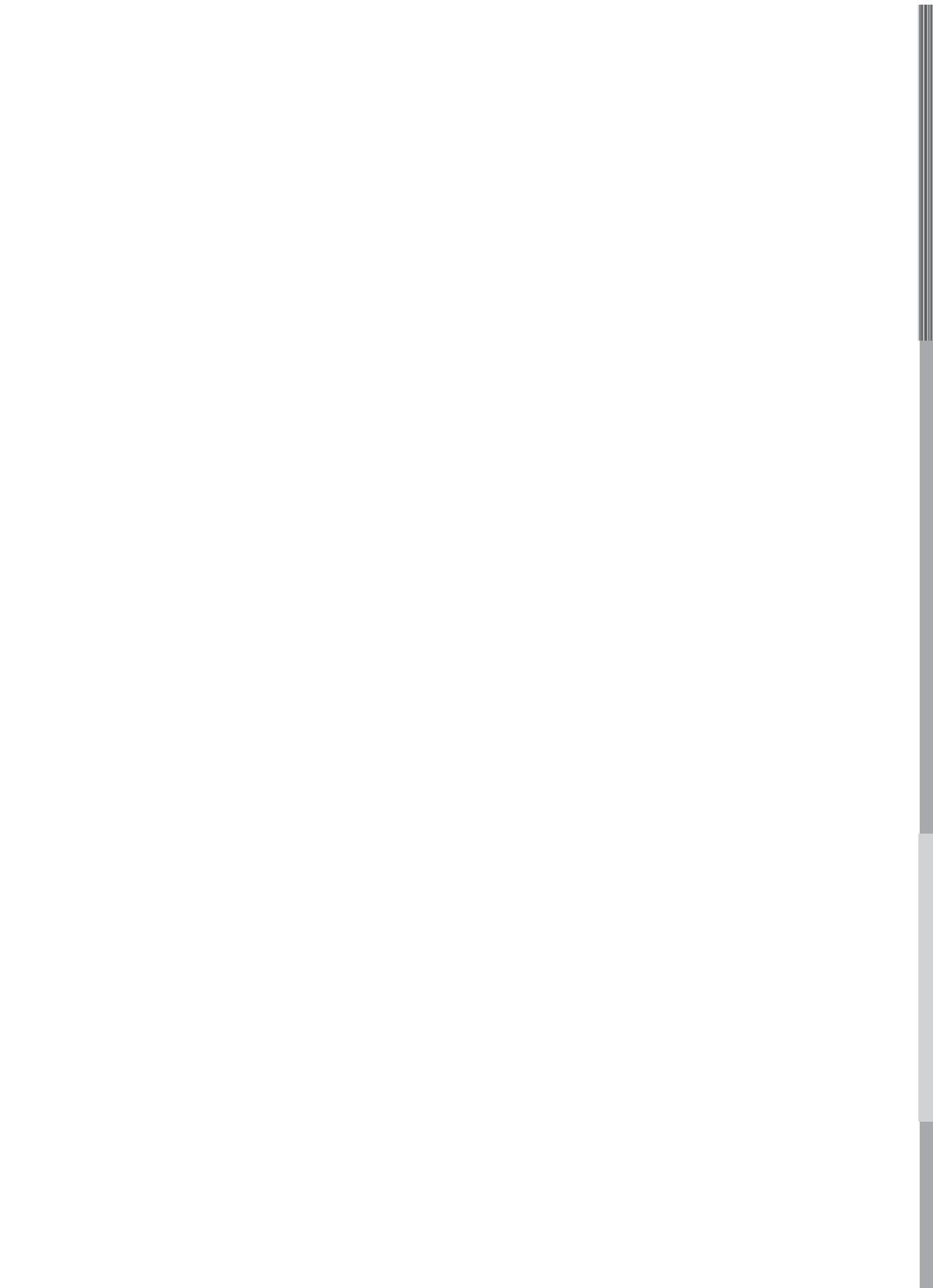
política internacional de drogas, en relación con la última Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016. Los expertos en cada materia son Bill Godnick, coordinador del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec), y Jorge Paladines, asesor de la Defensoría Pública del Ecuador y profesor ocasional de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Godnick dialoga acerca de las políticas internacionales de control de armas de fuego, con detenimiento en la reciente firma del cese al fuego bilateral y definitivo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno. A nivel general, se analiza la diferencia conceptual y política entre los procesos de desarme, de dejación y de control de armas; la relación entre violencia y tenencia de armas y se mencionan otras experiencias como las de Nicaragua y El Salvador. Por su parte, Paladines aborda los avances, oportunidades y límites que ha tenido la política internacional de drogas con base en lo sucedido en la última Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016, con particular hincapié en la descripción del escenario regional de América Latina que se abre con nuevas tensiones y alternativas posibles.

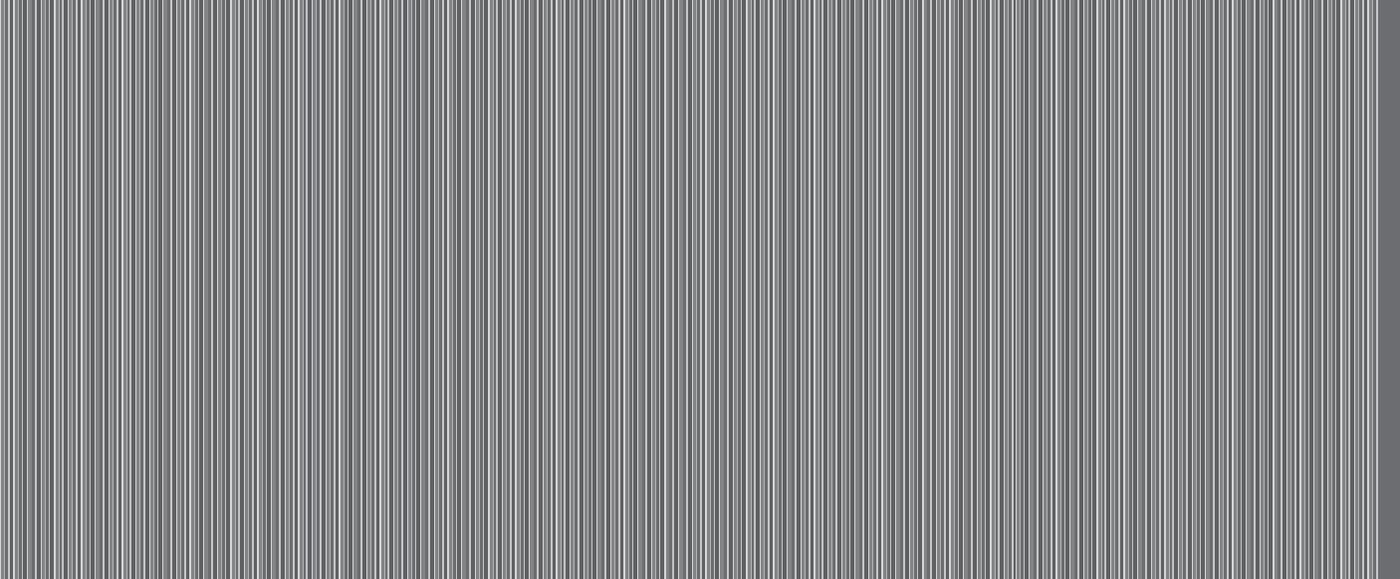
En la sección *Reseña* se encuentran dos textos, uno relacionado con el tema central y otro inmerso en la concepción de la política pública a nivel general: Martín Scarpacci destaca los puntos centrales del libro *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (2016), editado por Clacso y compilado por Máximo Sozzo, en el cual se presenta una visión latinoamericana que profundiza el debate y la comprensión acerca del crecimiento de la “penalidad neoliberal” en los países con gobiernos “posneoliberales”. Mientras tanto, Alexandra Jima González comenta *Motivation, agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens* (2003), de Julian Le Grand, obra que se centra en el gráfico del servidor/a público/a, específicamente en las motivaciones que lo guían y su relación con el fracaso o éxito de las políticas públicas.

*Estado & comunas* se propone ser un espacio para contribuir principalmente a la autocrítica, discusión y evaluación de las políticas públicas a partir de una mirada históricamente situada en la realidad nacional, regional y mundial. Si con esta publicación nos acercamos a ese objetivo, parte de la tarea estará cumplida. Para finalizar, la intención de proponer, abrir y brindar nuevas temáticas y perspectivas para este número se sustenta en un trabajo colectivo y comprometido por parte de un conjunto de expertos, colegas y compañeros en el mundo académico. A todos, gracias.

Romina Andrea Barboza  
Editora de *Estado & comunas*



# Coyuntura



# El turismo residencial como vector de cambio en las economías campesinas (Cotacachi, Ecuador)<sup>1</sup>

*Residential tourism as a vector of change in rural economies (Cotacachi, Ecuador)*

Jordi Gascón

Doctor en Antropología Social, Universidad de Barcelona.  
Docente en la Universidad de Barcelona. Becario Prometeo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), 2014-2015  
Correo electrónico: jordigascon@ub.edu

*Recibido: 3-marzo-2015. Aprobado: 22-abril-2015*

## Resumen

El turismo se plantea como uno de los sectores que han de permitir la transformación de la matriz productiva en Ecuador. Sin embargo, el desarrollo de la industria turística requiere recursos naturales (tierra, agua), energéticos, humanos (mano de obra) y financieros (capital público y privado) que muchas veces ya están siendo empleados por otros sectores económicos, como el agrario, y los puede poner en riesgo. De hecho, el turismo participa en procesos globales que afectan negativamente a la agricultura campesina. Esto puede suponer una contradicción con otros preceptos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, que defienden el modelo de producción campesino, o con la defensa que la Constitución de Montecristi hace de los principios de soberanía alimentaria. El presente artículo estudia esta posible discordancia a partir de un caso concreto: el surgimiento del turismo residencial internacional en un cantón eminentemente rural del norte de Ecuador y sus efectos en la economía campesina.

**Palabras clave:** Turismo residencial, agricultura, descampesinización, políticas públicas, Andes, Ecuador.

## Abstract

1 Se agradece el apoyo recibido en Cotacachi por Luis Grijalva, de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (Unorcac), y de Montse Ayats, de la *Xarxa de Consum Solidari*. Ernest Cañada, de la asociación catalana especializada en investigación y comunicación para el desarrollo Alba Sud, colaboró en el bosquejo de varios aspectos del trabajo. La investigación ha recibido el apoyo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) de la República de Ecuador, mediante su Programa de becas Prometeo.

Tourism is considered one of the sectors that will enable the transformation of the productive matrix in Ecuador. However, the development of the tourism industry requires natural resources (land, water), energy, labor and financial capital (public and private) that are already employed by other economic sectors such as agriculture. Tourism can put them at risk. In fact, tourism participates in global processes that negatively affect peasant agriculture. This contradicts other provisions of the National Plan for Good Living 2013-2017 that defend the peasant production model and with the principles of food sovereignty established by the Constitution. The article analyzes this possible conflict based on a specific case: the emergence of international residential tourism in a rural canton of northern Ecuador, and its effects on the rural economy.

**Keywords:** Residential tourism, agriculture, depeasantization, public policy, Andes, Ecuador.

## 1. Introducción

El turismo es un sector económico que despierta expectativas. Durante décadas se ha presentado como una actividad que genera ingresos directos por medio del gasto del visitante y cuyo desarrollo no requiere de una gran financiación. Al fin y al cabo, el turista reclama elementos como la cultura o el paisaje, “insumos” que preexisten sin ningún tipo de inversión previa. Basta con fijarse en cómo lo plantea el Ministerio de Turismo del Ecuador en su estrategia de mercadeo:

El posicionamiento de Ecuador se puede resumir de la siguiente manera: en Ecuador se viven experiencias únicas a través de sus cuatro mundos, relacionadas con la megaconcentración de diversidad cultural y natural, no masificada, exclusiva y sostenible, complementadas por el buen vivir de su gente amable y la modernidad de servicios turísticos de calidad (Mintur, 2009: 57).

Excepto en el último punto, referido a los servicios turísticos, el resto de la oferta se basa en el patrimonio cultural y natural del país.

El optimismo que genera el turismo es lógico. Se sustenta en que, excluyendo tal vez el sector informático, no hay industria legal que pueda exhibir un crecimiento más rápido y constante desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Solo en lo que se refiere al turismo internacional, entre 1995 y 2013, el número de viajeros anuales en todo el mundo pasó de 529 a 1135 millones (Unwto, 2015). En Ecuador, este crecimiento es constante. Entre 2010 y 2014 aumentó un 50 %: el número de visitantes extranjeros pasó de 1 047 098 a 1 557 006 (Mintur, 2015).

Es este optimismo el que lleva a que el turismo aparezca como uno de los catorce sectores priorizados para el impulso de la transformación de la matriz productiva en Ecuador, que a su vez es uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Una transformación que tiene como propósito mejorar la inclusión del país en el mercado internacional, rompiendo el patrón primario-exportador (Senplades, 2013). La participación del Ministerio de Turismo en este

proceso pasa por reforzar el papel del sector turístico en la economía nacional. De hecho, si se hace un repaso de los objetivos de su planificación estratégica, aparecen omnipresentes los verbos “incrementar” y “multiplicar”, acciones focalizadas tanto a la oferta de servicios turísticos como a su calidad, la promoción, la demanda, el número de turistas, etc. (Mintur, s/f1 y 2007).

En el presente texto se pregunta hasta qué punto alcanzar esos objetivos comporta ineludiblemente un impulso a las políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. O, por el contrario, si puede distorsionar otras líneas estratégicas de dicho Plan.

De hecho, se intentará demostrar que ese optimismo en el turismo se debe a la capacidad que tiene para ocultar o externalizar costos y sobredimensionar beneficios, y que su crecimiento muchas veces va en detrimento de la viabilidad de otros sectores económicos. Concretamente, se analiza cómo en determinadas circunstancias el desarrollo del turismo puede afectar negativamente a las economías agraria-campesinas, un modelo de producción de alimentos defendida por una Constitución que asume como principio rector de la política agraria el paradigma de la soberanía alimentaria (Gascón, 2011).

Para ello se estudia un caso concreto: el de Cotacachi, cantón de la provincia de Imbabura, en Ecuador. Cotacachi, desde finales de la década pasada, se ha convertido en destino del denominado turismo residencial. Los usuarios son jubilados estadounidenses y canadienses, quienes han encontrado en el cantón una adecuada conjunción de servicios, calidad de vida y costo de vida (Viteri, 2015). Nuestra hipótesis de trabajo es que esta forma de movilidad transnacional ha favorecido la conversión de tierra agraria en suelo urbanizable, generando un plusvalor de la tierra que está poniendo en riesgo las estrategias de reproducción de la economía campesina.

La obtención de datos se realizó mediante investigación etnográfica y el acceso a los archivos catastrales municipales, en un período que se alargó entre enero y septiembre de 2014. Cabe señalar que el autor del presente artículo lleva trabajando en Cotacachi desde hace más de diez años. Esta investigación se completó con varias visitas a Vilcabamba (provincia de Loja), un destino rural de turismo residencial mucho más consolidado.

## 2. El turismo como ‘arena’ de conflictos<sup>2</sup>

Son cada vez más numerosos los estudios que evidencian que no hay una relación directa entre crecimiento del sector turístico y consolidación de la economía o mejora de la calidad de vida. E incluso, que la relación es inversa, y que el turismo (o determinadas formas de turismo) puede aumentar la situación dependiente de un país en el mercado internacional (p. ej. Blázquez y Cañada, 2011; Cordero

---

2 Esta sección resume la Conferencia inaugural que, con el título “Turismo e desenvolvimento: uma visão crítica”, el autor del presente artículo dio en el Congreso Mundial de Turismo Social (São Paulo) en septiembre de 2014 (Gascón, 2014).

Ulate, 2006; Jackiewicz & Craine, 2010; Schmallegger & Carson, 2010). Para acercarnos a este análisis se utiliza el concepto de conflictos redistributivos turísticos, que el autor de este artículo ya ha planteado en otro texto (Gascón, 2012).

El turismo, como cualquier otro sector económico, no es ni malo ni bueno *per se*. Depende del modelo aplicado y de su gestión. Pero a nadie se le escapa la capacidad que tiene de dañar ecosistemas, malbaratar recursos naturales, mercantilizar expresiones culturales, crear marcos favorables para la corrupción o vulnerar derechos laborales. Los ejemplos abundan, al punto de que instituciones multilaterales como la Organización Mundial del Turismo y plataformas empresariales, como la World Travel & Tourism Council, cuyo objetivo programático es favorecer el crecimiento del sector, han aceptado esta realidad y plantean programas de atenuación.

Los conflictos redistributivos a los que se hace referencia acontecen en dos niveles: entre sectores económicos y entre sectores sociales.

### 2.1. Conflictos redistributivos entre sectores económicos

El turismo surge como una nueva actividad económica cuyo funcionamiento requiere hacer uso de diferentes recursos: naturales (agua, tierra), energéticos, fuerza de trabajo, capital público y privado para la inversión, etc. Pero el turismo no surge nunca en espacios social y económicamente desérticos. Por el contrario, cuando aparece estos recursos ya están siendo utilizados por otros sectores económicos. La llegada del turismo comporta una reestructuración en la asignación de esos recursos. En ocasiones, puede que esta reasignación se haga de forma equilibrada, y que tras el reajuste todos los sectores económicos puedan acceder a los recursos necesarios para asegurar su buen funcionamiento. Pero puede ser que esto no suceda así. En estos casos, el nuevo sector sustrae recursos por encima del mínimo necesario para asegurar la viabilidad de los ya existentes.

En las décadas de desarrollo del turismo, esta segunda situación es más común que la primera. Allá donde se establece el turismo, por ejemplo, tiende a decrecer la agricultura, ahogada por el monopolio que el primero hace de la tierra, el agua, las prioridades de inversión pública, la fuerza de trabajo o los planes de desarrollo gubernamentales (Cañada, 2010; Gascón & Ojeda, 2014; Mowforth & Munt, 2016). Igualmente, el turismo tiende a favorecer procesos especulativos del suelo, dificultando o excluyendo a la población local de su derecho a una vivienda digna. Macià Blázquez, Ernest Cañada e Iván Murray (2011) hablan de “gentrificación rural” para referirse a este proceso de monopolización del espacio para usos turísticos que expulsa a la población local.

### 2.2. Conflictos redistributivos entre sectores sociales

Si toda la población participara de forma equitativa en el control y gestión de los diferentes sectores económicos, entre ellos el turismo, el conflicto anterior tal vez no lo sería tanto: todos se beneficiarían por igual de todos los sectores económicos, estuvieran en crisis o en expansión. Pero generalmente esto no sucede así. Lo que predomina es una escena en la que el control de la gestión y el acceso a los

beneficios de cada sector económico corresponden a sectores de población diferentes. Incluso a sectores de población que no son locales. En esta situación, que un sector económico entre en crisis comporta que la población que lo gestiona y vive de él se empobrezca. Cuando esto sucede, el desarrollo turístico comporta costos sociales: segmentación étnica, acentuación de la desigualdad social, erosión cultural, empobrecimiento del capital humano, etc. (Buades, 2006; Chambers, 2010; Ishii, 2012).

Se puede aducir que la población adscrita tradicionalmente a un sector económico en crisis tiene la opción de cambiar al nuevo sector en expansión. Nadie está atado de forma innata a un determinado sector laboral. Y que incluso este cambio puede conllevar una mejora de su calidad de vida. No se puede negar que esto sucede en algunos casos, pero mayoritariamente ese cambio laboral suele venir acompañado de una pérdida de control sobre los medios de producción. Piénsese en un campesino que abandona la actividad agraria para emigrar a un destino turístico en desarrollo. Este campesino pasa de trabajar en una actividad en la que es un especialista y controla los medios de producción (o al menos, parcialmente), a otro en el que es mano de obra no cualificada (y, por tanto, fácilmente sustituible) y sobre el que no tiene ningún tipo de dominio ni capacidad para participar en su gestión.

### **3. Un ejemplo de conflicto redistributivo: el turismo residencial en Cotacachi**

El turismo residencial es un fenómeno complejo. De hecho, el concepto es un oxímoron. Une dos formas de desplazamiento humano que tradicionalmente se han considerado distintas: la emigración y el turismo (García Andreu, 2005; Román, 2011). Por esta razón, el turismo residencial es una forma de movilidad con características peculiares que obliga a utilizar instrumentos específicos. Pero eso no impide que deba ser considerada y analizada como un subproducto turístico (Gustafson, 2002; Mazón y Aledo, 2005; Williams y Hall, 2000). Las razones son diversas. Entre otras, porque generalmente acompaña al desarrollo del turismo más tradicional (Hof & Blázquez-Salom, 2013; McWatters, 2008). El caso de Cotacachi es, como se verá, paradigmático: el turismo residencial surge al amparo de una política de desarrollo turístico impulsada por el Municipio de la localidad desde finales de la década de los noventa, tras ganar las elecciones Pachakutik con el apoyo de diferentes organizaciones sociales del cantón. También, porque la propia población e instituciones públicas no se cuestionan la naturaleza turística del fenómeno (Huete, Mantecón y Mazón, 2008). En Ecuador, por ejemplo, el Ministerio de Turismo considera el incremento de esta actividad como uno de sus logros (Mintur-Subsecretaría de Información y Comunicación Turística, 2013). Y, finalmente, porque quienes participan de esta actividad suelen moverse entre su lugar de origen y el de destino en una dinámica multiresidencial que les convierte

en individuos en continua movilidad y no en emigrantes en el sentido tradicional del concepto (Gustafson, 2009).

En el área andina, el turismo residencial internacional es un fenómeno reciente. En el caso de los Andes ecuatorianos, por el momento está circunscrito a algunas pocas localidades (Hayes, 2013). En el ámbito urbano, Cuenca es el ejemplo paradigmático (Klaufus, 2006; Serageldin *et al.*, 2005). Y en zonas rurales, la parroquia de Vilcabamba, en la provincia de Loja, y el cantón de Cotacachi, en Imbabura.

En 2014, cuando se realizó el trabajo de campo, los cerca de 40 000 habitantes de Cotacachi compartían el territorio con unos 700 turistas residenciales (información ofrecida por el GAD de Santa Ana de Cotacachi). Este dato era el que manejaba la Municipalidad. Pero es una cifra aproximada, pues solo un porcentaje de esta población estaba empadronada. Como muchos de ellos viven entre su lugar de origen y Ecuador, el empadronamiento no es una obligación legal. El Municipio, además, afirma que son reticentes a ser catastrados.<sup>3</sup>

El turismo residencial gravita alrededor de jubilados estadounidenses y canadienses que en el cantón descubren tranquilidad, paisajes atractivos, un clima templado, un asequible costo de vida (para su economía), relativa cercanía al aeropuerto internacional de Quito, un sistema de salud pública y privada fortalecido en los últimos años, y una colonia de coterráneos cada vez más numerosa. Si bien la mayor parte del territorio del cantón ocupa pisos subtropicales, la población se concentra entre los 2400 y 2500 metros de altitud. Y también lo hace el turismo residencial.

Los primeros turistas residenciales adquirían terrenos cercanos a la cabecera cantonal, Santa Ana de Cotacachi, en el que construían su residencia. Pero el trabajo de algunos promotores norteamericanos y la transmisión de información por medio de foros abiertos en Internet dispararon el éxito de Cotacachi (Kline, 2013). En poco tiempo surgió un sector inmobiliario que ofrecía viviendas ultimadas y organizadas en urbanizaciones.

El fenómeno empezó a tomar forma en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI. Desde los noventa, el Municipio venía alentando el turismo. Para ello contaba con atractivos como sus espacios naturales (parte del cantón forma parte de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas), la cercanía a Quito y su prestigiosa artesanía del cuero (Ortiz Crespo, 2004). Esta iniciativa tuvo la aquiescencia y el apoyo de los agentes sociales locales (Ospina Peralta, 2006). En los años noventa, Cotacachi se caracterizó por impulsar un innovador proceso participativo en sus políticas municipales. El turismo fue una apuesta tanto de la Municipalidad como de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), la plataforma que agrupa a las organizaciones sociales del cantón, y que actúa como intermediario entre estas y el gobierno local (AUCC, 2005).

Esas organizaciones sociales consideraron que el turismo podía ser una oportunidad para enfrentar algunos de los problemas con los que se encontraban. En la zona andina podía ser un instrumento para viabilizar las economías campesinas

3 Entrevista a PG, director de la Oficina de Planificación del Municipio de Cotacachi.

y generar puestos de trabajo. Por ejemplo, en 2001, la principal organización del cantón, la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (Unorcac), entidad sindical que tiene como base social las comunidades campesinas-indígenas del piso ecológico andino, creó la Runa Tupari Native Travel, una operadora de turismo rural comunitario. En la zona subtropical, organizaciones ecologistas vieron en el turismo una alternativa a la actividad minera, causa de una sostenida conflictividad socio-política. El ecoturismo aparecía como una propuesta económica y ecológicamente sostenible.

El desarrollo del turismo en Cotacachi no estuvo exento de desacuerdos entre el Municipio y las organizaciones sociales locales. Estas disensiones se debieron al modelo de gestión de algunos de los principales atractivos del cantón. Mientras que la Municipalidad abogaba por modelos de concertación público-privado, las organizaciones sociales reclamaban su control comunitario (Flora *et al.*, 2000; Rhoades & Zapata, 2006). De hecho, esta conflictividad coadyuvó al rompimiento de la alianza entre las organizaciones sociales y el gobierno cantonal, que se materializó en un cambio de gobierno en las elecciones municipales de 2009 (Lalander, 2009 y 2010; Ortiz Crespo, 2013).

No obstante, entonces aún no se presagiaba el impacto que iba a generar una nueva modalidad turística, la residencial, que surgió a la sombra de las iniciativas de desarrollo turístico. Ni el Municipio ni las organizaciones sociales fueron conscientes en ese momento de que diferentes modelos turísticos pueden tener consecuencias distintas. La aparición de los primeros turistas residenciales fue bien recibida, en la confianza de que impulsarían la economía local.

Para entender el impacto del turismo residencial en las economías campesinas del cantón es necesario conocer dos procesos. Por un lado, cuál es la estructura de la tenencia de tierra y las estrategias de reproducción que el campesino ha establecido en ese contexto. Y, por otro, las características del modelo turístico residencial en Cotacachi.

### **3.1. La tenencia de la tierra**

Cotacachi es un cantón rural del norte de Ecuador de población mayoritariamente campesina y kichwa. Históricamente, Cotacachi ha sido un cantón caracterizado por la fuerte concentración del suelo. Además, los programas de reforma agraria se dirigieron más a fomentar la colonización en la zona subtropical que a la expropiación y distribución de tierras de las haciendas andinas (Guerrero, 2004). Pero esta escasa efectividad de la reforma agraria fue compensada por un dinámico mercado de tierras. Guerrero (2004) registró 3055 transacciones entre 1990 y 2000, la mayoría (82,5 %) por compra-venta. Y que en la zona andina se trató mayoritariamente de terrenos relativamente pequeños, inferiores a las cinco hectáreas.

Desde el lado de la oferta, la bolsa de tierras comercializables se formó por varios factores. Uno fue el desinterés de numerosos propietarios, no residentes en Cotacachi, en mantener y explotar sus haciendas. La venta de pequeños lotes

se convirtió en una forma de obtener ingresos extraordinarios para mantener gastos suntuarios, cubrir requerimientos de emergencia, o como fondo para la capitalización de sus negocios urbanos. En otros casos, esas ventas sufragaron los costos del fracaso de determinadas haciendas que intentaron tecnificarse. Y, por último, porque aquellas que lograron modernizarse con éxito sobre la base de la producción intensiva de flores y hortalizas deseaban desprenderse de terrenos que se convirtieron en marginales por la aplicación de tecnologías agroindustriales (terrenos de ladera, sin acceso a fuentes de agua, etc.). Una parte sustancial de las compra-ventas se realizaban entre comuneros, a partir de aquellos que optaban por la emigración.

Por parte de la demanda, el interés procedía de un campesinado indígena en expansión demográfica y que se caracteriza por practicar la herencia divisa y en vida: los padres ceden las tierras a sus hijos a medida que estos forman sus propias familias. Esto ha generado una extremada minifundización. La adquisición o el arrendamiento de tierras a las haciendas se convirtió en la estrategia que permitía la reproducción del grupo doméstico, a la vez que aumentaba la frontera del modelo campesino de producción. La mayor parte del campesinado de la zona combina la agricultura familiar con trabajos remunerados en zonas urbanas o en las haciendas vecinas (Martínez Valle, 1996; Skarbo, 2006). Estas ocupaciones proporcionaban el capital necesario para adquirir lotes de tierras.

### 3.2. El modelo turístico residencial en Cotacachi

Dos factores impulsaron el turismo residencial en Cotacachi. Por un lado, una exitosa asociación entre un promotor norteamericano y un empresario local. Esta asociación, que data de mediados de la década pasada, impulsó el primer proyecto inmobiliario destinado a extranjeros. Este modelo basado en promotores “mixtos” (locales y norteamericanos) fue replicado. A modo de ejemplo, a mediados de 2014 se estaba promocionando una nueva urbanización a un kilómetro escaso de Santa Ana de Cotacachi. Sus promotores eran un hotelero ecuatoriano asentado allá desde hace décadas y un estadounidense. En palabras del hotelero, la presencia de un compatriota genera confianza entre los posibles clientes. Además de hablar el mismo idioma y tener los mismos códigos culturales, permite superar los prejuicios que los norteamericanos tienen de los ecuatorianos, a los que tildan de informales.

El otro factor que ha impulsado a Cotacachi como destino para jubilados extranjeros es Internet. Cotacachi entró a formar parte de la oferta que el grupo editorial estadounidense International Living presenta por medio de su página web.<sup>4</sup> Esta web es referente para aquel norteamericano que desea pasar sus últimos años fuera de su lugar de origen. Posteriormente, páginas web como TripAdvisor también se convirtieron en espacios de promoción de Cotacachi. Especialmente porque sus foros permiten el intercambio de opiniones entre los turistas. Son

<sup>4</sup> Véase la sección sobre Cotacachi de la página web de International Living, disponible en <http://international-living.com/countries/ecuador/cotacachi-ecuador/>

espacios de comunicación en el que los participantes tienen la opción de plantear dudas y de difundir problemas, reticencias y contratiempos. Estos nuevos medios de comunicación también facilitan la llegada del nuevo extranjero, a la vez que le introduce en la comunidad de foráneos incluso antes del viaje.

Los primeros turistas residenciales adquirirían un terreno sobre el que construirían su residencia. Este modelo permitió que la compra de lotes se hiciera en algunos casos a comuneros descampesinizados o en proceso de descampesinización. Ante esta situación, las comunidades reaccionaron estableciendo mecanismos que imposibilitan la venta de terrenos a no comuneros. No obstante, el modelo residencial actual, basado en la promoción de urbanizaciones aisladas, hace que este sistema de adquisición de tierras ya no sea adecuado. Ahora se requieren parcelas espaciales. El campesinado de la zona, además de poseer cada vez menos tierras resultado del proceso de minifundización, suele tenerlas distribuidas a lo largo y ancho de la comunidad. Así que solo las haciendas pueden ofrecer suelo en las condiciones y dimensiones requeridas por el nuevo modelo residencial.

El tipo de construcción predominante es la edificación unifamiliar rodeada de espacios ajardinados particulares y comunes a toda la urbanización. A medida que este modelo urbanístico se ha ido consolidando, los espacios ajardinados han ido creciendo. A finales de 2014 era posible encontrar promociones de viviendas de 105 a 170 m<sup>2</sup> construidos en lotes de hasta 1500 m<sup>2</sup>.<sup>5</sup>

#### 4. Las consecuencias del modelo turístico residencial en Cotacachi

La llegada de extranjeros afectó a las comunidades. Ellos vinieron a la comunidad y están comprando tierras. Y pagan lo que les está pidiendo el dueño (...). Otro problema es que no conocen las costumbres de las comunidades. Y como solo hablan inglés, no podemos contactar y coordinar con ellos. No se puede. Por no entender, ellos piensan que estamos actuando mal. (...) Nosotros, en las comunidades, trabajamos en las mingas, colaboramos en las asambleas. Pero ellos no piensan así. Son muy individualistas.<sup>6</sup>

Esta opinión, vertida por un líder indígena, evidencia cómo el turismo residencial se ha convertido en el eje de diversos conflictos, los cuales se dan por elementos tan diversos como la negativa de los nuevos residentes a participar en las mingas, su desconocimiento y oposición a los mecanismos de regulación consuetudinarias, su incapacidad de entender la diferencia entre propiedad privada individual y derechos comunitarios, o la no contratación de población local para cubrir los servicios de limpieza y seguridad de las urbanizaciones. Pero la principal fuente de disputas es el fuerte incremento del precio de la tierra.

Tradicionalmente, los procesos de compra-venta de tierras se establecían tomando como referencia el avalúo establecido por la Municipalidad. Ante una

5 Urbanización San Miguel Homes Garden. Página web de la inmobiliaria OXL: [www.plusvalia.com](http://www.plusvalia.com)

6 Entrevista a FG, presidente de la comunidad El Batán.

oferta, el propietario podía optar por vender o mantener el terreno, pero el precio estaba tasado. La demanda de suelo por parte del turismo residencial disparó su precio, dejando obsoletos los avalúos. Actualmente solo sirven para establecer impuestos o las tasas de los servicios públicos. Un caso interesante es el de estos tres lotes situados en las afueras de Cotacachi.

Tabla 1

Precios de lotes de terreno: avalúo municipal y precio en el mercado

Lote	Tamaño	Avalúo	Precio de venta
1	291 m <sup>2</sup>	\$9250,16	\$32 220,00
2	305 m <sup>2</sup>	\$9699,00	\$33 790,00
3	309 m <sup>2</sup>	\$9822,34	\$38 220,00

Fuentes: GAD de Santa Ana de Cotacachi-Oficina de Avalúos y Catastros (2014) y la web inmobiliaria OXL (recuperado el 1/9/2014 de [oxl.com.ec](http://oxl.com.ec)).

Por un lado, se observa que el precio de venta triplica ampliamente el cálculo que hace la Oficina Municipal de Avalúo y Catastro. Por otro, que se tratan de lotes pequeños, fuera del interés del mercado del turismo residencial. Pero es que, como suele suceder en estos casos, el incremento del precio del suelo genera un “efecto contagio” de carácter especulativo que supera los límites de los terrenos realmente requeridos (Decimavilla, San Juan y Sperlich, 2008; Vergés Escuín, 2002). Así, esta tendencia inflacionista ha acabado afectando también los precios de compra-venta y alquiler de los departamentos urbanos de Santa Ana de Cotacachi, aunque están fuera del interés de los turistas residenciales.

El suelo cotacacheño no solo que ha aumentado considerablemente de precio, sino que también ha entrado en un mercado globalizado que poco tiene que ver con las condiciones y características locales. Así, entre 2013 y 2014 se observó una estabilización de los precios y una ralentización de las ventas. Esto se debe, en parte, al aumento vertiginoso del precio del suelo. Ahora ya no es una ganga para los bolsillos norteamericanos. Pero también a que la crisis económica ha provocado una disminución de los precios de la vivienda en Estados Unidos. Los precios de Cotacachi y de determinadas zonas de aquel país se están equiparando. Y ante esta situación, muchos posibles clientes optan por no marchar. En otras palabras, el precio de la tierra en Cotacachi y su mercado se ven ahora influenciados por procesos que acontecen a miles de kilómetros de distancia.

El distanciamiento entre el avalúo y el precio de mercado se ha debido al auge del turismo residencial, pero se ha visto facilitado por un contexto legal y político apropiado. Este contexto se ha caracterizado, por un lado, por la derogación de las leyes de reforma agraria, que liberó los precios de la tierra. Y, por otro, por la incapacidad o desinterés del Municipio en gestionar y limitar un fenómeno que ha crecido rápidamente. Tradicionalmente el catastro rural se ha mantenido muy desfasado. El Municipio se ha interesado más por mantener actualizado el

catastro urbano que el rural, porque del primero extrae ingresos en forma de impuestos, mientras que las propiedades rurales campesinas están exentas de este pago (Concejo Municipal del GAD de Santa Ana de Cotacachi, 2012; Martínez Valle, 2003).

De hecho, durante años el desinterés municipal ha facilitado la reproducción campesina. En un contexto de fuerte crecimiento demográfico (solo entre 1990 y 2010 la población de Cotacachi pasó de 33 250 a 40 036 habitantes),<sup>7</sup> las nuevas generaciones de campesinos levantan sus nuevos hogares en terrenos previamente destinados a la producción agraria, ganadera o forestal.

Pero con el surgimiento de un contingente de población foránea con capacidad adquisitiva e interés en adquirir tierras para la construcción de viviendas espaciosas, esa indefinición catastral se convirtió en un cuchillo de doble filo. La demanda de tierras rústicas por compradores con alto nivel adquisitivo frenó los procesos de compra-venta de lotes de las haciendas a los campesinos.

Esto se debió a dos factores. Como se ha señalado, uno fue que el precio del suelo se disparó en una espiral inflacionaria. Ahora los precios estaban por encima de la capacidad adquisitiva del campesinado. Este incremento no ha sido homogéneo. Factores como la cercanía a la capital cantonal o a una carretera, el acceso al servicio de electricidad, o la existencia de agua en el terreno, son factores que intervienen en la formación del precio. De media, se ha calculado que el precio del suelo rural de las parroquias andinas de Cotacachi se multiplicó por tres entre 2009 y 2014. Pero en algunos casos, el incremento ha alcanzado un 400 % (Kline, 2013).

El otro factor que ha frenado la venta a campesinos es que la tierra se ha convertido en una reserva de capital. Ya no es tan atractivo vender tierras. Aunque ningún contratista inmobiliario esté interesado en un determinado lote de tierras, el propietario ve cómo su precio se incrementa progresivamente sin tener que realizar ningún tipo de inversión. En otras palabras, la renta de la tierra produce más beneficios que cualquier actividad productiva en la que se invierta el dinero de su venta. O genera mayores intereses del que se obtendría colocando ese dinero en el sistema bancario a una tasa fija de interés.

De esta manera se ralentizó, hasta prácticamente desaparecer, el mercado de tierras de los años ochenta y noventa que había incrementado la frontera de la agricultura campesina. A cambio se activó el de suelo urbanizable. Un estudio cartográfico sobre dos de las comunidades más afectadas, Santa Bárbara y Tunibamba, descubría que, en la primera, la cantidad de tierras compradas a las haciendas para residencias de extranjeros era muy superior a la que había adquirido la comunidad en décadas. Y que en Tunibamba, el volumen de suelo destinado a urbanizaciones era escasamente inferior a las 123 hectáreas que la comunidad había recuperado de la hacienda después de un duro y largo proceso de lucha (Quishpe y Alvarado, 2012).

Como se ha explicado, la mayoría de los campesinos indígenas combinan la actividad agraria en sus parcelas con otros trabajos remunerados. El surgimiento del turismo residencial despertó expectativas. Se consideró que podía generar

7 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Ecuador. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

nuevas fuentes laborales para la población local en forma de servicio de limpieza, de seguridad y vigilancia, de cuidado de jardines y en la construcción. Fuentes de trabajo que, además, estarían cerca de las comunidades, ayudando a frenar procesos de migración temporal y asentando a la población en el territorio. Sin embargo, esto no sucedió. Los nuevos residentes optaron por buscar mano de obra más cualificada en la capital cantonal, o incluso fuera de Cotacachi.

Esta situación ha agravado la capacidad de reproducción del sector campesino. Un contingente importante de jóvenes no solo tiene que abandonar la actividad agraria por la extrema minifundización del predio familiar y la incapacidad de adquirir nuevas tierras. También, ante la imposibilidad de acceder a puestos de trabajo cercanos, se ven abocados a marcharse de la comunidad. Al proceso de descampesinización se suma, así, un estímulo a la emigración rural.

Este estímulo a la emigración se puede ver complementado si el mecanismo de la Municipalidad para controlar el incremento del predio de la tierra consiste en ser riguroso en el cumplimiento normativo. Concretamente, en las ordenanzas que impiden la conversión de tierras agrarias en terreno urbanizable. Como ya se ha indicado, la escasa vigilancia de la Municipalidad en el cambio del uso del suelo había facilitado históricamente la reproducción campesina: los jóvenes construían sus nuevas viviendas en terrenos de uso agrario cedidos por sus padres. En 2014, la Municipalidad aún no había establecido mecanismos rigurosos de control. Pero se puede observar lo que puede suceder tomando como referencia un destino rural de turismo residencial más consolidado: Vilcabamba.

En Vilcabamba, la municipalidad estableció una normativa que limitaba el nivel de edificabilidad. El objetivo era mantener el carácter rural-agrario del territorio. Pero no funcionó. Por un lado, el turismo residencial se caracteriza por requerir amplios espacios ajardinados, como ya se ha podido observar. Por lo tanto, los límites de edificabilidad son adecuados a su modelo constructivo. Por otro, dificultó la reproducción de la población local, la cual, resultado de la minifundización, debe construir las viviendas de las nuevas generaciones en suelo rural y con un alto índice de edificabilidad. Así explica el dilema el presidente de la Junta Parroquial de Vilcabamba.

El procedimiento son las ordenanzas. Una ley para que controle, regule la venta de terrenos grandes. Y también sus subdivisiones. (...) Pero en las normativas hay contradicciones. En el área urbana, dicen que el lote mínimo es de 200 m<sup>2</sup>. Con 200 m<sup>2</sup> uno ya puede construir. En el área rural debe ser de 1000 m<sup>2</sup> para poder construir una vivienda. La gente extranjera, que tiene recursos, construyó en el área rural y cuidó eso. Mínimo, hicieron 1000 m<sup>2</sup>. Pero si va a comprar un vilcabambés, no puede. Porque 1000 m<sup>2</sup> cuestan 250 000, 150 000 (dólares). Nuestros padres y nuestros familiares, que conservan sus terrenos, quieren entregarles un terreno a sus hijos, en herencia. Pero no tienen mucho terreno. Y necesitan 1000 m<sup>2</sup> para construir. Y ahí viene el inconveniente. (...) Vilcabamba tiene que tener un trato especial por lo que se está viviendo, por el turismo. Si bien hay ordenanzas del Municipio, estas ordenanzas son para todo el cantón, para las trece parroquias (que la conforman). En

otras parroquias eso es viable, porque hay mucho terreno, y no ese tan vendible como Vilcabamba. Pero en Vilcabamba todo el mundo quiere vivir.<sup>8</sup>

## 5. Conclusiones

El caso de Cotacachi ejemplifica cómo actúan los conflictos redistributivos turísticos. Por un lado, el desarrollo de una determinada forma de turismo internacional, el residencial, comportó el empobrecimiento del sector campesino. Esto se debió a su demanda de tierra, que disparó una espiral especulativa (conflicto redistributivo entre sectores económicos). Por otro lado, este proceso está dificultando la reproducción campesina. Los jóvenes campesino-indígena se ven abocados a abandonar la actividad agraria-familiar, e incluso son impelidos a la emigración (conflicto redistributivo entre sectores sociales). Como se comentó al inicio, el sector turístico se ha sabido envolver de un cierto misticismo que lo valora como un motor de desarrollo exitoso y de bajo costo. Sin embargo, lo que se observó es que en determinados casos esa percepción se debe a que sus costos de crecimiento son externalizados a otros sectores económicos, a los que puede llevar a la crisis y al colapso.

Este proceso es resultado de un cambio en la percepción de la tierra: de valor de uso (uso agrario, pero también uso residencial para las nuevas familias indígenas) a valor de cambio (la tierra como reserva de capital). Hasta ese momento, el mercado de tierras funcionaba a partir de factores locales y el precio del suelo estaba limitado por las características de la economía de Cotacachi. A partir de ese instante, el mercado de tierras del cantón se globalizó. Por su requerimiento de recursos como la tierra o el agua, y por su carácter transterritorial (es una actividad que se basa en la movilidad de personas y capitales), el turismo es un factor que favorece la globalización de lugares hasta entonces marginados por el mercado mundial (Gascón y Ojeda, 2014).

Esta globalización tuvo como agentes unos turistas-residentes que ofrecían precios elevados por la tierra. Si bien la espiral inflacionista-especulativa ha superado la demanda real del turismo residencial, fue este turismo el que disparó el proceso al introducir el suelo cotacacheño en el mercado internacional. Y como se ve, con efectos similares a como lo hacen la exportaciones en régimen de monocultivo: quien acaba controlando y usufructuando los recursos locales son aquellos “compradores globales” que pueden ofrecer mayor precio por ellos, marginando a la población local.

Se puede aducir que Cotacachi es un caso singular. Pero en realidad se trata de un microcosmos donde se reproducen procesos recurrentes. Y es que el papel del turismo residencial como vector que afecta negativamente los sectores económicos preexistentes, especialmente el agrario, ya ha sido analizado en lugares

---

8 Entrevista a AG, presidente de la Junta Parroquial de Vilcabamba.

donde su desarrollo es maduro (Aledo, 2008; Cañada, 2013; Fuller, 2010; García Andreu, 2014; Myers, 2009).

La acotación del fenómeno en el espacio (unas parroquias de un Municipio) y en el tiempo (unos pocos años), convierten a Cotacachi en un laboratorio que permite una disección al día de su evolución. Una disección que puede permitir diseñar políticas públicas en turismo que no impliquen afectación a otros sectores económicos. Especialmente cuando estos sectores son también considerados esenciales por el proyecto de cambio político al que se ha venido a denominar Revolución Ciudadana.

El Gobierno ecuatoriano, por intermedio del Ministerio de Turismo, afirma que no busca el “crecimiento por el crecimiento” del turismo, y que considera en sus planes de desarrollo factores como la calidad del producto o la sostenibilidad ecológica.

Plandetur (Plan estratégico de desarrollo de turismo sostenible para Ecuador) no busca incrementar masivamente el número de visitantes internacionales, por lo que se espera mantener cualitativamente el mismo mercado, pero incrementando el beneficio actual percibido por cada turista (Mintur, s/f2: 26).

Pero también es cierto que su estrategia pasa por el incremento del número de turistas. Por ejemplo, en un resumen ejecutivo de sus planes estratégicos, el Ministerio se congratulaba del trabajo de comercialización realizado con, entre otros medios de comunicación especializados, International Living, y de que esta empresa reconociera en 2012 a Cuenca con la distinción de “Paraíso para jubilados retirados” (Mintur, s/f1). El caso cotacacheño evidencia que no todo modelo turístico tiene impactos y consecuencias similares. Se descubre que el modelo que impulsa International Living genera procesos que afectan negativamente el Plan Nacional para el Buen Vivir. Por ejemplo, cuando este Plan quiere impulsar un mundo rural vivo basado en “políticas territoriales encaminadas a ampliar el acceso a la tierra y a las fuentes de agua a los pequeños y medianos productores” (Senplades, 2013: 65). E, incluso, contradice los preceptos constitucionales que defienden el paradigma de la soberanía alimentaria.

Cotacachi evidencia, también, la poca capacidad que tiene el Municipio para controlar el desarrollo del fenómeno turístico. Las instituciones locales no tienen pleno control sobre el territorio. Pueden impulsar el desarrollo del turismo. Así sucedió en Cotacachi. Pero carecen de las suficientes prerrogativas legales para controlar sus efectos. Posiblemente, la única acción eficaz para frenar la gentrificación rural provocada por el turismo residencial sería prohibir la compra de tierras a extranjeros. Pero esa decisión está por encima de las competencias municipales. Y es que el único instrumento del que disponen es el ordenamiento territorial. Pueden dictaminar el carácter rural o urbano del espacio y establecer la edificabilidad máxima en ambos espacios.<sup>9</sup> Pero como hemos visto con el caso de Vilcabamba, intentar controlar la descampesinización estableciendo ordenanzas rigurosas sobre la edificabilidad no funciona.

<sup>9</sup> Entre las posibilidades del Municipio para controlar el valor de los terrenos es factible la elaboración de una política de revalorización catastral en base a la plusvalía que ha tenido la tierra en los últimos años. Sin embargo, no hay una clara iniciativa por parte de las autoridades locales para actuar en ese sentido.

Finalmente, no olvidar que el campesino es un trabajador altamente especializado, cualificado para la producción de alimentos de calidad, a la vez que mantiene el equilibrio del ecosistema. Teniendo en cuenta que la apuesta política del Ecuador por cambiar la matriz productiva y aumentar su competitividad pasa por mejorar la formación y capacitación de su población (Senplades, 2013), la desaparición de esta mano de obra cualificada supone un grave contratiempo.

## 6. Bibliografía

- Aledo, Antonio (2005). “Los otros inmigrantes: Residentes europeos en el Sudeste español”. En Modesto García Jiménez y José Fernández-Rufete, ed. *Movimientos migratorios contemporáneos*. Murcia: Universidad Católica San Antonio de Murcia: 161-180.
- Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi [AUCC] (2005). “Resoluciones de la X Asamblea Cantonal (7 y 8 de octubre de 2005)”.
- Blázquez, Macià, Ernest Cañada y Ivan Murray (2011). “Búnker playa-sol: Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en el Caribe y Centroamérica”. *Scripta Nova* n.º 15 (art. 368). Recuperado el 6/4/2016 de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-368.htm>
- Blázquez, Macià y Ernest Cañada, ed. (2011). *Turismo placebo: Nueva colonización turística: Del Mediterráneo a Mesoamérica y El Caribe: Lógicas espaciales del capital turístico*. Managua: Enlace.
- Buades, Joan (2006). *Exportando paraísos: La colonización turística del planeta*. Palma de Mallorca: La Lucerna.
- Cañada, Ernest (2010). “Turismo en Centroamérica, nuevo escenario de conflicto social”. *AlbaSud, Informes en Contraste-Programa Turismo Responsable* n.º 1.
- \_\_\_\_\_. coord. (2013). *Turismo en Centroamérica: Un diagnóstico para el debate*. Managua: Enlace.
- Chambers, Erve (2010). *Native Tours: The Anthropology of Travel and Tourism*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Concejo Municipal del GAD de Santa Ana de Cotacachi (2012). *Orden de elaboración del catastro-Cotacachi 2012*. Cotacachi.
- Cordero Ulate, Allan (2006). *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza: El caso del turismo*. Buenos Aires: Clacso.
- Decimavilla, Esther, Carlos San Juan y Stefan Andrés Sperlich (2008). “Precio de la tierra con presión urbana: Un modelo para España”. *Economía Agraria y Recursos Naturales* n.º 1, vol. 8: 3-20.
- Flora, Jan L. et al. (2000). “Social Capital and Advocacy Coalitions: Examples from Ecuador: Experiences from the SANREM CRSP”. En Kathleen Cason, ed. *Cultivating Community Capital for Sustainable Natural Resource Management*. Watkinsville, GA: The University of Georgia: 53-62.

- Fuller, Norma (2010). “Lunahuaná, un destino turístico: Transformaciones en la composición social, economía familiar y relaciones de género”. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* n.º 2, vol. 8: 293-304.
- GAD de Santa Ana de Cotacachi-Oficina de Avalúos y Catastros (2014a). *Emisión de Catastro Rústico*. Cotacachi.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Emisión 2014 Predial Urbano*. Cotacachi.
- García Andreu, Hugo (2005). “Un acercamiento al concepto de turismo residencial”. En Tomás Mazón y Antonio Aledo, ed. *Turismo residencial y cambio social: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Alicante: Universidad de Alicante: 55-70.
- \_\_\_\_\_ (2014). “El círculo vicioso del turismo residencial: Análisis de los factores locales del boom inmobiliario español”. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* n.º 2, vol. 12: 395-408.
- Gascón, Jordi (2011). “¿Del paradigma de la industrialización al de la soberanía alimentaria?: Una comparación entre los gobiernos nacionalistas latinoamericanos del siglo XX y los post-neoliberales a partir de sus políticas agrarias”. En Jordi Gascón y Xavier Montagut, ed. *Estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria en América Latina: ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?* Quito: Flacso-Ecuador / Icaria Editorial: 215-259.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Introducción: Apuntes para un análisis crítico del turismo”. En Joan Buades, Ernest Cañada y Jordi Gascón. *El turismo en el inicio del milenio: Una lectura crítica a tres voces*. Madrid: FTR: 11-21.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Turismo e desenvolvimento: uma visão crítica”. Conferencia inaugural en el Congreso Mundial de Turismo Social. São Paulo, Brasil.
- Gascón, Jordi y Diana Ojeda (2014). *Turistas y campesinado: El turismo como vector de cambio de las economías campesinas en la era de la globalización*. Madrid, El Sauzal (Tenerife): FTR / ACA / Pasos-RTPC.
- Guerrero, Fernando (2004). “El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90”. *Debate Agrario Rural* n.º 62: 187-208.
- Gustafson, Per (2002). “Tourism and seasonal retirement migration”. *Annals of Tourism Research* n.º 4, vol. 29: 899-918.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Estrategias residenciales en la migración internacional de jubilados”. En Tomás Mazón, Raquel Huete y Alejandro Mantecón, ed. *Turismo, urbanización y estilos de vida: Las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona: Icaria: 269-283.
- Hayes, Matthew F. (2013). “Una nueva migración económica: El arbitraje geográfico de los jubilados estadounidenses hacia los países Andinos”. *Andina Migrante, Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas* n.º 15: 2-13.
- \_\_\_\_\_ (2014). “‘We Gained a Lot Over What We Would Have Had’: The Geographic Arbitrage of North American Lifestyle Migrants to Cuenca, Ecuador”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* n.º 12, vol. 40: 1953-1971.
- Hof, Ángela y Macià Blázquez-Salom (2012). “Destination Management in a Time of Climate Change and Systemic Crisis: The Case of Majorca, Balearic

- Islands”. En Andreas Kagermeier y Jarkko Saarinen, ed. *Transforming and Managing Destinations: Tourism and Leisure in a Time of Global Change and Risks*. Mannheim: Einband: 17-25.
- Huete, Raquel, Alejandro Mantecón y Tomás Mazón (2008). “¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?”. *Cuadernos de Turismo* n.º 22: 101-121.
- Ishii, Kayoko (2012). “The impact of ethnic tourism on hill tribes in Thailand”. *Annals of Tourism Research* n.º 1, vol. 39: 290-310.
- Jackiewicz, Edward L. y Jim Craine (2010). “Destination Panama: An Examination of the Migration-Tourism-Foreign Investment Nexus”. *Rasaala, Recreation and Society in Africa, Asia and Latin America* n.º 1, vol. 1.
- Klaufus, Christien (2006). “Globalization in residential architecture in Cuenca, Ecuador: Social and cultural diversification of architects and their clients”. *Environment and Planning D: Society and Space* n.º 1, vol. 24: 69-89.
- Kline, Anisa (2013). “The Amenity Migrants of Cotacachi”. Tesis de Máster. Ohio: Ohio State University.
- Lalander, Rickard (2009). “Los indígenas y la Revolución Ciudadana: Rupturas y alianzas en Cotacachi y Otavalo”. *Ecuador Debate* n.º 77: 185-218.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Retorno de los Runakuna: Cotacachi y Otavalo*. Quito: Abya-Yala.
- Martínez Valle, Luciano (1996). *Familia indígena: Cambios socio-demográficos y económicos*. Quito: Conape; FNUAP.
- \_\_\_\_\_ (2003). “La descentralización en el medio rural: ¿Algo más que participación ciudadana?”. En Víctor Bretón y Francisco García, ed. *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria: 159-192.
- Mazón, Tomás y Antonio Aledo (2005). “El dilema del turismo residencial: ¿Turismo o desarrollo inmobiliario?”. En Tomás Mazón y Antonio Aledo, ed. *Turismo residencial y cambio social: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Alicante: Universidad de Alicante: 13-30.
- McWatters, Mason R. (2008). *Residential Tourism: (De)Constructing Paradise*. Channel View Publications.
- Mintur (2007). *Diseño del plan estratégico de desarrollo de turismo sostenible para Ecuador “Plandetur 2020”*. Quito: Mintur.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador Pimpte 2014*. Quito: Mintur.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Principales indicadores de turismo: Marzo 2015*. Quito: Mintur.
- \_\_\_\_\_ (s/f1). *Planes estratégicos: Resumen ejecutivo*. Ministerio de Turismo. Recuperado el 14/9/2014 de <http://goo.gl/YSIUdA>
- \_\_\_\_\_ (s/f2). *Plan estratégico de desarrollo de turismo sostenible para Ecuador “Plandetur 2020”*. Quito: Mintur.
- Mintur-Subsecretaría de Información y Comunicación Turística (2013). *Informe de gestión 2012*. Quito.

- Mowforth, Martin y Ian Munt (2016). *Tourism and Sustainability: Development, Globalisation and New Tourism in the Third World*. Abingdon: Routledge.
- Myers, Erick S. (2009). "What Becomes of Boquete: Transformation, Tension, and the Consequences of Residential Tourism in Panama". Disertación de Máster. Ohio: Ohio University.
- Ortiz Crespo, Santiago (2004). *Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa*. Quito: Flacso-Ecuador.
- (2013). "Comuneros y revolución ciudadana: Los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador". *Antropologica* n.º 31: 81-100.
- Ospina Peralta, Pablo (2006). *En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Quishpe, Viviana y Marcela Alvarado (2012). *Cotacachi: Derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación*. Quito: Sipae.
- Rhoades, Robert E. y Xavier Zapata Ríos (2006) "Visiones del futuro: Modelos científicos y perspectivas locales sobre el cambio en el uso de la tierra". En Robert E. Rhoades, ed. *Desarrollo con identidad: Comunidad, cultural y sustentabilidad en los Andes*. Quito: Abya Yala: 457-471.
- Román, Marcela (2011). "Mercados de tierra y turismo residencial: Propuestas metodológicas a partir de caso". En Macià Blázquez y Ernest Cañada, ed. *Turismo placebo: Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y El Caribe: Lógicas espaciales del capital turístico*. Managua: Enlace: 53-74.
- Schmallegger, Doris y Dean Carson (2010). "Is tourism just another staple? A new perspective on tourism in remote regions". *Current Issues in Tourism* n.º 3, vol. 13: 201-221.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Serageldin, Mona, Yves Cabannes, Elda Solloso, y Luis Valenzuela (2005). "Migratory flows, poverty and social inclusion in Latin America". En Nabeel Hamdi y Jane Handal, ed. *Urban futures: Economic growth and poverty reduction*. Sterling, VA: Stylus Publishing: 89-108.
- Skarbo, Kristine (2006). "Viviendo, mermando, perdiendo, encontrando: El Estado y los cambios de la agrodiversidad de Cotacachi". En Robert E. Rhoades, ed. *Desarrollo con identidad: Comunidad, cultural y sustentabilidad en los Andes*. Quito: Abya Yala: 191-213.
- United Nations World Tourism Organization [Unwto] (2015). *Unwto Annual Report 2014*. Madrid: World Tourism Organization.
- Vergés Escuín, Ricard (2002). "El mercado residencial español 1987-2006: Expectativas de vivienda y suelo". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León* n.º 5: 73-85.
- Viteri, María Amelia (2015). "Cultural Imaginaries in the Residential Migration to Cotacachi". *Journal of Latin American Geography* n.º 1, vol. 14: 119-138.
- Williams, Allan y Michael C. Hall (2000). "Tourism and migration: New relationships between production and Consumption". *Tourism Geographies* n.º 1, vol. 2: 5-27.

# Mujeres en las Fuerzas Armadas ecuatorianas: avances y limitaciones en la igualdad de oportunidades (2008-2014)

*Women in the Ecuadorian armed forces: advances and limitations in the equality of opportunities (2008-2014)*

Karyna Lyneth Iza Orbe

Magíster en Seguridad y Defensa, Instituto de Altos Estudios Nacionales.  
Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador.

Correo electrónico: lyneth\_nene@hotmail.com

*Recibido: 25-abril-2016. Aprobado: 7-junio-2016.*

## Resumen

En el presente artículo se analizan los avances y limitaciones que se han dado en las instituciones militares ecuatorianas, respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la carrera militar, desde el año 2008 al 2014. La inserción de las mujeres en las Fuerzas Armadas ha generado una ruptura en este espacio tradicionalmente ocupado por hombres, cuyo rol histórico de guerreros les identifica como fuertes y apropiados para formar parte de las instituciones castrenses, espacio en el cual las mujeres no tenían cabida, pues más bien cumplían su función de madres y reproductoras de cadenas de cuidado.

No obstante, con el pasar del tiempo, concretamente desde la década de los setenta, dicha realidad se modificó parcialmente y las mujeres pudieron acceder a las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Este panorama se vuelve más inclusivo a partir del surgimiento de políticas públicas direccionadas a la transversalización del tema género en las instituciones públicas (año 2008). Sin embargo, a pesar de que en términos normativos se han registrado avances significados acerca de la inclusión de la mujer en instituciones como la militar, aún persisten realidades que impiden la integración femenina en igualdad de condiciones en estos espacios. Situación que debe ser comprendida en contextos histórico-institucionales de tradiciones androcéntricas.

**Palabras clave:** Mujeres, Fuerzas Armadas, Ecuador, política de género, igualdad de oportunidades.

## Abstract

In this article we aim to analyze the advances and limitations that have occurred in Ecuadorian military institutions concerning equal opportunities between men and women in military careers from 2008 to 2014. It should be noted that the inclusion of women in the armed forces has led to a rupture in this space traditionally occupied by men, whose historical role as warriors identifies them as strong and appropriate to form part of the military institutions, a space in which women had no place, fulfilling instead roles as mothers and reproducers of the care chain.

However, since the seventies this reality has been partially modified and women have gained access to the Ecuadorian Armed Forces. This panorama will become more inclusive with the emergence of public policies addressed to mainstreaming gender issues in public institutions (2008). However, although in normative terms significant progress has been made in the inclusion of women in institutions such as the military, realities persist that prevent women's integration in these spaces. This, evidently, is due to historical contexts that have determined the androcentric formation of this institution.

**Keywords:** Women, Armed Forces, Ecuador, gender policy, equal opportunities.

## 1. El contexto histórico: la cultura androcéntrica de las Fuerzas Armadas<sup>1</sup>

Originariamente la institución de las Fuerzas Armadas es el resultado de una construcción basada en los roles y valores masculinos. Acerca de los elementos característicos de las instituciones militares, Figueroa (2005) establece dos elementos que forman parte de la construcción masculina de las Fuerzas Armadas. En primer lugar, los objetivos, funciones y principios de las instituciones militares; y en segundo lugar, la educación o formación militar.

En cuanto al primer elemento, que hace referencia a los objetivos, funciones y principios de las instituciones militares, concebidas como cualidades inherentes a estas, establecen altos niveles de patriotismo, disciplina, honor y valor, los cuales sostienen el carácter jerárquico de esta institución y se relacionan con el deber ser de las Fuerzas Armadas (Figueroa, 2005: 60). Sobre el segundo elemento, relacionado con la educación o formación militar, como uno de los factores que ha permanecido hasta la actualidad en la construcción de la masculinidad en las Fuerzas Armadas, se establece que la propia dinámica interna de la institución determina

1 Este artículo es un síntesis de la tesis “La inserción de las mujeres en las Fuerzas Armadas ecuatorianas: Avances y limitaciones en la igualdad de oportunidades (2008- 2014)”, con la cual la autora obtuvo el título de magíster en Seguridad y Defensa. Para los fines de esta investigación se recurrió al uso de fuentes primarias y secundarias en torno al tema planteado. Se utilizaron datos oficiales para dar cuenta de los avances de la política de género en Fuerzas Armadas y también se incluyeron datos numéricos sobre la presencia femenina en esa entidad. Finalmente, se agregaron testimonios del personal que trabaja en Fuerzas Armadas, a quienes se les aplicó una entrevista a profundidad (el número de testimonios asciende a 8); a petición de los/las entrevistados/as se mantendrá el respectivo anonimato.

procesos de aprendizaje para la disciplina y la obediencia, con la finalidad de asegurar el funcionamiento jerárquico en la toma de decisiones.

Adentrándose en la compleja relación entre mujeres y Fuerzas Armadas, Bobea (2008) manifiesta que en América Latina la incorporación de mujeres en el espacio militar es una respuesta a la necesidad de ganar legitimidad social. Esto significa que las mujeres no se encuentran en igualdad de condiciones respecto a los hombres, especialmente en instituciones que, como las militares, están marcadas por una tradición sexista, verticalista y autoritaria.

Por su parte, De León (2009) explica que las mujeres que forman parte de las Fuerzas Armadas han debido acomodarse a estas instituciones para mantenerse dentro de ellas, porque la mujer al interior del espacio militar está destinada a realizar roles tradicionales; esto se evidencia en el hecho que las mujeres militares ocupan más puestos administrativos que operativos.

Este tipo de diferenciaciones se debe a los factores históricos que definen a las instituciones militares, como una “conducta basada en la disciplina, en la subordinación y en la lealtad, pero también en el uso de la fuerza y en el entrenamiento para la resistencia física y psicológica” (Figuroa, citado en Pantelides y López, 2005: 47).

Además de ser una institución jerárquica, construida con base en los atributos asignados a los hombres, las instituciones militares tradicionalmente han sido un espacio destinado solo para los guerreros masculinos y las mujeres no entraban en este grupo, pues sus roles se enfocan en la maternidad y el cuidado del hogar, lo que ha ocasionado que existan limitaciones en su inserción en la vida pública del Estado; más aún en espacios como las instituciones castrenses.

Una vez que se ha definido el significado de los factores históricos que han perpetuado la división y asignación de roles para hombres y mujeres, procederé a mencionar las limitaciones institucionales que existen con relación a la inserción de las mujeres a este espacio público militar, lo cual ha provocado un quiebre histórico de una de las instituciones más tradicionales.

Las instituciones militares han estado acostumbradas a tratar solo con hombres y cuando ingresan mujeres a la institución no saben cómo actuar con ellas, pues, a pesar del reciente interés en su incorporación, se mantiene una visión androcéntrica, que legitima el posicionamiento de los hombres como el centro de la humanidad. En el mismo sentido, Pantelides (2005) sostiene que las Fuerzas Armadas “son una institución conformada mayoritariamente por varones, con códigos de conducta basados en la disciplina, en la subordinación<sup>2</sup> y en la lealtad, pero también en el uso de la fuerza y en el entrenamiento para la resistencia física y psicológica” (2005: 47).

La visión androcéntrica y la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas generan una resistencia mayor de los hombres respecto de la presencia de mujeres.

---

2 Componente primordial de la disciplina militar, que consiste en la sujeción al orden, autoridad y mando establecido. Es el acatamiento de las órdenes emanadas de los superiores, así como el cumplimiento cabal de los deberes inherentes a la jerarquía, misión, tarea o función encomendada (Manual de Ética Fuerzas Armadas del Ecuador, 2014: 25).

En ese sentido, se activa una serie de mecanismos de discriminación institucionalizados mediante los que se impide que las mujeres realicen las mismas actividades que ellos.

Bobea (2008) sostiene que esto se debe a la estructura de poder dominante que prevalece en estas instituciones militares, caracterizadas por ser androcéntricas y discriminatorias, por lo que el trabajo de las mujeres en las Fuerzas Armadas de América Latina es invisible, al tiempo que tienen dificultades de incorporación igualitaria al mercado laboral.

Por eso, “muchas mujeres militares han apostado a ascender o aprovechar la estructura de oportunidades mediante su adaptación a la cultura dominante, en lugar de intentar desafiarla” (Bobea, 2008: 70). Esto les ha permitido en algunos casos permanecer dentro de la institución, pero con el riesgo de que la estructura existente dominante se mantenga y las mujeres se sigan adaptando en función de las necesidades de los hombres, a pesar de que sus requerimientos sean otros.

Por otro lado, es importante considerar que con el proceso de democratización de las Fuerzas Armadas las mujeres no solo participan en el ámbito militar, sino que también se encuentran en otras instituciones públicas, realizando funciones históricamente masculinizadas. “En años recientes, al menos cinco mujeres han llegado a ocupar la Presidencia en diversos países de la región y por lo menos siete han sido nombradas ministras de Defensa” (Bobea, 2008: 66).

Bonilla y Donoso sostienen que “analizar los temas de género en la cuestión militar permite mostrar el grado del nivel de democratización de las Fuerzas Armadas” (2010: 208), sobre todo a partir del ingreso tardío de las mujeres en todos los países de la región dentro de los espacios de la defensa. Sin embargo, esto no niega el hecho de que la estructura masculina ha predominado en la carrera militar:

Debido a la estructura de poder dominante, las fuerzas militares tienden a reducir las posibilidades de movilidad y realización profesional de las mujeres por su formación tradicional que siempre ha predominado (Bobea, 2008: 60 y 70).

Para autores como Rial, la incorporación de mujeres no solo supone cambios en la infraestructura militar (dormitorios, baños, etc.), sino en las pautas diarias, que suponen un uso diferente del lenguaje, cambio en ciertos rituales y formas. Ante ello señala lo siguiente:

Los hombres tienen prejuicios muy notorios acerca de la participación de mujeres en Fuerzas Armadas, que se expresan en dos esquemas polares. Para muchos, las mujeres son combatientes, son temibles y difícilmente controlables. Al mismo tiempo (y contradictoriamente), se dice que las mujeres no tienen capacidad para soportar las duras tareas físicas que impone la profesión militar (Rial, 2009: 43).

En ese sentido, se comprende que los prejuicios relacionados con las mujeres militares demuestran que existen diferentes percepciones sobre la participación de las mismas en las instituciones militares. El autor señala además que “se tiende a ubicar a las mujeres en los puestos administrativos” (Rial, 2009), lo cual da

cuenta del rol pasivo que generalmente se asigna a las mujeres dentro de las Fuerzas Armadas y que no ha permitido que exista una igualdad de oportunidades en la carrera militar.

## 2. El caso de las mujeres en las Fuerzas Armadas del Ecuador

Inicialmente, en la década de los años setenta ingresaron mujeres a las Fuerzas Armadas como oficiales de servicio a cumplir funciones administrativas (Meza, 2004: 35). Posteriormente, en el año 1995 se permitió el ingreso a dicha institución de profesionales en salud y justicia, quienes contribuyeron a cubrir la necesidad de la Fuerza Terrestre de contar con esos especialistas para los policlínicos y los juzgados militares (Chacón, 2008: 36).

En 1999 se promueve el ingreso de mujeres a la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (Esmil), para formarse en la carrera militar durante cuatro años. Esta promoción se graduó en agosto de 2003 en calidad de subtenientes en los Servicios de Material de Guerra, Transportes e Intendencia. Cabe destacar que las mujeres solo podían acceder a estos servicios puesto que se consideraba que la presencia femenina estaba más ligada a este tipo de requerimientos (*ibid.*).

Según datos presentados por el Ministerio de Defensa del Ecuador, en el año 2010 se graduó la primera mujer infante de marina. En 2011 se graduaron las primeras soldadas especialistas de la Fuerza Terrestre, las primeras oficiales de arma (pilotas) y técnicas de la Fuerza Aérea y la primera mujer piloto del Ala Rotativa de la Fuerza Naval. Al mismo tiempo, se abrieron las Armas de Artillería e Ingeniería para las mujeres del Ejército, especialidades militares que solo eran ocupadas por hombres.

En este mismo año, por primera vez mujeres oficiales participaron en el Curso de Expertos Militares de Misiones de Paz de Naciones Unidas y en 2012 la Fuerza Aérea Ecuatoriana graduó a las primeras mujeres de Infantes Aéreas (Ministerio de Defensa, 2012). Para finales del año 2013 se registró un aumento de personal femenino en las Fuerzas Armadas ecuatorianas a 2,74 %, lo que suma un total de 1090 mujeres entre oficiales y personal de tropa (Ministerio de Defensa, 2014: 1).

En términos normativos, es preciso mencionar que en la Constitución ecuatoriana de 2008, los derechos humanos tienen un rol protagónico, que incluye la transformación de las instituciones de seguridad como las Fuerzas Armadas. Esta circunstancia condicionó favorablemente la inclusión de la perspectiva de género y derechos humanos en la institución.

El artículo 70 de la Carta Magna hace referencia a que el enfoque de género y derechos humanos debe transversalizarse en el servicio público, a partir de ese lineamiento se fomentó la igualdad de oportunidades durante la carrera militar:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley e incorporará el enfoque de género en planes y programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (Constitución, 2008).

En ese contexto, en marzo de 2013 se presentó la Política de Género de las Fuerzas Armadas del Ecuador, la cual pretende constituirse como:

Un instrumento innovador y pionero, que busca prevenir cualquier tipo de discriminación en las Fuerzas Armadas, fortalecer la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la carrera militar, fomentar el buen vivir para el personal militar e impulsar la coeducación basada en los principios de igualdad y no discriminación por causa de género (Ministerio de Defensa, 2013: 3).

Desde esta perspectiva, la política de género está sustentada en varios artículos de la Constitución del año 2008 y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979; la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

A estos se suma la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la cual propone garantizar la defensa de los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. Dentro del marco normativo general encontramos el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), el cual establece la importancia de la garantía de los derechos humanos y el acceso a la justicia para la implementación de políticas públicas.

Según información proporcionada por funcionarios militares del Ministerio de Defensa del Ecuador (Midena) que conformaron la comisión de trabajo para la Política de Género del Departamento de Dirección de Derechos Humanos,<sup>3</sup> Ecuador es el tercer país de la región en expedir una política de género para las Fuerzas Armadas, al igual que Chile<sup>4</sup> y Argentina.<sup>5</sup> Esto demuestra que la inserción del enfoque de género en las políticas públicas de las Fuerzas Armadas de la región es todavía reducida, pues solo existen tres países que han expedido políticas públicas relacionadas con dicho tema, a pesar que esto ya ha sido señalado en la Cedaw:<sup>6</sup> “La máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz” (1989).

En el año 2009, en el Ministerio de Defensa de Ecuador se crea una Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario<sup>7</sup>. Su misión es

3 Entrevistas n.º 1 y n.º 2, realizadas a funcionarias públicas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas del Midena el 15 de mayo de 2015.

4 En el caso del Ministerio de Defensa chileno, el plan de inclusión se puso en marcha desde el año 2005, por medio de la Política de Integración y Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

5 El Ministerio de Defensa argentino publica en 2007 y 2008 “Equidad de género y defensa: una política en marcha”.

6 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, suscrita por Ecuador el 17 de julio de 1980 y ratificada en 1981.

7 Es la instancia administrativa para el tratamiento de casos de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Creada en marzo de 2009.

“gestionar las políticas de derechos humanos para posicionar en los miembros de las Fuerzas Armadas una conciencia de respeto a las normas nacionales e internacionales, en dichos ámbitos” (Chacón, 2014: 165-166). A partir de la decisión política del Ministerio de crear una Dirección que se dedique a tratar los temas de género y derechos humanos en el Ministerio de Defensa, nace el interés de crear una política de género para la institución militar.

Para ello fue necesario contar con elementos decisivos relacionados con las problemáticas de las mujeres en dicha institución, tales como normativas jurídicas nacionales e internacionales, documentos internos (reglamentos), opinión del Alto Mando Militar. Para el desarrollo de la política de género, la Dirección de Derechos Humanos del Mideña realizó un diagnóstico en el año 2010 que permitió ubicar en primera instancia algunas problemáticas:

1. Patrones culturales de roles tradicionales para la mujer.
2. Legislación militar y normativa carente de un enfoque de género.
3. Dificultades para la conciliación entre la vida profesional y familiar del personal militar.
4. Falta de voluntad institucional para garantizar la igualdad y no discriminación hacia la mujer.
5. Infraestructura inadecuada para personal femenino.
6. Concepción de la maternidad como enfermedad que limita el accionar de la mujer.
7. Violencia de género (intrafamiliar, acoso laboral, agresiones físicas).<sup>8</sup>

Luego de identificar los problemas anteriormente mencionados, se decidió contar con una política pública que respaldara la integración de la mujer en la vida militar por medio de una propuesta que fomentara la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la equidad de género y la no discriminación.

Paralelamente al diagnóstico es posible evaluar ciertos avances en la implementación de acciones basadas en la igualdad de oportunidades que, finalmente, se logró cristalizar en el 2013 mediante la Política de Género de las Fuerzas Armadas del Ecuador. A continuación una síntesis de los avances más relevantes:

---

<sup>8</sup> Entrevista n.º 4, realizada a un funcionario público de las Fuerzas Armadas ecuatorianas el 15 de julio de 2015.

## Cuadro 1

Avances en género en el sector de defensa (hasta marzo de 2015)<sup>9</sup>

Primer avance	2011/2013 - Apertura de nuevas especialidades para el personal militar femenino: En 2011, el Ejército ecuatoriano, mediante las Escuela de Formación de Soldados “Vencedores de Cenepa” (Esforse), abre sus puertas a las mujeres en calidad de aspirantes a soldados para las especialidades de sanidad, ayudantía general, sistemas, contabilidad y música. En el año 2012 se graduó la primera infante de marina y la primera oficial de la aviación naval. En 2013 se graduaron las primeras mujeres infantes aéreas.
Segundo avance	Aprobación, en 2011, de la cartilla de género. Difundida y sociabilizada a directivos, instructores, servidores públicos civiles y militares, así como a aspirantes a soldados hombres y mujeres.
Tercer avance	En 2011, publicación del “Reglamento disciplinario y de recompensa de aspirantes en las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas”.
Cuarto avance	En 2012, implementación de los “Protocolos para el procesamiento, trámite y seguimiento de expedientes en materia de derechos humanos y de género en las Fuerzas Armadas del Ecuador”, para dar un adecuado procesamiento, trámite y seguimiento a aquellos expedientes administrativos o quejas presentadas por miembros en servicio activo o pasivo, así como por la ciudadanía.
Quinto avance	Expedición, en 2012, del “Reglamento transitorio para garantizar el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos del personal militar femenino de las Fuerzas Armadas”. Documento que establece disposiciones claras e inclusivas sobre aquellos aspectos legales, ocupacionales, de salud integral e infraestructura, no previstas en la legislación militar.
Sexto avance	En 2013, elaboración de la política de género de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Política pública sectorial inclusiva en el ámbito de la defensa nacional, prioritaria para la convivencia respetuosa del personal militar.
Séptimo avance	En 2014, establecimiento de la Agenda Política de la Defensa 2014-2017. Incluye como eje transversal los derechos humanos y los enfoques de igualdad, con énfasis en género e interculturalidad y el respeto al derecho internacional humanitario.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2015). Elaboración propia.

<sup>9</sup> La apertura de nuevas especialidades comenzó antes pero se incluyen en el cuadro solamente aquellos avances que corresponden al período posterior al año del diagnóstico. Entre los logros anteriores se pueden mencionar que en 2006 se graduó la primera mujer alférez (subteniente) de superficie; en 2007 ingresaron por primera ocasión 14 cadetes mujeres para pilotas y 5 cadetes mujeres para técnica; y en 2008 la Fuerza Aérea Ecuatoriana incorpora en calidad de aspirantes a aerotécnicas especialistas (aeromedicina, imprenta y relaciones públicas) a mujeres.

Otro avance importante ha sido el aumento progresivo del número de mujeres que han ingresado a las Fuerzas Armadas del Ecuador. En el siguiente cuadro se detallan dichos datos, desde el año 2006 al 2015.

## Cuadro 2

### Histórico numérico del personal militar femenino de las Fuerzas Armadas

Fuerza	2006	2008	2013	2014	2015
Terrestre	48	69	308	400	462
Naval	74	134	322	392	429
Aérea	23	30	201	254	282
<b>Total:</b>	<b>145</b>	<b>433</b>	<b>831</b>	<b>1046</b>	<b>1173</b>

Fuente: Dirección de DD. HH., Género y DIH del Miden (2015). Elaborado por Chacón.

De acuerdo con esta información, se puede interpretar que desde el año 2006 el ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas se ha incrementado paulatinamente en cada fuerza y que para el año 2015 el total de mujeres militares asciende a 1173, que equivale a menos del 3 % en un universo aproximado de 40 000 hombres. Revisando el gráfico parecería que esta tendencia hacia el crecimiento representa un avance importante en términos de acceso a la institución castrense; no obstante, la inclusión de género no se reduce solo a la posibilidad de acceder a una entidad, pues el enfoque debería garantizar la igualdad de oportunidades.

Además, se puede inferir que de las tres fuerzas, la que mayor número de mujeres ha tenido ha sido la naval, seguido por la terrestre y en menor cantidad la aérea, que hasta la actualidad solo cuenta con 282 mujeres militares, un poco más de la mitad del total de mujeres en la fuerza terrestre, que tiene 462.

## Cuadro 3

### Porcentaje de personal militar femenino de las Fuerzas Armadas en relación con la cantidad de hombres (2015)

Fuerza	Oficiales	Personal de tropa	Total por fuerza	Total en porcentaje
Terrestre	247	215	462	1,8 %
Naval	105	324	429	4,5 %
Aérea	67	215	282	4,3 %
<b>Total:</b>	<b>370</b>	<b>676</b>	<b>1173</b>	<b>2,9 %</b>

Fuente: Dirección de DD. HH., Género y DIH del Miden (2015). Elaborado por Chacón.

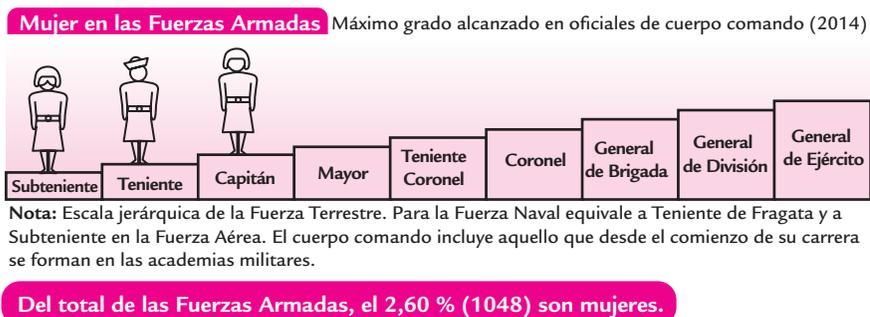
Este cuadro muestra que a las mujeres no solo se les ha dado apertura para ser oficiales, sino también para que ingresen como personal de tropa; incluso se puede identificar que en las fuerzas naval y aérea es superior el número de mujeres prestando su servicio como personal de tropa que como oficiales.

Además, se concluye que actualmente en la fuerza terrestre es donde existen más mujeres ocupando las filas militares, con un total de 463, seguida por la naval con 469 y después la aérea con 282. Sin embargo, todavía la participación de la mujer en las Fuerzas Armadas es muy reducida.

Sustentando lo dicho anteriormente, presento a continuación un gráfico que representa el máximo grado alcanzado por las mujeres oficiales en la fuerza terrestre.

### Gráfico 1

#### Máximo grado alcanzado en oficiales de cuerpo comando (2014)



Fuente y elaboración: Resdal, Atlas Comparativo de la Defensa (2014).

Otro avance importante es la coeducación,<sup>10</sup> la cual no se reduce a que hombres y mujeres reciban formación militar o académica en un mismo lugar, sino que puedan adecuarse las diferencias entre hombres y mujeres. “Para esto es importante tomar en cuenta la necesidad de que la malla curricular tenga un fuerte componente en derechos humanos”.<sup>11</sup> Este podría ser el primer paso en el proceso de generar la transversalización del enfoque de género en Fuerzas Armadas, concientizando sobre el tema al personal de dicha entidad, algo que pasa generalmente desapercibido en la cotidianidad.

10 De acuerdo con el Instituto de la Mujer (2008: 14), la coeducación es la “educación dirigida a la eliminación de los estereotipos por razón de sexo, situaciones de desigualdad y jerarquías culturales sexistas”. Recuperado de <http://goo.gl/25XffY>

11 Entrevista n.º 2, realizada a una funcionaria pública de las Fuerzas Armadas ecuatorianas el 15 de mayo de 2015.

Continuando con los avances respecto a la aplicación del enfoque de género en Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa, en el informe de Rendición de Cuentas 2014, menciona algunos puntos que podrían considerarse como avances relevantes:

En el año 2014 se graduaron 71 oficiales mujeres y 93 mujeres entre voluntarios aerotécnicos y tripulantes, incorporándose 164 mujeres más a las Fuerzas Armadas. Actualmente se encuentran en formación 113 oficiales mujeres y 43 de tropa.

El 7,91 % del personal femenino de las Fuerzas Armadas labora en el área operativa, el 30,75 % lo hace en el área administrativa y el 60,34 % trabaja de acuerdo con su especialidad o profesión.

Es importante mencionar que en el año 2014 participaron dos mujeres en Misiones de Paz, una oficial que se encuentra en Minustah y una mujer personal de tropa que se encuentra en Islas Granadinas (Ministerio de Defensa, 2014: 66).

Todos estos avances normativos y cuantitativos respecto de la incorporación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y los testimonios recabados dan cuenta de las tensiones todavía presentes en la adopción integral de una perspectiva de género. Si bien se reconoce que la incorporación de mujeres es un avance, así como también la elaboración de políticas públicas al interior de la institución que intenta garantizar el respeto y la no discriminación, la forma en que las mujeres ingresan y se mantienen en la Fuerza indica la aceptación y reproducción de lógicas tradicionales. Su poca capacidad de decisión, al encontrarse únicamente en los puestos más bajos, da cuenta de una limitación fuerte pero en proceso para la posibilidad de continuar con algunos cambios en pos de un ambiente más igualitario y sin violencia de género.

### 3. Conclusiones

Como hemos visto hasta el momento, a pesar de que se ha avanzado paulatinamente en los temas relacionados con la igualdad de oportunidades de género en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, todavía hay elementos históricos y estructurales involucrados en las instituciones militares que no permiten que las mujeres se encuentren en igualdad de condiciones con los hombres. Indudablemente, aún persisten factores que limitan la inserción de las mismas en aquellos espacios históricamente ocupados solo por hombres.

Si bien las Fuerzas Armadas ecuatorianas cuentan con una política de género desde marzo 2013, dicha política aún no se ha implementado completamente al interior de la institución militar, ya que, como se ha reflexionado a lo largo de este documento, aún persiste una cultura y doctrina militar masculina en donde los hombres son los protagonistas.

En definitiva, la construcción histórica de la sociedad y de las Fuerzas Armadas han asignado diferentes roles para los hombres y las mujeres de acuerdo con su

condición biológica, lo cual ha provocado que la presencia y permanencia de la mujer en un espacio que obedece a una cultura androcéntrica sea compleja, porque como se mencionó anteriormente, las mujeres han debido adecuarse a la cultura predominantemente masculina de la institución militar; esto genera que a las mujeres se les asigne roles que tienen menor preponderancia y ellas solo ocupan espacios en los cuales no se toman decisiones trascendentales. Esto, en última instancia, reduce las oportunidades que las mujeres tienen en ese ámbito e imposibilita su inserción integral en dicha entidad.

El contar con normativa internacional y nacional que trate el enfoque de género es fundamental para la transversalización de este tema en el sector público. La política de género podría ser un primer elemento que encamine a esta institución hacia la construcción de un horizonte de igualdad de oportunidades. No obstante, a pesar de que las Fuerzas Armadas tienen una política de género desde hace un par de años, aún no se han realizado cambios estructurales, sobre todo en temas de salud y de atención prioritaria a las necesidades de las mujeres. No basta con incrementar el número de aquellas que accede a dicho espacio si no se les otorga las mismas oportunidades que a los hombres.

Respecto al tema de las limitaciones históricas, se puede destacar que la inclusión de las mujeres en las Fuerzas Armadas ecuatorianas está marcada por una tradición androcéntrica con posturas autoritarias y jerárquicas que se centran en el protagonismo del hombre. Entonces, podría argüirse que si bien es cierto la incorporación de las mujeres a los espacios militares ha generado una imagen de democratización de las instituciones militares, el hecho de que existan mujeres en las Fuerzas Armadas del país no significa que se encuentren en igualdad de condiciones respecto de los hombres, pues en estas instituciones permanece una formación tradicionalista, sexista y verticalista.

Estas limitaciones dificultan la posibilidad de realizar cambios estructurales para transversalizar en la institución una perspectiva de género. Es un gran reto para las Fuerzas Armadas del Ecuador la búsqueda de mecanismos que favorezcan la igualdad de oportunidades considerando además el respeto por derechos de grupos no heterosexuales. A pesar de que este tópico no ha sido trabajado en este artículo, es importante mencionar que también se debe garantizar la integración de las diversidades.

Finalmente, puedo concluir que si bien es cierto la incorporación e integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas ha impulsado a la creación de una normativa jurídica, que reconoce la importación del enfoque de género en el sector público, la lógica androcéntrica de esa entidad no se ha modificado. Por lo que el principal reto recae en el hecho de llevar a la práctica lo estipulado en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, apuntando a la prevención de cualquier tipo de discriminación y buscando fortalecer la igualdad de oportunidades en los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

## 4. Bibliografía

- Amezcuá, Manuel y Alberto Gálvez (2002). *Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: Perspectiva crítica y reflexiones en voz alta*. Recuperado de <http://goo.gl/1gCoK8>
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Barón, María Luisa (1992). “La Mujer en las Fuerzas Armadas”. *Revista Política Exterior* n.º 26:130-140. Argentina.
- Bobeá, Lilian (2008). “Mujeres en uniforme: La Feminización de las Fuerzas Armadas. Un estudio del caso dominicano”. Disponible en <http://goo.gl/KPvvp0>
- Bonan, Claudia y Virginia Guzmán (2007). “Aportes de la teoría de género a la comprensión de las dinámicas sociales y los temas específicos de asociatividad y participación, identidad y poder”. Documento de trabajo, junio. Santiago de Chile: CEM. Recuperado de <http://www.cem.cl/pdf/aportes.pdf>
- Bonilla, Adrián y Claudia Donoso (2010). “Defensa y democracia en América Latina: retos actuales y desafíos futuros”. En Marcela Donadio. *La reconstrucción de la seguridad nacional Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castillo, María del Rosario (2011). *Discriminación de género y dominación social: Análisis de los estereotipos de género y de la influencia del priming subliminal*. Recuperado de <http://ruja.ujaen.es/bitstream/10953/318/1/9788484396017.pdf>
- Castrillón, Liliana y Pía von Chrismar (2013). “Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto Sudamericano: Una visión desde Chile”. Recuperado de <http://goo.gl/apL1cx>
- Chacón, Rosita (2008). *Mujer militar: su inclusión en las Fuerzas Armadas*. Quito: Publiasesores.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Mujer militar: su inclusión en las Fuerzas Armadas*. Quito: Publiasesores.
- Cuesta, María (2008). “La mujer en las Fuerzas Armadas y Policías: Una aproximación de género”. Recuperado de <http://goo.gl/nNRv9a>
- \_\_\_\_\_ (2009). “Develando nociones de masculinidad en la formación de pilotos F.A.E.”. Recuperado de [goo.gl/ePIOvp](http://goo.gl/ePIOvp)
- De León, Carmen (2009). “La mujer en las Fuerzas Armadas y la Policía en Centroamérica: Una aproximación de género a las operaciones de paz”. En Marcela Donadio. *La mujer en las instituciones armadas y policiales: resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Recuperado de <http://goo.gl/evnDpx>
- Figueroa, Juan (2005). “Sexualidad en los integrantes de las Fuerzas Armadas”. En Pantelides, Edith y Elsa López, comps. *Varones Latinoamericanos*. Buenos Aires: Paidós.
- Gamba, Susana (2008). “¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género?”. Recuperado de <http://goo.gl/O8P2uK>

- González, Blanca (1999). “Los estereotipos como factor de socialización en el género”. Recuperado de <http://goo.gl/E1x21Z>
- Herrera, Ana (2011). *¿Sabías que...? un glosario feminista*. Quito: Comisión de transición hacia el consejo de las mujeres y la igualdad de género.
- Iza, Lyneth (2015). “*La inserción de las mujeres en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas: Avances y Limitaciones en la igualdad de oportunidades (2008- 2014)*”. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Kelly, Janet (2003). *Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas*. Caracas: Ediciones IESA.
- Meza, Gonzalo (2004). *Rol de la mujer en las Fuerzas Armadas del Ecuador y su participación en las actividades militares*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ministerio de Defensa Nacional [Midena] (2015). *Avances en Género en el Sector Defensa*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Agenda Política de la Defensa (2013-2017)*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Política de Género de las Fuerzas Armadas del Ecuador*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Fuerzas Armadas fortalecen sus filas con mujeres en la carrera militar”. Recuperado el 20/04/2016 de [goo.gl/tq9FOW](http://goo.gl/tq9FOW)
- \_\_\_\_\_ (2007). *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. Quito. Recuperado el 04/04/16 de [goo.gl/6Hf1SR](http://goo.gl/6Hf1SR)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1989). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado el 6/6/2015 de <http://goo.gl/jOKmEv>
- \_\_\_\_\_ (s/f). “¿Qué es el mantenimiento de la paz?”. Recuperado el 15/2/2015 de <http://goo.gl/VjiUpi>
- Pantelides, Edith y Elsa López (2005). *Varones latinoamericanos*. Buenos Aires: Paidós.
- Quintero, Ángela María (2007). *Diccionario especializado en familia y género*. Buenos Aires: Lumen.
- Revuelta, Benjamín (2007). “La implementación de Políticas Públicas”. Recuperado de <http://goo.gl/wFN4jb>
- Rial, Juan, (2009). *La mujer en las instituciones armadas y policiales: Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). Recuperado de <http://goo.gl/pVVT2I>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Recuperado el 4/4/16 de [goo.gl/WBAQfc](http://goo.gl/WBAQfc)
- Zaragocín, Sofía (2014). “Políticas de inclusión liberal y el paradigma del buen vivir, feminismo hegemónico y multiculturalismo: El caso de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y bolivianas”. Recuperado de <http://goo.gl/UuPdBK>

# Actores y variables claves para el Valle Equinoccial

## *Actors and key variables for the Equinoctial Valley*

Claudio Barán Borja Cáceres

Magíster en Gestión Empresarial, Escuela Politécnica Nacional.  
Especialista de infraestructura del Ministerio de Educación.

Correo electrónico: claudio.america@gmail.com

*Recibido: 5-abril-2016. Aprobado: 13-mayo-2016.*

### Resumen

El futuro es susceptible de ser creado y moldeado por nosotros. La profunda reflexión individual o colectiva de los problemas en las diversas estructuras productivas económicas y sociales creadas para el desarrollo humano obliga a analizarlas tanto por su pasado como por su presente, y demandan hoy en la actualidad respuestas integrales dentro de un mundo global cuyas interacciones son cada vez más rápidas. Fundamentado en la metodología de la prospectiva estratégica, la presente investigación enfoca la implementación de su caja de herramientas para realizar un análisis integrado de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito aplicado al caso de la parroquia San Antonio de Pichincha.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial, siendo el promotor del desarrollo sustentable en su circunscripción territorial, requiere en la actualidad de esta herramienta de carácter reflexivo que facilite la toma de decisiones para la implementación del plan en el territorio. El uso de herramientas informáticas, determinado por la prospectiva estratégica, permitirá precisar variables y actores de claves para establecer los futuros deseables y más probables que sean consecuentes con la evolución positiva del plan en la parroquia San Antonio de Pichincha con miras al año 2025.

**Palabras clave:** Análisis prospectivo, análisis estructural, actores, variables claves, escenario.

### Abstract

The future is susceptible to being made and molded by us. The profound individual or collective reflection of the problems existing in the diverse economic and social productive structures created for human development, obliges us to analyze them as much for their past as for their present, and today require comprehensive responses in a global world, whose interactions are constantly becoming faster.

Based on the methodology of strategic foresight, this research focuses the implementation of its analytical toolbox on an integrated analysis of the Plans of Development and Land Zoning of the parishes of the Metropolitan District of Quito, applied to the case of the parish San Antonio de Pichincha.

The Parish Decentralized Autonomous Government (GAD), being the promoter of sustainable development in its territorial jurisdiction, today requires this reflexive tool that facilitates decision-making and the implementation of the plan in the territory. The use of computational will determine key variables and relevant stakeholders to define the most likely and desirable futures that are congruent with the evolution plan for San Antonio de Pichincha looking towards the year 2025.

**Keywords:** Prospective analysis, strategic planning, actors, structural analysis, scenario.

## 1. Introducción

**A**nalizo el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia San Antonio de Pichincha 2012-2025, que en adelante lo denominaré PDOT-SAP, el cual entró en vigencia a partir de agosto de 2012, tomando en cuenta que esta parroquia es la de mayor población en todo el Valle Equinoccial. Inicio con un vistazo retrospectivo de las metas del plan, luego realizo una evaluación cuantitativa de su eficacia y finalmente enfoco dichos resultados para encontrar hallazgos de interés en la dinámica del sistema territorial.

La situación actual de la parroquia presenta serias deficiencias, entre ellas, las consecuencias de la explotación minera en las canteras, cuyos daños medioambientales siguen sin resolverse, junto con la falta de tratamiento de los afluentes que se descargan en las riveras del río Monjas. Otro síntoma endógeno al territorio es la falta de participación de la comunidad para integrarse a proyectos de mejoramiento socio-económicos. Como consecuencia, los actores preponderantes del territorio se constituyen en variables afectadas por las acciones del plan y como futuras moldeadoras de nuevos entornos a mediano y largo plazo.

Con esta primera aproximación del estado actual formulo las preguntas fundamentales que describen al problema de estudio: ¿Cuál es la eficacia del PDOT-SAP hasta diciembre de 2014? Y, ¿cuáles son los actores y variables del PDOT-SAP que influyen de manera preponderante en la consecución de los objetivos del plan?

### 1.1. Diagnóstico del PDOT-SAP

#### 1.1.1. Línea base del PDOT-SAP al 2012

Las principales actividades antrópicas realizadas por la población de estancia permanente están repartidas en: fábricas de bloques, piedra, textiles, plásticos, gasolineras, mecánicas, lavadoras de autos, transporte público, explotación de canteras, transporte de materiales pétreos y también en el comercio formal e informal. La transportación de los materiales pétreos genera un permanente deterioro de las vías internas del centro poblado y una gran contaminación del aire. Las tres

principales actividades de la población económicamente activa se reparte de la siguiente manera: un 18,11 % se dedica a actividades industriales manufactureras, un 16,62 % en el comercio menor y mayor y en un 8,13 % al almacenamiento y transporte. Y no menos importante, en cuarto lugar aparecen los servicios de comida<sup>1</sup> (PDOT-SAP, 2012). La mayoría de los pobladores de la parroquia desarrolla sus actividades en la ciudad de Quito debido al poco crecimiento económico social, convirtiendo a esta localidad en una “ciudad dormitorio”.

El desarrollo de la parroquia debería girar alrededor del eje turístico, ya que a ella llegan visitantes nacionales y extranjeros en gran cantidad hacia su principal destino, que es el complejo de la Ciudad Mitad del Mundo, y a pocos minutos se encuentran los demás atractivos turísticos culturales, entre los que se citan la iglesia del parque central, las ruinas del pucará de Rumicucho, el cráter del volcán Pululahua, el cerro Catequilla, así como el museo Intiñan (PDOT-SAP, 2012: 57).

### **1.1.2. Estado Actual del PDOT-SAP a diciembre 2014**

Luego del evento sísmico de agosto de 2014, las canteras del barrio Caspigasí y Tanlahua produjeron ingentes cantidades de polvo y un gran deterioro del perfil orográfico; además, muchas de las canteras que aún son ilegales no poseen planes de remediación ambiental. Con el apoyo del Gobierno Nacional y de los gobiernos aportantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se construyó desde el año 2012 la sede del grupo regional, la cual fue inaugurada en noviembre de 2014, edificio emblemático y de arquitectura de vanguardia que ya en la actualidad se está constituyendo en un ícono turístico para la zona del Valle Equinoccial. Con el fin de potenciar el turismo en la zona de San Antonio de Pichincha, el Municipio de Quito intervino en la avenida Equinoccial mediante un bulevar, que es un referente vial del centro de la parroquia y que para agosto de 2014 presentó un avance del 43 %, con una inversión de \$2 800 000,00<sup>2</sup> (Epmmp, 2014), conforme se informó en el boletín de prensa del 28 de agosto. En 2014, el Servicio de Contratación de Obras (Secob) coordinó la construcción de un nuevo subcentro de Salud tipo C, con 2500 m<sup>2</sup> de construcción; lamentablemente hasta la fecha se ha completado solo el 70 % de la edificación y falta todo el equipamiento.

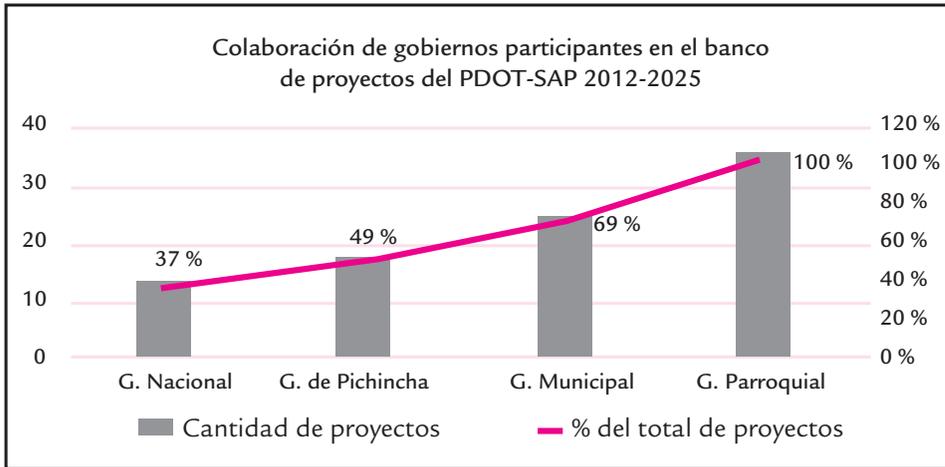
En el gráfico n.º 1 se aprecia la cantidad de proyectos en que participa cada uno de los gobiernos, siendo el parroquial el que debe velar por el cumplimiento de todos ellos, conforme lo establece el Cootad. Al gobierno municipal de Quito le corresponde el 69 % de proyectos, al gobierno provincial el 49 %, de lo que se infiere que los tres gobiernos son participativos y colaborativos en la gestión y ejecución del plan.

1 PDOT-SAP (2012). Recuperado de <http://goo.gl/Lg0idK>

2 Epmmp (2014). Recuperado el 28/8/2014 de [www.epmmop.gob.ec](http://www.epmmop.gob.ec)

Gráfico 1

## Responsabilidad participativa de los diferentes gobiernos



Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

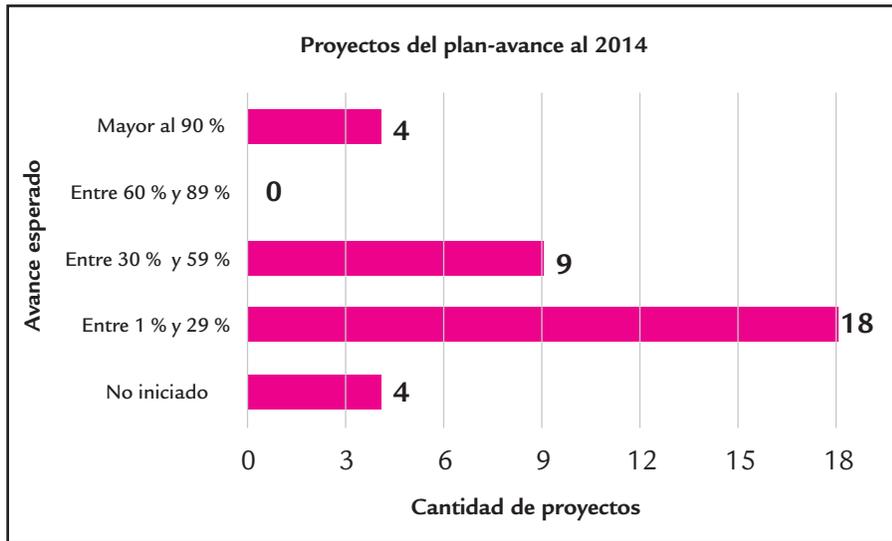
### 1.1.3. Eficacia del banco de proyectos

Para determinar el avance del estado actual del plan parroquial se ha seleccionado la eficacia como el indicador más simple y directo que determinará el grado de avance de cada uno de los proyectos en la parroquia de San Antonio de Pichincha. Para el caso, la eficacia se obtendrá del cociente entre el avance alcanzado y el avance esperado, expresado en porcentaje; señalando que el avance esperado hasta el segundo semestre de 2014 es la parte proporcional de cada proyecto respecto al tiempo estipulado de su ejecución establecido en el plan hasta el año 2025.

El banco de proyectos alberga 35 proyectos, dentro de los ámbitos ambiental, productivo, de asentamientos humanos, social, cultural, movilidad, conectividad y en gestión del territorio. El gráfico n.º 2 muestra la totalidad de proyectos del plan y su avance esperado hasta el primer semestre de 2014.

Gráfico 2

Avance esperado del banco de proyectos del PDOT-SAP

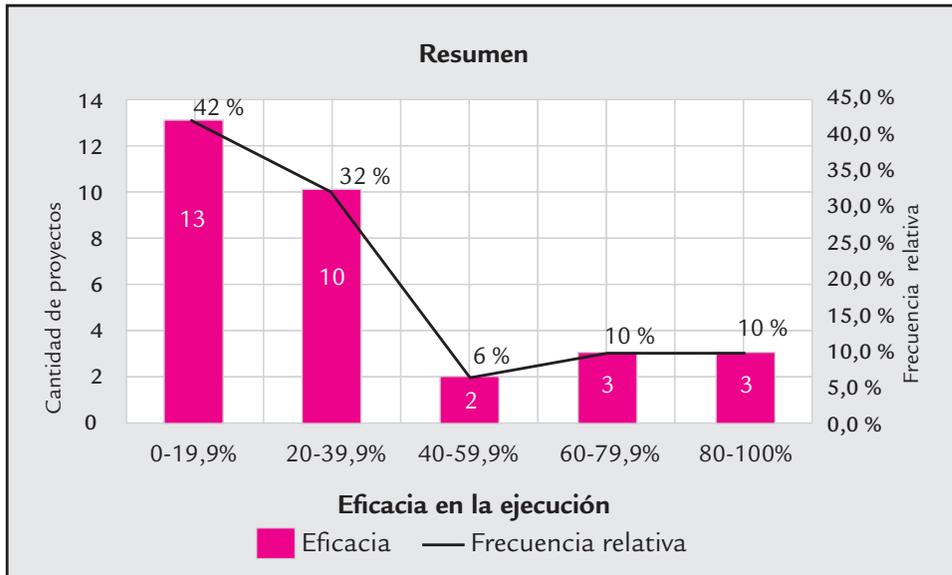


Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

Para efectuar una actualización del banco de proyectos con corte a diciembre de 2014 se desarrollaron talleres de trabajo comunitario y también se hizo un recorrido observacional por la parroquia. Las reuniones de trabajo se mantuvieron con vocales de la junta parroquial, líderes barriales y ciudadanos vinculados con la problemática actual. El promedio de *avance esperado* para el total de proyectos es de 36 %, mientras que el promedio de *avance alcanzado* es solo del 9 %. Se obtiene que el promedio general de eficacia del plan es tan solo del 33 % de lo esperado hasta diciembre de 2014. El gráfico n.º 3 resume la cantidad de proyectos que alcanzan determinados rangos de eficacia, con lo que se evidencia la falta de cumplimiento de cada uno, debido a razones económicas, sociales y de gestión. En reuniones mantenidas con el actual presidente del GAD parroquial, Alex Troya, y también con la anterior presidenta, Ofelia Dávila, son coincidentes sus criterios de que los intereses comunes de la población son dispersos y divergentes, advirtiéndose que en esta unidad territorial no existen tópicos comunitarios ni productivos que aúnen las fortalezas de los ciudadanos para encauzar sus esfuerzos, y más bien ese es el objetivo de la nueva administración.

Gráfico 3

Rango de eficacia en que se desarrollan los proyectos del PDOT-SAP



Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

Con los resultados obtenidos del diagnóstico efectuaré el análisis prospectivo a fin de encontrar las variables y actores de riesgo que sean determinantes para una evolución favorable del plan en la parroquia.

## 2. Aplicación del análisis prospectivo

Para construir el inventario de variables y actores se realizaron reuniones tipo *Focus Group* con expertos, como un medio para recopilar rápidamente información y discutir sobre puntos de vista respecto a la profundización en el tema de investigación (Cereceda, 2010: 35).

### 2.1. Inventario de variables y actores

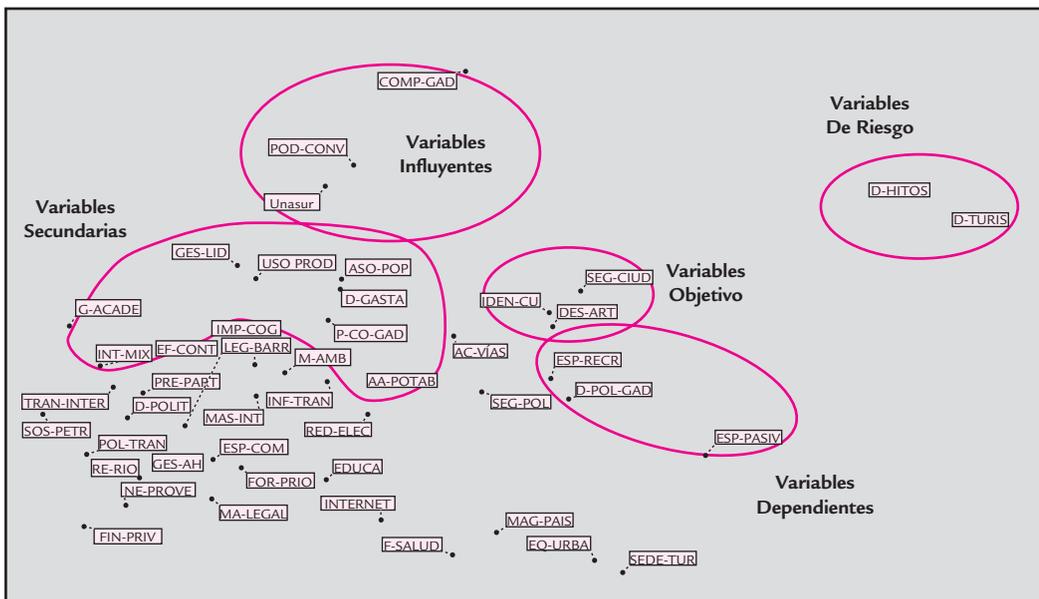
Se ha seleccionado 46 variables repartidas de la siguiente manera: 5 en el ámbito cultural, 3 del ámbito ambiental, 8 del ámbito económico, 15 del ámbito de gestión y 15 referentes a infraestructura (Gauna, 2014). Los actores seleccionados deben poseer la capacidad de tomar decisiones y ejecutar acciones para alcanzar los objetivos propuestos dentro del plan, ya sea de manera individual o colectiva. Luego de los talleres de aproximación a la prospectiva mantenida con el panel de expertos, se llegó a establecer el listado de 27 actores, siendo algunos de ellos: el gobierno parroquial, el Gobierno Provincial de Pichincha, Municipio,

asociaciones de artesanos, el gremio del transporte público, la asociación de volqueteros, líderes barriales, líderes de gestión cultural, gremios deportivos, rectores de escuelas y colegios y Unasur.

## 2.2. Identificación de variables claves-Método Micmac

El programa calcula el índice de influencia (o motricidad) y de dependencia de cada variable. Este par de índices representan las coordenadas de ubicación de cada variable en un plano cartesiano que se muestran en el gráfico n.º 4 (Godet & Arcade, 2004: 173).

Gráfico 4  
Mapa de influencia directa de las variables del sistema



Fuente: Borja (2016). Elaboración propia.

Una vez categorizadas las variables de acuerdo con su influencia y dependencia directa e indirecta, con la ayuda del programa informático, con los criterios de los expertos y en consenso colectivo luego de analizar el *ranking* de influencia, también se determina si existen variables ocultas. Como resultado final de esta metodología y por sugerencia de los expertos agrupé las variables claves en subsistemas:

- Subsistema político-institucional:
  - Fortalecimiento y políticas del gobierno parroquial.
  - Compromiso institucional del gobierno parroquial.
  - Presupuestos participativos.

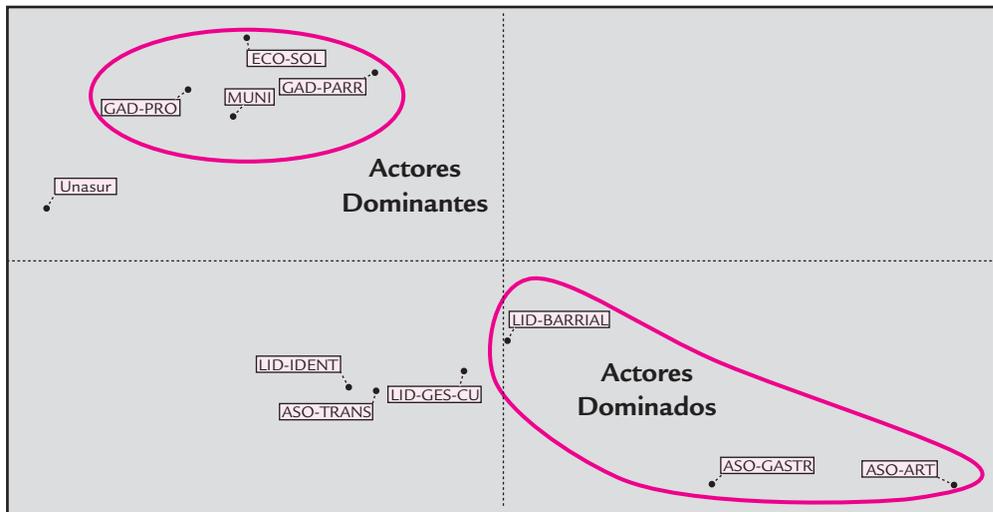
- Subsistema económico:
  - Desarrollo turístico regional.
  - Desarrollo de producción artesanal.
- Subsistema histórico-cultural:
  - Identidad cultural de la parroquia.
- Subsistema social:
  - Seguridad ciudadana por cogestión.
  - Fortalecer hitos turísticos tangibles existentes.

### 2.3. Estrategia de los Actores-Método Mactor

En esencia, el método Mactor evalúa las relaciones de poder entre actores, encontrando la convergencia o divergencia respecto a cierto número de objetivos asociados (Godet & Arcade, 2004: 199). El gráfico n.º 5 es un ejemplo de las relaciones directas de primer orden entre los actores seleccionados por el panel de expertos.

Gráfico 5

Mapa de influencia directa de las variables del sistema



Fuente: Borja (2016). Elaboración propia.

Los objetivos asociados están relacionados con los temas estratégicos del territorio en estudio, a fin de direccionar los esfuerzos y gestión de cada actor en el desarrollo del sistema. Estos objetivos son:

- Repotenciar los hitos turísticos tangibles.
- Movilizar el flujo de turistas al centro poblado.

- Crear corredores turísticos interparroquiales.
- Gestionar más proyectos de presupuesto participativos.
- Aumentar la credibilidad de la gestión de las autoridades parroquiales.
- Alinear la gestión administrativa del GAD parroquial con su PDOT-SAP.
- Formar y fortalecer los líderes comunitarios.
- Crear y fomentar asociaciones artesanales y empresariales.
- Fortalecer la seguridad ciudadana como eje transversal.

Como resultado del programa Mactor y el criterio de expertos obtuve las tablas I, II y III, en los que se muestra: el grado de influencia de los principales actores sobre la evolución territorial en la parroquia a mediano y largo plazo, el grado de movilidad o predisposición de cada actor para apoyar un determinado objetivo y, por último, el grado de compromiso que tienen los actores hacia los objetivos asociados.

Tabla 1

I. Compromiso de los actores hacia los objetivos asociados		
Alto compromiso	Mediano compromiso	Bajo compromiso
Crear y fomentar asociaciones artesanales	Movilizar el flujo de turistas al centro poblado	Alinear la gestión del GAD parroquial al PDOT-SAP
	Fortalecer la seguridad ciudadana	Crear corredores turísticos
	Formar y fortalecer líderes comunitarios	Repotenciar los hitos turísticos tangibles
	Gestionar proyectos de presupuestos participativos	Aumentar la credibilidad del GAD parroquial

II. Movilidad de los actores hacia los objetivos asociados		
Alta capacidad	Mediana capacidad	Baja capacidad
Crear y fomentar asociaciones artesanales	Fortalecer la seguridad ciudadana	Formar y fortalecer líderes comunitarios
		Aumentar la credibilidad del GAD parroquial
Gestionar proyectos de presupuestos participativos	Alinear la gestión del GAD parroquial al PDOT-SAP	Repotenciar los hitos turísticos tangibles
		Movilizar el flujo de turistas al centro poblado
		Crear corredores turísticos

III. Influencia directa/indirecta de los actores en el sistema		
Alta influencia	Mediana influencia	Baja influencia
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (EPS)	Unasur	Líderes barriales
	Municipio	Asociaciones existentes de artesanos, de gastronomía y de transporte
GAD provincial Pichincha		GAD parroquial

Fuente: Borja (2016). Elaboración propia.

En este último hallazgo se evidencia que el objetivo inmediato que más compromete a todos los actores es la creación de asociaciones artesanales, debido a que el marco legal está bien definido; sin embargo, el factor humano como elemento vinculante es también el más volátil, para lo cual habrá que buscar mecanismos de incentivo colectivo.

## 2.4. Configuración de escenarios-Método Morphol

La herramienta del análisis morfológico tiene como objetivo investigar la totalidad de las relaciones contenidas en un problema multidisciplinario, configurando de manera sistemática los posibles futuros donde se establecen tendencias, eventos duraderos y cambios bruscos relacionados con los objetivos asociados para las variables y actores claves. Para determinar los escenarios más probables se han asignado hipótesis de estado, con criterios de preferencia y de exclusión, a fin de reducir el espacio morfológico de futuros posibles. El programa informático reduce a 50 de entre más de 5000 eventos posibles y entre estos aparecen cuatro que son los escenarios con mayor grado de probabilidad de ocurrencia, que son:

- Escenario n.º 1 con probabilidad de ocurrencia de 141,52 %
- Escenario n.º 2 con probabilidad de ocurrencia de 94,35 %
- Escenario n.º 3 con probabilidad de ocurrencia de 70,76 %
- Escenario n.º 4 con probabilidad de ocurrencia de 31,45 %

## 2.5. Identidad del trabajo de investigación referido a sus escenarios

La metodología integral estratégica por escenarios tiene por objetivo establecer la coherencia del caso de estudio en compatibilidad con los escenarios más probables y conformes al contexto de la parroquia de San Antonio de Pichincha. En tal virtud se plantea una denominación coloquial para cada uno de los escenarios. El escenario “apuesta” es el n.º 1, que resulta del consenso del panel de expertos y lo describo a continuación.

### ***Escenario n.º 1: “Hay mucho que ganar y poco que perder”***

El escenario presenta para las esferas económica, política, histórico-cultural y social las hipótesis favorables al desarrollo de la comunidad, pero, al mismo tiempo, las más conservadoras respecto a la tendencia actual de su dinámica en gestión y resultados. La gestión institucional es moderada y las acciones ejecutadas son superficiales, pero existen. El turismo interno y regional se apoya directamente del fortalecimiento de la seguridad ciudadana por cogestión con la comunidad y la gestión interparroquial que realizará el GAD local. Se desarrollan e implementan novedosos proyectos de infraestructura para el desarrollo económico y promoción turística como retos a mediano plazo, donde los actores y variables involucradas tienen intereses en común.

Los otros escenarios, aunque no descartables, se consideran como planes de contingencia para la parroquia y son: escenario n.º 2 “Para el gusto se hicieron los colores” y escenario n.º 3 “Donde comen dos, comen tres”.

## **3. Consideraciones finales**

Dentro de la valoración de la eficacia del banco de proyectos del plan, el grupo de trece proyectos, cuya eficacia está entre el 0 y 20 %, corresponde a la esfera social e infraestructura, y aunque es el grupo más numeroso no es el más incidente en el desarrollo del territorio, pues las acciones iniciales para su implementación han llegado solo a la etapa de difusión y planificación pero no se han ejecutado acciones operativas determinantes.

El promedio de eficacia de todo el banco de proyectos hasta el segundo semestre de 2014 del plan es del 33 %; es decir que en la práctica solo se ha alcanzado un tercio de las metas esperadas, con lo cual el tiempo de gestión administrativa y operacional se ha disgregado fútilmente en el mismo período. Con respecto al mapa de influencia directa e indirecta que expresa el juego de poder entre variables, el desarrollo turístico regional, el fortalecimiento de los hitos turísticos tangibles y la seguridad ciudadana son las variables de riesgo a ser tomadas en cuenta por los directivos por ser altamente influyentes. Y respecto a las variables que a futuro tendrían mayor interrelación son el desarrollo turístico regional y el GAD parroquial con su poder de convocatoria.

Se establece que los actores con mayor influencia a mediano plazo son: el GAD parroquial, GAD provincial de Pichincha y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, con su política de Economía Popular y Solidaria. Finalmente la Unasur, con su gran imagen institucional, aparece como un posible catalizador de acciones colectivas.

Los resultados obtenidos mediante de la metodología de estrategia de actores es un proceso sencillo y no costoso que permite descubrir alianzas y conflictos puntuales entre los actores, con lo que se puede trabajar directamente sobre ellos con estrategias comunicacionales en primera instancia y luego buscar incentivos comunes.

Al revisar documentación respecto a planes territoriales para la elaboración de esta investigación, se nota que la mayoría de trabajos de tercer nivel y otros de cuarto se orientan a la estructuración de la metodología de nuevos planes, pero no a la evaluación cualitativa ni cuantitativa de los planes ya en ejecución. El tratar de investigar o descubrir el avance real del plan en cada unidad territorial puede confundirse con una delgada línea roja capaz de herir “susceptibilidades” en la imagen institucional de dicha entidad pública. Los distintos GAD demuestran su operatividad mediante el procedimiento de rendición de cuentas anual, pero es en este mismo punto, en este instante de la historia de la democracia en que los ciudadanos se sienten apoyados, conformes, decepcionados y en muchos casos traicionados por las autoridades frente al manejo de sus expectativas y recursos.

Esta investigación, fundamentada en el análisis prospectivo luego de descubrir las variables y actores relevantes, invita a que todos ellos en el ejercicio de sus derechos descubran este potencial de generar cambios en el territorio.

#### 4. Acciones estratégicas sugeridas al caso de estudio

Mediatización del discurso político, como estrategia comunicacional por medio de un plan periódico de acercamiento a la comunidad para levantar el mapa de necesidades del territorio (en la circunscripción de sus competencias).

Alianzas e integración interinstitucional, como estrategia administrativa para solicitar apoyo y entrenamiento en materia de las asociaciones productivas y artesanales.

Posicionamiento en la mente del consumidor, estrategia publicitaria no intensiva pero sí muy participativa, en donde el producto es la identidad cultural en todas expresiones, y los consumidores son los ciudadanos que tienen que empoderarse de la riqueza tangible e intangible de la parroquia.

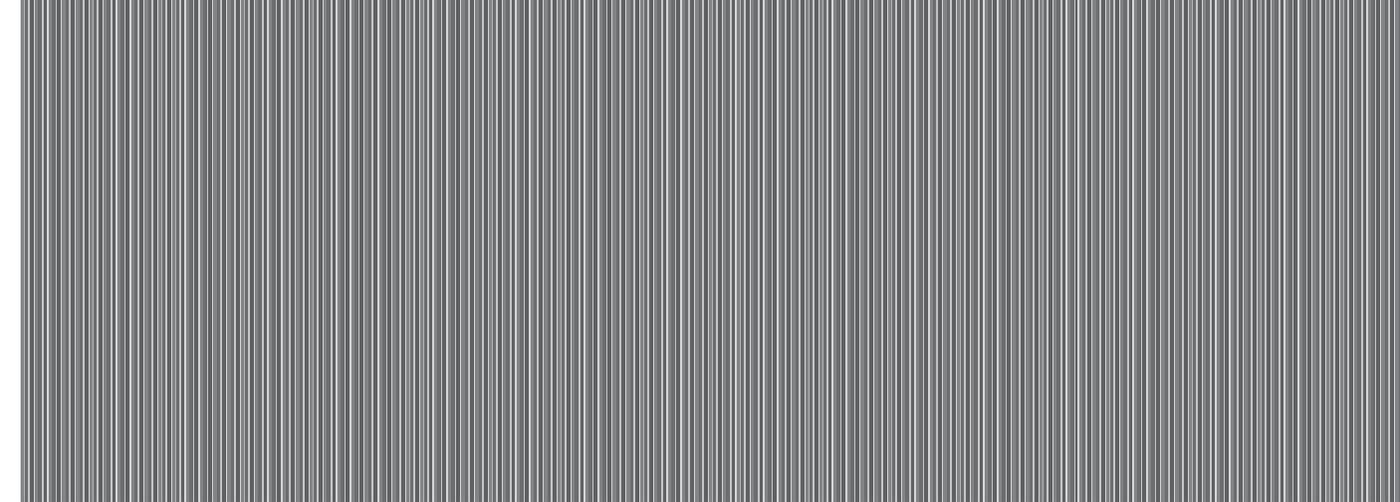
Apoyo de socios estratégicos que vigilen el desarrollo sustentable del territorio mediante un control y mapeo de los focos de crecimiento social y control ambiental.

#### 5. Bibliografía

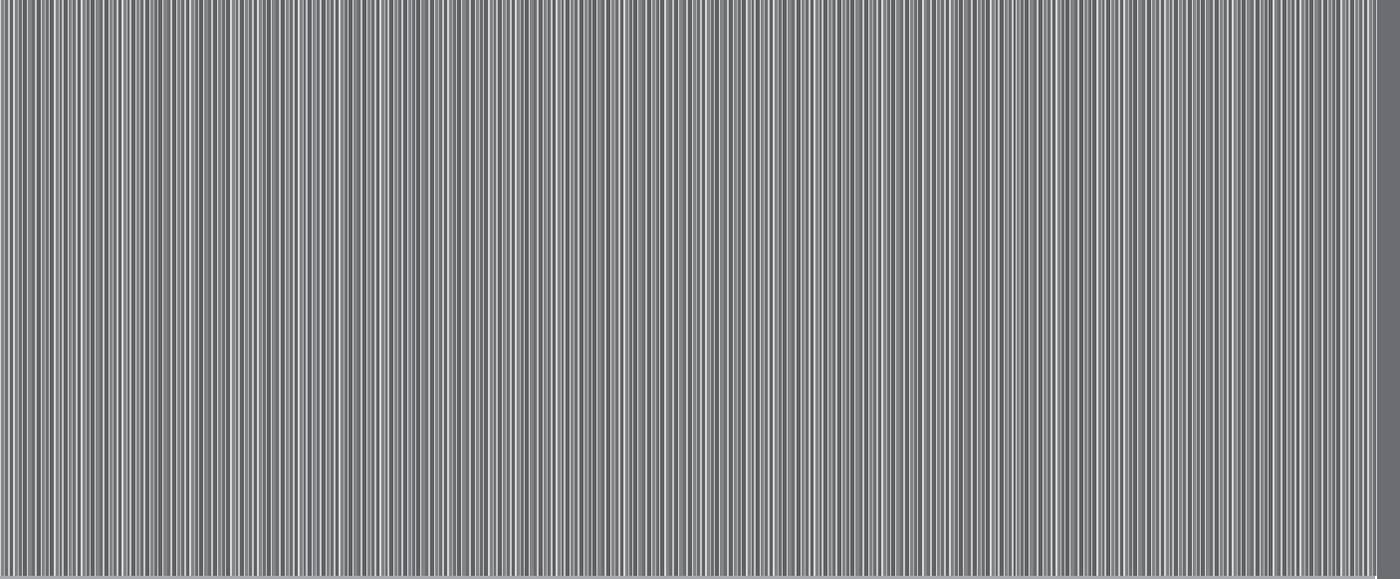
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Cepal.
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: Pearson.
- Borja Cáceres, C. B. (2016). *Análisis prospectivo para la toma de decisiones, aplicado a los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de las parroquias rurales del DMQ. Caso: parroquia San Antonio de Pichincha*. 182 hojas. Quito: EPN.
- Castillo, J. L. (2012). “Generación de escenarios prospectivos que sustenten la planificación de la seguridad del Estado hasta el año 2025”. Tesis de posgrado. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Cepal-Ilpes (2010). "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público". Recuperado de <http://goo.gl/DqjoWA>
- Colomer, J. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [Cootad] (2012). Quito.
- Ducatel, G. (2002). *The role of Foresight in the selection or Research Policy Priorities*.
- Gauna, D. (2014). *Análisis estructural-Aplicación del método Micmac*. Buenos Aires.
- Godet. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. España.
- \_\_\_\_\_ (2012). *To predict or build the Future? The Futuriste*. Maryland.
- Godet, M., & Arcade, J. (2004). *Análisis estructural con el método Micmac y estrategia de actores con el método Mactor*. Buenos Aires.
- Godet, M., & Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Unesco.
- Hofacker, A. (2008). *Rapid lean construction-quality rating model*. Manchester: s/e.
- Lindblom, C. (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mattos, C. (2011). *De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana*.
- Medina, J., S. Becerra y P. Castaño (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Mojica, F. J. (2008). *Forecasting y Prospectiva dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro*. Bogotá.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia San Antonio de Pichincha 2012-2025 [PDOT-SAP] (2012). Censo INEC 2010.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia San Antonio de Pichincha*. Quito.
- Popper, R. (2008). *Metodología de la Prospectiva*.
- Sampieri, R. (2006). *Metodología de la Investigación*, 4.ª ed. México, D.F.: MacGraw-Hill.
- Scartascini, C. (2011). *El juego político en América latina*. Colombia: BID.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
- Tello, C. (2007). *Planeación Estratégica*. Colombia.
- Uranga, W. (2007). *Prospectiva estratégica desde la comunicación*.
- Vélez, I. (2003). *Decisiones empresariales bajo riesgo e incertidumbre*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.





Tema central



# Jaque al Estado: intersecciones entre violencia, seguridad y mercado

Carla Morena Álvarez Velasco

Doctora (c) en Estudios Políticos y magíster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales por Flacso-Ecuador.  
Docente-investigadora del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Correo electrónico: [carla.alvarez@iaen.edu.ec](mailto:carla.alvarez@iaen.edu.ec)

El creciente número de actores que intervienen en la provisión de servicios de seguridad, sus intereses, los instrumentos que utilizan para proveer estos servicios, así como una población que accede a diferenciados niveles de protección, que presiona por lograr mejores condiciones, pero que, paradójicamente, es capaz de absorber crecientes niveles de violencia en su cotidianidad, nos muestra un concurrido campo de acción, donde el Estado podría ser un actor más y, en ciertas circunstancias, un débil árbitro que pone las reglas del juego. Sobre la base de estas reflexiones, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) hizo una invitación a presentar artículos para el tema central de la revista *Estado & comunes*, con el propósito de debatir a profundidad la discusión planteada.

Los artículos que se incorporaron en este volumen abordaron desde distintas perspectivas, ópticas y geografías la discusión propuesta y la desafiaron aún más. La selección de textos, resultado del proceso de revisión de pares, nos permitió contar con los aportes de Adrián López, Pilar Fiuza, Daniel Pontón y Diana Velalcázar, quienes —mediante casos concretos y también reflexiones teóricas— revelan los múltiples obstáculos o dificultades que enfrenta el Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos en el ámbito interno y la suya propia a escala internacional.

El presente tema central agrupa los artículos en dos secciones, cada una de ellas imbricadas a la dimensión interna y a la dimensión externa de la seguridad. La primera sección contiene dos artículos, en los cuales el lector podrá encontrar reflexiones relacionadas con el Estado y sus dilemas internos de seguridad. Uno de estos artículos hace una lectura que coloca en el centro del análisis al Estado —López— y asume que este es el principal garante de la seguridad de sus ciudadanos. Sobre esta lógica, el autor desde distintas perspectivas ha aportado a la visibilización de la fragmentación del Estado, a romper con la visión de unidad, que había sido supuesta por el mundo académico. La propuesta de López narra

el enfrentamiento entre la función Ejecutiva y la función Judicial ecuatoriana al momento de judicializar el atentado que, debido a su trabajo investigativo, en 1955 sufrió el periodista Alejandro Carrión. Este texto pone de manifiesto la vulnerabilidad de los derechos básicos de los periodistas —y de los ciudadanos en general— frente al abuso de la fuerza a nombre del Estado, así como las dificultades de la justicia para ejercer su rol de manera independiente. Los vínculos entre violencia estatal, seguridad y democracia son claros en este trabajo.

El segundo artículo, de Pilar Fiuza, continúa con una reflexión hacia el interior del Estado, sin embargo, cambia un poco su eje de reflexión y lo coloca en la sociedad civil y la academia, planteando que estos actores utilizaron distintos repertorios de acción que contribuyeron durante la primera década de los años 2000 a definir y comprender el paradigma de la seguridad democrática, el cual posteriormente se posicionó dentro del discurso oficial del Estado argentino. De este modo, la autora contribuye a desmitificar la profundamente arraigada lógica estadocentrista que ha dominado los estudios de la seguridad y logra resaltar la importancia de la sociedad civil, como un conjunto de actores diversos que involucra a expertos, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, entre otros, que han influido en el cambio de paradigma de la seguridad en Argentina, con un sentido democrático y participativo.

El segundo grupo de reflexiones, articuladas en torno a la dimensión externa de la seguridad, está conformado por dos autores. El primero, Daniel Pontón, propone abordar el estudio de las cuestiones criminales como un asunto fundamental en la agenda de seguridad internacional de los Estados y no como una excepción. Desde su lectura, a la que él mismo denomina “agnóstica” —porque pretende marcar una fuerte distancia con las valoraciones morales respecto a la economía criminal— plantea que no se trata de juzgar de manera subjetiva los límites del bien y el mal, sino de asumir de forma objetiva la existencia de la criminalidad, de su lógica económica y de sus sorprendentes paralelismos con el mundo legal. Esta perspectiva permite cuestionar las limitaciones a las que se enfrenta el estudio de la economía criminal, lo cual, si bien por un lado muestra las debilidades del Estado para manejarla adecuadamente, por otro, genera una comprensión estratégica de cómo el sistema legal paradójicamente reproduce y repudia una problemática transnacional que, sin embargo, es suficientemente flexible para adaptarse y crecer casi en cualquier situación.

Finalmente, el tema central cierra su selección de artículos con la propuesta de Diana Velalcázar, respecto al régimen nuclear latinoamericano. La autora hace un recuento histórico de lo ocurrido tras la Crisis de los Misiles en 1962 en la región latinoamericana y caribeña. Sostiene que el subcontinente vivió un proceso integrador impulsado por el temor que representó la instalación de los misiles soviéticos en Cuba. Como consecuencia, se creó el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Opanal), el cual marcó un hito en el proceso de desarme nuclear mundial, convirtiendo a América Latina en la primera región libre de armas nucleares. Con una mirada crítica, la autora cuestiona la actual gestión del Opanal y sugiere que se ha quedado rezagada

como institución promotora de la paz y el desarme; adicionalmente, propone que la paradoja latinoamericana consiste en ser una región que, por un lado, se declara como una zona de paz y que es pionera en generar iniciativas de este tipo y, por otro, constituye el continente más violento del mundo (medido en número de homicidios), superando los niveles de conflictividad de la empobrecida África y del desangrado Oriente Medio.

Este tema central reúne diversos aportes que de distintas maneras convergen en señalar tanto la debilidad como los retos que enfrenta el Estado en el cumplimiento de su papel como garante de la seguridad de sus ciudadanos y la suya propia. Estos aportes fortalecen la idea de que la mayoría de los actores del sistema internacional deben estar alerta de las amenazas relacionadas con la protección de la soberanía y disuasión de las distintas amenazas externas, tradicionales y nuevas y al mismo tiempo deben ocuparse de monopolizar de manera legítima el uso de la violencia, de lograr un ordenamiento social y de generar condiciones de gobernabilidad. Definitivamente, estas reflexiones hacen importantes aportes y, al mismo tiempo, abren el camino para estudiar cómo la debilidad del Estado y sus fortalezas tienen impactos sobre la democracia, sobre la violencia, la seguridad y asimismo sobre el mercado.



# El encuentro entre el Judicial y el Ejecutivo en ocasión del atentado contra Alejandro Carrión Aguirre en 1955

*The encounter between the Judiciary and the Executive on the occasion of the attack against Alejandro Carrión Aguirre in 1955*

Adrián Raúl López Andrade

Doctor (c) en Historia Latinoamericana,  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.  
Docente-investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Correo electrónico: [adrian.lopez@iaen.edu.ec](mailto:adrian.lopez@iaen.edu.ec)

*Recibido: 5-abril-2016. Aprobado: 30-junio-2016.*

## Resumen

La judicialización del atentado que sufrió el periodista Alejandro Carrión Aguirre en abril de 1955 en Ecuador, durante la tercera presidencia velasquista, ofrece posibilidades de pensar históricamente las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial y sus repercusiones sobre la democracia, el Estado y el acceso a la seguridad por medio de la administración de justicia. El caso escaló hasta merecer sendas intervenciones del presidente de la República y del presidente de la Corte Suprema de Justicia. La reafirmación de la independencia del poder Judicial, en el marco de la división de poderes, estuvo en juego. El Judicial ha sido relegado a un papel secundario en los estudios sobre la democracia, mismos que han privilegiado al Ejecutivo y Legislativo. A partir de un estudio empírico, con base en una investigación archivística, se narra y analiza, en tres momentos, los hechos acaecidos, reafirmando el lugar del Judicial en el entramado del poder y en el sostenimiento democrático-constitucional del Estado de derecho.

**Palabras clave:** Poder Judicial, Corte Suprema, Ecuador, Estado, democracia.

## Abstract

The prosecution of the attack suffered by journalist Alejandro Carrión Aguirre in April 1955 in Ecuador, during the third presidency of Jose María Velasco Ibarra, offers possibilities for thinking historically about the relationship between the Executive and the Judiciary, and its impact on democracy, the State, and access to security by means of

the administration of justice. The case escalated to merit the intervention of both the President of the Republic and the President of the Supreme Court. The reaffirmation of the independence of the Judiciary, in the framework of the separation of powers, was at stake. The Judiciary has been relegated to a secondary role in studies of democracy, which have privileged the Executive and Legislative branches. Based on archival research, this study empirically describes and analyzes the events surrounding the attack, reaffirming the place of the Judiciary in the framework of State power and in the maintenance of constitutional-democratic rule of law.

**Keywords:** Judiciary, Supreme Court, Ecuador, State, Democracy.

## 1. Introducción

A mediados de los años cincuenta, la tercera presidencia velasquista (1952-1956) estuvo marcada por difíciles relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Judicial. Casos de relevancia política para el régimen se ventilaron en el sistema de justicia. Entre los principales estuvo el juicio penal y de imprenta<sup>1</sup> en contra del exdirector y el director del diario *La Tierra*; y, relacionado con este, el juicio contra el dirigente socialista Manuel Agustín Aguirre por supuestas injurias al presidente José María Velasco Ibarra.<sup>2</sup> Además, se cuentan procesos judiciales contra periodistas como Rafael Borja y Oswaldo Paz y Miño, de *El Universo*, por hechos vinculados con la investigación del juicio penal que se siguió por el atentado que el periodista Alejandro Carrión Aguirre sufrió en abril de 1955. En el presente artículo me enfoco en este último caso para pensar históricamente las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial, por haberse dado en el momento más álgido de las tensiones entre sus dos máximas autoridades, por el posicionamiento de los ministros jueces de la Corte Suprema de Justicia en defensa de su autonomía y por la relevancia que adquirió mediante un proceso de escalamiento que lo transformó de uno entre varios casos de abuso de autoridad en uno de connotación nacional.

El artículo lo divido en tres apartados. En el primero introduzco brevemente una discusión teórica que versa sobre la división de poderes, la independencia judicial y el acceso a la seguridad en un Estado de derecho. Seguidamente, en la segunda parte abordo la judicialización del caso de Carrión en el que se puso en debate la misma independencia y división de poderes. Para ello reconstruyo los

1 Un juicio de imprenta era una figura para sancionar, más allá del delito de injuria y calumnia, a un medio impreso que hubiese abusado de la libertad de imprenta habiendo incurrido en “faltas de imprenta”, como ofender la decencia o pudor público o faltar al respeto a la vida privada. Seguía un procedimiento especial (Larrea y Alvarado, 1919).

2 César Florencia González ejercía como director de *La Tierra*, habiendo tomado la posta a Nelson T. León. Este juicio se trató en primera instancia en el Juzgado Primero del Crimen de Pichincha. (*El Comercio*, 12 de mayo de 1955: 3). Por su parte, Manuel Agustín Aguirre (1903-1992) fue secretario general del Partido Socialista del Ecuador en varias ocasiones, fundador y primer secretario general del Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano y el primer decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador, donde también llegó a ser rector en 1969 (Granda Aguilar, 2008).

hechos acaecidos en torno al antedicho atentado<sup>3</sup> en el que cobró relevancia la inscripción del proceso en la justicia penal ecuatoriana y la identificación, por parte de Carrión, de dos de los agresores como miembros de la Guardia Civil (p. ej, la Policía Nacional). Tras ello, analizo el modo en que el caso escaló vertiginosamente hasta llegar a ser materia de conflicto entre los máximos representantes del Ejecutivo, José María Velasco Ibarra, y el del Judicial, Camilo Gallegos Toledo, presidente de la Corte Suprema de Justicia. Luego, discuto las adhesiones que las partes recibieron desde distintos sectores sociales, con relación a cómo se percibió el conflicto y cómo tomaron partido. Por último, en el tercer apartado, incluyo conclusiones.<sup>4</sup>

## 2. División de poderes e independencia judicial: la seguridad mediante la administración de justicia

El agotamiento de los modelos políticos que caracterizaron al Antiguo Régimen dio pie a que en el último cuarto del siglo XVIII el establecimiento de regímenes constitucionales fije considerable atención en la división de poderes. Tras la revolución de las trece colonias británicas en América del Norte y en medio de los debates que siguieron al reconocimiento de su independencia por parte de Gran Bretaña en 1783, Alexander Hamilton, en *El Federalista*, número 78, ofreció un importante análisis sobre el papel que se avizoraba para el Judicial dentro de la arquitectura institucional que se proponía para la que se convertiría en 1789 en la Constitución de los Estados Unidos. Dando muestras del sistema de pesos y contrapesos entre poderes del Estado, Hamilton anotó que:

La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa, como, por ejemplo, la de no dictar decretos que impongan penas e incapacidades sin previo juicio, leyes *ex post facto* y otras semejantes. Las limitaciones de esta índole solo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Sin esto, todas las reservas que se hagan con respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta.

3 Maiguashca (2011). "Historians in Spanish South America: Cross-references between Centre and Periphery". En Macintyre, Stuart, Juan Maiguashca y Attila Pók, ed., *Oxford History of Historical Writing. vol. 4: 1800-1945*. La discusión sobre tres debates fundacionales en la historiografía latinoamericana (Bello-Lastarria, Mitre-Vélez Sarsfield y Mitre-López) me sirvió de sustento.

4 Se recurrió a documentos oficiales, normativos y hemerográficos. En el primer caso, se alude a oficios, memorandos y telegramas, que se encuentran anexos al Informe a la Nación del Presidente de la Corte Suprema (Gallegos Toledo, 1955), o que fueron hallados en la Biblioteca de la Corte Nacional de Justicia o como reproducciones en la prensa. En el segundo, se hace referencia a la indagación, a escala constitucional y legal, sobre cuerpos normativos vigentes en la época. En cuanto a lo tercero, se recurrió a dos diarios, *El Comercio* y *El Telégrafo*, el uno quiteño y el otro guayaquileño, acotando el análisis a mayo y junio de 1955. Las fuentes hemerográficas fueron localizadas en la Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio.

En perspectiva, es necesario notar que las propuestas debatidas se hacían en referencia frente a la monarquía como sistema de gobierno, por lo que Hamilton, junto con James Madison y John Jay (1957), dedicó notoria atención al modo de prevenir el despotismo, sea que proviniese desde quien se hiciera de la Presidencia o desde mayorías coyunturales en el Congreso que sentirían la tentación de incurrir en “usurpaciones legislativas”. Las consideraciones anotadas tuvieron gran influencia sobre el constitucionalismo hispanoamericano ya en el siglo XIX, junto con otras vertientes provenientes del espacio continental europeo (Trujillo, 2013; Marchena, 2014).<sup>5</sup>

El papel asignado al poder Judicial, como guardián de la voluntad general expresada en la Constitución frente a potenciales excesos de los otros dos poderes, se puede dar únicamente garantizando su independencia.<sup>6</sup> En línea con ello, en los años cincuenta, una de las figuras más reconocidas del pensamiento constitucional, Karl Loewenstein, planteó la oposición entre regímenes autoritarios y regímenes constitucionales.<sup>7</sup> Lo que los diferenciaba era, por sobre de todo, la división de poderes.<sup>8</sup> Sin embargo, Loewenstein (1957: 85) admitía la existencia de formas híbridas o intermedias, que se suscitaban particularmente en momentos de transición, y que “este tipo de híbrido aparece en nuestros días con gran frecuencia porque los regímenes autocráticos tienen la costumbre de encubrirse adoptando técnicas y procedimientos tomados del constitucionalismo”.<sup>9</sup> En esta medida, el estudio empírico de los casos se hacía fundamental para poder entender las dinámicas propias de un sistema en concreto, sin previamente saltar a conclusiones normativas sobre su clasificación en uno de los dos extremos del espectro.

El papel del Judicial, en ello, es trascendental, en la medida en que este viene a ser el resguardo de control ante los excesos de los otros poderes y, además, el aparato encargado de administrar justicia para velar por la vigencia de los derechos ciudadanos. En palabras de Eduardo Oteiza:

[...]está en la esencia de la justicia limitar el poder. En un país autocrático los jueces independientes serán la excepción. En la medida que el poder político no tolere esta pauta de comportamiento nos acercaremos a un régimen autocrático y nos alejaremos del modelo democrático. Una de las claves para evaluar en qué grado el ejercicio del

5 Hago referencia específicamente a las experiencias constitucionales de Francia tras la revolución de 1789, así como a la Constitución española de Cádiz de 1812.

6 Por ello, para el caso de los Estados Unidos, el artículo tercero, sección primera, plasmó el ejercicio vitalicio del cargo de los jueces “mientras observen buena conducta”, además de asignarles remuneraciones que bajo ningún concepto podían ser disminuidas (Thomas y Eig, 2014: 14-15).

7 Loewenstein entendía por estos últimos a aquellos basados “[...] en el principio de distribución de poderes, que requiere que distintos órganos independientes participen en la formación de la voluntad estatal”.

8 José Sánchez-Parga (1998: 18-26) ofrece elementos importantes sobre la separación y división de poderes. Más allá de la simple separación de poderes, importa su división en el sentido de apegarse a funciones determinadas y no extralimitarse en ellas, observando pesos y contrapesos.

9 La obra de Loewenstein resulta ser un precedente para trabajos que, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, cuestionaron la contraposición inicial y simple entre autoritarismo y democracia, como los de Alfred Stepan (1986), José Antonio Cheibub, Jennifer Gandhi y James Raymond Vreeland (2010), Thomas Carothers (2002) y Steven Levitsky y Lucan A. Way (2002).

poder responde a los principios de la [Constitución] de base democrática consiste en observar detenidamente la interrelación entre el poder Judicial y el resto de los poderes políticos” (1994: 3).

Con ello, considerando su carácter contramayoritario y no obstante el elitismo que lo caracteriza, el poder Judicial es esencial en el desarrollo democrático.<sup>10</sup>

El imperio de la ley en un Estado es una de las condiciones necesarias para poder hablar de un sistema democrático en todo su sentido (Linz y Stepan, 1996).<sup>11</sup> Parte de ello es la aceptación de los diferentes actores a someterse a las reglas democráticas, resaltando de manera notable la división de poderes y el respeto y acatamiento de las decisiones judiciales. Esta construcción pasa necesariamente por un proceso de legitimación social de la administración de justicia, asegurando una dimensión básica de seguridad.

Un análisis histórico y empírico, que gira el foco de atención hacia el Judicial y sus relaciones con los otros poderes, aporta elementos significativos para la comprensión de la Justicia como un actor relevante en el escenario político. Con esta finalidad, tomo como premisa el sugerente señalamiento de Oteiza (1994: 3), según quien “es imprescindible destacar por qué el poder Judicial debe ser independiente y al mismo tiempo investigar en qué magnitud, en una situación definida, no se cumplió esa premisa”. En otras palabras, se trata de tomar a la independencia judicial, más que como un hecho dado, como un proceso político y social en construcción.

En este sentido, la definición dada por Matías Iaryczower, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002: 700) resulta sumamente pertinente; entienden a la independencia judicial como “el grado en que los jueces pueden reflejar sus preferencias en sus decisiones sin enfrentar medidas de retaliación de parte del congreso o el presidente”.<sup>12</sup> Esta independencia aumentaría cuando el Ejecutivo y la mayoría legislativa corresponden a fuerzas políticas distintas y disminuiría en los casos contrarios: “[...]las cortes tenderían a estar más subyugadas al poder político en la presencia de gobiernos unificados, como sistemas parlamentarios fuertes, y a ser más agresivas en la presencia de gobiernos divididos, como el caso de los sistemas presidenciales en los Estados Unidos o Argentina” (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002: 2). Ello, no obstante, aplicaría a sistemas políticos con

10 Alexander Bickel (1986) desarrolló la idea de lo que denominó “carácter contramayoritario” del poder Judicial. Se refería, en particular, al control constitucional realizado por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el sentido de que una minoría de jueces, no elegidos mediante votación popular, podía rever y descartar decisiones de mayorías legislativas elegidas por voto popular. El elitismo judicial, por su parte, se refiere a lo que Roberto Gargarella (2011: 67) explica como la postura según la cual “solo la reflexión de algunos individuos especialmente virtuosos o ilustrados podía garantizar las buenas decisiones buscadas”. Es decir que, mientras los requisitos de acceso a los cargos en las otras funciones suelen ser menos rigurosos (p. ej., los requisitos para ser presidente de la República o para ser asambleísta) que para ser juez de la Corte Suprema.

11 Además de esta, los autores consideran necesario también que exista un Estado y que se haya dado una transición democrática con elecciones libres y competitivas (Linz y Stepan, 1996: 29). La conjunción de estas tres condiciones califica a un Estado como una democracia consolidada.

12 Esta definición ha servido de base para una serie de estudios sobre las prácticas y actuación de altas cortes en periodos recientes (Grijalva, 2010; Basabe, 2011).

democracias efectivas en los que haya división de poderes bajo el imperio de la ley. Pero en el caso de sistemas híbridos, la situación se complejiza aún más. En un presidencialismo exacerbado, aun cuando haya sido resultado de un proceso democrático, pese a haber un gobierno dividido y más aún en gobierno unificado, la independencia de los jueces se ve mermada todavía más, puesto que la sostenibilidad de los jueces en sus cargos y la asignación de sus rentas no tiene rigidez normativa, sino que dependen de sobremanera del jefe del Ejecutivo.

Siguiendo esta línea, en este artículo abono a la discusión desde una entrada metodológica y temporal distinta. En gran medida, los estudios sobre la transición e institucionalización de la democracia en Ecuador se han concentrado en el período posterior a la coyuntura 1978/9, y lo han hecho enfocándose en el Ejecutivo y el Legislativo y hacia las relaciones entre ambos.<sup>13</sup> Esto no ha sido algo exclusivo de la literatura especializada local<sup>14</sup> y ha estado vinculado con la enorme atención que recibió, en general, el período caracterizado por la tercera ola de democratización (Huntington, 1998; Montero, 1998). Sin embargo, se ha dejado de lado a las anteriores olas y contra olas (Doorenspleet, 2000).<sup>15</sup> Asimismo, se ha oscurecido el papel del poder Judicial en las transiciones y el sostenimiento democrático-constitucional. Desprendo de allí la importancia de trabajar empíricamente desde el poder Judicial sobre el período comprendido entre 1948 y 1961, en el que, luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1946, se dieron cuatro sucesiones constitucionales ininterrumpidas, tres presidentes culminaron su período y distintas tendencias alternaron en el poder mediante elecciones, sin perjuicio de lo cual la consolidación de un Estado de derecho quedó en entredicho (Ayala Mora, 2014).<sup>16</sup> Así, la independencia judicial, lejos de ser fijada normativamente, se construye en la práctica y a lo largo de los años en contextos determinados, por lo que se hace necesario examinar el modo en que esta se

13 Me refiero, entre otras, a las valiosas investigaciones de César Montúfar (2000), Simón Pachano (1998; 2003), Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland (1998), José Sánchez-Parga (1997), Andrés Mejía Acosta (2002) y Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (2001). Hay otra serie de estudios con una visión de más larga duración, en particular sobre los rasgos de la cultura política y el populismo, en los que tampoco se ha prestado gran atención al Judicial, como los de Carlos de la Torre (1989; 1998) y Felipe Burbano de Lara (1998). Además, se debe considerar el trabajo de Pablo Andrade (2005), en el que aporta una importante crítica a los estudios liberales de la democracia y sus limitaciones.

14 Véase los trabajos de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986), Matthew Shugart y John Carey (1992), Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (1994), Guillermo O'Donnell (1994) y Andreas Schedler (2002).

15 Doorenspleet ligeramente ajusta los criterios utilizados por Huntington y encuentra la siguiente periodización, que coincide enormemente con la de Huntington: “[...]hay una primera larga ola de democratización (1810-1922), una primera contra ola (1923-1940), una segunda ola de democratización (1944-1957), una segunda contra ola (1957-1973), y una tercera ola de democratización (desde 1973)” (2000: 392). La traducción es mía. Respecto de algunos inconvenientes en la periodización de Huntington, véase la crítica de Philippe Schmitter (1993).

16 Este autor lo denomina como “etapa de estabilidad”. En 1948 fue elegido Galo Plaza Lasso, en una alianza de liberales independientes con grupos de centro y de derecha; en 1952 asumió la presidencia José María Velasco Ibarra con una plataforma integrada por fuerzas velasquistas, conservadores disidentes y con apoyo de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y la Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE); en 1956 lo hizo el socialcristiano Camilo Ponce Enríquez; en 1960 volvió al poder José María Velasco, quien vería interrumpido su mandato en noviembre de 1961 (Ayala Mora, 1989).

sostiene y se entiende, en este caso, durante la vigencia de un aparente régimen constitucional en un período caracterizado como democrático.

### 3. Judicialización, escalamiento y despliegue social

Durante la tercera presidencia de José María Velasco Ibarra,<sup>17</sup> la noche del viernes 15 de abril de 1955, Alejandro Carrión Aguirre, periodista recordado públicamente bajo el pseudónimo de “Juan sin Cielo”, al momento columnista de *El Universo* y vicepresidente de la Unión Nacional de Periodistas (UNP),<sup>18</sup> fue víctima de agresiones por parte de cuatro sujetos no identificados, quienes llegaron hasta su domicilio, en la ciudad de Quito. Uno de ellos, portando “una especie de auto de allanamiento”, le informó que debía acompañarlo a la Comisaría Primera.<sup>19</sup> No dejaron que ningún familiar vaya con él. Lo llevaron en la parte trasera de una camioneta a una zona despoblada al norte de la urbe.<sup>20</sup> Regresó a su casa tiempo después, con considerables lesiones, “completamente mojado y manando sangre por la nariz, boca y cabeza”.<sup>21</sup>

El hecho fue denunciado de forma pública. Rápidamente adquirió relevancia en la prensa nacional, pues se trataba de un periodista conocido, quien además fue tomado como símbolo para una defensa gremial contra el gobierno velasquista. Se presentó la denuncia correspondiente ante la justicia y la causa recayó sobre el juez Quinto del Crimen de Pichincha, Homero Noboa, un juez de primera instancia dentro del sistema penal de justicia.

A los pocos días Carrión logró identificar a dos de sus agresores, con ayuda de ciudadanos particulares.<sup>22</sup> Solicitó al juez sindicarse a Ángel Modesto Gómez Olmedo y Segundo Alejandro Noboa Landines,<sup>23</sup> indicando que “desde el primer momento dudé en la función o actividad que debía realizar la Policía [...] por el interés manifiesto por el señor Subsecretario de Gobierno y Policía al tratar de

17 Velasco Ibarra fue presidente cinco veces (1934–1935, 1944–1947, 1952–1956, 1960–1961, y 1968–1972). Solo una vez terminó el período constitucional, precisamente entre 1952 y 1956. Véase: Carlos de la Torre Espinosa (1997), Pablo Cuví (2007), Rafael Quintero (1991) y Agustín Cueva (1991).

18 Carrión (1915-1992) fue un reconocido periodista, novelista y poeta. Escribió para diarios nacionales e internacionales (*El Tiempo, La Tierra, La Razón, El Universo, Diario de las Américas y El Comercio*). En 1981 recibió el Premio Nacional Eugenio Espejo. Sus posturas contestatarias al poder oficial lo enfrentaron con distintos gobiernos (Mora Witt, 2007).

19 *El Comercio* (1955). 11 mayo 1955: 2.

20 *El Comercio* (1955). 10 mayo 1955: 1.

21 *El Comercio* (1955). 11 mayo 1955: 2; 13 mayo 1955: 3.

22 *El Comercio* (1955), 10 mayo 1955: 16; 13 mayo 1955: 18. Había una recompensa de S/. 10 000.

23 Gómez Olmedo, de 28 años, era policía del regimiento Quito n.º 1. Con su conviviente, vivía en la ciudad junto con sus tres hijos. Noboa Landines, de 37, era policía de la compañía acantonada en Loja, y era padre de varios hijos. Las reseñas periodísticas de la época hablan de que vivían en condiciones de pobreza. Se dijo que “en el único cuarto que habita Gómez, pudimos advertir la presencia de tres criaturas menores de edad, posiblemente hijos de Gómez, dos mujercitas y un varón, y dos camas unidas por sus cabeceras y pegadas a la pared que da frente a la pequeña puerta de entrada. Se trata de una habitación sumamente pobre y miserable”. *El Comercio* (1955). 11 mayo 1955: 2.

imponer que sea un Juez Instructor dependiente de su Ministerio el que avoque conocimiento en esta causa”.<sup>24</sup>

La alusión se refería a la existencia, en ese entonces, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, de un sistema penal paralelo hecho para resguardar el fuero policial, mediante leyes especiales.<sup>25</sup> Más allá de la división de jurisdicciones en sí, lo notorio resulta ser la acusación de intromisión del Ejecutivo en algo que, mediando un conflicto de competencias, podía ser resuelto por el mismo sistema de justicia ecuatoriano.

Con el proceso en curso, aunque con trabas constantes, el 10 de mayo, el comandante general de la Guardia Civil, Cristóbal Saá Sevilla, reaccionó ante un extenso artículo publicado el día anterior en *El Comercio*. En una carta dirigida al director del rotativo, señaló que “con verdadera sorpresa he leído en el Diario de su Dirección, las declaraciones de Alejandro Carrión (Juan Sin Cielo), en las que de una manera infame pretende, con fines claramente políticos, implicar a elementos de la Policía Nacional en el atropello del que denunció haber sido víctima hacen [sic.] varios días”.<sup>26</sup> Dijo que se trata de una “patraña” y una “tramoya política” urdida para desprestigiar a la institución a su cargo. El comandante general indicó que en la fecha del supuesto atentado, los referidos policías ni siquiera estuvieron en Quito; como prueba, reprodujo un telegrama:

TELECOMUNICACIONES DEL ECUADOR. De Riobamba.- Día 10 Hora 14 Urgente. Comangral PP. CC. Quito. 223/SD. Ref. suyo 536/CG, fecha hoy. Permitiéndome informarle que Policiviles Segundo Alejandro Noboa y Modesto Gómez, hallábanse esta ciudad cumpliendo comisión desde día jueves 14 Abril hasta 18 mismo mes de pte. año. Particular di a conocer usted, oficios 72 y 75/SD, fecha 14 y 18 ppdo. mes Abril. Por lo expuesto es completamente absurda, malévola imputación se pretende hacer víctimas a mencionados Policiviles, hallábanse cumpliendo funciones específicas su cargo. Ofreciéndole toda nuestra leal colaboración, fin desvirtuar infames calumnias. Atto.- f) Primer Cmdte. Segundo distrito PP. CC.

Dos días después apareció en la prensa nacional una carta abierta de Carrión al ministro de Gobierno, Pedro Concha Enríquez,<sup>27</sup> cuestionando la veracidad de lo reportado en el telegrama. Carrión se cuidó de acusar a la institución policial en su conjunto: “Yo no acuso a la Guardia Civil, acuso a Landines y a Gómez y quiero saber quiénes les pagaron para que me asalten, eso es todo”. Agregó que, de no ser por las pistas que él y su defensa han provisto, el caso no habría avanzado

24 *El Comercio* (1955). 10 mayo 1955: 1. El Código de Procedimiento Penal vigente en la época mandaba, en su artículo 450, que “los agentes de Policía están en obligación estricta de conducir ante las autoridades competentes a los contraventores que fueren encontrados por ellos en la perpetración, o inmediatamente después de la perpetración de una contravención, o cuando lo solicitare en los mismos casos la parte agraviada, para el juzgamiento o castigo del delincuente”. R.O. 875, 21 de julio de 1955.

25 La unidad jurisdiccional solo se daría en el siglo XXI, tras la entrada en vigor de la Constitución de 2008, y de un nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, en 2009. La Constitución de 1998 habló del traslado de los jueces de la justicia militar y policial hacia la Función Judicial, pero esto no se cumplió.

26 *El Comercio* (1955). 11 mayo 1955: 1.

27 Quien además era primo de Velasco Ibarra. *El Comercio* (1955). 12 mayo 1955: 3. *El Telégrafo* (2013). “La Revolución de Esmeraldas”, 14 noviembre 2013.

luego de tantos días.<sup>28</sup> Carrión acusó “una intervención indebida en algo estrictamente judicial”, por lo que entonó una amenaza: “Si ustedes siguen trabando este juicio en la forma hecha hasta hoy, mi abogado y yo vamos a dirigirnos al Presidente de la Excma. Corte Suprema, poniendo en sus manos la marcha de la investigación y retirándonos de ella hasta el Congreso, para pedir a la representación del pueblo garantías para los testigos, para los abogados, para los jueces y no solamente para los probables autores”.<sup>29</sup> En el caso de no conseguir estas garantías, y esto es importante, perfiló en plano abierto una confrontación del Ejecutivo en su conjunto con las otras funciones del Estado. “Vamos a suspender nuestra intervención hasta que este régimen concluya, para luego, cuando PUEDA HABER GARANTÍAS SUFICIENTES, bajo un régimen de justicia, respetuoso del poder Judicial, respetuoso de los derechos de los ciudadanos, hacer reabrir la causa y conseguir justicia”, añadió.<sup>30</sup> De este modo, se iba haciendo más patente una intromisión deliberada con acciones positivas y negativas, es decir, de hacer y de dejar de hacer, por parte de la Policía Nacional a órdenes del Ministerio de Gobierno, lo que entorpecía el proceso judicial.

A la mañana siguiente, Concha Enríquez rechazó la “tergiversación de hechos y declaraciones, tendientes a *coartar la independencia* de la Función Pública Ejecutiva, denigrando las actitudes y la posición respetable de la Administración de la República”.<sup>31</sup> Aprovechó para insistir en un ataque contra la institución policial en su conjunto, por las “insidiosas declaraciones del licenciado [Carrión] en contra de la respetable y digna Institución de la Policía Nacional, de la cual me honro de ser su dirigente administrativo, y cuyo honor haré respetar contra quien quiera”.<sup>32</sup> Sin mención alguna a la situación de los dos policías implicados,<sup>33</sup> reclamó por lo que veía como una amenaza contra la independencia del Ejecutivo, lo que aporta, por una parte, a entender la independencia judicial como contingente a la independencia de los otros poderes y, por otra parte, a profundizar sobre los modos en que la seguridad dentro de un Estado de derecho pende del ejercicio del poder limitado en la praxis, o como José Sánchez-Parga (1998: 28) sostiene, “la fórmula del poder sometido a la ley o la limitación del gobierno por el derecho”.

28 Inclusive el director general de Seguridad, Luis de Nicolais, suministró una fotografía falsa de Noboa Landines al Fiscal del caso. Ante el reclamo, el director Nicolais respondió que “en algunas ocasiones podía pasar estas irregularidades”. *El Comercio* (1955). 12 mayo 1955: 3; 14 mayo 1955: 5. Carrión también recriminó que se haya dictado la detención y enjuiciamiento de los periodistas que buscaron información en la vivienda de Gómez Olmedo. Sin embargo, Velasco Ibarra solicitó que no se librase la orden de detención contra ellos, debiendo seguir el proceso pero sin que sean aprehendidos. *El Comercio* (1955). 12 mayo 1955: 1.

29 *El Comercio* (1955). 12 mayo 1955: 3.

30 *Ibid.* Carrión citó una carta que en 1943 Velasco Ibarra, desde Santiago de Chile, dirigió al Presidente del Congreso Nacional, en la que se leía: “La opresión inmotivada y tendenciosa de un solo ciudadano significa la inseguridad general y el desquiciamiento de las instituciones”.

31 *El Comercio* (1955). 13 mayo 1955: 3. El énfasis es mío.

32 *Ibid.*

33 Para ese momento, el rotativo ambateño *Crónica*, en su edición del 13 de mayo, dio información relevante que contradecía la versión oficial de la Policía. Con sustento en los listados de pasajeros que diariamente los hoteles y pensiones debían enviar a la Intendencia de Policía y a la Jefatura de Seguridad, el periódico situaba a Noboa Landines y Gómez Olmedo en Quito durante el atentado.

Carión contestó nuevamente; pidió considerar una serie de puntos. Señaló que las acciones suyas, de su familia, de su abogado, del fiscal y del juez se dieron en ejercicio de derechos constitucionales, al debido proceso, dentro del marco amparado por las leyes para dar con los culpables de la agresión en su contra, sin que de por medio haya mediado ofensa o calumnia. También, ratificó su acusación contra personas específicas, no contra la institución policial. Aludió a la falta de garantías que él, su familia, los testigos y el fiscal enfrentaban, a lo que sumó la falta de aportes investigativos de la Policía al expediente del caso. Además, sostuvo que el comisario que firmó la orden de allanamiento en su contra fue ascendido a gobernador de la provincia de Carchi. Así, reseñó la imposibilidad de continuar con el proceso para obtener justicia con las circunstancias dadas, dejando en la impunidad a los agresores. Finalizó lamentando que órganos de la prensa escrita y radial hayan elogiado el crimen, incluso haciendo un llamado a repetirlo contra Carión y otros periodistas.<sup>34</sup>

Los policías implicados fueron llamados a comparecer, pero por tres ocasiones no llegaron al Juzgado Quinto.<sup>35</sup> Se excusaron en su fuero policial.<sup>36</sup> El comandante general, además, envió copia de los citatorios del juzgado al ministro de Gobierno, a quien solicitó que haga trascender la situación a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, para que “conozca la forma como está procediéndose en este asunto con detrimento de la ley, la imparcialidad[,] la justicia y hasta el buen sentido”.<sup>37</sup>

Los cruces siguieron, con un inusitado intercambio entre, por un lado, el Ministerio de Gobierno y la Comandancia y, por el otro lado, el Juzgado Quinto. El ministro Concha Enríquez criticó al fiscal, tildándolo de parcial en el ejercicio de su magistratura. Este último respondió enérgicamente: “No puedo tomar esas declaraciones como algo intrascendente; como una repetición de lo que a diario cosechamos los que representamos a la vindicta pública, en la delicada misión de acusar y perseguir los delitos pesquisables de oficio”. Y recordó que no siendo juez sino fiscal, es decir, parte interesada conforme a derecho, de hallarse la inocencia de los acusados, solicitaría su sobreseimiento, pero si la investigación mostraba su responsabilidad, cumpliría su deber de acusarlos a ellos o a “cualquier otra persona, quienquiera que sea”.<sup>38</sup>

La réplica no demoró: “Yo, como Comandante General de la Policía, y todos los jefes, oficiales y tropa de ella estamos resueltos de una manera definitiva y total a hacer respetar el fuero y leyes de Policía y a no someter a gente inocente

34 Alude a Combate, Verdad y La Patria, así como a Ondas Nacionales. *El Comercio* (1955). 14 mayo 1955: 3.

35 *El Comercio* (1955). 18 mayo 1955: 18.

36 El comandante general de Policía citó el artículo 7 del Código de Procedimiento Penal: “Art. 7.- Todo delito reprimido en el Código Penal con reclusión, mayor o menor, está sujeto al Tribunal del Crimen, salvo los casos expresamente exceptuados en la ley”. R.O. 875, 21 de julio, 1955. Así, sostenía que, en materia penal, la Policía Civil quedaba sometida a jurisdicción y fuero de los Tribunales y Jueces de la Institución Policial.

37 Oficio No. 209-JQC, del 17 de mayo. Saá Sevilla manifestó, además, que “se trata de gente inocente que no puede estar a merced de órdenes ilegales, faltas de razón y de justicia, a merced del capricho y arbitrariedades del Fiscal”, por lo que cualquier insistencia de parte del juzgado será inútil y tomada por la institución policial como una falta de respeto. *El Comercio* (1955). 27 mayo 1955: 18.

38 *El Comercio* (1955). 17 mayo 1955: 16.

a procedimientos absolutamente ilegales y oscuros[...].<sup>39</sup> Cerraron filas, de esta forma, los miembros de la institución policial.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia hicieron lo propio una vez que el juez Noboa puso al tanto de su presidente el intercambio de comunicaciones entre el Juzgado y la comandancia General.<sup>40</sup> Noboa enfatizó que la última comunicación que recibió del comandante<sup>41</sup> se la mandó a devolver por injuriosa, y manifestó: “Me permito transcribir a usted el oficio anterior por cuanto estimo que la interferencia que él revela, por parte del señor prefecto-jefe Cristóbal Saa S., para el cumplimiento de un mandato judicial emanado de mi autoridad, estriba la eficiente administración de justicia, a fin de que su Excelencia arbitre las medidas que estime aconsejadas al caso”.

La Corte Suprema también conoció un oficio que el ministro de Gobierno, una autoridad administrativa, envió a Gallegos Toledo, insistiendo en la aplicación del fuero policial, sin esperar una determinación al respecto del propio sistema judicial.<sup>42</sup> La Corte, adicionalmente, tomó en consideración un informe que el ministro Fiscal elaboró sobre la situación. Con esto, la Corte Suprema sesionó en pleno y resolvió aprobar, por unanimidad, dicho informe y pedir al ministro de Gobierno “que cumpla las órdenes impartidas por el Juez, a fin de dar vitalidad y eficacia a los principios democráticos sustentados por nuestra organización política y garantizar el imperio de la ley, única fuente de autoridad”.<sup>43</sup> Era un llamado explícito a observar y respetar la división de poderes dentro de un régimen democrático-constitucional.

Gallegos Toledo recordó a la Policía que, para cumplir con su deber, “no solo no debe rebelarse a ejecutar órdenes judiciales, sino que tiene que obedecerlas y llevarlas a efecto con empeño y prontitud”.<sup>44</sup> Además, recordó que no se estaba desconociendo el fuero policial, pues este se circunscribe a límites establecidos legalmente para acciones en ejercicio de funciones policiales, pues los jueces comunes eran competentes para juzgar cualquier infracción cometida fuera del servicio por los miembros de la Policía, aplicando el Código Penal común y de Procedimiento Penal común.<sup>45</sup>

Sin embargo, Concha Enríquez no estuvo conforme. El 3 de junio se dirigió al presidente, insistiendo sobre la errada actuación del juez Noboa por no haber observado el fuero policial, algo que provocó “disgusto e irritabilidad” en los jefes, oficiales y tropa de la Policía. A decir de Concha Enríquez, las leyes especiales de la

39 Oficio n.º 298-CG, de 26 de mayo.

40 Oficio n.º 229-JQC.

41 Oficio n.º 298-CG.

42 Oficio n.º 185-SP, de 28 de mayo.

43 Oficio n.º 87-P. *El Comercio* (1955). 2 junio 1955: 16.

44 Citó el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “Los funcionarios del Poder Ejecutivo están obligados a proporcionar el auxilio de la fuerza armada, cuando lo soliciten los Jueces o Tribunales para la ejecución de sus providencias”.

45 Arts. 1 y 2 del Decreto Legislativo sancionado el 6 de noviembre de 1951. Registro Oficial n.º 957, 7 noviembre 1951.

Policía y el mismo decreto legislativo de 6 de noviembre de 1951 avalaban el fuero que se reclamaba en este caso, resguardado además por la carta constitucional:

Artículo 153.- Para la defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional habrá Fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la Ley.

Para salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales habrá una Policía Civil, que se rige por leyes especiales.

Artículo 169.- Para obtener el amparo de la Ley, todas las personas son iguales ante ella. A nadie se le pueden conceder derechos ni imponer obligaciones que le hagan de mejor o peor condición que a los demás.

Nadie puede ser distraído de sus jueces naturales; ni penado sin juicio previo, conforme a una Ley anterior al hecho materia del juzgamiento; ni juzgado por comisiones especiales; ni privado del derecho de defensa en cualquier estado del juicio.<sup>46</sup>

Según Concha Enríquez, el fuero “nace en razón de la calidad oficial de las personas, no en razón de la sindicación”.<sup>47</sup> Advirtió que, de seguir el razonamiento del Ministro Fiscal, entonces el Presidente de la República, los Ministros de la Corte Suprema, los Ministros de Estado y todos quienes gocen de fuero, podrían ser sindicados por cualquier juez. Además, y de manera reveladora, defendía que los funcionarios del Ejecutivo debían cumplir las providencias de los jueces, pero solo cuando eran competentes y actuaban en derecho. Entre líneas quedaba implícito que el Ejecutivo era capaz, por sí mismo, de decidir cuándo la justicia actuaba en derecho y cuándo no, desafiando abiertamente la división constitucional de poderes. “De otro modo”, escribió el ministro, “sería el imperio del caos, la anarquía y el desasosiego. El Pacto Constitucional se destruiría [...]. Los poderes en el régimen democrático tienen un solo límite: el límite que nace de la ley. Los funcionarios públicos no pueden prestar la fuerza pública para destruir leyes, los fueros que ellas establecen y el pacto constitucional que regula la acción de la comunidad”.<sup>48</sup> En suma, sin el fuero, “los jueces inescrupulosos consagrados a la política” sindicarían a gusto, por lo que llamó a la Corte a separar a los jueces de la política y a recordarles que su función debe ser “un sacerdocio de imparcialidad”, sin que en ellos influyan “los conciliábulos de los políticos”. Cerró su comunicación afirmando, contradictoriamente, que no podía hacer un llamado a la Corte Suprema a pronunciarse sobre la competencia o incompetencia del juez Noboa, porque no podía inducir a que se viole el artículo 10, numeral 1, de la Ley

46 La Constitución de 1946 entró en vigencia con el Decreto Legislativo 0, que fue publicado en el Registro Oficial n.º 773, 31 diciembre 1946. Reemplazó a la efímera constitución de 1945. Para un estudio sobre la evolución constitucional en Ecuador, véase Hernán Salgado (1986) y Enrique Ayala Mora (2014).

47 Respaldo este argumento con referencias a los trabajos de dos juristas ecuatorianos: la obra de Víctor Manuel Peñaherrera, *Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal*, tomo I, pp. 91, 92 y ss; y la de Andrés F. Córdova, *Derecho Procesal Penal Ecuatoriano*, tomo I, pp. 49 y ss. Andrés F. Córdova posteriormente rechazaría el uso equivocado de sus escritos.

48 En el oficio, el ministro de Gobierno agregó que si es que el comandante Saá hubiese acatado lo solicitado por el juez, habría incurrido en un delito contemplado en el Código Penal común (art. 225) y en el Código Penal de la Policía Civil (art. 398). Se preguntó, además, si en ese mismo sentido, ¿el juez Quinto del Crimen no habría incurrido en un delito? *El Comercio* (1955). 5 junio 1955: 1.

Orgánica del Poder Judicial, el cual prohibía a los jueces anticipar su opinión en una causa que estén o vayan a juzgar. Se trataba de un recordatorio a la justicia de cómo debía actuar si quería que el Ejecutivo lo validara. Concha Enríquez, con esto, dio por finalizado el asunto y también su permanencia en el cargo de ministro de Gobierno.<sup>49</sup>

Sin embargo, el asunto estaba lejos de cerrarse. El 8 de junio, *El Telégrafo*, en primera plana, reprodujo un mensaje que dos días antes, en ocasión del Día de la Policía Civil Nacional, el presidente Velasco Ibarra envió como telegrama a todos los repartos de la Institución:

Quito, a 6 de junio, 1955

Sr. Comandante, Oficiales y Tropa de la Policía

A Ustedes, que representan la Institución encargada de velar por la seguridad de los ciudadanos y propiedades, a Uds. que representan a quienes hacen posible el desarrollo tranquilo del país y sus instituciones; a Uds. que representan una Institución que, por el hecho de mantener el orden, es atacada constantemente por políticos sediciosos, extraños siempre a la verdad y al honor, por jueces sectarios al servicio de partidos políticos y aún por jueces superiores que tienen la insolencia y la audacia de anticipar opiniones, violando las más rudimentarias leyes del procedimiento penal, envíoles mi saludo fervoroso en este día de la Policía y les presento mi respaldo en defensa de las leyes de la Policía y los fueros de ella.- Muy atentamente.

(f) Presidente Velasco Ibarra

Ese mismo día, la Corte Suprema de Justicia, reunida en pleno, acordó la expedición de un manifiesto a la nación, que el día siguiente se reprodujo en los periódicos del país. El organismo de justicia defendió su “mayor probidad y pulcritud”, dejando por sentado que “no puede guardar silencio ante las graves ofensas de que ha sido víctima, y consigna por ello su voz de protesta ante la Nación toda”.<sup>50</sup> La Corte recordó que ningún funcionario, sin importar su jerarquía, puede dejar de rendir testimonio en juicio, cuando los jueces que investigan un delito así lo demandan. El hecho de haber solicitado cooperación al Ejecutivo para que las providencias del juez se cumplan cabalmente no significaba que la justicia haya adelantado opiniones; lo que había hecho es buscar la verdad, algo que el presidente Velasco había pedido luego de hacerse público el atentado que sufrió Carrión. Los ministros jueces de la Corte Suprema refutaron el argumento expuesto por Concha Enríquez, puesto que las reformas aprobadas en noviembre de 1951 cambiaron el fuero de Policía y aclararon que “este tiene lugar, no en razón de las personas, como ocurre en los casos previstos en los Arts. 17 y 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino por razón de la materia; es decir, por la naturaleza de la infracción [...]”. Los jueces cerraron su manifiesto señalando que

49 Había presentado su renuncia. Fue reemplazado por César Plaza Monzón.

50 *El Telégrafo* (1955). 9 junio 1955: 3.

son ajenos a toda labor política, no solo por mandato sino por convicción, siendo su deber mantener el imperio de la ley.<sup>51</sup>

En este ambiente, *El Comercio* difundió una entrevista que el presidente Velasco había concedido, a condición de que se la publiquen íntegramente, y en la que se refirió, entre otros, al telegrama que envió a la Policía Civil el día 6 de junio. En su criterio, “el problema relativo al poder Judicial es uno de los problemas más graves, trascendentales y peligrosos que hoy afronta el país. Yo creo que en el país hoy hay muchos males que nos amenazan intensamente, pero creo que es el poder Judicial uno de los peores”.<sup>52</sup> La independencia judicial se volvía un problema, y uno peligroso.

Seguidamente, luego de sostener su tesis de que la justicia nos separa de la barbarie y que la ignorancia jurídica de un juez —se refería al juez Noboa— por no haber estudiado lo suficiente, mostró su particular visión respecto del rol de el gráfico del juez. “Es el hombre que no lucha. Es el hombre que no ataca, es el hombre cuyo mecanismo cerebral, cuya psicología está preparada única y exclusivamente para aplicar la ley tal cual es ella al hecho concreto tal cual es él. La impersonalidad, la objetividad, la total falta de p[ar]tidarismo y sectarismo en la aplicación de la ley, es la esencia del poder Judicial”.<sup>53</sup> Inmediatamente sostuvo que:

No dudo, señores, de que en el Ecuador haya Magistrados beneméritos. No dudo de que haya jueces probos.[...] Al poder Judicial en cuanto tal poder Judicial vaya mi homenaje y aprecio. El año pasado me empeñé como nadie en que el poder Judicial tuviese rentas para que pudiese funcionar con dignidad, como corresponde a la altísima función que él desempeña; pero, es lo cierto que la corrupción de la mayor parte de los jueces y el sectarismo político de muchos de ellos son una amenaza que debe preocupar al pueblo ecuatoriano y debe provocar la reacción enérgica del pueblo ecuatoriano.<sup>54</sup>

De este modo, se dio una espiral ascendente. El caso pasó de ser uno sobre un delito común a uno de importancia nacional, enfrentando al poder Ejecutivo y al poder Judicial. El asunto reveló, a su vez, miradas tensionadas sobre el lugar y papel de la justicia en el ordenamiento constitucional.<sup>55</sup> Esto trascendió a la colectividad, decantando apoyos de distintos sectores en favor del Ejecutivo y el Judicial, allende cuestiones de veracidad y legalidad, lo que es trascendental para entrever posturas sociales valorativas sobre la validez de la independencia judicial como elemento básico de la democracia constitucional.<sup>56</sup>

51 Suscribieron, junto con Camilo Gallegos Toledo, todos los ministros jueces, así como el ministro Fiscal y el ministro Fiscal General de Justicia.

52 *El Comercio* (1955). 9 junio 1955: 1 y 11.

53 *Ibid.* En dicha entrevista también se refirió a cómo “Don Vicente Rocafuerte, el más grande de los ecuatorianos, quería establecer una escuela especial de jueces, así como hay una escuela militar y un seminario para clérigos, porque el poder Judicial tiene un espíritu muy particular”.

54 *Ibid.* El énfasis es mío.

55 Para una discusión al respecto se puede recurrir a la obra de Luigi Ferrajoli (2001).

56 Es así como el Partido Liberal Radical y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador anunciaron sendos homenajes y condecoraciones a Alejandro Carrión para el día 5 de junio, día del liberalismo en

Tras la publicación del manifiesto de la Corte Suprema de Justicia a la nación, suscrito a la cabeza por Gallegos Toledo, y del telegrama de Velasco Ibarra a la Policía Nacional y sus entrevistas en las que con severidad trató al sistema de justicia, el clima político se polarizó. Tanto *El Telégrafo* como *El Comercio*, en sus ediciones del 9 al 17 de junio, principalmente, dieron evidencia de las muestras de apoyo que se dio al presidente Velasco desde sus bases, agrupadas en la Federación Nacional Velasquista, y de un respaldo creciente desde las distintas instancias de la Policía. El poder Judicial, por su parte, recibió un respaldo de cuerpo desde las diferentes cortes (por instancia y por judicatura), así como desde la academia y desde las agremiaciones de abogados e importantes representantes emblemáticos del derecho ecuatoriano con capacidad de movilizar la opinión pública.<sup>57</sup>

Tiendas políticas fundantes del Sistema de Partidos ecuatoriano, como el Partido Liberal y el Partido Socialista, se manifestaron a favor de la posición de la Corte Suprema de Justicia, censurando la actitud del Ejecutivo por atentar contra la independencia de los jueces.<sup>58</sup> Eduardo Salazar Gómez, presidente del Partido Liberal, hizo llegar un mensaje de solidaridad y respaldo al presidente de la Corte Suprema. Para él, “son estas cosas que ni se explican ni se comprenden: [i] Tratar de enseñar el espíritu y el sentido de la ley a la propia Corte Suprema!”.<sup>59</sup>

La prensa dio cuenta de manifestaciones como, por ejemplo:

Guaranda, Junio 7/55.- Pre-corte Suprema Justicia. Quito.- Abogados Guaranda condenamos virilmente insolentes desplantes Jefe Accidental Policía tendientes desconocimiento Constitución Leyes, creando pugna de Poderes, pretexto defender fuero inexistente para infracciones cometidas policías actos fuera servicio. Respaldamos incondicionalmente digna y activa posición Corte Suprema defensa Constitución Leyes. Doctores Napoleón González, Gonzalo Karolis, Gabriel Secaira, Galo Galarza, César Saltos, Carlos Gonzáles, Oswaldo Vásconez, Arnulfo del Pozo, Manuel García.<sup>60</sup>

Del mismo modo, aparecieron varias comunicaciones en la prensa, como una misiva en la que más de 70 abogados de la capital suscribieron su adhesión a la postura de la Corte Suprema.<sup>61</sup> Organizaciones de estudiantes de jurisprudencia, facultades de Derecho, y autoridades como diputados o el rector de la

---

el Ecuador. Exaltaban a Carrión por su “valiente actitud en defensa de las libertades públicas”. *El Comercio* (1955). 18 mayo 1955: 3.

57 Respecto de abogados con una trayectoria importante en el país, constaban, p. ej., Andrés F. Córdova. Córdova fue uno de los autores del Código Penal aprobado en 1938, así como un tratadista reconocido, quien llegaría a ser candidato presidencial en 1968, quedando en segundo lugar, detrás de Velasco Ibarra y delante de Camilo Ponce Enríquez.

58 Por ejemplo, fue el secretario general del Partido Socialista, Juan I. Lovato, quien se pronunció en este sentido y sostuvo que “este alto Tribunal ha hecho bien al consignar su protesta ante la nación por estas graves ofensas que se le ha irrogado”. *El Comercio* (1955). 10 junio 1955: 1, 2.

59 *El Comercio* (1955). 10 junio 1955: 3.

60 *Ibid.* En este espacio no se hace un análisis respecto del lenguaje utilizado, en esta comunicación en particular y en la época y el medio en general, y sus referencias machistas, sin perjuicio de lo cual se toma nota de ello.

61 Sobresalen, en el extenso listado de nombres, el de Juan I. Lovato, así como la firma de tres abogadas mujeres: Filomena Bonilla, María Antonieta Silva y Mercedes Arroba. *El Comercio* (1955). 11 junio 1955: 3.

Universidad Central y senador de la República, Alfredo Pérez Guerrero, también se pronunciaron.<sup>62</sup> Otro tipo de muestras de apoyo se evidenciaron, por ejemplo, con sesiones de homenaje a la Corte Suprema, como la que organizó la Academia y Colegio de Abogados de Quito el 13 de junio, y en la que participó Andrés F. Córdova.<sup>63</sup> Otras muestras trascendieron el territorio geográfico nacional, con la Liga Patriótica Ecuatoriana de Nueva York otorgando la insignia conocida como el Botón de Oro a Gallegos Toledo.<sup>64</sup>

Por su parte, el Ejecutivo también granjeó apoyos. Más aún, hubo una fuerte reacción a las muestras de apoyo que recibió la Corte Suprema, en especial al homenaje del 13 de junio. Así, en su edición del 15 de junio, *El Telégrafo* reprodujo el telegrama que la Federación Nacional Velasquista dirigió a su líder, mostrándole todo su respaldo:

De Guayaquil.

EXCMO. SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.- Gabinete.

Velasquismo ecuatoriano, cuya representación máxima es Federación Nacional, no puede pasar por alto cuestiones actualidad como pugna forjada por contumaces politiqueros entre Ejecutivo y Poder Judicial. Vamos referirnos homenaje a espaldas pueblo, Colegio Abogados rendido ayer Corte Suprema, por supuestos agravios dizque inferidos a tan mansas palomitas. Felizmente pueblo conoce con nombres y apellidos toda podredumbre poder Judicial y algún día tomará estricta cuenta. Llama atención hombre denominados puritanos o filósofos torre marfil, que ayer, cuando mutilación territorial patria, desenfreno carabineros y Carbo Paredes no protestaron y más bien rodearon déspota, hoy se presentan como defensores democracia, estorbando único Gobierno está haciendo verdadera patria, con política internacional firme y decidida, que los menguados ayer no pudieron vislumbrar siquiera. Multiplicación escuelas, cuyo objeto es despertar conciencia nacional, parece no agrada filósofos feudales, por que ven ello posible descenso posiciones privilegio; creación servicios públicos, carreteras y demás obras carácter nacional mantiene intranquilos patriarcas abominables no han servido para nada sino oprimir pueblo negándole satisfacer apremiantes necesidades. Hoy País está enlazándose todo mediante vigorosa política vialidad permite circulación riqueza ecuatoriana todo territorio. Ecuatorianos hoy darse cuenta único puede salvarlo es unidad nacional contra enemigo exterior y contra detentadores sus derechos no le permitieron defenderse año 41. Hoy sí hay democracia para el pueblo, a quien no se mata ni sablea calles como ayer. Recuérdelo bien doctor Andrés Córdova, gran responsable como sangriento fraude electoral 1940. Fraude 1940 fue factor decisivo desastre internacional y causó muchas muertes pueblo tanto en su perpetración como 28 Mayo dióse traste con ominosa dictadura falsos liberales. Doctor Córdova hizo sangriento fraude electoral 1940, no puede hablar equilibrio,

62 P. ej., el diputado Castro Benítez de Guayaquil, o el presidente de la Escuela de Derecho, Alfonso Trujillo. La edición del 14 de junio de *El Comercio* publicó íntegramente la carta de Alfredo Pérez Guerrero a Camilo Gallegos Toledo. *El Comercio* (1955). 10 junio 1955: 3; 12 junio 1955: 3; 14 junio 1955: 3.

63 En el homenaje a la Corte Suprema, Córdova, durante su intervención, hizo un llamado a que “mantengamos la tradición gloriosa de nuestra Corte Suprema, en cuya vida no hay una sola página que la empañe, menos la manche”. *El Comercio* (1955). 14 junio 1955: 5.

64 Esta insignia se “asigna a quienes, por sus elevadas virtudes cívicas y morales, honran a la República y a sus nobles Instituciones administrativas o técnicas”. *El Comercio* (1955). 11 junio 1955: 3.

anarquía, etc., porque él rompió equilibrio nacional 1940. La juventud guayaquileña y País todo son testigos hechos monstruosos sucedidos por su culpa. Realmente es cinismo e insulto pueblo ecuatoriano pretender engañar con falsos conceptos cuando ayer se fue culpable crimen lesa patria y democracia. Velasquismo sí puede hablar porque se forjó lucha contra oligarquías en defensa libertad electoral. Triunfo velasquismo 1932, fue derrota fraude electoral falsos liberales. 28 Mayo 1944, otro triunfo democracia velasquista arrojando revolucionariamente poder usurpadores. Junio 1952, afirmación velasquismo como fuerza rectora permitió actual Gobierno realizar obra redentora ejemplo generaciones venideras.- Atte.

DR. CARLOS GONZALES MOSQUERA

Director Interino de la Federación Nacional Velasquista<sup>65</sup>

Los contenidos del mensaje de la Federación Nacional Velasquista, el cual denota críticas al poder Judicial por su carácter contramayoritario y contra el elitismo judicial,<sup>66</sup> fueron luego reproducidos por otras organizaciones afines, las cuales enfilaron del mismo modo contra la Corte Suprema y contra personalidades que se habían hecho presentes en el homenaje hecho por la Academia y Colegio de Abogados. Mensajes desde distintas ciudades del Ecuador fueron publicados en las páginas de *El Telégrafo*, que defendían al presidente Velasco Ibarra y que fueran suscritos por juventudes velasquistas, uniones velasquistas, asociaciones de campesinos, comerciantes, obreros y empleados, entre otros.<sup>67</sup>

Asimismo, se efectuaron marchas y manifestaciones. A la voz de “abajo la Corte Suprema de Justicia” y de “muera la prensa amarilla”, hubo episodios como el de la noche del 14 al 15 de junio, cuando manifestantes velasquistas, luego de haber sido saludados por el presidente Velasco Ibarra en la Plaza de la Independencia, continuaron su camino hacia las instalaciones de *El Comercio*, las cuales apedrearon, rompiendo cristales, hasta que fueron dispersados.<sup>68</sup>

La movilización de estos apoyos, además de dar cuenta del clima tensionado y polarizado del momento entre el poder Ejecutivo y el poder Judicial, demuestran la importancia de estudiar la independencia judicial como un proceso, con lo que se evita una visión normativa y funcionalista de la misma, permitiendo valorar el modo en que la autonomía del Judicial se construye política y socialmente a lo largo del tiempo en contextos determinados.

#### 4. Reflexiones finales a modo de conclusiones

Los acontecimientos de mediados de 1955 aportan a la comprensión, desde una base empírica, del entramado de relaciones entre el poder Judicial y el poder Ejecutivo, lo que ayuda a pensar históricamente sus vínculos. En este caso, el

65 *El Telégrafo* (1955). 15 junio 1955: 1.

66 Para esta discusión, véase la obra de Roberto Gargarella (2011).

67 *El Telégrafo* (1955). 17 junio 1955: 1.

68 La protesta en este caso también fue por el fallo del Tribunal de Imprenta en el juicio contra el diario *La Tierra*, el cual no favoreció al oficialismo. *El Telégrafo* (1955). 16 junio 1955: 3.

modo en el que actuó el Judicial, principalmente por medio de la Corte Suprema de Justicia pero también desde sus funcionarios de primera instancia, es significativo y decidor. Esto, ante actores del Ejecutivo, en distintos niveles, que bloquearon las investigaciones y se resistieron a acatar disposiciones de la justicia, llegando a sostener que solo obedecerían las determinaciones de la justicia que consideren hechas en derecho y cuyo vocero máximo no tuvo reparo en recordar públicamente que, gracias a él, el Judicial había recibido las debidas asignaciones presupuestarias. La merma que esto significa sobre la independencia judicial, sin embargo, tiene en el presente caso dos efectos contradictorios. Por una parte, reafirma la condición híbrida del régimen ecuatoriano de la época en el que la división de poderes no funciona en plena observancia del imperio del Estado de derecho; y, por otra parte, da señales contundentes de actores judiciales luchando por cimentar esta misma independencia judicial que está en entredicho en el sistema político. Entonces, sirve como medida de cambio social y político impulsado desde la justicia en situaciones adversas.

A su vez, la verbalización, por parte del Ejecutivo, de una visión en extremo legalista y positivista del derecho y mecanicista de los jueces dice mucho de cómo el poder Judicial ha sido pensado como un actor marginal, cuando no del todo ausente, en los juegos del poder político, cuando en realidad tiene un papel de primera línea en el sostenimiento democrático del orden y resguardo de la seguridad.

La actuación del Judicial, liderada por Gallegos Toledo, trajo a la primera línea de la agenda pública la división de poderes, en especial la autonomía relativa de la justicia (Cobb y Elder, 1971). La Corte Suprema demostró altivez y fuerza ante el Ejecutivo.<sup>69</sup> Detrás de esa bandera, se agruparon distintos sectores en favor de la independencia judicial,<sup>70</sup> algo que se conjugó con la contestación al régimen velasquista, de corte presidencialista y apelación populista (Dash, 2001; Weyland, 2001). Sin embargo, hubo sectores populares significativos en cuyas posturas y actuaciones quedaron manifiestas críticas al papel de la administración de justicia, lo que revela que la independencia judicial es una producción social, además de política. No puede ser menor, y tampoco podemos perder de vista, el hecho de que el detonante fue la necesidad de impartir justicia, para mantener vigentes derechos básicos de un ciudadano frente a agentes estatales en uso de la fuerza pública. El juez penal de primera instancia, el fiscal y los ministros jueces de la Corte Suprema mostraron al Judicial como parte del esquema de poder estatal

69 Junto con John D. French (2013: 128), considero importante rescatar el papel de estudios biográficos en la historia, puesto que “[...] los varios aspectos, niveles o dimensiones de la realidad son experimentados por el individuo como una parte integrada de un todo orgánico: la experiencia vivida de un individuo concreto fijado en un momento de tiempo y espacio histórico”. Los liderazgos de Velasco Ibarra y de Gallegos Toledo fueron muy distintos. Hay poco escrito sobre alguien como Gallegos Toledo, quien ocupó la presidencia de la Corte Suprema en tres ocasiones (1949, 1955 y 1961), y a quien, en 1961, temporalmente las Fuerzas Armadas le encargaron el poder Ejecutivo, de manera muy efímera, pues el Congreso Nacional proclamó a Carlos Julio Arosemena como presidente de la República (Alarcón Costta, 2010).

70 En este trabajo no se analizó el carácter o el sustento de los apoyos al Ejecutivo, ni tampoco la cobertura diferenciada, con *El Comercio* (diario quiteño) como el espacio para mostrar preeminentemente las adhesiones al Judicial, mientras que *El Telégrafo* (diario guayaquileño) lo fue para aquellas al Ejecutivo.

en su propio derecho, y como parte del entramado democrático de sostenimiento constitucional. Ganaron, además de prestigio, relevancia.

Fue también importante observar cómo la experiencia analizada abona al cuestionamiento de clasificaciones tajantes de regímenes. Me refiero a lo que Loewenstein llamó formas híbridas o intermedias. La posición del Ejecutivo, algunas veces intransigente y confiada en su poder de facto, habla de limitaciones en un régimen en apariencia constitucional, pero cuyas prácticas lo ponían en cuestión. Transformamos la independencia de la justicia, entonces, en un proceso más que en un hecho dado, con lo que se contextualiza la capacidad de los jueces de operar sin temor de retaliaciones del Ejecutivo y Legislativo.

El presente artículo, finalmente, sirve como invitación a realizar más investigaciones empíricas de corte histórico sobre el funcionamiento de la justicia para hallar elementos significativos sobre el desarrollo de la independencia judicial y los modos en que la división de poderes se construye. Esto es fundamental para profundizar la discusión sobre el Estado de derecho y dimensiones de seguridad que no deben obviar a uno de sus elementos esenciales: la administración de justicia.

## 5. Bibliografía

- Alarcón Costta, César A. (2010). *Diccionario biográfico ecuatoriano*. Quito: Raíces FEDITSNE.
- Andrade, Pablo, ed. (2005). *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos de la región andina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, Enrique (1989). *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*. Quito: La Tierra.
- \_\_\_\_\_, ed. (2014). *Historia constitucional: Estudios comparativos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Historia, tiempo y conocimiento del pasado: Estudio sobre periodización general de la historia ecuatoriana una interpretación interparadigmática*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Basabe Serrano, Santiago (2011). *Jueces sin toga: Políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Bickel, Alexander (1986). *The Least Dangerous Branch*. New Haven: Yale University Press.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). "A modo de introducción: El impertinente populismo". En Felipe Burbano de Lara, ed. *El Fantasma del Populismo: Aproximación a un Tema Siempre Actual*. Caracas: Ildis / Flacso-Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland (1998). *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos Políticos en el Ecuador 1979-1997*. Quito: Cordes.
- Cardoso, Ciro F. (1981). *Introducción al trabajo de la investigación histórica: Conocimiento, método e historia*. Barcelona: Crítica.

- Carothers, Thomas (2002). "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy* n.º 1, vol. 13: 5-21.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi & James R. Vreeland (2010). "Democracy and Dictatorship Revisited". *Public Choice* n.º 2, vol 143: 67-101.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder (1971). "The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". *Journal of Politics* n.º 4, vol. 33: 892-915.
- Cueva, Agustín (1991). "José María Velasco Ibarra". En Luis Verdesoto, ed. *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Ildis.
- Cuvi, Pablo (2007). *Velasco Ibarra: El último caudillo de la oligarquía*. Quito: Eskeletra / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Dash, Robert C. (1997). "Introduction". *Latin American Perspectives* n.º 3, vol. 24: 3-11.
- De la Torre Espinosa, Carlos (1989). "Populismo, Democratización y Cultura Política en el Ecuador de los Años Ochenta". *Ecuador Debate* n.º 17: 129-142.
- \_\_\_\_\_ (1997). *La seducción velasquista*. Quito: Libri Mundi / Flacso-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador". En Felipe Burbano de Lara, ed. *El Fantasma del Populismo: Aproximación a un Tema Siempre Actual*. Caracas: Ildis / Flacso-Ecuador.
- Doorenspleet, Renske (2000). "Reassessing the Three Waves of Democratization". *World Politics* n.º 3, vol. 52: 384-406.
- Ferrajoli, Luigi (2001). "Pasado y futuro del Estado de Derecho". *Revista Internacional de Filosofía Política* n.º 17: 31-45.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en el Ecuador 1978-2000*. Quito: Flacso-Ecuador.
- French, John D. (2013). "Social History and the Study of 'Great Men'? The Hispanic American Historical Review, William Spence Robertson (1872-1956), and the Disciplinary Debate about Biography". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* n.º 1, vol. 40: 99-138.
- Gallegos Toledo, Camilo (1955). *Mensaje del Presidente de la Corte Suprema de Justicia al Congreso Ordinario de 1955*. Quito: Corte Suprema de Justicia.
- Gargarella, Roberto (2011). *La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el período de transición.
- Granda Aguilar, Víctor (2008). *Manuel Agustín Aguirre y el socialismo de hoy*. Quito: La Tierra.
- Grijalva Jiménez, Agustín (2010). *Courts and political parties: the politics of constitutional review in Ecuador*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1957). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. USA: University of Oklahoma Press.

- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller & Mariano Tommasi (2002). "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998". *American Journal of Political Science* n.º 4, vol. 46: 699-716.
- Larrea y Alvarado, Venancio (1919). *La Prensa en el Ecuador y los Juicios de Imprenta*. Guayaquil: Sociedad Filantrópica del Guayas.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* n.º 13: 51-65.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (Eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996). "Hacia la consolidación democrática". *La Política* n.º 2: 29-49.
- Loewenstein, Karl (1957). *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maiguashca, Juan (2011). "Historians in Spanish South America: Cross-references between Centre and Periphery". En Stuart Macintyre, Juan Maiguashca & Attila Pók, ed. *Oxford History of Historical Writing, 1800-1945* (vol. 4). Oxford: Oxford University Press.
- Marchena, Juan (2014). "La constitución de Cádiz y su impacto en América". En Enrique Ayala Mora, ed. *Historia constitucional: Estudios comparativos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Mejía Acosta, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Montero, Alfred P. (1998). "Review: Assessing Third Wave Democracies". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* n.º 2, vol. 40: 117-134.
- Montúfar Mancheno, César (2000). *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Mora Witt, Galo (2007). "El cinismo idealista de Carrión". *Kipus Revista Andina de Letras* n.º 21: 97-119.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* n.º 1, vol 5.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead, ed. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Oteiza, Eduardo (1994). *La Corte Suprema: Entre la justicia sin política y la política sin justicia*. La Plata: Librería Editora Platense.
- Pachano, Simón (1998). *La representación caótica: Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: Flacso-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Democracia, Orden y Conflicto: Ecuador 1979-1994". En Felipe Burbano de Lara, ed. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Ecuador.

- Quintero López, Rafael (1991). “El mito del populismo velasquista y la consumación del pacto oligárquico”. En Luis Verdesoto, ed. *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Ildis.
- Salgado, Hernán, ed. (1986). *Las reformas constitucionales de 1986*. Quito: Ildis / PUCE.
- Sánchez-Parga, José (1997). “El Congreso Nacional ecuatoriano: entre la legitimidad y la pugna de poderes”. En Arlene Tickner, B., ed. *Congreso y democracia en los países de la Región Andina: Deficiencias y estrategias*. Bogotá: Uniandes / OEA.
- Schedler, Andreas (2002). “Elections without democracy. The menu of manipulation”. *Journal of Democracy* n.º 2, vol 13: 36-50.
- Schmitter, Philippe C. (1993). “Review: Democracy’s Third Wave”. *The Review of Politics* n.º 2, vol. 55: 348-351.
- Shugart, Matthew, & John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1986). “Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations”. En Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, ed. *Transitions from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Thomas, Kenneth, & Larry Eig (2014). *The constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Trujillo, Julio César (2013). *Constitucionalismo contemporáneo. Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Weyland, Kurt (2001). “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”. *Comparative Politics* n.º 1, vol 34: 1-22.

### Archivos consultados

- Biblioteca de la Corte Nacional de Justicia. Quito, Ecuador.
- Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio. Quito, Ecuador.

### Fuentes normativas

- Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil (1960). Codificación 43. *Registro Oficial Suplemento* n.º 1202, 20 agosto 1960.
- Código de Procedimiento Penal (1938). *Registro Auténtico*, 1 abril 1938.
- Código de Procedimiento Penal (1955). *Registro Oficial* n.º 875, 21 julio 1955.
- Código Penal de la Policía Civil (1960). Codificación 42, *Registro Oficial Suplemento* n.º 1202, 20 agosto 1960.
- Código Penal (1938). Ley 7. *Registro Auténtico*, 22 marzo 1938.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1945). *Registro Oficial* n.º 228, 6 marzo 1945.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1946). *Registro Oficial* n.º 773, 31 diciembre 1946.

Constitución Política de la República del Ecuador (1967). *Registro Oficial* n.º 133, 25 mayo 1967.

Constitución Política de la República del Ecuador (1979). *Registro Oficial* n.º 800, 27 marzo 1979.

Ley de la Función Judicial de la Policía Nacional (1960). Codificación 45. *Registro Oficial Suplemento* n.º 1202, 20 agosto 1960.

Ley Orgánica de las Fuerzas de Policía (1938). *Registro Oficial* n.º 67, 15 enero 1938.

Reformas al Código Penal y Código de Procedimiento Penal (1954). Decreto Legislativo. *Registro Oficial* n.º 673, 23 noviembre 1954.



# El paradigma de la seguridad democrática: un abordaje desde la ‘historia del presente’

## *The Democratic Security Paradigm: An approach from the ‘history of the present’ perspective*

Pilar Fiuza Casais

Doctora (c) en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Correo electrónico: pilarfiuza@gmail.com

*Recibido: 8-abril-2016. Aprobado: 20-mayo-2016.*

### Resumen

Este artículo busca contribuir a la realización de una historia del presente del Paradigma de Seguridad Democrática (PSD), inaugurado con la creación del Ministerio de Seguridad de Argentina en el año 2010. Para ello, se analiza un conjunto de prácticas discursivas que se elaboraron desde el campo académico y de la sociedad civil durante el período previo a su institucionalización (2003-2010), bajo la hipótesis que las mismas conformaron una nueva grilla a partir de la cual definir y comprender el problema securitario. Entre los elementos que allí se anudan y que se analizan se encuentran: la gestión de la conflictividad social, el desgobierno de las fuerzas de seguridad, la violencia institucional y la modernización policial. Dicho abordaje permite mostrar que la política de seguridad democrática —iniciada desde el flamante ministerio— supuso la recuperación de una serie de debates que se venían desarrollando en forma previa y que van a ser elementos considerables a la hora de explicar el agrietamiento del consenso punitivo reinante desde la década de los noventa.

**Palabras clave:** Seguridad democrática, fuerzas de seguridad, modernización policial, violencia institucional, Argentina.

### Abstract

This article seeks to contribute to the development of a history of the present of the “Democratic Security Paradigm” (DSP) inaugurated in Argentina with the creation of the Ministry of Security in 2011. In order to do this, will be analyzed a set of discursive practices that were elaborated in the academic field and civil society during the period prior to its institutionalization (2003-2010), under the hypothesis that they formed a new grid from which to define and understand the problem of security. Some of the elements that are articulated there and that will be analyzed in this paper are: “the management of social conflict”, “the misrule of the security forces”, “institutional violence” and “police modernization”. Such an approach will allow to

show that the policy of “democratic security” initiated by the brand-new ministry entailed the recovery of a set of debates that were previously being developed, and which can be considered as significant elements when explaining the cracking of the “punitive consensus” prevailing since the early nineties in Argentina.

**Keywords:** Problematization, democratic security, political government, security forces, police modernization, Argentina.

## 1. Introducción

La cuestión securitaria ha constituido una preocupación nodal de los estudios del *control social* (Pitch, 1996) y de la tradición de la *criminología crítica* (Pavarini, 1980) desde sus inicios. Su definición, no obstante, ha estado sujeta a transformaciones históricas y aún hoy permanece como objeto de debate en el ámbito académico y político. En ese sentido, se puede entender a la seguridad como un objeto *escurridizo* (Rangugni, 2010), plausible de ser ubicado en un punto de intersección entre la política criminal y social (Baratta, 1997) y como un núcleo de la constante tensión en torno a la cuestión social (Ayo y Dallorso, 2011).

Al respecto, varios autores han dado cuenta de la mutación histórica que ha sufrido el término.<sup>1</sup> En América Latina, específicamente, desde comienzos del siglo xx, la seguridad estuvo definida en términos de seguridad de los Estados, esto es, de defensa nacional frente a la posibilidad de agresiones externas. Durante la década del setenta, en el marco de la contienda ideológica de la Guerra Fría, estos elementos se vieron exacerbados, encontrándose la cuestión atravesada por la antinomia entre orden público y subversión.

Ya entrados los años noventa, una serie de transformaciones sociales y políticas nacionales e internacionales<sup>2</sup> modificaron la agenda de gobernabilidad de la región y la preocupación dejó de estar centrada en la seguridad nacional para pasar a enfocarse en la seguridad ciudadana o bien humana (Gorgal, 2003). Esto supuso una transformación importante no solo en lo que hace a los modos en

1 Es posible identificar otra mutación de significado producida en el último siglo. La literatura al respecto señala que durante el período del Welfare State la idea de seguridad emerge asociada con la noción de seguridad social o seguridad de los derechos (Castel, 2001; Daroqui, 2003). Más tarde, con el surgimiento del neoliberalismo, esta noción será resignificada convirtiéndose en un concepto estilizado, tendiente a escindir-se del adjetivo “social”.

2 De acuerdo con Gorgal (2003), en el plano interno, las relaciones cívico-militares se consolidaron dentro de un esquema democrático. En el plano regional, la probabilidad de guerras interestatales se había reducido considerablemente, por lo que no pesaron en la definición de la política externa de los países latinoamericanos. Los Estados comenzaron a estar más preocupados por cuestiones anteriormente consideradas blandas, como las relaciones comerciales, la inserción en el sistema financiero y el desarrollo económico. Estos fenómenos hicieron que América Latina se caracterizara por ser una zona de relaciones fundamentalmente pacíficas entre naciones. De esta manera, mientras que la posibilidad de violencia entre los estados de la región se reducía, muchos alzaban la voz respecto del crecimiento del delito y violencia por parte de particulares —individuos u organizaciones— en el seno de las distintas sociedades latinoamericanas. No obstante, cabe señalar que la idea de que el crecimiento del delito y la violencia sea una de las causas de la emergencia del problema de la seguridad ciudadana, permanece como un debate en el ámbito académico, existiendo otras miradas al respecto (Rangugni, 2014).

que se delimita y entiende el problema. La cuestión de la seguridad comenzó a estar asociada fundamentalmente con el problema del delito. En la región, esto se vio traducido en términos generales en el impulso a unas políticas que se concentraron en la persecución de los llamados delitos comunes, o también delitos de los débiles (Ruggiero, 2005). Ello suscitó, como consecuencia, unos fuertes procesos de criminalización de la pobreza en un contexto de pauperización de las condiciones de vida de las clases trabajadoras. En ese sentido, autores como Waqquant (2010) y O’Malley (2006) han hecho referencia al vínculo estrecho entre neoliberalismo y un aparato penal expansivo y proactivo como modo de regulación de la creciente exclusión social.

Precisamente, muchos de estos elementos pueden ser identificados en la historia reciente de Argentina. En este país, durante la década de los noventa, en el marco de un desmantelamiento del aparato productivo y de las protecciones sociales del modelo benefactor local, emergieron discursos que problematizaron la (in)seguridad, asociándola fundamentalmente con el delito callejero y la pobreza. Estas posturas, nucleadas bajo el nombre de Tolerancia Cero, encontraron entre sus propuestas principales el endurecimiento de las medidas procesales y penales y el incremento del encierro carcelario como modo privilegiado de dar respuesta al crecimiento de la “inseguridad”.

Asimismo, en el ámbito local, en el año 2000 comienzan a tomar centralidad nuevos planteos a partir de los cuales se buscaba interpretar e intervenir sobre el problema securitario. Los mismos fueron englobados bajo la categoría de *nueva prevención del delito* y se caracterizaron por postular la creación de herramientas extrapenales y extraestatales como estrategia principal para evitar los delitos. Así, en contraposición al tratamiento estrictamente represivo de los problemas securitarios, el eje de este paradigma estuvo puesto más bien en la promoción de acciones proactivas. En efecto, dichos desarrollos compartieron dos características: por un lado, el ingreso de la comunidad local como actor central (Pavarini, 2009); por otro lado, la extensión de las acciones preventivas hacia conductas que excedían las formalmente ilegales, es decir, hacia las denominadas *incivilités* (O’Malley, 2004). Ahora bien, más allá de que los mismos funcionaron como un elemento “progresista” frente a los discursos de “mano dura” hegemónicos en esta coyuntura,<sup>3</sup> ello no supuso la configuración de un “giro preventivo” en la política penal sino que, por el contrario, contribuyeron a la intensificación de los mecanismos punitivos.

Pues bien, la llegada de una nueva alianza política al poder en el año 2003, a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente, abrió un nuevo ciclo político en Argentina. El kirchnerismo puso en marcha un modelo político-económico que algunos autores han señalado como posneoliberal (Borón, 2008; Tzeiman,

---

3 Un ejemplo de ello es la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2000, como expresión de “política democrática de seguridad” por parte del Poder Ejecutivo Nacional, en oposición a la política de intensificación de los mecanismos represivos del ya gobernador bonaerense Carlos Ruckauf (Ayo, 2010). A modo de hipótesis, es posible pensar que las manifestaciones ejercidas en los noventa en contra de los casos de violencia y corrupción policial (caso Bulacio, Cabezas, etc.) por parte de las organizaciones de la sociedad civil han tenido que ver con estas propuestas alternativas.

2013). En ese sentido, cabe aclarar que pese a las transformaciones producidas en diversas esferas,<sup>4</sup> puntualmente en materia securitaria no ha habido consenso en caracterizar las primeras dos gestiones kirchneristas<sup>5</sup> como períodos cuyas políticas hayan producido un resquebrajamiento del consenso punitivo conformado durante los años noventa (Sain, 2011; Sozzo 2014; Rangugni, 2014). Sin embargo, es posible detectar algunos indicios que dan cuenta de la vocación política de construcción de un modelo de seguridad alternativo. Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la adopción desde los inicios de la gestión de un posicionamiento en contra de la represión de la protesta social. También se distingue el intento de reforma en materia de seguridad y justicia,<sup>6</sup> producido durante los primeros años de gobierno y frenado rápidamente por la ola de populismo penal por debajo que supuso “la Cruzada Axel” (Calzado y Van den Dooren, 2009).

A fines del año 2010, como resultado de una serie de conflictos que pusieron en cuestión el accionar de las fuerzas de seguridad,<sup>7</sup> se establece la creación del Ministerio de Seguridad bajo la dirección de Nilda Garré y con él la puesta en discusión del concepto de seguridad hegemónico hasta el momento. En efecto, se generaron un conjunto de programas que van a ser presentados como un nuevo paradigma en la materia (Ministerio de Seguridad, 2010). Dichos diagnósticos y propuestas se articularon alrededor de la definición de una seguridad democrática, como horizonte para gobernar la cuestión. Entre ellas se pueden señalar: la necesidad de construir un gobierno político de las fuerzas de seguridad y su profesionalización; la participación comunitaria en la construcción y evaluación de las políticas de seguridad; y la articulación con otras agencias estatales no policiales para la configuración de una mirada multiagencial del problema (Fiuza y Ligouri, 2013).

En el presente artículo busco contribuir a una historia del presente del “Paradigma de Seguridad Democrática” (PSD), inaugurado con la creación del Ministerio de Seguridad de la Argentina en el año 2010. Para ello, analizo un conjunto de prácticas discursivas que se elaboraron desde el campo académico y de la sociedad civil durante el período previo a su institucionalización

4 Entre los factores más destacados por la literatura en términos de ruptura con el neoliberalismo en Argentina se encuentran la reestatización de diversas actividades productivas y de servicios públicos, así como la apertura de ciertas esferas de democratización y la recuperación del rol del Estado como motor en la producción e implementación de la política pública (Twaithes Rey, 2010). Asimismo, se destaca la mejoría de las condiciones de vida de la población trabajadora y en el acceso a derechos.

5 La primera gestión dentro de la fuerza política conocida como kirchnerismo fue la de Néstor Kirchner (2003-2007). Las otras dos tendrán como presidenta en funciones a Cristina Fernández de Kirchner durante el período 2007-2011 y 2011-2015.

6 Se trata del “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, elaborado por el aquel entonces secretario de Seguridad Gustavo Béliz. La propuesta era integral y suponía un conjunto de cambios profundos en el sistema policial federal asentados en la creación y puesta en funcionamiento de una nueva agencia policial; la reestructuración orgánica y funcional de las policías y fuerzas de seguridad existentes; la conformación de dispositivos externos de control funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales; y el traspaso de la administración de estas instituciones a la esfera civil (Sain, 2011).

7 Se hace referencia al asesinato del militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra, en octubre de 2010 y de la represión policial en el Parque Indoamericano sucedida en diciembre del mismo año, dos hechos que re-instalaron el debate acerca de la falta de control político de la Policía Federal Argentina. Ello ha sido mencionado como una de las razones del impulso posterior por parte del Poder Ejecutivo Nacional a la creación del Ministerio de Seguridad (Decreto 1993/20) (Dallorso, 2012).

(2003-2010) bajo la hipótesis que las mismas conformaron una nueva grilla a partir del cual definir y comprender el problema securitario. Entre los elementos que allí se anudan y que analizo se encuentran: “la gestión de la conflictividad social”, “el desgobierno de las fuerzas de seguridad”, “la violencia institucional” y “la modernización policial”. Dicho abordaje me permite mostrar que la política de “seguridad democrática” iniciada desde el flamante ministerio supuso la recuperación de una serie de debates que se veían desarrollando en forma previa y que van a ser elementos considerables a la hora de explicar el agrietamiento del “consenso punitivo” reinante desde la década de los noventa.

Cabe señalar que por *historia del presente* (Foucault, 1995; Dean, 1994) se entiende esa perspectiva que busca analizar críticamente el modo en que se construyen ciertas cuestiones (problemas) y los ecos (pasados o contemporáneos) que en ellas resuenan. Bajo esta mirada, la actualidad (en este caso, la seguridad democrática) es definida como un conjunto de elementos heterogéneos que reconocen diversas condiciones de procedencia.

Asimismo, se parte de la noción de *problematización*, comprendiendo dicho concepto como aquel ensamblaje de prácticas discursivas y no discursivas que hacen ingresar un concepto o un diagnóstico en el juego de lo verdadero y de lo falso (Foucault, 1984). A estos fines, haré uso de la *arqueología*, método por medio del cual abordaremos los enunciados, estrategias argumentativas y redes de categorías puestas en juego en las diversas prácticas discursivas sobre la cuestión de la seguridad democrática. En otras palabras, busco realizar un análisis respecto de las formas concretas que adquieren estas problematizaciones (Foucault, 1999).

Por último, el presente artículo posee anclaje también en la concepción de “gubernamentalidad” (Foucault 2006, 2007), heredera de los trabajos anglofoucaultianos. Hago referencia a esa definición que describe al gobierno como esa serie de reflexiones y estrategias mediante las cuales diversos actores pretenden controlar un conjunto complejo de procesos. Dicha noción rechaza la idea de la estatalidad como el origen o impulso beneficiario o punto terminal de todo poder (Rose y Miller, 1992; De Marinis, 1999). En otras palabras, se trata de una perspectiva que permite identificar y conceptualizar las articulaciones entre una serie de instancias de poder que no se circunscriben únicamente a la esfera estatal, sino que la incluyen y la exceden. Entre ellos es posible incluir distintos actores: expertos (De Marinis, 2009; Aguilar y Grondona, 2013) (del ámbito público/sociedad civil, nacionales y transnacionales), organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación.

El artículo consta así de un primer apartado en el que se describen algunas características del período 2003-2010, a fin de dar cuenta de las transformaciones producidas en el campo de la sociedad civil y académico que permitieron la aparición de unos nuevos diagnósticos y propuestas sobre seguridad en clave democrática. Luego, en una segunda parte, a partir del trabajo con documentos del período elaborados desde la sociedad civil, analizo los principales ejes conceptuales que se abordan desde esta discursividad y sus formas de anudamiento. Por último, incluyo unas reflexiones finales respecto de la pertinencia de presentar esta problematización como una grilla novedosa para pensar lo securitario.

## 2. De la resistencia a la propuesta: el discurso de la seguridad democrática en el campo académico y de la sociedad civil

La llegada del kirchnerismo al gobierno en el año 2003 marcó la apertura de una serie de debates en el campo de las organizaciones políticas y de la sociedad civil que con el tiempo devendrán en un conjunto de reordenamientos y nuevos agrupamientos en su seno.

Así, en los diversos debates sobre políticas de seguridad que se dieron en Argentina en los años anteriores a la coyuntura descrita, era posible identificar la fuerte presencia de un discurso antagónico al discurso punitivista, anclado en una tradición crítica y de izquierda. Con influencias de la criminología crítica italiana y teorías del control social (Pavarinni, 1983), esta perspectiva partirá de entender el delito como una construcción, producto de una definición que coloca a los ilegalismos de la clase trabajadora en el ámbito de la criminalidad, dejando a otros ilegalismos (los de la clase dominante) libres de persecución penal (Foucault; 1991; Pegoraro, 2003) (cuello blanco, narcotráfico). La perspectiva crítica pondrá entre paréntesis los supuestos liberales de justicia y democracia, impugnando las leyes y el sistema penal como meros instrumentos del sistema para la reproducción de un orden social capitalista y a la Policía en tanto aparato represivo. En ese sentido, ellos no anclarán su reflexión en un abordaje del problema de la criminalidad, sus causas y consecuencias, sino que orientarán su discurso a la descripción de la violencia impartida desde el Estado sobre las clases populares como efecto tanto de la desigualdad social capitalista como de la represión directa que el Estado comete sobre ellos. El gatillo fácil, la violencia policial, la desaparición de jóvenes y la corrupción judicial y policial constituyeron las principales demandas movilizadas por este sector desde la reapertura democrática en Argentina, el cual también formaba parte de los reclamos de “juicio y castigo” frente a los delitos de lesa humanidad cometidos por el gobierno de la última dictadura militar. Este sector estaba conformado primordialmente por organizaciones contra la violencia policial, como la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), organizaciones y partidos políticos de izquierda, organismos de derechos humanos (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Servicio de Paz y Justicia, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos), centros de estudios (Centro de Estudios Legales y Sociales) y académicos.

El impulso dado por el Gobierno nacional a la persecución, juzgamiento y castigo de los crímenes de Estado durante la última dictadura militar, que tuvo como hito la anulación de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final,<sup>8</sup> abrió una discusión dentro de este espacio “crítico” que terminó con buena parte

8 Estas dos leyes tendieron a liberar de toda responsabilidad a los representantes castrenses que participaron en las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar en Argentina. La primera decretó la falta de punibilidad de los delitos cometidos por aquellos que se encontraban por debajo de la categoría de coronel, por estar cumpliendo órdenes, y la segunda estableció la caducidad de la acción penal contra los imputados como autores penalmente responsables de haber cometido el delito complejo de desaparición forzada de personas.

de los organismos de derechos humanos acercándose hacia el espacio político del kirchnerismo. A partir de ese momento, se construyó una alianza que tuvo múltiples manifestaciones y que sobrevive hasta la actualidad. Asimismo, dicho reordenamiento se produjo en paralelo a un proceso de debate y de revisión de algunos de los posicionamientos históricos de estas organizaciones respecto de la cuestión securitaria. En consecuencia, comienza a formularse un discurso que buscaba salir de la crítica y adquirir un carácter propositivo.

Esto confluye con otro conjunto de procesos que se generaron en el campo académico. El avance del neoliberalismo generó las condiciones de posibilidad para la desarticulación del ideal de reforma en el campo penológico y con ello un profundo proceso de deslegitimación de la autoridad de los profesionales e intelectuales que formaban parte del mismo. En consecuencia, en el ámbito temático de la seguridad y en la construcción de políticas al respecto empezó a predominar la intervención de sujetos *expertos* en detrimento de la hegemonía endopolicial que existía al momento. Estos expertos se caracterizaron por haber transitado trayectorias heterogéneas que articularon, entre otras cosas, el ámbito universitario-académico con el campo burocrático-estatal y organismos internacionales.

Al respecto, algunos estudios (Galeano y Kaminsky, 2008) demuestran que los conocimientos producidos sobre seguridad democrática emanaron de lugares diversos pero entrelazados: pequeños *thinks tanks* estatales, agencias estatales de investigación (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires), organismos de derechos humanos no gubernamentales (CELS), Centros de estudios (Centro de estudios Económicos, Políticos y Sociales-Cepes; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia-Ilsed) y universidades públicas, como es el caso de la Universidad de Lanús, en donde se creó la Licenciatura y Ciclo de Licenciatura en Seguridad Ciudadana en el año 2004. Se genera así “un complejo y diversificado entramado institucional de elaboración, circulación y difusión de saberes” (Galeano y Kaminsky, 2008: 227). La creación del “Acuerdo por la Seguridad Democrática” en 2009 constituye un ejemplo de ello. Destinado a diseñar e implementar políticas “eficaces” para abordar el problema de la (in) seguridad desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, este espacio multisectorial contó con la participación de muchos de estos expertos y organizaciones y constituyó una fuente de apoyo político y técnico importante para la posterior gestión de Garré en el Ministerio de Seguridad.

Por otra parte, a la luz de la indagación reciente realizada en torno al papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la elaboración de políticas de Seguridad Democrática (Fiuza y Liguori, 2013), puedo afirmar que dentro de las interrelaciones que se tejieron entre estos campos diversos, una muy particular fue la que los académicos entablaron con este organismo internacional, el cual ofició de “mesa de diálogo” y discusión sobre algunos de los ejes de la problematización del PSD a analizar.<sup>9</sup> En ese sentido, cabe mencionar

9 Un ejemplo que permite vislumbrar el papel que tendrá dicho organismo constituye el caso del II Foro del Bicentenario, que estuvo organizado en forma conjunta por la Secretaría de Cultura de la Nación y el PNUD Argentina. Este Foro, desarrollado el 6 de noviembre de 2007, incluyó la exposición de académicos como:

que las políticas de seguridad humana constituyeron una de las principales líneas de trabajo del PNUD en el país,<sup>10</sup> impulsadas por medio de la implementación de diversas consultorías y proyectos de financiamiento desde el año 2002.

En suma, es posible vislumbrar que en el período referido surgió, tanto desde organismos gubernamentales como desde el campo académico y de la sociedad civil, una serie de diagnósticos y propuestas que supusieron una reformulación del modo hegemónico de entender la seguridad. Se trata de la aparición de preguntas y diagnósticos que anudaron de modos divergentes la noción de seguridad con las de policía, derechos, delito y violencia.

### 3. La problematización del paradigma de seguridad democrática

En esta sección abordo algunos de los principales nudos problemáticos a partir de los cuales estos discursos “progresistas” buscan desentrañar la cuestión. Los mismos surgen del análisis de un corpus de documentos del período antes de la conformación del Ministerio de Seguridad (2003-2010) el cual reúne publicaciones de los que se consideran algunos de los principales referentes en la temática. El mismo incluye trabajos de organizaciones de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales y de expertos como Eduardo Galeano,<sup>11</sup> Alberto Binder<sup>12</sup> y Marcelo Sain.<sup>13</sup> Entre los elementos más destacables de esta nueva definición de la seguridad se encuentran: la construcción de una mirada compleja de la seguridad, la gestión de la conflictividad social, el problema del desgobierno policial, la diferencia entre violencia policial y violencia legítima y la necesidad de modernización de la institución policial. Los mismos se desarrollarán a continuación.

#### 3.1. Construyendo una mirada compleja de la seguridad

El discurso de la seguridad democrática surge como un modo de dar una respuesta novedosa a un problema que ha sido abordado previamente sobre todo desde dos perspectivas: la policialista y la crítica. Con la primera se hace referencia a los

---

Alberto Binder, Gabriel Kessler, Lucía Dammert, Enrique Font, Máximo Sozzo, León Arslanian, entre otros. Estas exposiciones fueron luego publicadas por el PNUD en *Seguridad Ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas* (PNUD, 2009).

10 Vale aclarar que desde el año 1998 el PNUD se encuentra promoviendo la idea de seguridad humana. Resultaría interesante indagar sobre los modos en que esta noción fue recuperada y traducida en Argentina y en la región.

11 Experto en temas de policía y seguridad. Doctorado en Historia Social de la Universidad de Río de Janeiro.

12 Abogado y doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires. Fue asesor técnico en procesos de reforma judicial y también se especializa en temas securitarios. Es miembro del Inees (Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad), dependiente del Ministerio de Seguridad de la Argentina y fundador del Inecip (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales).

13 Doctor en Ciencias Sociales (Unicamp) y especialista en temas de seguridad. Autor de varios libros, entre ellos, *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (2008). Es miembro del IIsed (Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia). Fue interventor de la Policía Aeroportuaria (2005-2009) y es actualmente legislador por la fuerza política Nuevo Encuentro en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires.

discursos denominados como Tolerancia Cero, que emergieron en la década de los noventa y con la segunda a los discursos propios de la izquierda. Ambas van a ser indicadas como antagónicas e insuficientes desde el PDS.

Respecto de la mirada policialista, la impugnación que realiza esta perspectiva “democrática” se vincula con el carácter *antidemocrático* de estos discursos en tanto pretenden eliminar los derechos de los delincuentes en pos del mantenimiento de un “orden”, como presupuesto ideológico. El PDS indicará así que los programas y reformas promovidos desde este enfoque no han tenido más que resultados dañinos para los sectores más vulnerados de la población que son, a su vez, los más perseguidos por el sistema penal. Asimismo, estos discursos van a ser reprobados por demagógicos y de probada ineffectividad: se trata de programas y reformas que no conducen a una disminución de los crímenes ni de la violencia pero que generan “efectos que tranquilizan a los sectores con mayor peso en la formación de opinión pública” (CELS, 2004: 18).

Por otro lado, los discursos críticos, aunque ubicados en la vereda de en frente de los discursos de Tolerancia Cero, van a ser también un eje de cuestionamiento por parte del PSD. Partiendo del supuesto de que la pobreza y desigualdad constituyen los principales factores a la hora de explicar el delito, reclama una acción sobre aspectos estructurales de la sociedad. A la vez, sus críticas se han direccionado particularmente al accionar y la corrupción de las fuerzas de seguridad, a las que se las concibe como una institución de carácter primordialmente represivo y reproductora de un orden desigual y, por tanto, con un escaso margen de transformación progresiva. De esta manera, aunque se parte de un diagnóstico complejo respecto del problema, estos discursos poseen dificultades para producir propuestas de intervención plausibles de solucionar las problemáticas identificadas. En ese sentido, el enfoque resulta idealista: su planteo es que para terminar con el delito y la violencia institucional se requiere ni más ni menos que un cambio en el orden social. No hay mediaciones ni métodos de corto y mediano plazo a la que recurrir.

La dimensión antipolicial que se desprende de las formulaciones críticas también puede ser considerada un punto de discrepancia con el PSD. En ese sentido, si bien el diagnóstico que describe a la institución policial como una fuerza con graves problemas de corrupción, violencia institucional y selectividad va a ser en efecto retomado, el programa que desde la perspectiva democrática se desprende es divergente. Entonces, a diferencia de los críticos, quienes más allá de los planteos de depuración policial no han formulado un planteo propositivo respecto de la institución policial, desde el PSD ella es definida como un actor principal para abordar el problema del delito. Así, de lo que se trata es de hacer un ejercicio de comprender a las fuerzas de seguridad en sus límites y dificultades para poder convertirlas en agentes de la democracia en el corto plazo. La falta de comprensión de las problemáticas que afectan a la institución policial es un punto en el que son equiparadas ambas posiciones con las que se enfrenta el PSD:

La posición policialista, al postular la necesidad de reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización, profundiza tales anacronismos y desajustes sin prestar la debida atención al hecho evidente de que gran parte de los delitos cometidos y de las actividades criminales de alta complejidad se llevan a cabo como consecuencia de la ineficiencia policial o, peor aún, de la complicidad, protección o participación de algunos de sus miembros en esas actividades (Saín, 2009: 19).

Entretanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura organizativa, sus dinámicas funcionales, sus basamentos doctrinales y sus concepciones culturales condicionan el conjunto de las prácticas producidas y reproducidas en su interior (Saín, 2008: 266).

De este modo, una mirada compleja del problema implicará incorporar nuevas dimensiones que permitan pensar medidas plausibles y constructivas, contemplando una reflexión sobre los problemas estructurales que lo suscitan, pero también sobre aquello que remite a lo cultural e institucional. Este último implica poder echar luz a los procesos y las relaciones que se gestan entre ciudadanos, entre estos y las instituciones entre sí, otorgándole un lugar a lo político-institucional que está ausente en la perspectiva estructural (crítica) e individual (tolerancia cero). Sin estas dimensiones, y desde una actitud defensiva o de defensa irrestricta a un solo sector social, el planteo sobre la seguridad termina peligrosamente en una mera reproducción de “lo que está”.

### 3.2. Pensar la seguridad es pensar la gestión de conflictos

Otras de las cuestiones a analizar se vinculan con la forma a partir de las cuales el PSD define el delito y al mundo social. Centralmente, esta discursividad va a realizar una operación que reemplaza la idea de *inseguridad* por la idea de *conflictividad*. En efecto, el delito no va a ser pensado como un hecho natural, sino que es el resultado de las definiciones del poder político ante ciertas situaciones de conflictividad social, esto es, será el producto de determinados *procesos de criminalización* llevados adelante por el Estado. De esta forma se asienta sobre los supuestos de la tradición de la criminología crítica y traslada esta perspectiva al campo de las políticas públicas.

Es imprescindible aquí realizar una primera reconversión conceptual. Lo que denominamos el “fenómeno criminal” o criminalidad —tal como lo denominaremos de aquí en más— no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización) (Binder, 2009: 27).

Por otro lado, hablar de conflictividad social le va a permitir al PDS discutir unos de los presupuestos del paradigma de la Tolerancia Cero: la idea de orden como estado natural de las sociedades humanas. El orden aparece como un concepto ideológico, “una ilusión” (Binder, 2008) que permite convertir a todo lo que se aleja de la idea de orden en algo cercano al caos o al de un estado de excepción frente al cual se deben tomar medidas de emergencia. Lo “natural” de

esta forma no va a ser el orden sino el conflicto. Este último, al adoptar el carácter de lo permanente, ya no será susceptible de ser clausurado como se busca desde la “demagogia punitiva” sino que deberá ser sometido a unas intervenciones que permitan su regulación. Esta forma de entender la política criminal será denominada como “gestión de la conflictividad social”.

Estos desplazamientos realizados de la idea de “orden” a la de “conflictividad” y de “represión del delito” a la de “gestión de la conflictos” tendrá así una serie de consecuencias. Por un lado, permitirá entablar una mirada democrática del problema del delito, puesto que es tolerante de los elementos disruptivos en la sociedad y no justifica la asunción de medidas extraordinarias de control y vigilancia en pos de la “lucha contra el delito”. Al mismo tiempo, ya que parte de la idea de que la conflictividad social posee elementos que pueden resultar constructivos para convivencia social, implicará una política “positiva” y no de mera represión de conflictos. Por último, supone unas intervenciones *más efectivas* porque al no derivarse de un diagnóstico de caos, responderán a una acción de investigación y de intervención planificada y científica (Binder, 2009; Sain y Sersale, 2008)

Es interesante señalar que pese al cuestionamiento realizado respecto de aquello que funciona como lo preconstruido en el discurso policialista, el PSD va a compartir con aquel la ausencia de reflexión tanto sobre las formas y los contenidos que adquiere la conflictividad social como de los modos históricos en los que el Estado ha intervenido en ella. Así definido, la propuesta de un paradigma basado en la “gestión de la conflictividad” si bien puede llegar a implicar elementos menos represivos, al no desarrollarse sobre posibles aspectos estratégicos en los que se insertaría dicho dispositivo, cobra cierta ambigüedad en relación con sus efectos. De esta forma, el “quién” y el “porqué” de la política de criminalización, esto es, quiénes van a ser los perseguidos por el sistema penal y por qué delitos, va a entrar dentro de la esfera de lo no enunciable de la formación discursiva, demarcando un límite claro en su discursividad. En ese sentido, cabe preguntarse qué aspectos de la coyuntura en la que se inserta permiten entender lo no dicho.

### **3.3. El problema del “desgobierno de la Policía”**

Otro de los elementos que intervienen en la problematización que realiza el PSD va a estar vinculado con el modo de funcionamiento de la institución policial y su particular relación con el poder político desde el período de reapertura democrática producida en 1983. Me refiero al doble pacto de reciprocidad entre Gobierno y Policía como elemento clave y presente en forma unánime en los diagnósticos sobre seguridad que se realizan desde el PSD. El mismo es descrito como un acuerdo a partir del cual los gobiernos de turno delegan en las fuerzas policiales la gestión de la seguridad pública a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y estabilidad política.

Desde los discursos del PSD se subrayan dos importantes consecuencias de este pacto entre las fuerzas de seguridad y el poder político. El primero es el problema del desgobierno de la seguridad, entendido como aquella independencia doctrinal, funcional y orgánica que van a adquirir las fuerzas. La Policía se

convierte en una institución capaz de decidir su propia política, resistente a las iniciativas y transformaciones sugeridas desde otras agencias. En torno a ello, la monopolización del control del territorio por parte de las fuerzas de seguridad aparece como uno de los principales beneficios de esta autonomía policial. Es decir, el desgobierno es la garantía de que las mismas puedan realizar sus negocios ilegales en los territorios bajo la protección y encubrimiento de los funcionarios.

Sin embargo, desde el PSD se advierte que esa proclamada autonomía no va a ser total sino que va a ser contrarrestada por modalidades informales de influir sobre la institución que han generado dinámicas harto peligrosas para el funcionamiento democrático. Así, por ejemplo, Sain hace referencia a que en muchas ocasiones no pocos legisladores, intendentes y dirigentes partidarios “ejercieron ocultamente diferentes formas de influencia, presión y dirección sobre jefes policiales y hasta decidieron operaciones policiales concretas, siempre al amparo de la protección política que se les garantizaba a sus operadores policiales” (Saín, 2005: 22).

Por otro lado, se menciona que el doble pacto ha conducido también a otro problema que es el del “policiamiento de la seguridad pública”, esto es, al entendimiento meramente represivo del problema de la seguridad, que describíamos anteriormente. A partir de esa matriz se explica el surgimiento y el desarrollo extendido de una serie de prácticas que estarán estrechamente relacionadas con el problema del delito y que constituyen las características generales de la institución policial. En forma resumida, se hace referencia al uso cotidiano de la fuerza como forma predominante de intervención policial y participación policial directa o indirecta en actividades delictuales de diversas organizaciones criminales nombradas anteriormente.

De esta manera, se vislumbra que la caracterización que se realiza respecto de las fuerzas de seguridad conlleva a entender a la Policía como una institución fuertemente atravesada por el problema de la violencia y la corrupción. En ese sentido, resulta interesante preguntarse sobre la forma en que estos elementos van a ser abordados y explicados desde una problematización democrática de la seguridad, como lo es el PSD.

### **3.4. Violencia institucional y violencia legítima**

Se puede decir que los discursos del PSD constituyen discursos reflexivos y críticos de los modos en los que las fuerzas de seguridad han hecho uso de la herramienta de coerción en la reciente historia democrática del país. En efecto, como anteriormente lo señalé, el discurso del PSD produce dos efectos muy interesantes en relación con el concepto de violencia.

Por un lado, logra visibilizar los modos de violencia que se encuentran por fuera de la legalidad, los cuales describen como prácticas nocivas y fuente de inseguridad para la población. Se hace referencia a la denominada violencia extralegal o violencia institucional, esto es, el conjunto de violaciones a los derechos humanos que cometen las fuerzas de seguridad para con los civiles. El segundo efecto de estos discursos progresistas constituye la desnaturalización de la violencia como

mecanismo asociado al tratamiento del delito: violencia y represión de la delincuencia no tendrán, como consecuencia, una relación necesaria. Así establecía el Centro de Estudios Legales y Sociales en 2004:

El probado aumento de la violencia institucional en los últimos tiempos no tiene justificación en proporción con el aumento de la violencia delictiva. Reducir la violencia de las instituciones de seguridad no es solo una cuestión de principios, pues esta violencia es en sí misma un riesgo para la vida y la integridad de los ciudadanos y componente del problema de la inseguridad (CELS, 2004: 28).

Ahora bien, a la vez que la violencia institucional va a ser formulada como una de las trabas para la conformación de una agencia policial capaz de intervenir eficaz y democráticamente sobre el problema de la conflictividad social, estos discursos serán claros respecto de que la violencia no es en esencia un elemento *negativo* que debe ser desterrado como herramienta de la institución policial. La violencia, en efecto, constituye una herramienta que cumple funciones positivas, en el sentido foucaultiano de productividad. Es a partir de la violencia legítima del Estado que se pueden frenar las redes del delito organizado y proteger los derechos de los ciudadanos.

Trato así de mostrar a la institución policial como un actor complejo, dotado de una doble tarea: reducir la violencia social, a la vez que utilizar la misma como forma de intervención en la conflictividad social. Como consecuencia, puedo decir que desde estos discursos se producirá una diferenciación de la mirada antipolicial de la perspectiva crítica —que entiende a toda violencia estatal dentro del marco de lo opresivo— a la vez que una relegitimación de la violencia estatal, como modo de regular lo social.

Asimismo, el discurso de la PSD implicará redefinir el problema de la violencia extralegal ejercida desde el Estado. De este modo, si los discursos contrapuestos a la Tolerancia Cero solían rechazar estos excesos, tanto por su carácter de represivo como por ser ejercidos desde aquellas instituciones que deben proteger los derechos de los ciudadanos, para el PSD no se puede pensar la violencia institucional en forma separada de la violencia que atraviesa a la sociedad. En ese sentido, repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se desenvuelven en la sociedad, “implica asumir que la violencia institucional es parte del contexto de violencia que se intenta controlar democráticamente” (*ibid.*, 27).

Pero, ¿qué significa enmarcar a la violencia estatal como parte del marco general de violencia social? ¿Qué consecuencias tiene esto en términos de programas de gestión? En primer lugar, va a implicar que los gobiernos lleven adelante medidas de control político, ciudadano y administrativo de las fuerzas de seguridad, abriendo canales para la participación y control de la sociedad civil, contemplando a todos los sectores sociales y su acceso desigual a las instituciones. En segundo lugar, significa avanzar en función de la desmilitarización de las fuerzas de seguridad. Esto va a suponer llevar adelante medidas que desincentiven el uso de la fuerza y permitan poner el acento en la protección de los derechos de los ciudadanos. Un ejemplo de ello son los esfuerzos realizados en el año 2006

en pos de generar un nuevo protocolo de actuación de intervenciones policiales no violentas en el marco de manifestaciones públicas, que incluyó la articulación de organizaciones de derechos humanos, como CELS, APDH, el Ministerio de Seguridad Interior y DD. HH., las fuerzas de seguridad y la Embajada de los Países Bajos.

De esta forma veo que pese a que el problema de la violencia institucional va ser abordado mediante un programa concreto de transformación institucional, queda pendiente la pregunta sobre los modos en los que esta violencia se vincula con la violencia social más general y de qué modo esta puede significar un límite para la construcción de una policía democrática. En ese sentido, si bien puedo decir que violencia social es señalada como parte de los problemas que debe enfrentar y que atraviesan a la misma la institución policial, ella aparecerá como un problema más general que no podrá resolverse solo a partir de la acción de una institución. Resolver el problema de la violencia social supondrá transformar el tipo “de contrato a constituirse entre la sociedad civil y el Estado” (*ibid.*, 42) en el marco de una sociedad que se encuentra mediada por procesos de exclusión social y pauperización de sus condiciones de vida.

### 3.5. Modernización policial

Un último punto que va a ser de importancia a la hora de pensar aquellos elementos que constituyen el haz de interrogantes a partir del cual se formula el problema de la seguridad democrática es la cuestión de la modernización policial.

Modernizar desde el PSD primeramente implica profesionalizar. Para ello, un aspecto clave a transformar es el sistema de formación y capacitación de las policías y fuerzas federales de seguridad. Si la premisa básica de estos discursos es la dimensión institucional, la educación aparece como una herramienta fundamental para el cambio de la cultural institucional, y con ella de las prácticas policiales. La nueva formación profesional entonces debe basarse en una serie de pilares. Por un lado, debe estar acompañada por una capacitación permanente. La formación de base no basta para hacer frente a las nuevas complejidades que aparecen en las tareas de las fuerzas de seguridad. Por el otro, se plantea una formación menos enciclopedista y más adaptada a las necesidades reales de la práctica policial y se propone abandonar el carácter exageradamente militar de la educación policial. Por último, se señala la necesidad de romper con la reproducción de la visión tradicional y policialista de la seguridad pública que existe en la formación de las fuerzas. En ese sentido, como medidas concretas para comenzar un proceso de desmilitarización se encuentra la propuesta de dotar de carácter universitario a la formación policial (Fernández y Aerdelevsky, 2007).

Resulta interesante que pese a que se subraya la refundación de las instituciones de formación como un punto nodal de la construcción de fuerzas de seguridad más democráticas, al mismo tiempo, el PSD alerta sobre los límites de aquella. Tener una educación orientada al respeto de los derechos humanos no garantizaría por sí misma que estos no se violen. La educación debe ser acompañada por cambios a nivel de la práctica operativa.

Cuando diseñamos un sistema de formación no estamos diseñando la institución policial. Por ejemplo, de nada sirve tener una buena currícula de derechos humanos en el instituto si después ese oficial es entrenado en la unidad operacional en prácticas que suponen violaciones a los derechos humanos (Sain, 2007: 44).

Por otro lado, encuentro un segundo sentido que adquiere la palabra *profesionalización*. Así, además del aspecto de formación, requiere fuerte componente técnico y científico. Es decir, se trata de avanzar en complejizar los métodos de tratamiento del delito. Se entiende que el accionar policial debe estar cada vez menos guiado por el olfato policial y más por una acción de investigación y diagnóstico. En consecuencia, uno de los objetivos es abandonar las modalidades de policiamiento basadas “en intervenciones reactivas y enmarcadas en un amplio margen de independencia y discrecionalidad policial” (Binder, 2009: 32) como modo único de afrontar el problema del delito.

De esta forma, una de las estrategias principales para lograr esta profesionalización es la redirección de los esfuerzos policiales hacia nuevas tareas. Así, se definen primordialmente tres ejes del trabajo policial: 1) la prevención temprana del delito, 2) el desarrollo de formas de “policiamiento de la criminalidad compleja, y 3) la investigación de delitos ya cometidos.

En torno al primero de ellos, el policiamiento preventivo, “tendiente a evitar o interrumpir la posibilidad o la decisión de cometer un delito e impedir la realización de hechos o actos que impliquen un delito, así como también a conjurar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores” (Sain y Sersale, 2008: 229), aparece como una herramienta primordial de la prevención. Se subraya la necesidad de, a través de la misma, identificar las regularidades del delito, esto es, ir más allá de los delitos individuales y dar con formas comunes de delincuencia. En este punto, el PSD se apoya en algunos de los elementos de lo que ha sido denominado como “criminologías de la vida cotidiana” (Garland, 2005), esto es, la incorporación de mayor vigilancia y controles situacionales a fin de prevenir del delito.

En relación con el policiamiento complejo, este se define como “el conjunto de labores y actividades policiales enmarcadas en la seguridad compleja tendiente a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por la criminalidad organizada, el terrorismo o el accionar de grupos políticos ilegales” (Sain y Sersale, 2008: 229). Así, dentro de esta orientación se incluye la persecución de diversas formas del crimen organizado tales como el crimen económico organizado (delito de cuello blanco), la trata, el delito ecológico o político (Saín y Sersale, 2008). Esta incorporación de la preocupación por la persecución de crímenes de mayor complejidad resulta en una combinación de elementos nueva, que parecería configurar una política policial no concentrada meramente en la cuestión de la vigilancia a la vez que susceptible de atacar los núcleos central del problema del delito.

#### 4. Consideraciones finales

En los apartados precedentes me propuse mostrar cómo aquello que aparece con la creación del Ministerio de Seguridad, caracterizado como un “nuevo paradigma en seguridad”, no es sino la cristalización de una serie de debates y disputas sobre la cuestión securitaria que se desarrollaron en Argentina durante el período que se abre a partir del año 2003. Así, doy cuenta de cómo en la etapa previa al 2010 surge un nuevo saber, experto en materia de seguridad, desde el cual se van a esgrimir discursos que colaboran en esta redefinición del problema, elaborando una serie de diagnósticos y propuestas. Del mismo modo, indico cómo desde algunas organizaciones de derechos humanos y desde el campo experto se produce un giro desde una perspectiva crítica a un discurso *propositivo*, que va aportar en la identificación de los nudos problemáticos y de soluciones posibles a la cuestión. En ese sentido, puedo afirmar que el problema de la seguridad y los elementos que componen su problematización surgen y se desarrollan en un campo de disputa que excede al ámbito meramente estatal. En otras palabras, un conjunto de actores diversos como expertos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, han intervenido en la formulación de estos modos de gobierno de la seguridad y de las poblaciones. Se entiende que seguir investigando respecto de estos vínculos es clave para poder comprender mejor la construcción de políticas públicas.

Por otro lado, al realizar el análisis arqueológico de los conceptos y estrategias argumentales que caracterizan al paradigma de la seguridad democrática, encuentro que los mismos recogían algunas premisas o huellas propias de las discursividades de las que buscaban diferenciarse. En torno a ello, por ejemplo la impugnación de la violencia policial, la idea de que la respuesta al delito no puede ser solo represiva y la necesidad de depuración de las fuerzas policiales eran reclamos históricos de la postura crítica. Del mismo modo, la prevención temprana del delito, a partir de reforzar la vigilancia policial, constituye una propuesta que ya estaba en circulación en los noventa en el marco de gobiernos neoliberales como parte de la “nueva prevención del delito” presente en los años 2000 y que incluso había sido criticada por fortalecer la persecución de las “incivilidades”. La perspectiva democrática, en ese sentido, reúne una serie de elementos diversos, con distintas procedencias, que producen tensiones y yuxtaposiciones en las tramas argumentativas y cuyos efectos sería interesante analizar.

Sin embargo, me interesa remarcar que el modo en que este conjunto de elementos heterogéneos aparecen articulados entre sí es, en efecto, novedoso. La idea de seguridad es otra vez reproblematicada. Así, por ejemplo, la violencia de las fuerzas de seguridad aparece entendida como una dinámica institucional plausible de ser revertida y no como una característica intrínseca a la institución. Asimismo, la idea de prevención del delito va a estar acompañada por un discurso que pone al crimen organizado como un problema central a resolver. Por otro lado, cabe resaltar que diagnósticos como la necesidad de elaborar de una mirada compleja, no policialista de la seguridad, así como la profesionalización

en las tareas de las fuerzas de seguridad, son dimensiones que no se encontraban presentes antes y que contribuyen a la configuración de una nueva mirada.

En suma, entiendo que la emergencia de esta nueva discursividad da lugar a una dislocación en los modos en que se entiende y define la cuestión securitaria. Inseguridad desde estos discursos no se asociará ya en el PSD a las nociones de pobreza, delitos violentos, mano dura, encarcelamiento o más policía; sino que se anuda a nuevos conceptos: corrupción, delito organizado, violencia institucional, resolución pacífica del conflicto, aunque también prevención del delito, más policía profesional y más policía en la calle. En torno a ello, la aparición del Ministerio de Seguridad en el año 2010, y con ella, la presentación del PSD como lineamientos fundamentales de la acción gubernamental en esta materia, constituyó un momento clave en la disputa sobre los sentidos de la seguridad, produciendo la generación de una grieta significativa al consenso existente respecto del modelo punitivo dominante.

Sin duda, queda pendiente de investigar los modos en que estas nuevas propuestas han podido o no ser llevadas a la práctica y qué procesos y disputas intervinieron allí. Algunos trabajos han indicado el carácter limitado de las transformaciones realizadas a partir de la creación del Ministerio e incluso su coexistencia con medidas que refuerzan el despliegue policial en barrios pobres de la CABA y Provincia de Buenos Aires, cuya función democrática ha generado por lo menos discusiones (Fuentes *et al.* 2014; Sozzo, 2014). No obstante, creo que para este caso resulta iluminador recuperar aquello que Foucault dice en *Nietzsche, la genealogía, la historia*, en relación con que “las fuerzas de la historia no obedecen ni a un destino ni a una mecánica sino al azar de la lucha” (Foucault, 1992: 19). En ese sentido, echar luz respecto de los distintos caminos que se abren y se cierran en los juegos de saber y poder resulta una tarea sociológica nada desatendible.

## 5. Bibliografía

- Aguilar P. y Grondona A. (2012). “Condiciones de vida obrera y marginalidad social: Un estudio arqueológico de los saberes expertos de la pobreza”. En *Revista Voces del Fenix* n.º 23, abril de 2013, CABA.
- Ayos E. (2011). “Individualización y prevención ‘social’ del delito en Argentina: la reactualización de las ‘clases peligrosas’”. En *Revista Katálysis*, n.º 2, vol. 13, año 2010. Universidad Federal de Santa Catarina. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1414-4980](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-4980)
- Ayos, E. y Dallorso, N. (2011). “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito”. En *Política Criminal* vol. 6, n.º 11, junio 2011, art. 1: 18. Recuperado de [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_06/n\\_11/Vol6N11A1.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_11/Vol6N11A1.pdf)
- Baratta, A. (1997). “Política criminal: entre política de seguridad y política social”. En Elías Carranza, coord. *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI.

- Barry, A., Osborne, Th. y Rose, N. (1996). "Introduction", *Foucault and political reason*, 1-16. England: UCL Press.
- Binder M. (2009). "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual". En Gabriel Kessler, comp. *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Borón, A. (2003): "El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción". En Sader, E. y Gentili, P. comp. *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/boron1.rtf>
- Calzado y Van den Dooren (2009). "¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales". En *Delito y Sociedad* n.º 27: 97-113.
- Castel, R. (2001). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CELS (2004). "Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática". En *Más derechos, más seguridad: Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Danani, C. (2012). "La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010". En *Revista de ciencias sociales*: 135-136.
- Dallorso, N. (2015). "La compleja relación entre el poder político y las fuerzas de seguridad: desafíos para el análisis de la emergencia del plan unidad cinturón sur de la ciudad de Buenos Aires". *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales-UNLZ. Año VII, n.º 17, vol. 2: pp. 97-121. Recuperado de [www.hologramatica.com.ar](http://www.hologramatica.com.ar) o [www.unlz.edu.ar/sociales/hologramatica](http://www.unlz.edu.ar/sociales/hologramatica)
- Dalle, P. (2010). "Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010): Huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes". En *Revista de Trabajo. 200 años de Trabajo*. Año 6, n.º 8. Nueva Época.
- Daroqui, A. (2003): "Las seguridades perdidas". En *Revista Argumentos de Crítica Social*, n.º 2, mayo 2003. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Dean, M. (1994). *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historica*. Sociology. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Governmentality. Power and Rule in modern society*. Londres: Sage Publications.
- De Marinis, P. (1999). "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. (O un ensayo sobre la racionalidad política del liberalismo)". En Ramos Torres, R. y F. García Selgas, comp. *Globalización, riesgo, reflexividad: Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Los saberes expertos y el poder de hacer y deshacer sociedad". En Gabriel Gatti, Iñaki de Albeniz Martínez y Benjamín Tejerina, ed. *Tecnología, cultura experta e identidad en la sociedad del conocimiento*. España: Argitalp en Servicio Educativo Universidad del País Vasco.

- Fernández B. y Aerdelevsky (2007). "La experiencia de formación y capacitación policial en la Provincia de Buenos Aires". En *Cuadernos de Seguridad* n.º 3. Argentina: Secretaría de Seguridad Interior.
- Fiuza, P. y M. Liguori (2013). "Organismos internacionales, circulación y traducción; aportes para pensar la emergencia del paradigma de 'Seguridad Democrática' en clave discursiva". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Gino Germani, 6-8 de noviembre de 2013.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1984). "Le souci de la vérité". En M. Foucault. *Dits et Écrits* vol. IV: 350 ss.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1992). *La microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1995) [1978]. "¿Qué es la crítica?". En *Revista de Filosofía-ULA* n.º 8: 56-78.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Historia de la sexualidad II. El uso de los placeres*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE.
- \_\_\_\_\_ (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE.
- Fuentes, Tellería, Conti y Narváez T. (2014). "'Policinando la ciudad', criminalizando jóvenes de barrios empobrecidos". Documento de trabajo del GESPYDH, Instituto Gino Germani. Recuperado de <http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/publicaciones-2/documentos-de-trabajo/>
- Galeano y Kaminsky (2008). "Hacer saber: La entrada de la seguridad ciudadana en la formación universitaria". En *Estado, democracia y seguridad ciudadana: Aportes para el debate*. Argentina: PNUD.
- Garland, D. (2005). "La cultura del control". En *Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- Gorgal, D. (2003). "La cuestión criminal y las áreas sin estado: El caso argentino". En *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XX, n.º 3, septiembre. Alemania: Fundación Konrad Adenauer.
- O'Malley, P. (2004). "Riesgo, poder y prevención del delito". En *Revista Delito y Sociedad* n.º 20: 79-102. Santa Fe: Ediciones UNL.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2011). *El modelo argentino de seguridad democrática*. Recuperado de [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar)
- Pavarinni, M. (1983). *Control y dominación: Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Argentina: Ediciones Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Pegoraro, J. (2003). "La violencia, el orden social y el control social penal". En *Revista Brasileira de Ciências Criminais* n.º 45. Outubro-dezembre.
- Pitch, T. (1996). "¿Que es el control social?". En *Revista Delito y Sociedad* n.º 8: 51-72. Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2009). *Seguridad Ciudadana: Nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.

- Rangugni, V. (2010). "Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal". En *Delito y Sociedad* n.º 27: 23-43.
- \_\_\_\_\_ (2014): "La redefinición de la relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década". En *Revista Voces del Fenix* n.º 34, mayo de 2014, CABA.
- Rose, N. & P. Miller (1992). "Political power beyond the State: problematics of government@". *British Journal of Sociology* (43) n.º 2: 173-205.
- Ruggiero, V. (2005). *Delito de los débiles y delito de los poderosos*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sain M. (2005). "Gobierno y Policía: Una relación intrincada". En *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. Buenos Aires: Cepes.
- \_\_\_\_\_ (2007). "La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio". En *Cuadernos de Seguridad* n.º 3. Argentina: Secretaría de Seguridad Interior.
- \_\_\_\_\_ (2011). "El amague: La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)". Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social". Asociación Argentina de Estudios de administración Pública (aaEaP), Resistencia, Chaco, vol. 6.
- Sain M. y Sersale (2008). "Condiciones institucionales de la seguridad pública en la Argentina". En *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Dirigido por Isidoro Cheresky. Buenos Aires: PNUD.
- Sozzo, M. (2014). "Delito común, inseguridad y respuestas estatales: Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina". *Cuestiones de Sociología* n.º 10. Recuperado de <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a03>
- Twaites, R. (2010). "Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?". En OSAL, Clacso, año XI, 27, abril.
- Tzeiman, A. (2013). "Estado y desarrollo en América Latina: Dilemas y debates de las ciencias sociales latinoamericanas en el posneoliberalismo (2006-2012)". *Informe final de Clacso 2013*.
- Wacquant, L. J. (2010). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

# Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional

## *Perspectives and dilemmas for an economic understanding of transnational organized crime*

Daniel Pontón Cevallos

Doctor (c) en Sociología, Universidad Nacional de Cuyo.  
Docente-investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Correo electrónico: daniel.ponton@iaen.edu.ec

*Recibido: 25-abril-2016. Aprobado: 30-junio-2016.*

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo presentar algunas perspectivas y dilemas para la comprensión de las economías criminales a manos del delito organizado transnacional desde una mirada compleja. Para ello, se buscará hacer una combinación de los principales debates criminológicos y la economía política internacional para así lograr una perspectiva global y estratégica que trascienda la mirada policial tradicional que se la ha dado al problema. De esta forma, se propone un entendimiento sobre los instrumentos y estrategias de adaptación y reproducción económica de estas actividades a las dinámicas de globalización del mundo legal. Un entendimiento estratégico de la economía criminal transnacional solo se podrá lograr al comprender las derivaciones que el mismo sistema reproduce, abriendo así el abanico de oportunidades del negocio criminal.

**Palabras clave:** Economía criminal, delito organizado, globalización, mercado criminal, agentes criminales.

### Abstract

The aim of this article is to present some perspectives and dilemmas for understanding criminal economies managed by transnational organized crime, from a complex point of view. To do this, a combination of the main criminological debates and international political economy will be sought in order to achieve a global and strategic perspective that transcends the traditional police view that has been given to the problem. Therefore, an understanding is proposed of the tools, adaptation strategies, and economic reproduction of these activities in relation to the dynamics of globalization of the legal world. A strategic understanding of transnational criminal economy will only be achieved by understanding the ramifications reproduced by that same system, opening the range of criminal business opportunities.

**Keywords:** Criminal economy, organized crime, globalization, criminal market, criminal agents.

La prisión no es el hábitat natural del delincuente... pues estudiar la vida del delincuente en la cárcel es como estudiar la vida de un león en una jaula

Edwin Sutherland

## 1. Introducción

En América Latina mucho se ha hablado en la última década respecto al poder e influencia del delito organizado transnacional (DOT). Hoy en día existe toda una disciplina temática y conglomerada de expertos que han dedicado carreras enteras al estudio de este fenómeno. Un tema importante a analizar es que el poderío de estas organizaciones proviene de los mercados ilegales que nutren sus finanzas. Por esta razón, es en el entendimiento de las actividades económicas donde se puede generar un campo de interpretación y comprensión de esta amenaza transnacional y su dinámica. Esta situación ha dado paso a que ciertos temas relacionados con la criminología económica transnacional se vean en la necesidad de articularse con debates propios de las ciencias internacionales.

La economía criminal a manos del DOT puede provenir de actividades distintas, tales como el tráfico de drogas, armas, personas, material radioactivo, patrimonio cultural y natural, entre otras. Si bien es complejo cuantificar esta economía por su calidad de actividad clandestina, forma parte de lo que autores como Robert W. Cox denominan “the covert world”. Esta característica encubierta ha generado que muchas veces exista una fascinación de la opinión pública por determinar su incidencia y niveles de afectación a la sociedad. No obstante, parten de la creencia fundamental de que este es un fenómeno autónomo, libre de la incidencia política del Estado y la sociedad (Tilly, 2006) sobre la cual se articula un sistema de control y criminalización.

Pese a esto, el debate actual del DOT es mucho más que un juego de “policías y ladrones”, pues parte de una premisa compleja de comprensión, lo cual hace difícil muchas veces la separación taxativa entre el bien y el mal (Grasa, 2016; Serrano, 2005). Esto se debe a que en la morfología del fenómeno se interrelacionan dinámicamente aspectos políticos, económicos y sociales del mundo global contemporáneo (Andreas, 2013). Por esta razón, su comprensión incorpora varias perspectivas y dilemas cognitivos que es necesario precisar. ¿Cuáles son estas perspectivas y dilemas? ¿Cuál es su aporte para la comprensión del fenómeno criminal transnacional?

El presente artículo tiene como objetivo aportar aspectos teóricos y metodológicos para la comprensión de las actividades económicas del DOT a partir de una dimensión compleja de este mundo criminal. Esta perspectiva se torna importante pues permite adentrarse en una discusión estratégica que superará la clásica visión operativa policial con la que opera el tratamiento de esta problemática. Argumento que la informalidad que da vida a este mundo criminal es producto de una compleja trama de interrelaciones económicas, políticas y sociales de alcance

global y local. A partir de esto, se podrá tener una comprensión y dimensión de la expansión económica de estas actividades criminales a nivel global y sus instrumentos.

En el artículo empiezo abordando esta discusión compleja desde dos dimensiones propias del debate de la economía política: por un lado, la mirada estructural; y, por otro, la mirada basada en la comprensión de los agentes. Luego analizo algunos temas inherentes al mundo criminal, como el negocio y su diáspora, así como instrumentos tales como la corrupción, la violencia y las redes. Fundamento el análisis principalmente alrededor de una revisión bibliográfica que dé cuenta de las principales discusiones surgidas alrededor del DOT. De igual forma, me apoyo en varios datos provenientes de fuentes secundarias que sustentan a la argumentación de ciertos aspectos relevantes.

## 2. La mirada estructural

Los enfoques económico-políticos a nivel macro del DOT suelen ser abordados con frecuencia dentro de los estudios de la globalización provenientes de la disciplina Economía Política Internacional (EPI). Esto quiere decir, una economía encubierta construida alrededor de la ilegalidad, que al igual que la economía legal, afecta y es afectada por los grandes temas locales, nacionales y globales. Los ingresos económicos del DOT pueden venir del desarrollo de la comercialización de productos y servicios completamente ilegales (tráfico de drogas, armas, personas) o ilegales con apariencia legal (lavado o blanqueo de dinero).

Un primer desafío importante de esta mirada macroscópica del mundo criminal es saber realmente el peso global que este tiene. Sin embargo, esta empresa se constituye casi siempre en un campo nebuloso debido a la naturaleza clandestina e informal de sus actividades, alejándola del clásico sistema de mediciones formal del mundo legal. Esto provoca que el dimensionamiento de este mundo criminal tenga serios problemas de aplicación y veracidad objetiva (Fernández Steinko, 2008). Esta situación ha dado como resultado la generación de un factor altamente especulativo en la valoración de esta problemática, no exenta de intereses individuales, corporativos y políticos en sus apreciaciones. Por lo general, para medir este tipo de economías se utilizan mecanismos indirectos, como las estimaciones, las cuales son costosas y con distintas metodologías y diferencias abismales en los resultados e interpretaciones. El manejo y financiamiento de estas comunidades cuasiepistémicas de medición se constituye, por ende, en una pieza fundamental de la interpretación geopolítica dominante que se tiene sobre este tema.

Las economías criminales que mueven el DOT tienden a estar estimadas dentro del peso global que se le da a otros tipos de economías ilegales, como la corrupción, la evasión y el fraude fiscal. La cifra más conocida que se utiliza para estimar esta economía sumergida es que la misma representa entre el 15 y el 20 % de la economía mundial, mientras que el crimen organizado entre el 5 y 7 % (Barrios, 2009). Jacken

(2011) dice que esta economía mueve más de 600 000 millones de dólares anuales. No obstante, se hace muy complicado diferenciarlas y cuantificarlas por separado.

Pero lo que sí ha hecho la EPI es plantear la explicación de la propagación y crecimiento de este tipo de economías a escala transnacional. Un primer punto en común de esta disciplina es afirmar que las economías criminales que promueven son los productos no deseados de la globalización (Andreas y Nadelmann 2005; Levi, 2005; Fernández, 2008). Esta economía saca ventaja del campo de oportunidades que brinda este sistema, tales como la liberalización económica, comercial y financiera de los países (Levi, 2005), el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación, la industria del transporte y distribución (Simons y Tucker, 2007) y la migración extranjera transfronteriza (Sansó, 2011). Existen varias posturas que sostienen que estas economías criminales son producto del conflicto o caos producido por la exclusión, el subdesarrollo y la falta de estabilización de instituciones políticas, económicas y sociales en ciertos países o regiones del mundo (Cox, 2002). También encuentro enfoques mixtos que admiten que esta economía se da con mayor énfasis por la brecha generada entre un brusco proceso de crecimiento y expansión capitalista de un determinado territorio, con débiles procesos de modernización e institucionalización estatal del control.

De igual forma, se admite la amplia dependencia y movilidad de estas economías y sus redes de actores a escala transnacional. Estas nuevas guerras “pueden ser concebidas como una forma de redes no territoriales que trabajan a través y alrededor de los Estados” (Duffield, 2007: 14). Para ello, se hace necesario crear un alto nivel de gobernanza global y regional que implique esfuerzos políticos de seguridad focalizados al desmembramiento o neutralización de actividades económicas ilegales y articulación de esfuerzos estatales y no estatales para el tratamiento de dicha problemática.

Pese a que tales miradas aproximan de manera general al problema, una de sus principales limitantes es su poca capacidad de predictibilidad geográfica que nos permita conocer su dinámica y desarrollo. Por un lado, este esquema focaliza su atención en el mundo subdesarrollado (peligroso) frente a las necesidades de seguridad del mundo desarrollado (víctima) sin entender la compleja interconexión geopolítica de la oferta y demanda de servicios o productos ilegales y su forma de operación. Otra limitante se da cuando se pone la variable “control estatal”. Sin querer desmerecer el peso que tienen los Estados en el control de estas actividades, poner como el centro de gravedad del problema al Estado genera comprensiones erróneas. En primer lugar, si se parte de la premisa que las economías criminales son producto del grado de flexibilidad que los Estados tienen hacia la liberalización y desregulación económica, no existe evidencia histórica que nos permita afirmar que a mayor apertura estatal, mayor será la infiltración de la economía criminal transnacional. Es más, afirmar esto podría hacer caer en una contradicción política de “doble moral” a aquellos grupos liberal/conservadores que promueven la apertura estatal de la economía para favorecer el emprendimiento empresarial y sus ganancias sin límites con aquellos

grupos conservadores que buscan la regulación y el control estatal que eviten este desenfreno lucrativo criminal (Berdal y Serrano, 2005).

De igual forma, los que defienden la lógica de mayor control estatal pueden caer en la contradicción impuesta por el uso de la categoría de “Estado fallido”, muy utilizada actualmente geopolíticamente por países dominantes para clasificar dentro de la comunidad internacional a los países en función de su grado de vulnerabilidad o debilidad (económica, social, política e institucional) para la proliferación del terrorismo y el crimen organizado (Santos, 2009; Rotberg, 2003). La utilización de esta categoría de “debilidad del Estado” genera un margen de error relativamente alto en la política comparada. Primero, porque los países con debilidad institucional o poca consolidación de la democracia no siempre muestran mayor incidencia de este tipo de economías criminales; y, segundo, porque no se sabe si la misma incidencia de la economía criminal puede ser una detonante importante para la poca consolidación de las instituciones y de la democracia en un país, o si justamente esa falta de consolidación es la que incide en la presencia o incidencia de este tipo de mercados (Ávila, 2010). Por el contrario, la relación entre DOT y control estatal parece ser un juego de variables directamente proporcional del que se retroalimentan unas a otras. Andreas (2013) sostiene que los esfuerzos de la dinámica de la globalización hacia la proliferación del delito organizado viene aparejado con un crecimiento sin precedentes del control que ha dado paso al apareamiento de sofisticadas burocracias de cooperación internacional sobre el problema en el planeta.

Entonces, existen aspectos fundamentales que articulan a los clásicos estudios de seguridad internacional sobre la economía criminal transnacional. Esta idea tiene que ver con la creencia firme de que el delito organizado y su economía es un conflicto autónomo y objetivo (con vida propia) que nace por fuera del grado de influencia política de los Estados. Este supuesto ha sido ampliamente criticado para visiones liberales en contra de los prohibicionismos. Para estas personas, la presencia de economías ilegales es una clara demostración de la universalización de políticas prohibicionistas que ha dado paso a la extensión global del delito organizado transnacional (Serrano, 2005; Andreas y Nadelmann, 2005). Toda prohibición, por naturaleza, produce el apareamiento de algún tipo de mercado negro o economía ilegal; por tanto, acabando con la prohibición se puede acabar con el problema de la proliferación de estas economías. Este tipo de mirada se ha profundizado hoy en día en el seno del debate sobre la despenalización de las drogas, que cuestiona de manera ferviente la efectividad y consecuencias del prohibicionismo de drogas, en función de sus costos sociales, políticos y económicos. No obstante, estas posturas han sido criticadas como simplistas, en la medida que no toman en cuenta la capacidad inalienable y soberana que tienen los Estados (incluso los de miradas más liberales) de poner límites y prohibiciones a actividades y conductas consideradas perniciosas para la sociedad, la altísima sensibilidad pública que respaldan estos prohibicionismos, así como la alta corresponsabilidad que deben llevar los países a escala internacional para luchar contra este tipo de actividades (Thoumi, 2008). Si bien las visiones conservadoras

defensoras de las políticas prohibicionistas reconocen sus externalidades negativas derivadas, los beneficios sociales de sostener estas políticas siempre serán mayores a los perjuicios que significaría despenalizar y legalizar ciertas conductas y actividades.

Pero esa imposibilidad política e ideológica de liberarse de esquemas normativos o prohibicionismos no quiere decir que no se reconozca la influencia política en la proliferación de estas economías. Por este motivo, Robert Cox (2002: 122) define a este mundo encubierto como conflictivo pero al mismo tiempo simbiótico con el sistema mundial social y económico mundial. En otras palabras, un sistema criminal que nace de expresiones de repudio prácticas y valores que atentan contra el “buen gobierno liberal”, pero al mismo tiempo es producto de las estructuras capitalistas y sus transformaciones. En palabras de Dufield (2007: 14), “es una respuesta adaptativa, producida por efectos de la desregulación de mercados y la atenuación de la competencia del Estado-nación... que ha derivado en proliferación de nuevas formas de autoridad, protección y legitimidad surgidas de este mundo encubierto esencialmente no liberales”.

Esto no quiere decir, bajo ningún punto de vista, que el problema del crimen organizado no haya existido antes de este proceso. Es más, problemas como la piratería y el nacimiento de mafias italoestadounidenses en EE. UU. en los años veinte ya fueron conceptualizadas como formas de delictivas organizadas al mando de una economía ilegal de alta renta (Fernández Steinko, 2008). Sin embargo, sí se puede afirmar que el crecimiento de esta economía criminal es de naturaleza sistémica, que nace como una respuesta adaptativa del “lado oscuro de la globalización”. En otras palabras, es producto de un esquema político que el mismo sistema produce y repudia. ¡Un sistema social que se tiene miedo a sí mismo!

### 3. Los agentes económicos

Una definición básica para la comprensión del DOT son los mercados criminales. Estos nacen cuando existe una demanda efectiva y potencial insatisfecha de bienes y servicios cuyo usos o prácticas han sido repudiados, prohibidos y criminalizados por la sociedad, debido a los enormes perjuicios que genera a la población (Ávila, 2011). Para ello, debe haber una serie de inescrupulosos y arriesgados actores que, a pesar de las sanciones impuestas por la misma sociedad para castigar la producción y comercialización de estos productos ilegales, se atreven a evadir las leyes y los controles estatales para manejar este mercado (Pontón y Rivera, 2014). Esta definición de mercado criminal conlleva la necesidad de fijar el análisis a nivel micro; es decir, centrado en los agentes o actores que operan este sistema.

Por lo general, los estudios criminológicos centrados en los agentes se han focalizado en la comprensión de la estructura criminal, su organización, modus operandi, entre otras cosas. Pese a ello, esta mirada tiene algunos problemas de aplicación que se explicará a continuación:

1. La experiencia muestra que la aprehensión de estas organizaciones criminales no tiende a eliminar las actividades económicas, las mismas que permanecen intactas en el tiempo con altos niveles de adaptabilidad a los sistemas de controles. Esta permanencia de la actividad tiende a reclutar constantemente a nuevos miembros que aseguran la continuidad de esta economía criminal.
2. Las organizaciones parecen ser más bien una etiqueta construida por el lenguaje policial. En la práctica se carece de fuentes verificables que permitan comprobar la existencia de estas organizaciones. Las actividades criminales organizadas se caracterizan más por ser células clandestinas que se asocian temporalmente, sin jerarquías previas, para el cometimiento de ilícitos y cuyos acuerdos se rompen con frecuencia debido a su alto nivel de violencia; los acuerdos y las normas pactadas por estos actores criminales se rompen y transgreden con frecuencia (Gambetta, 1993). Las industrias criminales operan en un ambiente de corto plazo, justamente por la falta de confianza en los agentes y la falta de previsibilidad y estabilidad en las transacciones (Fernández, 2008). Por esta razón, centrarse en la organización como elemento de análisis generaría un campo nebuloso, confuso y ambiguo para el entendimiento del fenómeno criminal en general.<sup>1</sup> Otros autores miran a las organizaciones criminales como una forma de asignar un cierto orden al anómico y clandestino mundo de las transacciones ilegales (De León Beltrán y Silva, 2004: 7). Por esta razón, la organización es un atributo de un mercado criminal y no su esencia.
3. Otro de los problemas es el de la distinción entre delincuencia organizada y otros delitos comunes de característica transnacional. Por lo general, existen enfoques de comprensión y metodologías de intervención distintas entre estos dos tipos de criminalidad a nivel académico y estatal que parten del supuesto de una definición clara de roles. Sin embargo, los mundos criminales entienden muy poco de estos burocratismos en la realidad y su forma de adaptación es muy dinámica. En la práctica, existen muchas interrelaciones entre lo que hoy conocemos como criminalidad organizada y tipos de criminalidad transnacional común. No obstante, la organización no es condición suficiente ni necesaria para la economía criminal transnacional.

Por este motivo, el aporte microeconómico del DOT para la inteligencia criminal hace fijarse más bien en los actores criminales como sujetos racionales antes que en los grupos. Esta corriente se apoya en los aportes de Gary Becker (1968), quien concibe al delincuente como un ser racional, adverso al riesgo, que actúa basado en un esquema de estímulos y recompensas. Esta mirada microeconómica de los mercados criminales ha sido usada para la construcción de metodologías aplicadas dentro de la disciplina de la inteligencia criminal como una importante herramienta para perseguir, neutralizar y prevenir la incidencia

---

<sup>1</sup> En palabras de Fernández (2008), la única organización comprobada a escala mundial que ha mantenido estructuras como las mencionadas anteriormente fue la mafia siciliana, a raíz de las investigaciones del famoso juez antimafia Giovanni Falcone en la década de los ochenta y noventa del siglo xx.

del delito organizado en los territorios. Estas estrategias se han basado en teorías criminológicas como la criminología ambiental, la psicología conductista, la teoría de las actividades rutinarias, la prevención situacional, entre otras, que parten de una idea del delincuente como actor racional. La pretensión universal de estas perspectivas se ha vuelto novedosa en el campo criminológico por ser considerada vanguardista a los supuestos clásicos de la criminología positivista tradicional basada en estrategias netamente punitivas y centradas en la personalidad y mente del criminal.

El desarrollo de estas perspectivas racionalistas se centra en la manipulación de ambientes y no de conductas (objeto de estudio de la criminología clásica) y ha sido descrito como una criminología de la vida cotidiana o del sí mismo, dentro de la cual el sujeto criminal no es un extraño, sino un ser normal, racional e integrado socialmente. En el campo de la inteligencia, el desarrollo más importante lo plantea Albanese (2007, 2008, 2010), el cual propone un esquema de intervención basado en la generación de estímulos racionales al ambiente de oportunidades que alimentan la proliferación de este tipo de economías ilegales con base en un perfil de medición de los riesgos (magnitud de la amenaza frente al daño). En otras palabras, es en el entendimiento de estas empresas criminales donde se puede encontrar pistas más fiables del comportamiento del mundo criminal, aunque estas visiones casi siempre terminan haciendo tabla rasa del entendimiento del contexto social y la construcción histórica de la culturas de la ilegalidad.

El aporte de la economía neoclásica también ha sido fuente de crítica para la comprensión del mundo criminal. Esta crítica se sustenta en su pretendida tendencia de creer en la estabilización o equilibrio del mercado y en generalizar la decisión de los agentes en estructuras de elección racional. Para estos supuestos, los agentes aprenden de su entorno para maximizar beneficios y minimizar riesgos (incertidumbre limitada) en un entorno de competencia perfecta. Estas características racionales en la economía neoclásica hacen que los agentes tiendan siempre a buscar acuerdos pacíficos y cooperativos que los aleje siempre del campo de violencia del mundo empresarial criminal. Basado en esta característica, el agente criminal termina siendo un ser no racional y marginalmente extraño a la sociedad formal. Esta mirada se constituye en el fundamento empírico y moral de los estudios criminológicos clásicos, y es la razón de una sensibilidad pública basada en el miedo y la satanización del delincuente como un enemigo social.<sup>2</sup>

Un punto de resolución de este dilema moral se puede encontrar en los aportes de Diego Gambetta (2005) con su famoso estudio sobre la mafia siciliana en 1993. Según sostiene este autor, a los agentes criminales se les acusa de no operar en un ámbito de racionalidad debido a su poca aversión al riesgo, la propensión a la solución de conflictos por medios violentos y poca estabilidad de los acuerdos y las transacciones. Sin embargo, no se toma en cuenta que los mercados criminales son consecuencia de un tipo de economía construida alrededor de la ilegalidad (Gambetta, 2005) y donde confluyen agentes o actores con reglas interiorizadas que aseguran de alguna forma su sostenibilidad en el tiempo por medio. En este enfoque,

2 A esta mirada se le denomina “la criminología del otro”.

la mafia es entendida como un negocio que apoya en algunos supuestos microeconómicos, como la aversión al riesgo, la protección y el afán de lucro. En otras palabras, mercados con naturaleza de equilibrio subóptima que varían en función de factores exógenos (control estatal y preferencias de los consumidores) (Basabe, 2014: 10), pero marcados por atributos y dinámicas propias del mundo criminal.<sup>3</sup>

Otro aporte importante que permite analizar los agentes criminales dentro de la órbita de lo racional no moral se denomina las teorías de asociación diferencial desarrollada por Edwin Sutherland. Este autor parte de una visión plural de la sociedad donde la conducta criminal es producto de aprendizaje del entorno microsociedad (grupo de amigos, familia) inmediato al transgresor. De esta forma, la violencia y corrupción características de los mercados ilegales se basa en un sistema de transmisión de valores de lo ilegal y no de impulsos originarios de maldad y rasgos de personalidad originaria del delincuente. Esta especie de ecología del crimen se origina cuando las interpretaciones desfavorables relativas a la ley prevalecen sobre las interpretaciones favorables en un grupo social (citado por Vázquez, 2003).

Este argumento ha sido la base del aporte clave de la visión de Edwin Sutherland, quien en 1949 escribió un libro revolucionario en materia criminológica, denominado *The White Collar Criminal*, para entender y explicar la naturaleza de los delitos económicos. En palabras de este autor, por lo general la economía clásica hace una apología de las estrategias de negocios de los individuos, pero hace muy poco esfuerzo por entenderlos dentro del plano del delito. Esto ha llevado a la criminología a un falso espejismo de querer entender ciertos delitos en base a determinismos biológicos, psiquiátricos y sociales y a no comprender la estrecha relación entre cierto delitos de motivación económica con el esquema general de la supremacía de valores del capitalismo anárquico (Sutherland, 1940).

En materia de las ciencias económicas, la teoría que hace eco de esta visión anárquica del capitalismo se denomina la economía evolucionista, la cual, sustentada en la teoría darwinista de la selección natural, focaliza su mirada en la ética de diferenciación del *management* empresarial. Para estas teorías, la racionalidad empresarial se desborda ante las expectativas de ganancias incuantificables, incertidumbre en el riesgo de transacciones, competencia imperfecta (monopolios) y supervivencia del más fuerte. Es decir, una recurrente necesidad cuasi natural de supervivencia en un mundo de capitalismo salvaje y sin límites de expansión.

Pese a que estas teorías han sido utilizadas en el mundo legal para entender la innovación empresarial y sus beneficios sociales, su aporte para las ciencias criminológicas es entender que el sistema capitalista se constituye en el principal elemento criminógeno, donde la diferenciación entre el mundo legal e ilegal se hace difusa y complicada de establecer *a priori*. A esta cuestión se le ha denominado la “criminología del sí mismo” en la cual el transgresor es un ser común muy familiarizado con los valores cotidianos.

3 Si bien no se pretende afirmar o defender la plena racionalidad de los actores criminales (lo cual puede convertirse en un tema moral), sí se pretende decir que una vez ingresado a este mundo criminal sus conductas se adaptan a la estabilización y proliferación de estos mercados.

Pero más allá de esas discusiones teóricas y normativas, el aporte de Sutherland es poner en debate las cosas como funcionan en realidad. Para él, la sociedad no es un ente armónico cohesionado, sino un lugar de disputas y conflictos. Por esta razón, estas semejanzas y la escasa diferenciación entre el mundo legal e ilegal solo puede explicarse por un esquema de poder que termina criminalizando y estigmatizando ciertas conductas (por lo general de sectores sociales más desfavorecidos y objetivados por ideologías con pretensiones científicas) y premiando o estimulando otras conductas según el funcionamiento de un sistema.<sup>4</sup> Solo así se explicaría el problema actual de los paraísos fiscales y los *Panama Papers*, los cuales, desde una dimensión criminológica, han sabido aprovechar o evadir la ventaja de oportunidades o factores de riesgo de la globalización (según como se lo vea) basados en la patológica propensión del lucro sin fin y el individualismo egoísta y antisocial.

Esta mirada de poder y su capacidad de regulación contra el crimen organizado se explica en función del ascenso del capitalismo como sistema hegemónico económico mundial, y el ascenso de Estados Unidos como potencia mundial, y su pretendida capacidad de dar un equilibrio y sostenibilidad a un hostil sistema internacional (Bagley, 1991; Tokatlian, 2001). Según Fernández Steinko (2008), no es gratuito relacionar este crecimiento de la preocupación por el crimen organizado con el fin de la Guerra Fría y la necesidad de encontrar nuevas amenazas transnacionales para la seguridad internacional bajo la retórica del “buen gobierno global”.

#### 4. Los mercados de la criminalidad

Una vez analizado el complejo sistema de comprensión del DOT tanto a nivel macro como a nivel micro, es necesario adentrarse en el entendimiento de la dinámica de este fenómeno a escala global y mirar sus instrumentos. En los últimos años, ha germinado un enfoque analítico que se inscribe dentro de la tradición de la criminalidad económica, la cual busca descifrar las racionalidades de estos mercados para conocer sus comportamientos y regularidades. Es decir, no propone un salto fundamental a los límites cognitivos de tal problemática, sino que se focaliza en descifrar cómo funciona, se adapta, muta y coexiste simbióticamente con el mundo legal, con actividades regidas por estrictos controles estatales y con una alta demanda mundial de tráfico de drogas, armas, trata de personas, etc. A este esquema se le ha denominado “mercado criminal”, el cual nace como una natural

4 Un ejemplo de este esquema de poder son los errores recurrentes de interpretación que se da en el problema de la influencia de las economías criminales. Por lo general, se dimensiona equivocadamente el peso de estas economías criminales en los países con altos niveles de informalidad económica, perdiendo de vista la alta relación de estas economías criminales con la demanda y trayectoria de los recursos en países desarrollados y paraísos fiscales. De la misma manera, se termina satanizando el peso e influencia de estas finanzas criminales en la economía mundial hasta el punto de ser considerada la génesis de todos los males del sistema, cuando en realidad estas operan y aprovechan el ambiente de oportunidades de la globalización y la desregulación financiera (Fernández Steinko, 2008).

derivación de un problema sistémico mayor, pero que reproduce una serie de instrumentos con semejanzas y diferencias con el mundo legal.

## 5. El negocio y su diáspora

Uno de los aspectos más importantes que se discute en las ciencias económicas tiene que ver con la proactividad creativa de sus agentes económicos y que ha sido condimento ideológico de la creación de riqueza y bienestar del sistema capitalista. Pero lejos del esquema valorativo, es la persecución de riqueza lo que ha movido también al crecimiento de estos mercados de la ilegalidad, que han nutrido las finanzas criminales y les ha dotado de poder. Dada esta relación conflictiva pero también simbiótica que tienen las economías criminales con el mundo legal, es de esperar que este sistema económico se dé en un ambiente altamente hostil, pero también marcado por la necesidad de lucro de sus agentes y la búsqueda de protección como estrategia de minimización de riesgos.

La dependencia a estos factores les da a estos mercados una alto dinamismo adaptativo a realidades sociales, políticas y económicas, que hace que exista una alta relación sistémica a nivel territorial en el análisis de afectación del problema. Por ejemplo, el denominado “efecto globo” o efecto desplazamiento del narcotráfico expuesto por Bagley (2012), no es más que una demostración sistémica que dice que lo que se termina haciendo en un espacio no deja de tener consecuencias directas e indirectas sobre otro. Por esta razón, la estrategia de control actual, basada en incidir sobre factores de riesgo, no habla de victorias totales, sino de victorias parciales. En este sentido, influir en ambientes de oportunidades y entender la agencia criminal no significa bajo ningún punto de vista acabar totalmente con estos mercados. Al contrario, la guerra contra el crimen organizado se presenta como un esquema de regulación y gobierno que es parte también de la dinámica, reproducción y persistencia de la economía criminal. En otras palabras, el tamaño y peligrosidad de un mercado criminal muchas veces termina siendo proporcional a los esfuerzos que hace la sociedad para combatirlo.

Desde el lado de los agentes económicos criminales, la búsqueda de aumento de sus beneficios económicos, asociados al aprovechamiento dinámico y eficiente de las ventajas de las sociedades actuales mediante innovadoras estrategias, genera indudablemente un crecimiento importante de los mercados criminales a escala mundial.<sup>5</sup> Este tipo de crecimiento puede ser tanto en el apareamiento de

---

5 El tema de la innovación es importante analizarlo. El despunte tecnológico y racionalización de los procesos productivos y organizativos, con amplios beneficios sociales, han sido atribuidos a la competencia y supervivencia de un sistema de mercado internacional anárquico propio del mundo empresarial y militar, respectivamente. No se puede hablar de externalidades positivas derivadas de la innovación del mundo criminal. Sin embargo, la innovación debe ser entendida como un sistemático y proactivo aprovechamiento de ventajas y debilidades en el control de las sociedades actuales para efectos de reproducción de su economía. En otras palabras, un innovación para el mundo criminal cuyos beneficios son mercados por el interés individual y no social.

nuevos tipos de actividades y modalidades de negocio en el tiempo (dimensión temporal) como en su crecimiento o incidencia territorial (dimensión espacial).

En el primer caso, si en algún momento las redes delictivas locales se nutrían de beneficios económicos producto de actividades ilícitas, como la extorsión y el robo de ganado, en un segundo momento, las mutaciones hacia otro tipo de actividades altamente lucrativas, como el tráfico de drogas, armas, comercio ilegal de órganos, delitos cibernéticos, tráfico de personas, nuevas formas de lavado de dinero, entre otras, es una constante cuasi natural del crecimiento del mercado mundial. En este sentido, la misma mafia siciliana marcó mutaciones importantes en sus actividades ilícitas, que pasaron de la extorsión y robo de ganado en un primer momento, a la corrupción en la contratación pública, el tráfico de heroína, etc. (Dickie, 2006). De igual forma, grupos camorristas, que en un primer momento manejaron la industria de la falsificación de ropa de grandes marcas en Europa, pasaron luego a controlar la entrada de la heroína en el continente por el puerto de Nápoles (Saviano, 2009). En Colombia, por su parte, la incursión en nuevas y rentables actividades criminales por parte de los nuevos grupos paramilitares en el territorio es una constante actualmente, sobre todo en el tráfico ilícito de tierras, explotación de minería ilegal, corrupción en el Estado, etc. (Duncan, 2004; Romero Vidal, 2011). De esta forma, se puede decir que si amasar grandes fortunas económicas constituye la fuente de poder de muchas organizaciones criminales, el control de este tipo de nuevas modalidades delictivas con enormes réditos económicos constituye la razón de supervivencia de estos grupos en un mundo altamente competitivo.

De igual forma, existen transformaciones importantes dentro de la forma de comercializar un producto ilícito. La economía política del narcotráfico actualmente ha generado un crecimiento no solo en la capacidad de las organizaciones criminales de exportar grandes cantidades de droga al exterior y lograr colosales fortunas, sino que también maximiza beneficios por medio del control del expendio de drogas al menudeo en las calles. Se dice con frecuencia que el futuro de la alta rentabilidad del mercado de drogas está en el narcomenudeo antes que en el narcotráfico a gran escala. Por otro lado, los productos o bienes producidos por la industria criminal se constituyen en mercancía de intercambio para la generación de nuevas actividades ilícitas. El comercio de armas a escala mundial, por ejemplo, se constituye en una de las actividades más rentables del mundo criminal hoy en día y esto solo puede ser posible por la alta capacidad de pago que tienen organizaciones criminales armadas colombianas que intercambian este tipo de mercancía con droga a otras organizaciones criminales. Es sabido también que el comercio de drogas sintéticas es muchas veces intercambiado con drogas naturales entre organizaciones criminales.

Existe también una dispersión a gran escala de los mercados criminales a nivel mundial. Así, beneficiándose del aumento de los flujos comerciales y de información, los agentes criminales ubican muy bien territorios con un alto potencial de demanda u oferta de bienes ilícitos alrededor del mundo para obtener altos réditos económicos. Por ejemplo, en un espacio determinado puede haber una

demanda lícita de algún bien que provenga de un lugar donde no sea lícito su reproducción, como el mercado de tráfico de patrimonios naturales, como es el caso de la demanda de órganos de tigre en China.<sup>6</sup> De igual forma, puede haber espacios donde la producción de una actividad sea totalmente lícita y se comercialice a gran precio (producto de la escasez proveniente de la prohibición) en un territorio donde se restrinja o prohíba su uso, como lo fue el tráfico de alcohol en la década de los años treinta en Estados Unidos. Existe también la posibilidad de que una actividad sea totalmente lícita en su producción y comercialización, mas no sus métodos de extracción y producción, como lo es la minería ilegal de diamantes en África o la minería ilegal.

Pero no solo este crecimiento de los mercados criminales está marcado por la maximización de beneficios económicos. La búsqueda de protección también es factor generador de este crecimiento de actividades ilegales, más aún cuando la exposición al riesgo de este sector es mayor que el mundo legal. La propensión de los mercados ilegales a buscar seguridad y protección de sus ganancias genera que el sistema de lavado de activos o blanqueo de capitales sea una necesidad. También, para efectos de reducir la vulnerabilidad de los mercados, las economías criminales utilizan estrategias financieras de los mercados lícitos, como la diversificación del riesgo o de carteras que no es más que la inversión de dinero en actividades económicas diversas. Con esto aseguran altas rentabilidades en economías que no dependan de una sola actividad. Solo así se puede explicar los cambios o mutaciones de actividades de los grupos criminales mexicanos, los cuales han pasado de ser grupos dedicados al tráfico de drogas naturales (marihuana, cocaína) a dominar la industria del secuestro, tráfico de personas, tráfico de drogas sintéticas, entre otras actividades en la región.<sup>7</sup>

Pero justamente ahí radica una diferencia marcada con la economía legal, pues estas últimas no se permiten tener inversiones poco rentables en una estrategia de diversificación de carteras. Salvo fondos de inversión especial (como prestamos no reembolsables para el desarrollo o ayuda social), una economía legal no tendría sostenimiento o rentabilidad si sus inversiones fuesen destinadas a unidades productivas poco eficientes o rentables. En las economías ilegales, la diversificación de cartera puede ser altamente rentable como no puede serlo a nivel financiero. Si bien el éxito de una diversificación de cartera en una economía ilegal es obtener mayores beneficios, también es altamente eficiente poder hacer lícitos (blanqueo) la mayor cantidad de recursos provenientes de actividades ilícitas, con el menor riesgo de ser detectado por las autoridades estatales. Por esta razón, calificar de irracionales o extravagantes los grandes derroches de dinero del crimen organizado en asuntos suntuarios o la inversión en actividades improductivas, es un prejuicio propio de un desconocimiento profundo de las racionalidades del mundo criminal.

6 De igual forma se puede decir del lavado de dinero producto de actividades ilícitas que se deposita en paraísos fiscales o economías *off shore*, sin ningún tipo de regulación.

7 Esta estrategia se le denomina en las finanzas control del riesgo no sistemático, que no es más que abrir el abanico de inversiones en diferentes actividades para aminorar la vulnerabilidad del mercado.

En conclusión, lo cierto es que los mercados criminales en el contexto de la globalización, más allá de crecer en sus posibilidades reales, crecen también en sus capacidades potenciales, es decir, el abanico de posibilidades y espacios para la economía ilegal altamente lucrativas son potencialmente enormes.

Existen tres instrumentos que generan mecanismos de protección a las actividades ilícitas del crimen organizado y que constituyen la característica o atributo más evidente de las economías criminales: la corrupción, la violencia y las redes.

### 5.1. La corrupción

Se dice con frecuencia que la búsqueda de protección que el mundo criminal necesita para la reproducción económica de sus actividades hace que la relación con el mundo legal sea naturalmente mafiosa.<sup>8</sup> Por esta razón, se afirma que el principal objetivo de estas economías no es enfrentar o subvertir el mundo formal sino convivir con él.<sup>9</sup>

En ese sentido, la convivencia con este mundo legal no podría ser posible sin mecanismos como la corrupción, la cual se constituye en un instrumento imprescindible para lograr estos propósitos. Entre los objetivos más visibles y estratégicos de corrupción de estos mercados criminales tenemos al Estado (justicia, fiscalía, policías, unidades de inteligencia, entre otras agencias). También se ha visto prácticas de corrupción a nivel de la sociedad civil con organizaciones sociales u ONG que muchas veces han sido usadas para propósitos criminales, bancos y empresas legales para el lavado de activos y control estratégico de suministros y la misma sociedad civil como interlocutora, informante, vigilante y observadora en función de intereses criminales. Las finalidades de la corrupción también son diversas; sin embargo, las más comunes son las que buscan sacar ventaja de sus rivales competidores mediante el control de información y sitios estratégicos (tales como aduanas, centrales de inteligencia, inversión pública, empresas, sitios de reuniones, entre otras), corrupción para evitar la persecución del Estado, lograr

8 El término “mafia” es la denominación que se le da al tipo de organización criminal evidenciada en Sicilia desde mediados del siglo XIX. No obstante, ha sido usado extensivamente para nominar otro tipo de organizaciones criminales. En el caso de Gambetta, si bien su objeto de estudio fue la propia mafia siciliana, lo que deriva de su investigación no es descubrir el tipo de organización sino el tipo de prácticas y racionalidades del negocio criminal proveído por la mafia. Los grupos mafiosos buscan réditos económicos por medio del ofrecimiento de servicios de protección a sus clientes, lo cual se lograba por medio de la inyección de desconfianza interpersonal en la sociedad o mediante la extorsión y el chantaje. Por parte de los clientes, estos buscan el servicio de protección de los grupos mafiosos para sacar ventajas de sus rivales o competidores y así maximizar sus ganancias en negocios legales como ilegales. Esta visión económica del concepto de mafia se ha utilizado en oposición a las visiones étnicas y culturalistas que se le ha dado para entender el fenómeno criminal en Italia (Gambetta, 1993).

9 A este modelo de convivencia se le ha denominado con frecuencia “mundos paralelos,” lo cual supone la coexistencia de un mundo de ilegalidad que subyace frente a un mundo legal. Sin embargo, se hace problemático evidenciar en la práctica este fenómeno de “mundos paralelos”, dado que este término nos hace partir del supuesto que existe un mundo legal y por tanto “bueno” y, por otro lado, un mundo ilegal de características malignas. A pesar de esto, dada la naturaleza vista de este mundo de la ilegalidad, en la práctica se hace complicado determinar una separación taxativa de estos sistemas; la diferencia entre un mundo legal e ilegal es difusa y complicada de definir, lo cual ha llevado a denominar este modelo de relación como de “mundos cooptados”.

impunidad y ocultarse ante la visibilidad de la opinión pública y corrupción para lograr legitimidad y protección social.

Por este motivo, los Estados y la comunidad internacional ponen mucho énfasis en el fenómeno de la corrupción por ser este un elemento propicio para el desarrollo de actividades ilegales de gran envergadura al interior de los países. Pese a esto, desde el punto de vista de las economías criminales, la corrupción también se constituye en un instrumento de regulación y control de este mundo criminal que el mismo sistema reproduce. A esta situación se le denomina la gobernanza encubierta del mundo criminal, donde toman un rol protagónico las agencias de inteligencia, los intereses criminales y los grandes intereses políticos y geopolíticos de los Estados. Un ejemplo de esto es que muchas veces el desmantelamiento de un grupo criminal termina siendo promovido encubiertamente por otros grupos (vendiendo información a las agencias de inteligencia estatal) para efectos de ganar ventaja estratégica y competitiva en el manejo de una economía criminal determinada.

## 5.2. La violencia

Otro instrumento importante dentro del mundo de la economía criminal es la violencia. Por lo general, la violencia no es un comportamiento naturalmente atribuible a las economías legales, ni mucho peor es un tema predecible. Al contrario, la categoría violencia genera ciertas dificultades para entender las economías ilegales en un ambiente de racionalidad, justamente por la presencia de violencia en las transacciones económicas de este mundo criminal. Pero más allá de este juicio, que obedece más a un criterio moral *a priori* del comportamiento de los agentes, lo cierto es que los mercados criminales necesitan de la violencia para su reproducción y funcionamiento. En la economía del crimen es común escuchar la frase “el que la hace la paga”, lo cual explica que la violencia es un mecanismo de regulación y control hostil de un mundo sin contratos y vías legales de regulación. En la práctica, los criminales se contagian por el irrespeto a la ley y a la sociedad que los acoge (Martínez Ortiz, 2001: 14), pero no por su propensión natural a la violencia. Sobre esta dimensión, la teoría de la asociación diferencial de Sutherland (1940) aporta elementos importantes. Para este autor, las conductas de violencia y la ilegalidad son valores aprendidos del entorno microsocial inmediato al transgresor (ecología del crimen).

En este sentido, la violencia no parece ser un producto deseado por las conductas criminales, sino más bien una consecuencia de las racionalidades ilegales, las cuales, a la ausencia de marcos regulatorios legales, mecanismos pacíficos de solución de conflictos y estrategias de competencia pacífica en los mercados mediante precios y propaganda, se constituyen en la condición de posibilidad de regulación de transacciones altamente inestables y con altos niveles de desconfianza interpersonal. Es por esto que la violencia, según Gambetta (1993), no es el producto o mercancía final del crimen organizado (mafia) sino un instrumento o medio con una finalidad determinada; es decir, no es una cualidad específica natural de la conducta o cultura criminal, sino un atributo de los mercados criminales.

Así, esta violencia instrumental puede ser: 1) regulatoria, como mecanismo de resolución de conflictos (ajuste de cuentas por acuerdos incumplidos, desertores, delatores); 2) comunicativa, como la capacidad de generar temor y amedrentar a competidores, funcionarios estatales y sociedad; y 3) competitiva, como la búsqueda de desplazamiento de competidores y control de sitios estratégicos (rutas, proveedores, unidades de control, autoridades, entre otras). No todos estos mercados son igual de peligrosos, pues estos vienen determinados en primer lugar por el énfasis que los Estados ponen para perseguir o criminalizar estas actividades, justificado por sus potenciales o efectivos riesgos a la población (bienes jurídicos protegidos) y las características de la demanda (tamaño y ganancias asociadas al mismo). Estas dos variables serán determinantes al momento de magnificar su violencia y sus costos de entrada (Corporación Andina de Fomento, 2014: 137).

A escala territorial, la presencia de violencia instrumental, como el asesinato por encargo o sicariato, es con frecuencia vista como el corolario del agravamiento de la violencia en un país. No obstante, este fenómeno no siempre se desarrolla en ambientes de altos niveles de homicidio y criminalidad a nivel territorial, como se suele creer (Pontón, 2009: 10). Una muestra es el caso de la Italia de la mafia siciliana de los años noventa, cuando la fama sanguinaria de los asesinatos por encargo, producto de la guerra entre grupos mafiosos, y muchas veces contra el mismo Estado italiano, se desarrollaba en un país que mostraba promedios de 1,7 homicidios por cada cien mil habitantes, casi a la par del promedio europeo de esa época, que era 1,59 (Barclay y Tavarez, 2003: 10).

Si bien existen territorios con alto impacto de violencia (homicidios y asesinatos) y que coinciden con territorios con alta presencia de grupos armados ilegales, la relación de estos territorios con la violencia es muchas veces histórica y cultural. Esto quiere decir que la naturaleza de estas economías criminales no son de por sí factores determinantes de reproducción pandémica de violencia interpersonal, sino netamente un factor desencadenante de esta. Por otro lado, la articulación mafiosa de estos agentes criminales con el Estado y la sociedad hace que estos busquen el ocultamiento y la mimetización social antes que la visibilización de la violencia (Duncan y Preciado, 2013). Por tanto, esta sigue siendo instrumental, cumpliendo así roles y fines específicos.

Un factor que también contribuye con la violencia es el nivel de enfrentamiento que se tiene con el Estado. Por lo general, el desmembramiento de células criminales contribuye muchas veces a una ausencia de marcos regulatorios al interior de ciertas organizaciones y facciones criminales, a la disputa del control de territorios entre bandas y venganzas que desatan espirales de violencia hasta la entrada de una nueva *pax mafiosa*.

### 5.3. Redes

Los mercados criminales no podrían funcionar sin el concurso de actores o agentes que hagan posible su operación. Si bien estos actores pueden ser sujetos individuales que operan libre y autónomamente, la característica fundamental de delitos de alta rentabilidad económica y de connotación transnacional es,

justamente, su organización y división social del trabajo. La red se constituye en un insumo instrumental de estos de mercados. Esta red puede funcionar como célula ejecutora (con presencia de cuadros de mando), célula financiera (soporte económico o logístico), célula operativa (con grupos operativos y ejércitos), célula de infiltración (influencia en altos y medianos cargos institucionales) y célula negociadora (que ejercen algún tipo de intermediación o acuerdos con tipos de criminalidad local).

Por otro lado, es común que los tipos de vínculos entre redes de carácter transnacional operen con redes de criminalidad más local. De esta forma, por más que se piense comúnmente que la influencia o infiltración es unidireccional, es decir, de afuera hacia adentro, es importante también comprender las lógicas o racionalidades internas de la criminalidad en un determinado territorio, toda vez que las redes locales también buscan por métodos asociativos estratégicos ampliar sus horizontes económicos y buscar protección.

## 6. Conclusión

He pretendido aportar a una comprensión de las actividades económicas del DOT a partir de una perspectiva “compleja” que permita dimensionar sus múltiples interrelaciones e imbricaciones con la política, la economía y la sociedad del mundo formal. Esta categorización “compleja” genera desafíos y dilemas cognitivos y metodológicos que es necesario explicitar con la finalidad de tener marcos analíticos capaces de desprenderse de velos morales sobre la cual se ciñen las miradas institucionales tradicionales sobre este mundo informal.

Por esta razón, la comprensión del DOT necesita constantemente hacer un ejercicio reflexivo sobre los diversos aspectos relacionados con el estudio de este fenómeno tanto a nivel macro como micro. Este ejercicio reflexivo se refiere a tener una conciencia crítica, que se constituye en una constante al momento de abordar los distintos matices del problema, pero que sin duda aportan a una comprensión holística y estratégica de las actividades económicas del DOT. Asuntos como la medición, la fijación del DOT como variable dependiente o independiente, la incidencia del control estatal, la universalización de leyes prohibicionistas y el campo de oportunidades que abre la globalización, así como la mirada microeconómica centrada en los agentes, es necesario que constantemente se planteen desde este ejercicio reflexivo.

Basado en una perspectiva sobre mercados criminales, la atención se centra en descifrar cómo las actividades del DOT funcionan, se adaptan, mutan y coexisten simbióticamente con el mundo legal y sus actividades. No se trata, por tanto, de hacer una apología del DOT, sino partir de que la comprensión de esta problemática es compleja, pero solo en este dimensionamiento complejo se puede encontrar pistas para un dimensionamiento estratégico del mismo.

## 7. Bibliografía

- Andreas, Peter (2013). *Smuggler nation: How illicit trade made America*. New York: Oxford University.
- (2005). “Crimen transnacional y globalización económica”. En Mats Berdal y Mónica Serrano, comp. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica: 62-85.
- Andreas, Peter y Ethan Nadelmann (2005). *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*. New York: Oxford University.
- Albanese, J. S. (2007). *Organized Crime in Our Times. (5th Edition)*. Newark: LexisNexis.
- (2008). “Risk Assessment in Organized Crime: Developing a Market and Product-Based Model to Determine Threat Levels”. *Journal of Contemporary Criminal Justice*. 24: 263. Recuperado de <http://goo.gl/FLdeeS>
- (2010). “Assessing Risk, Harm, and Threat to Target Resources against Organized Crime: A Method to Identify the Nature and Severity of the Professional Activity of Organized Crime and its Impacts (Economic, Social, Political)”. *Working Papers Series* n.º 12. December. Global Consortium on Security Transformation (GCST).
- Ávil, Ariel (2011). *Mercado de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris / Taller de Edición Rocca Investigación.
- Bagley, Bruce, Adrián Bonilla y Alexei Páez, ed. (1991). *La Economía Política del Narcotráfico: El caso ecuatoriano*. Quito, Flacso-Ecuador y North-South Center. University of Miami.
- Bagley, Bruce M. y Aline Hernández (2010). “Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos”. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo. *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y El Caribe*. Bogotá: FES Colombia: 328-378.
- Barrios, Miguel Ángel (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Argentina: Editorial Biblos.
- Basabe, Santiago (2014). “Prologo”. En Daniel Pontón y Fredy Rivera. *Microtráfico y Criminalidad en Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Barclay, Gordon y Cynthia Tavarez (2003). “International comparisons of criminal Justice Statistics 2001”. Recuperado de <http://goo.gl/HlgnSH>
- Berdal, Mats y Mónica Serrano (2005). “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Un breve panorama”. En Mats Berdal y Mónica Serrano, comp. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica: 13-26.
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2014). *Por una América Latina más segura: Una perspectiva para prevenir y controlar el delito. Reporte de Economía y Desarrollo*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Cox, Robert (2002). “The Covert World”. En R. Cox and M. Schechter, ed. *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization*. London: Routledge: 118-138.

- Dickie, John (2006). *Cosa Nostra: Historia de la mafia siciliana*. México: Editorial Debate.
- Duffield, Mark (2007). *Global governance and the new wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Duncan, Gustavo (2004). *Narcotráfico en Colombia: Economía y violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Duncan Gustavo y Andrés Preciado (2013). “Sistema de información de riesgos a la institucionalidad estatal: Una propuesta conceptual”. Documento de trabajo. Bogotá.
- Fernández Steinko, Armando (2008). *Las pistas falsas del crimen organizado: Finanzas paralelas y orden internacional*. Madrid: Catarata.
- Gambetta, Diego (2005). *La mafia siciliana: El negocio de la protección privada*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dev Kar, Dev & Sarah Freitas (2011). *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*. Global Financial Integrity. Recuperado de <http://goo.gl/myGiEj>
- Haken, Jeremy (2011). *Transnacional Crime in the Developing World*. Global Financial Integrity. Recuperado de <http://goo.gl/CNEru6>
- Levi, Michael (2005). “Liberalización y crimen financiero transnacional”. En Mats Berdal y Mónica Serrano, comp. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica: 86-107.
- Pontón, Daniel (2009). “Sicariato y crimen organizado: Temporalidades y espacialidades”. En revista *Urvio* n.º 9. Enero. Flacso-Ecuador.
- Pontón, Daniel y Fredy Rivera Vélez (2011). *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Rotberg, Robert. I. (2003). *When States Fail*. Princeton University Press. Recuperado de <http://goo.gl/4GG5pV>
- Romero Vidal, Mauricio, ed. (2011). *La economía de los paramilitares: Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris / Random House Mondadori.
- Sansó-Rubert, Daniel (2011). “Inteligencia criminal: Una lección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada”. En Fredy Rivera, coord. *Inteligencia estratégica prospectiva*. Quito: Flacso-Ecuador / Senain / Aecid.
- Santos Villareal, Gabriel (2009). *Estados fallidos: Definiciones conceptuales*. México, D. F.: Centro de Documentación, Investigación y Análisis / Subdirección de Política Exterior/ Cámara de Diputados. Recuperado de <http://goo.gl/F8E0Cg>
- Saviano, Roberto (2009). *Gomorra*. Barcelona: Debolsillo.
- Serrano, Mónica y María Cecilia Toro (2005). “Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina”. En Mats Berdal y Mónica Serrano, comp. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica: 233-274.

- Simons, Anna y David Tucker (2007). "The Misleading Problem of Failed States: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era". *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 2: 387-401. Recuperado de <http://goo.gl/iXiiiB>
- Sutherland, Edwin (1940). "The white collar criminal". En *American Sociological Review* n.º 1, vol. 5. Indiana University.
- Tilly, Charles (2006). "Guerra y construcción del Estado como crimen organizado". En *Revista Académica de Relaciones Internacionales* n.º 5. Noviembre. UAM-Aedri.
- Thoumi, Francisco (2009). "La normativa internacional de drogas como camisa de fuerza". *Revista Nueva Sociedad* n.º 222: 42-59. Buenos Aires. Recuperado de <http://goo.gl/DIOyiz>
- Tokatlian, Juan Gabriel (2001). "Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina. ¿Imposición o Concertación?". En *Revista Nueva Sociedad* n.º 173.
- Vázquez González, Carlos (2003). *Delincuencia juvenil: Consideraciones penales y criminológicas*. Madrid: Colex.

# La reinención del Opanal para el nuevo orden mundial

## *The reinvention of OPANAL in the face of the new world order*

Diana Velalcázar Rea

Magíster en Seguridad y Defensa, Instituto de Altos Estudios Nacionales.  
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Correo electrónico: dianavelal@gmail.com

*Recibido: 25-abril-2016. Aprobado: 31-mayo-2016.*

### Resumen

Tras la Crisis de los Misiles, en 1962, la región latinoamericana y caribeña vivió un proceso integrador impulsado por la amenaza a la seguridad del continente, producto de la instalación de los misiles soviéticos en Cuba. Como consecuencia de ello, se creó el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Opanal) en 1969, marcando un hito no solo en la seguridad regional sino en el esfuerzo para lograr el desarme nuclear mundial. No obstante, casi 50 años más tarde, el Opanal se ha convertido en un instrumento dedicado exclusivamente a velar por el cumplimiento de lo acordado en la Declaración de Tlatelolco, que requiere de una reinención en función del nuevo orden mundial y de las nuevas amenazas, como el terrorismo nuclear o riesgos generados producto del desarrollo nuclear militar y pacífico de países como Japón y Rusia.

**Palabras clave:** América Latina, armas nucleares, securitización, desarme nuclear, Opanal, Tratado de Tlatelolco.

### Abstract

After the Cuban Missile Crisis in 1962, the Latin American and Caribbean region experienced a process of inclusion driven by the security threat to the continent, resulting from the installation of Soviet missiles in Cuba. As a consequence, a new regime for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean was created in 1969, marking a milestone not only for regional security, but in the effort to achieve global nuclear disarmament. However, almost 50 years later, OPANAL has become an instrument dedicated solely to ensure compliance with the Treaty of Tlatelolco, which currently requires reinvention in order to meet current threats generated around the new world order, as well as new threats such as terrorism and the nuclear risks from both military and civilian nuclear development in countries such as Japan and Russia.

**Keywords:** Latin America, nuclear weapons, securitization, nuclear disarmament, OPANAL, Treaty of Tlatelolco.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En 1962, el mundo vivió una de las situaciones de mayor tensión pues, por primera vez desde el inicio de la Guerra Fría, existía la amenaza real de uso de armas nucleares por parte de la Unión Soviética contra Estados Unidos por la instalación de misiles balísticos de mediano alcance en Cuba. El mundo estuvo muy cerca de vivir una guerra nuclear que rompería con el orden mundial. Durante trece días se realizaron negociaciones exhaustivas entre las dos potencias a fin de evitar el escalamiento del conflicto: la Unión Soviética solicitaba un pronunciamiento público que asegurara que Estados Unidos no intervendría en Cuba y respetaría su soberanía y, por su parte, EE. UU. solicitaba la retirada inmediata de los misiles.

Los Estados Unidos, de conformidad con sus obligaciones internacionales, está dispuesto a tomar todas las medidas necesarias para promover la seguridad nacional y hemisférica mediante el aislamiento del actual Gobierno de Cuba y, de ese modo, reducir la amenaza planteada por su alineación con las potencias comunistas (Kennedy, 1962).

Este suceso significó una ofensiva hacia la seguridad estadounidense y la de sus aliados, mientras que para la Unión Soviética fue una estrategia de defensa en caso de un posible ataque, al tiempo que sentaba el precedente sobre la verdadera amenaza que significaba Rusia a la seguridad de EE. UU. Las negociaciones durante la crisis dieron como resultado un bloqueo económico y comercial sobre Cuba que prevalece hasta la actualidad; además, desencadenó en una serie de acciones en América Latina que llevarían, entre otras, a la construcción del régimen nuclear durante esta época.

La región latinoamericana no tuvo participación directa durante la Segunda Guerra Mundial y, hasta ese momento, su único rol en la Guerra Fría estaba vinculado con la política de contención del comunismo por parte de Estados Unidos. En ese contexto, luego de la Crisis de los Misiles se construyó e institucionalizó un régimen nuclear latinoamericano con la creación, en 1969, del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal). Esta iniciativa fue complementada bajo la creación de la primera Zona Libre de Armas Nucleares, siendo América Latina la primera zona densamente habitada en ser declarada como desnuclearizada y cuyo modelo fue posteriormente replicado en diversas regiones del mundo.

Para comprender qué llevó a América Latina y el Caribe a considerar a la amenaza nuclear como un peligro a su seguridad e identidad de paz, situación

<sup>1</sup> Este artículo está basado en Velalcázar, Diana (2016). "Régimen nuclear en América Latina y el Caribe: De la Crisis de los Misiles al Opanal". Tesis de maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

que condicionó la construcción de un régimen nuclear de no proliferación en la región, es necesario situar en el contexto histórico los sucesos que pusieron al continente en el mapa de la Guerra Fría.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la derrota de la Alemania nazi, el planeta vivía un vacío de poder que puso a Estados Unidos y a la Unión Soviética en posiciones divergentes. Este “fenómeno complejo giraba en torno a la rivalidad entre dos Estados poderosos; ambos eran ‘superpotencias debutantes’ y cada una se distinguía de la otra por una ideología universalizadora y un sistema de economía política propio” (Gilbert, 2004: 70). Por un lado, Roosevelt (y posteriormente Truman, quien seguiría con la misma política) buscaba mantener la alianza de los cuatro países (Estados Unidos, Reino Unido, Unión Soviética y China) que lograron la victoria en la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, Churchill deseaba impedir que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tomara el control de Europa y restablecer el equilibrio de poder en la región mediante la reconstrucción de Inglaterra, Francia y Alemania. A su vez, Stalin quería expandirse y compensar todo lo invertido en material bélico, humano y económico en la guerra y, con ello, expandir la ideología comunista (Kissinger, 1996: 410).

En un discurso ante el Congreso de los Estados Unidos sobre la doctrina Truman y el apoyo a Grecia<sup>2</sup> y Turquía, Harry Truman<sup>3</sup> afirmó que:

Estados Unidos debe apoyar a los pueblos libres que resisten intentos de agresión de minorías armadas o presiones exteriores. Debemos apoyar a la gente libre a construir su propio destino a su manera. Nuestra ayuda debe ser en primer lugar económica y financiera, lo cual es esencial para la estabilidad económica y procesos políticos correctos (Truman, 1947).

Este fue el principio de la doctrina Truman<sup>4</sup> y el primer acto de “contención” de la ideología comunista, la cual ya tenía injerencia en Turquía, motivo por el cual se aprobó la referida ayuda. Desde entonces, Truman presidió, en época de paz, la coalición de los cuatro países que Roosevelt fomentó. Esta coalición de

- 
- 2 “La inhabilidad británica de captar el continuo apoyo del gobierno griego en contra de la oposición comunista se convirtió en la ocasión perfecta para que Estados Unidos asumiera la carga británica en el Mediterráneo” (Kaplan, 2007: 6).
  - 3 “Truman heredó un medio internacional cuyas líneas divisorias estaban basadas poco más o menos en la posición de los ejércitos que avanzaban desde el Este y desde el Oeste. No se había resuelto aún el destino político de los países liberados por los ejércitos aliados. La mayoría de las grandes potencias tradicionales aún tenía que adaptarse a sus nuevas funciones. Francia se encontraba postrada; el Reino Unido, aunque victorioso, estaba exhausto; Alemania estaba siendo dividida en cuatro zonas de ocupación: después de amedrentar a Europa con su poderío desde 1871, ahora su impotencia la amenazaba con el caos; Stalin había hecho avanzar la frontera soviética mil kilómetros al oeste hasta Elba, mientras se estaba abriendo un vacío frente a sus ejércitos debido a la debilidad de la Europa occidental y al planeado retiro de las fuerzas norteamericanas” (Kissinger, 1996: 412).
  - 4 La denominada doctrina Truman o Doctrina de Contención del Comunismo buscaba establecer una hegemonía mundial estadounidense, en contraposición al poderío soviético que, en ese momento, amenazaba con expandirse, aún más a toda Europa Oriental. Esta concepción “... emerge de la guerra, del miedo a la revolución y al cambio, de la inestabilidad económica del capitalismo y de los armamentos nucleares y la tecnología militar. (...) La situación maduró durante un período en el cual la oficina del Presidente llegó a ser muy poderosa como intermediaria e instrumento legítimo de la actividad de la seguridad nacional” (Raskin, 1971: 31).

posguerra buscaba reorganizar el mundo sobre la base de una seguridad colectiva que luego daría paso al Plan Marshall<sup>5</sup> y al Programa de los Cuatro Puntos<sup>6</sup> que definió el propósito estadounidense de recuperación de la economía mundial y la lucha por la libertad alrededor del mundo.<sup>7</sup>

Para ese entonces, el contexto mundial estaba definido, por una parte, por una alianza de los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, los cuales estaban guiados por un esfuerzo de contención del comunismo y de revitalización y reorganización de Europa. Por su parte, la expansión soviética buscaba contrarrestar el poderío de la alianza y reforzarse como superpotencia, aunque tenía millones de pérdidas humanas y mucho de su territorio estaba devastado e incomunicado. En ese contexto, Estados Unidos se alzaba también como superpotencia, con muy pocas bajas humanas, una economía fuerte, países aliados y un territorio sin invasión, logrando que la agenda de seguridad del país esté directamente ligada al resurgimiento de Europa.

Al menos 27 millones de personas murieron durante la guerra y de acuerdo con las aproximaciones realizadas por las comisiones de reparación de los soviéticos, el país perdió alrededor del 25 % de su riqueza reproducible. En la parte oeste del país, más de 1700 ciudades y pueblos y miles de villas fueron destruidas. La mayoría del ganado fue robado o matado y más de 31 000 industrias fueron demolidas (Levering *et al.*, 2001: 86).

Es así como este conflicto de carácter ideológico, político y económico dio paso al desarrollo de un sistema de alianzas que, en el caso de la Unión Soviética, tuvo su inicio con el Pacto de Varsovia<sup>8</sup> y en el caso de los Estados Unidos con la firma del Pacto Atlántico que dio origen, el 4 de abril de 1949, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).<sup>9</sup> Cada superpotencia actuó en función de su propia naturaleza sociocultural y de sus intereses geopolíticos. El

5 El Plan Marshall fue una iniciativa que inició en 1948, durante el Gobierno del presidente estadounidense Harry Truman, para reconstruir la Europa Occidental luego de la Segunda Guerra Mundial. Esto tenía como fin contener la expansión de la ideología comunista en el continente (Kaplan, 1994: 11).

6 En su discurso inaugural, Truman habló de la contención que debe existir hacia el comunismo y se basó en 4 puntos: 1) fortalecimiento de los organismos internacionales y apoyo inquebrantable a Naciones Unidas y sus organismos, 2) programas de recuperación económica mundial, 3) reforzar a las naciones amantes de la libertad contra los peligros de la agresión y 4) poner en beneficio de las regiones subdesarrolladas los avances científicos y el progreso industrial de Estados Unidos (Truman, 1949).

7 La libertad no es un concepto inmutable o estático; por el contrario, es cambiante en función de los agentes, las estructuras y el contexto. La formulación teórica de la libertad en el caso estadounidense, en el marco de la Guerra Fría, es distinta a la de otros países y por ende su aplicación práctica también lo es.

8 El Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua o Pacto de Varsovia fue firmado en 1955 por los principales Estados comunistas de Europa (Bloque del Este), a excepción de Yugoslavia. Este pacto fue diseñado por la URSS como una instancia defensiva, mas no de seguridad colectiva, para contrarrestar la amenaza que significaba la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Heffer, 1992).

9 En 1948 Gran Bretaña, los Países Bajos y Francia concluyeron las negociaciones para una alianza militar de los países de Europa Occidental y el establecimiento de la Unión Europea Occidental. El Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de ese año, permitía a los aliados brindar asistencia militar en caso de ataque, lo que significaba un hito en la unidad europea y la autodefensa. Esto dio paso al desarrollo de la idea de defensa colectiva, luego de una larga negociación, que culminó con la firma de un “acuerdo de defensa colectiva para la zona del Atlántico Norte”, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (US Department of State, 1999).

comportamiento de cada país se estructuró en base a las acciones de su enemigo y se influenció por las iniciativas del otro (Gray, 2007: 193).

Uno de los primeros sucesos que marcaron la época fue que tras la creación de la primera bomba nuclear bajo el nombre de Proyecto Manhattan, el 6 y 9 de agosto de 1945, se lanzaron dos bombas sobre Hiroshima y Nagasaki, respectivamente.<sup>10</sup> Esto evidenció no solo el poder de destrucción de estas armas, sino el poderío estadounidense. A la luz de estos hechos, los soviéticos decidieron que no podían quedarse atrás, por lo que el 29 de agosto de 1949, en Semipalatinsk, Kazajstán, se realizó el primer ensayo nuclear soviético.

En un discurso a la nación dado el 23 de septiembre de ese año, el presidente Truman advirtió de la existencia de “evidencia de que en las recientes semanas se había dado una explosión atómica en la URSS” (Truman, 1949). Con ello, el monopolio estadounidense sobre la energía nuclear había terminado, como lo anunciara Truman en el mismo discurso, en el que recalcó la amenaza directa que ahora existía. “Desde que la energía atómica fue lanzada por primera vez por el hombre, el eventual desarrollo de esta nueva fuerza por parte de otras naciones era de esperar. Esta probabilidad siempre se ha tenido en cuenta para nosotros” (*ibid.*). Por su parte, para Stalin estaba claro que de haberse “tomado un año o un año y medio más desarrollar la bomba, probablemente hubiera sido probada en nosotros mismos” (Levering *et al.*, 2001: 145).

Es así que las armas nucleares se convirtieron en la táctica perfecta para la estrategia de disuasión que mantenían los países poseedores de arsenal nuclear y, específicamente, las dos superpotencias. El mundo vivía en un estado permanente de tensión en donde la seguridad de cada nación dependía de su capacidad armamentística. En términos militares, el contexto estaba definido por una estabilidad estratégica en donde ninguna de las partes podía lograr una ventaja importante al atacar al otro primero. La balanza de poder mundial radicó en la capacidad de los superpoderes de infligir un enorme daño el uno al otro bajo cualquier circunstancia.

## 2. La situación de la seguridad en América Latina

En este contexto, la situación de la seguridad regional en América Latina durante la Guerra Fría era compleja e influenciada por factores locales y extrarregionales (Sutton, 1993: 2). En nombre de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), Estados Unidos apoyó varias dictaduras en América Latina: República Dominicana (Trujillo [1930-1961]), Nicaragua (Somozas [1936-1979]), Guatemala (Junta Militar [1954-1986]), Paraguay (Alfredo Stroessner [1954-1989]), Haití (François Duvalier [1957-1971] y Jean-Claude Duvalier [1971-1986]), Panamá (Omar Torrijos [1968-1981]), Bolivia (Hugo Banzer [1971-1978]), Chile (Pinochet

---

<sup>10</sup> Las bombas nucleares que cayeron en Hiroshima y Nagasaki tenían cada una un poder de 15 y 20 kilotones respectivamente (el equivalente a 15 000 y 20 000 toneladas de TNT) (Gray, 2007: 210).

[1973-1990]), Argentina (Proceso de Reorganización Nacional [1976-1983]), El Salvador (Junta Revolucionaria [1979-1982]), el Plan Cóndor, entre otras (Velalcázar, 2016). Esta apuesta de EE. UU. por mantener los regímenes aliados llevó a que en muchos casos derivara en intervenciones militares directas o indirectas y el auspicio de guerrillas y gobiernos de facto. A diferencia del viejo militarismo, la DSN no se circunscribió a las sociedades donde se gestó. “Afectó a instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aún a aquellas donde no hubo gobiernos militares” (Varas, 1988: 2). Incluso instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil también acogieron a esta Doctrina, aunque de manera fragmentada, como es el caso de Venezuela y Colombia (*ibid.*: 4).

De modo que antes del proceso revolucionario en el que Fidel Castro derrotó en Cuba al régimen dictatorial de Batista el 1 de enero de 1959 y autoproclamó el Estado socialista, la seguridad de todos los países latinoamericanos estaba definida por la proximidad de los EE. UU. y sus intereses. En el discurso que dio Castro ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1960, mencionó:

Desde luego que para el señor Presidente de Estados Unidos lo que nosotros hemos hecho por nuestro pueblo es traición a nuestro pueblo; y no lo sería con toda seguridad si en vez de ser nosotros leales a nuestro pueblo hubiésemos sido leales a los grandes monopolios norteamericanos que explotaban la economía de nuestro país. Al menos, ¡quede constancia de las “maravillas” que encontró la Revolución al llegar al poder, que son, ni más ni menos, que las maravillas del imperialismo, que son, ni más ni menos, que las “maravillas” del “mundo libre” para nosotros los países colonizados! (Castro, 1960).

El objetivo estadounidense en la región no solo se enfocaba en la contención comunista, sino en el poder estratégico y geopolítico que implicaba tener aliados en el continente. No obstante, tras la Revolución cubana en 1959, “una nueva etapa de la Guerra Fría se caracterizó también por la entrada de la Unión Soviética como Estado en América Latina” (Katz, 2004: 23). La alianza permitió que en noviembre de 1962 este país tuviera una base militar en el continente americano.

La influencia de la URSS en Cuba representaba una contraposición a los intereses de la otra superpotencia y de los países europeos que aún poseían colonias en la región. Producto de ello, en 1961 EE. UU. rompió relaciones con Cuba e impuso un bloqueo económico que prevalece hasta la actualidad.<sup>11</sup> Si bien América Latina contaba con muchos espacios y opciones para desarrollar estrategias enfocadas en una lógica de autonomía, la hegemonía estadounidense y la confrontación Este-Oeste redujo en gran medida el margen de acción de este objetivo, especialmente durante la década de los setenta y ochenta. Esto no evitó que Estados Unidos continuara con su campaña de contención en la región, legitimando sus acciones por medio del discurso: “Creo, señor presidente [Kruschev], que usted debe reconocer que los pueblos libres en todas partes del mundo no

11 El 20 de julio de 2015, Estados Unidos y Cuba restablecieron relaciones diplomáticas, interrumpidas desde el 4 de enero de 1961.

aceptan la afirmación de inevitabilidad histórica para la revolución comunista” (Kennedy, 1961).

Por su parte, Castro, en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1960, hacía explícitos los objetivos y las acciones geoestratégicas de EE. UU. que se escondían tras la defensa de los “pueblos libres”:

Que las medidas de defensa del mundo que ellos llaman “libre” —porque por lo menos para nosotros no lo ha sido hasta el día primero de enero de 1959— son infalibles, que ese territorio está perfectamente defendido. Si eso es así, ¿cómo se explica que no ya aviones supersónicos, sino simples avionetas, con una velocidad de apenas 150 millas, puedan entrar y salir tranquilamente del territorio nacional norteamericano, pasar de ida junto a dos bases y regresar de vuelta junto a dos bases, sin que el gobierno de Estados Unidos siquiera se entere de que esos aviones están entrando y saliendo del territorio nacional? Eso quiere decir dos cosas: o bien que el gobierno de Estados Unidos miente al pueblo de Estados Unidos y Estados Unidos está indefenso frente a incursiones aéreas, o el gobierno de Estados Unidos era cómplice de esas incursiones aéreas (Castro, 1960).

### 3. Los sucesos que llevaron a la Crisis de los Misiles

El presidente Kennedy, quien durante su campaña electoral había prometido una ofensiva más seria contra el comunismo, en 1961 instruyó la invasión de Playa Girón<sup>12</sup> y fracasó en su intento de instaurar un gobierno anticastrista. Luego de este evento, también conocido como la Invasión de Bahía de Cochinos, el presidente ruso Kruschev ofreció toda la ayuda necesaria a Cuba y advirtió a Kennedy que “cualquier autodenominada ‘miniguerra’ podría desencadenar reacciones en todas partes del mundo” (Graham & Philip, 1999: 83). En respuesta, Kennedy envió a Kruschev el siguiente mensaje:

Como he dicho en ocasiones anteriores, repito ahora: los Estados Unidos no tienen intención de realizar una intervención militar en Cuba. En el caso de que se diera una intervención militar a través del uso de la fuerza, deberíamos inmediatamente honrar nuestras obligaciones en el marco del Sistema Interamericano para proteger al hemisferio en contra de cualquier agresión externa (1961).

En ese discurso, Estados Unidos reconocía que los sucesos de Cuba afectaban directamente a la dinámica mundial y reconocía la importancia de que Estados Unidos “ayudará” al mundo a ser libre. Para ello contó con el apoyo del Sistema Interamericano, lo que le permitió, en su momento, imponer sanciones económicas y comerciales más fuertes a Cuba y actuar en detrimento de la expansión de

---

12 La invasión de Bahía de Cochinos fue un plan de invasión elaborado por la CIA durante la administración de Eisenhower y dejado en herencia al gobierno de Kennedy (Ayerbe, 2001: 145). Fue ejecutado el 17 de abril de 1961 mediante una operación militar en la que tropas de emigrados anticastristas, financiadas y entrenadas por la CIA, intentaron invadir Cuba con el objetivo de formar un gobierno provisional que derrocará al de Fidel Castro. La operación fue un fracaso y tuvo como resultado más de un centenar de soldados invasores muertos y el fortalecimiento del poderío castrista (Graham & Philip, 1999: 82).

la política comunista en la región. El fracaso de Bahía de Cochinos fue la primera gran derrota estadounidense en Latinoamérica.

Meses más tarde, el 22 de octubre de 1962, en un discurso por radio y televisión, el presidente Kennedy<sup>13</sup> aseguró que una vez “confirmada y completada la evaluación de la evidencia, [...] la característica de estos misiles indica dos tipos distintos de instalaciones” (1962). El discurso permitió afirmar ante el pueblo estadounidense que la amenaza de la Unión Soviética era clara y real y se brindaron datos concretos para legitimar esta información.

[...] Varios de ellos incluyen misiles balísticos de mediano alcance, capaces de transportar una ojiva nuclear una distancia de más de 1000 millas náuticas. Cada uno de estos misiles, en definitiva, es capaz de atacar Washington D. C., el Canal de Panamá, Cabo Cañaveral, Ciudad de México, o cualquier otra ciudad en el sureste de los Estados Unidos, en América Central o en el área del Caribe” (Kennedy, 1962).

La construcción del discurso amplió el objeto de referencia de la población estadounidense a la población americana en general. Mediante el acto del habla se construyó una amenaza regional que afectaba directamente a la identidad de paz de muchos países pero, sobre todo, a la seguridad regional. La amenaza estadounidense, dirigida hacia el sur, puso por primera vez en la historia los países latinoamericanos en situación de amenaza respecto a la tensión nuclear que definía la situación del momento.

A la luz de ese comunicado, en octubre de 1962 Kennedy impuso el bloqueo naval a Cuba. Durante esos días, EE. UU., la URSS y Cuba se reunieron día y noche, intercambiando comunicados con advertencias y amenazas, generando enfrentamientos diplomáticos directos, entre otros. Esta dinámica se mantuvo durante seis días, en la que incluso organismos internacionales como Naciones Unidas buscaron mediar para evitar una catástrofe de consecuencias inimaginables. Finalmente, el 28 de octubre se hizo público el acuerdo entre las partes, en que Kruschchev ordenó el desmantelamiento de las armas y su retorno a la URSS y mencionó además que “estaban preparados para lograr un acuerdo que permitiera a representantes de Naciones Unidas la verificación” del retiro de los misiles en suelo cubano (1962). Por su parte, Kennedy hizo pública su carta a su contraparte, informando que “los Estados Unidos retirarían las medidas de cuarentena inmediatamente y que informará al respecto a la Organización de Estados Americanos” (Kennedy, 1962).<sup>14</sup>

A pesar de que las armas nucleares, con su extrema capacidad destructiva, eran herramientas con un gran potencial de disuasión, la amenaza de su uso era un discurso construido que no llegó a materializarse pues los países sabían que las consecuencias hubieran sido devastadoras. Ahora, años después, estamos

13 En el 485.º reporte para radio y televisión o *Radio and Television Report to the American People on the Soviet Arms Buildup in Cuba*, en inglés.

14 En este discurso, Kennedy hace también hincapié en la necesidad de lograr un acuerdo para tratar el problema del desarme, resaltando la importancia de priorizar las cuestiones relativas a la proliferación de armas nucleares en la tierra y en el espacio exterior y para prohibir las pruebas nucleares.

conscientes de que la Guerra Fría fue un conflicto principalmente basado en retórica y amenazas mediante el discurso. La amenaza nuclear, conjuntamente con los procesos de toma de decisión en torno a la misma, permite entender cómo los agentes y su contexto pueden definir el curso de la historia y cómo se construyó el discurso que permitió la creación e institucionalización del régimen nuclear latinoamericano, a partir de la crisis de los misiles. De allí que la problemática nuclear, producto de la crisis internacional generada por la Guerra Fría, demostró que la generación de una normativa en torno al rechazo de la amenaza nuclear en América Latina pudo definir una nueva estructura en la región.

#### **4. De la crisis de los misiles a Tlatelolco: La securitización de la amenaza**

La crisis de los misiles motivó a los gobiernos latinoamericanos a iniciar un proceso integrador<sup>15</sup> para asegurar que la región no volviera a ser escenario de la amenaza nuclear. Por eso, el 29 de abril de 1963, los presidentes de Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y México firmaron la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la América Latina, y cuatro años más tarde, el 12 de febrero de 1967, se aprobará el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y El Caribe, conocido también como el Tratado de Tlatelolco, (García, 1987). En el mismo año, la ONU, mediante resolución 2286, acogió el Tratado y resaltó el esfuerzo histórico que ello significó para evitar la proliferación de las armas nucleares y promover la paz y la seguridad internacional. Al mismo tiempo, consagró el derecho de los países latinoamericanos a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos comprobados para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos. Asimismo, garantizó la desnuclearización militar de la zona, que solo sería posible con el compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares, que firmaron y ratificaron los Protocolos Adicionales del Tratado de Tlatelolco.

El 25 de abril de 1969, el Tratado entró en vigencia y en junio de ese mismo año se institucionaliza, finalmente, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Opanal). La importancia de la construcción de este tratado radicaba en que, en primer lugar, lograría institucionalizarse como un organismo regional y, a su vez, legitimarla pues daba paso a que más países participen de la misma. La construcción de este régimen de seguridad permitiría generar normas, reglas y procedimientos para consolidar acciones sobre las amenazas específicas en torno al uso y control de la fuerza relativos al tema nuclear.

---

15 “El sistema político internacional puede ser construido, deconstruido, reconstruido o modificado por las prácticas de los agentes de distintas formas” (Sánchez, 2010: 7). Es así que históricamente, en su discurso, la integración latinoamericana se había concentrado en los aspectos tradicionales: economía, política y comercio; con una notable ausencia de planteamientos en materia de política exterior, derecho, seguridad, institucionalismo y nuevas amenazas. Desde entonces, Latinoamérica se ha enfrentado a un cambio especialmente en materia de seguridad, debido a la nueva relación agente-estructura en donde el régimen bipolar dejó de existir y se empezó a generar nuevas dinámicas entre los Estados (*ibid.*).

De manera que la amenaza nuclear en América Latina no solo pasó a ser parte de la agenda de seguridad de la región, sino que definió la identidad de la zona.

En ese contexto, se creó la primera Zona Libre de Armas Nucleares del mundo (ZLAN) en un área densamente poblada,<sup>16</sup> convirtiéndola en un ejemplo a ser replicado posteriormente en cuatro regiones más. Esto ha pasado a formar parte de la identidad de América Latina y el Caribe y uno de sus elementos claves es la ausencia de armas nucleares y su institucionalización. “Las identidades colectivas evolucionan y cambian como respuesta a los desarrollos internos y externos. Estos cambios pueden ser evasivos y herméticos y sus fuentes estar dirigidas a amenazas existenciales o pueden ser aceptadas como parte de la evolución de la identidad” (Buzan, Waever, & De Wilde, 1998: 23). En este contexto, la identidad latinoamericana se desprende del proceso securitizador que se dio en la región con respecto a las armas nucleares.

No obstante, años después, la comunidad internacional se dio cuenta de que ese esfuerzo no era suficiente y que los países seguían desarrollando sus programas nucleares militares fuera de las regulaciones impuestas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la ONU.<sup>17</sup> Incluso una vez que China aceptara firmar los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco, mencionó que:

[...] ciertos países poseedores de un gran arsenal nuclear se sirven precisamente de estos dos tratados [TNP y Tratado sobre la prohibición parcial de las pruebas nucleares]<sup>18</sup> para establecer su monopolio, superioridad y hegemonía nucleares en el mundo. China se ve enteramente obligada a desarrollar sus armas nucleares y lo hace con el único propósito de defenderse y de romper el monopolio nuclear y eliminar finalmente las armas nucleares (Opanal, 1975: Status del Tratado y sus Protocolos Adicionales).

Por eso, el Tratado, con una identidad totalmente opuesta a la del club nuclear,<sup>19</sup> limitaba el campo de acción discursiva de los cinco países. La amenaza

16 La Resolución 3472 (1972) de la Asamblea General de las Naciones Unidas define a una ZLAN como: “toda zona, reconocida como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que cualquier grupo de Estados haya establecido, en el libre ejercicio de su soberanía, en virtud de un tratado o una convención mediante la cual: 1) se defina el estatuto de ausencia total de armas nucleares al que estará sujeta esa zona, inclusive el procedimiento para fijar los límites de la misma; y 2) se establezca un sistema internacional de verificación y control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ese estatuto. Además del Tratado de Tlatelolco, en la actualidad existen 5 tratados que han establecido Zonas Libres de Armas Nucleares: el Tratado Antártico; el Tratado de Rarotonga (Islas Cook); el Tratado de Bangkok; el Tratado de Pelindaba; y, el Tratado de Asia Central” (Opanal, 2013: ZLAN).

17 En 1959 la Asamblea General pasó la Resolución 1380 a fin de prevenir una mayor difusión de las armas nucleares. Entre los objetivos principales estaba el prevenir que los Estados poseedores de armas transfirieran tecnología nuclear a los que no poseían y que los que no la poseían se abstuvieran de buscarla (Beckman, Crumlish, Dobkowski & Lee, 1989: 222). Varias conferencias se mantuvieron con el fin de dar forma a un régimen de no proliferación mundial. Los esfuerzos en la mayoría de los casos estaban enfocados en la carrera armamentista entre la Unión Soviética y Estados Unidos.

18 El Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Exterior y Bajo el Agua, prohíbe las detonaciones por pruebas en los lugares previamente mencionados, excepto bajo tierra. Ha sido firmado por 113 países desde el 5 de agosto de 1963 y entró en vigencia el 10 de octubre de 1963.

19 Los términos “potencias nucleares” tienen carácter legal y son usados en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) para referirse a todos aquellos países que detonaron un artefacto nuclear antes de 1967.

ya no podría ser extendida al mundo entero y eso podría generar un conflicto. No obstante, con la firma de los dos protocolos, el Opanal se convirtió en la base del sistema internacional que construyó una nueva estructura mundial que sobrepasó los límites regionales por el compromiso de los países poseedores de armas nucleares a limitar su capacidad bélica nuclear en la región. Los esfuerzos internacionales para prevenir la proliferación nuclear, promover el desarme y regular el uso pacífico de la energía nuclear han generado un régimen en el que cada Estado, de acuerdo con su clasificación en la esfera nuclear internacional, está sujeto a una identidad<sup>20</sup> y sus acciones se definen en torno al mismo. De allí surge la pregunta que guía gran parte de este artículo: ¿Qué sucedería en caso de que un Estado elija interpelar la identidad asignada y romper el régimen? Pero más específicamente, ¿qué tal si ese Estado fuera latinoamericano?

## 5. El Opanal como régimen de seguridad latinoamericano

El objetivo de la creación del Opanal, como medida de emergencia del proceso securitizador de la amenaza nuclear en la región, se puede evidenciar por medio del discurso tanto de sus distintos secretarios generales como de los jefes de Estado y representantes de las delegaciones de los países miembros. En el presente artículo demuestro cómo el Tratado de Tlatelolco, al ser uno de los primeros tratados internacionales motivadores de la integración regional en materia de seguridad, así como uno de los pioneros en desarme nuclear por la creación de la primera Zona Libre de Armas Nucleares en una zona densamente habitada, ha permitido estructurar la política de seguridad de los países y construir una identidad regional. He logrado evidenciar que, si bien la visión constructivista no se deslinda de los análisis enfocados en los intereses de las naciones, la soberanía, el poder y la cooperación, el constructivismo busca explicar cómo estas situaciones se generan en función de la relación existente entre el agente (los Estados por medio de sus representantes) y la estructura (los regímenes constituidos). “Sin agentes no habrá instituciones —estructura—, y sin instituciones, los agentes no tendrían la oportunidad de convertirse en actores con la capacidad suficiente de difundir

---

“...A los efectos del presente Tratado, un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1.º de enero de 1967” (Tratado de Tlatelolco, 1967). Bajo esta definición, el club nuclear está conformado por Estados Unidos, Rusia, China, Francia y el Reino Unido. India, Paquistán y Corea, que lo hicieron después de 1967, no son considerados parte del club nuclear (*ibid.*).

20 Al no ser características inmutables de los individuos ni de las organizaciones, las identidades varían constantemente y se producen y reproducen, pues los agentes no nacen con ellas. Alexander Wendt aplica las cuestiones de la identidad y de la formación del interés en el análisis de la anarquía y menciona que no es necesario tratar a los intereses y las identidades como algo ya dado, ya que estas son variables dependientes (1992: 183). Otros autores constructivistas, como Klotz & Lynch, sostienen que el lenguaje es indispensable para la construcción social y esto da forma a las identidades y a los intereses. La identidad se enlaza con los individuos y las comunidades mediante categorías sociales diversas como la etnicidad, raza, etc., (Klotz & Lynch, 2007: 65) las cuales cambian a través del tiempo y en función de los distintos contextos en que se desarrollan. También se puede dar este tipo de interacciones por medio de la creación o destrucción de ciertas comunidades de seguridad (Klotz & Lynch, 2007: 65).

conocimiento colectivo, que es la instancia que dota de sentido a las normas y reglas de las instituciones” (Wendt, 1992: 311).

Además, el Tratado se convirtió en una herramienta para otorgar prestigio a los países signatarios respecto a una amenaza latente para el mundo entero, pues en nombre de las armas nucleares “los países toman decisiones guiadas por un interés que nace de su identidad” (David, 2008: 296). Sin embargo, los Estados latinoamericanos definieron su imagen en la estructura internacional de acuerdo con su posición en contra del desarrollo y obtención de las armas nucleares como medida de seguridad nacional. Este estatus, distinto al de los países poseedores de armas, se vuelve parte de la identidad nacional y a su vez permite el reconocimiento intersubjetivo del resto de países respecto a su posición. De igual manera, esta identidad permitió la construcción de la normativa internacional que ha dado forma tanto al régimen latinoamericano como a los diversos regímenes nucleares existentes en el sistema internacional. El Tratado de Tlatelolco sirvió como herramienta para generar nuevos valores no solo en la región, sino que también incluyeron a los países poseedores y que no eran miembros de la alianza, pues los protocolos anexos los eximen de utilizar dichas armas en Latinoamérica.

América Latina y el Caribe fueron condicionados por la coyuntura histórica y estructural para proponer una idea que sería la puerta para que incluso países poseedores de armas nucleares limitaran su espacio de acción en caso de una demostración de su poderío atómico. La creación del Opanal no solo demostró la capacidad integradora de la región, sino también el liderazgo en seguridad que tenían países que no estaban directamente involucrados ni en el conflicto del mundo bipolar y que tampoco eran parte de la amenaza hasta lo sucedido durante la crisis de los misiles.

## 6. El Opanal para el nuevo orden mundial

Una vez logrado el objetivo, el Opanal se convirtió en un organismo encargado únicamente de vigilar el cumplimiento de lo especificado en el Tratado, sin que ello signifique una participación activa o productiva en el objetivo de desarme mundial. Por eso algunos países han planteado la necesidad de un fortalecimiento institucional mediante la cooperación técnica, así como la importancia de ampliar el campo de acción del organismo, a fin de que sirva como la instancia pertinente para promover y controlar el uso pacífico de la energía nuclear. El Tratado ha trazado la forma en la que el tema nuclear debe manejarse en la región e incluso ha contribuido para este efecto a escala internacional. No obstante, para mantenerse en vigor, deberá evolucionar, aceptar el curso de las acciones de los países que lo conforman, así como sus identidades y entendimientos de la política mundial, a fin de poder mantener su objetivo de no proliferación.

Actualmente, el Opanal es un instrumento útil pero que debe reinventarse para poder ir a la par de las nuevas amenazas y contextos mundiales. El desarme total sigue siendo un objetivo prioritario para varios instrumentos internacionales

y es ese el motivo por el que existe una serie de instrumentos que buscan lograrlo: el Tratado de No Proliferación Nuclear (1968), el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (1996) y sus protocolos adicionales sobre cooperación y salvaguardias (2008) con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Debe enfocarse en procesos como el fortalecimiento de la red global de estaciones<sup>21</sup> para la detección de ensayos nucleares, iniciativa en la que Ecuador, por ejemplo, busca instalar dos estaciones de monitoreo en las islas Galápagos.<sup>22</sup>

El reconocimiento del uso pacífico de la energía nuclear puede convertirse en la piedra angular para la construcción de una nueva identidad latinoamericana, basada en la promoción del uso de la energía pacífica como herramienta soberana de desarrollo y promoción de la paz, objetivo que debería estar liderado por el Opanal. A fin de evitar ser considerado como una reliquia de las relaciones internacionales e ir a la par del desarrollo tecnológico y los avances en torno a la seguridad internacional y el uso de la energía nuclear, la organización deberá embarcarse en un proceso de transformación de su estructura, procedimientos, objetivos y estrategias. El discurso deberá reconstruirse de acuerdo con los requerimientos del sistema internacional, para las necesidades y el orden internacional actual, construyendo, paralelamente, nuevas normas y prácticas en beneficio de una nueva arquitectura de seguridad y defensa regional. Deberá buscar la manera de promover más eficientemente los esfuerzos realizados por algunos países de la región para erradicar las armas de destrucción masiva y ampliar la normativa a fin de que sean consensuadas entre varios organismos internacionales.

Es imperativo iniciar un cabildeo que encamine a los países con capacidad bélica nuclear a que firmen y ratifiquen instrumentos de gran relevancia, como el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN), conjuntamente con otras instancias, como el Grupo de Trabajo sobre la Sesión Especial de Desarme de la ONU. La postura del Opanal respecto a los objetivos que se plantean en cumbres internacionales, como la de la Seguridad Nuclear, que se celebró en Washington el 31 de marzo de 2016, debe estar encaminada hacia la promoción de actividades concretas, con enfoques direccionados al terrorismo nuclear, ensayos nucleares, tráfico ilegal de materiales fisibles, control de material radiológico, almacenamiento de arsenal nuclear, entre otros. Finalmente, el

---

21 “Un total de 183 países del mundo han firmado el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN). Sin embargo, 8 países, entre ellos Corea del Norte, India y Pakistán —que son naciones que ejecutan ensayos nucleares— no lo han hecho. Tampoco países como EE. UU., Irán, Israel lo han ratificado” (*El Telégrafo*, 2016). “Existen equipos similares en Chile, Bolivia, Colombia, Paraguay, Argentina, Brasil y México, entre otros países. (...) Según el tratado del CTBTO, firmado en 1996, el objetivo final es tener en funcionamiento 337 de estas instalaciones para poder detectar cualquier detonación atómica” (EFE, 2016).

22 “Ecuador y la Organización del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO, por sus siglas en inglés) firmaron en febrero de 2015, en Viena, el documento que establece el compromiso de construir dos estaciones de detección de ensayos nucleares y desastres en las Islas Galápagos, a 1000 kilómetros de la costa continental ecuatoriana. Una estación es de infrasonidos y otra de radionucleidos, que permiten captar ensayos nucleares y alertar sobre los mismos, así como detectar desastres naturales” (EFE, 2016). “Se tiene previsto que las estaciones operen a mediados de 2017 en función de los procesos administrativos y ambientales” (*El Telégrafo*, 2016).

Opanal deberá trabajar mancomunadamente con instancias regionales, como la Unasur, por medio del Consejo de Defensa, pero, a su vez, reconociendo la gestión de Naciones Unidas.

Si el Opanal no logra reinventarse en un futuro cercano, ¿cuál será entonces la contribución actual de dicho tratado al desarme nuclear mundial y la no proliferación?, ¿quedará como un instrumento caduco que en su momento fue exitoso pero que no logró trascender?

## 7. Conclusiones

La no proliferación de armas nucleares no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para obtener la paz y seguridad internacionales. Existen quienes argumentan que únicamente así se podrá lograr el desarrollo económico y social en beneficio de los ciudadanos. Sin embargo, y a pesar de la propuesta latinoamericana, en los países poseedores de armas nucleares y en las regiones en las que se encuentra latente el conflicto no existe iniciativa similar y tampoco intención de aprobar una. Esto demuestra que el reto es mucho más amplio y difícil de lograr. Los esfuerzos internacionales para prevenir la proliferación, promover el desarme y regular el uso pacífico de la energía nuclear han generado un régimen en el que cada Estado, de acuerdo con su clasificación en la esfera nuclear internacional, está sujeto a una identidad y sus acciones se definen en torno al mismo.

La identidad latinoamericana se moldeó en cierta medida basada en la securitización de una amenaza que hasta 1962 no era percibida como tal. Desde entonces, se dio paso a este proceso de construcción de un régimen nuclear enfocado en prevenir un ataque nuclear en nuestra región e incorporar a todos los países latinoamericanos al mismo, así como a los países poseedores de arsenal nuclear para no usarlo en nuestra contra. Como dijo Lassina Zerbo, secretario ejecutivo del TPCE, “América Latina ha sido pionero en la no proliferación de armas y ensayos nucleares, así como en el desarme, mediante el tratado de Tlatelolco, que declaró a Latinoamérica como una zona libre de armas nucleares” (*El Telégrafo*, 2016).

De esas nociones se desprenden varias incógnitas vinculadas al régimen nuclear latinoamericano. La primera, relativa al rol que actualmente ocupa el Opanal en el desarme mundial. Es necesario que la organización se adecue a la nueva dinámica global y se convierta en la instancia promotora para replicar la iniciativa de las ZLAN en más regiones del mundo, especialmente en zonas neurálgicas y críticas de tensión bélica. Pero, a su vez, es necesario contar con una visión pragmática que convierta al Opanal en una instancia regional de control y promoción del uso de la energía nuclear de manera pacífica, aportando así al debate sobre los derechos y obligaciones de los Estados en esta materia. Es posible que el Opanal deba, en un futuro cercano, reinventar su discurso, a fin de que pueda brindar ayuda para la planificación de los esfuerzos latinoamericanos hacia el logro de un

uso pacífico y completo de la energía nuclear, en consonancia con el prefacio del Tratado.<sup>23</sup>

Lo que se entiende por seguridad, como un elemento que se encuentra en una constante redefinición y evolución, está en proceso de definición por las nuevas amenazas que se generan permanentemente. Es así que discursos como el de Eisenhower, “Átomos para la paz” (1953), llevaron a que el tema nuclear se convirtiera en una amenaza no solo para América Latina y El Caribe, sino para el mundo entero. Esto, además de redefinir constantemente las agendas políticas de los Estados, influye directamente en la identidad de los mismos.

En este sentido, el no cumplimiento de las obligaciones internacionales (del TNP, principalmente) por parte de algunos Estados, pone en jaque el éxito del desarme latinoamericano. Si no se logra el total cumplimiento de las obligaciones a escala internacional, las iniciativas de los países que, bajo la manta del uso pacífico de la energía nuclear, no cumplen con sus responsabilidades, podrían ser replicadas en nuestra región, generando falencias que pondrán en riesgo la integridad y viabilidad de instrumentos internacionales como el Opanal, arriesgando también el orden y la seguridad mundial.

En conclusión, el Tratado de Tlatelolco no es solo un instrumento para la no proliferación de armas nucleares, sino que también impide a sus partes la construcción, utilización y tenencia de las mismas sin otro fin que no sea el desarrollo, al tiempo que impone un régimen de total y permanente ausencia de armas en la zona de aplicación. El Protocolo Adicional I, además, prohíbe la instalación de armas nucleares en los territorios de la zona de aplicación, logrando un mayor alcance de sus atribuciones. No obstante, es importante recalcar que existen países que no están adheridos ni a este Protocolo, mucho menos al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), y que poseen armas nucleares, por lo que existe la amenaza de que pudieran no respetar a la región ni garantizar su estatuto militar desnuclearizado. Eso significa que todavía queda trabajo por hacer para el Opanal.

## 8. Bibliografía

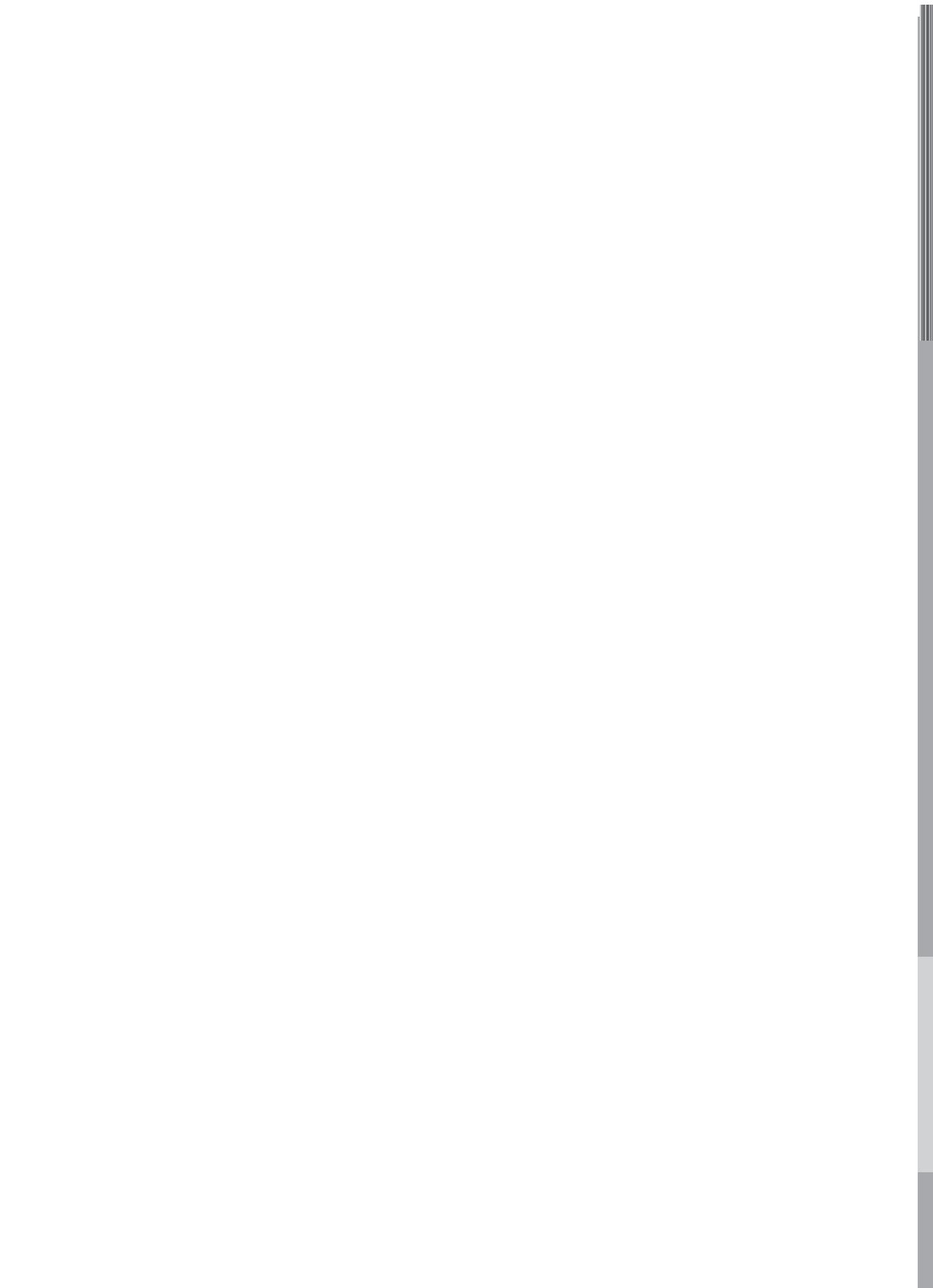
- Buzan, B., O. Waever & J. De Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Byron, J. (2003). “State, Society and Security Issues in the Caribbean Community post-September 11 2001”. En *Pensamiento Propio* vol. 17. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung: 3-58.

---

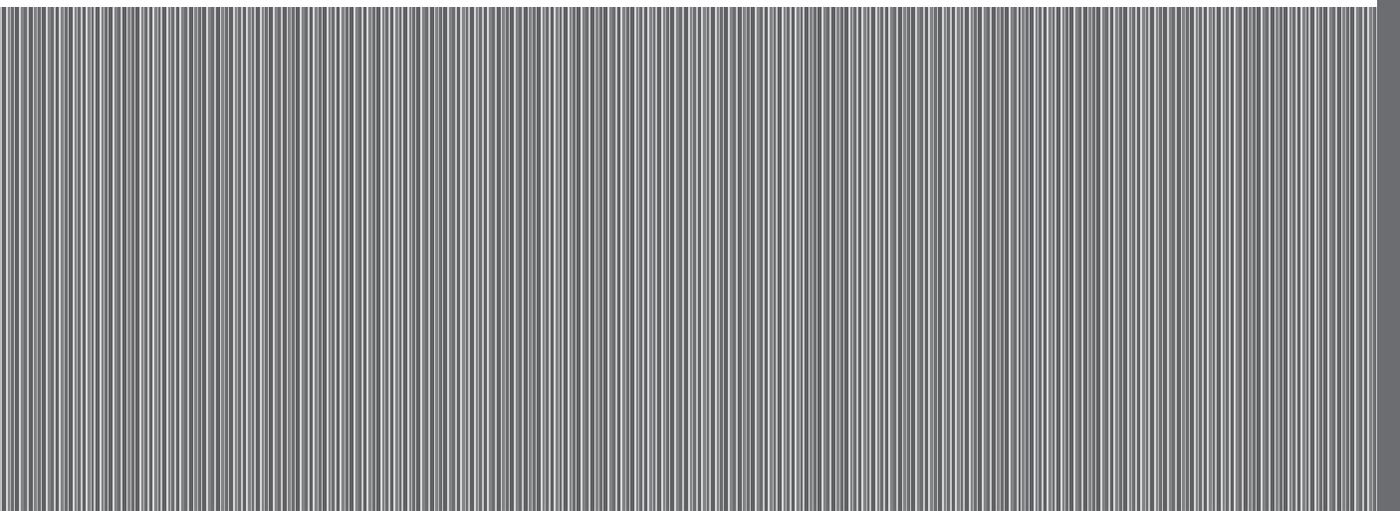
23 Esta iniciativa ya fue propuesta por México y Chile durante la Conferencia General del Opanal en Viña del Mar en marzo de 1995. Allí se expresó el interés de fortalecer el organismo convirtiéndolo en un foro regional para la promoción de la energía nuclear con fines pacíficos. Para ese efecto se creó un Grupo de Trabajo ad hoc; no obstante, Argentina y Brasil, los países con los desarrollos nucleares más importantes de la región, han expresado su resistencia a atribuir distintas funciones a las ya expresadas en el Tratado.

- Castro, F. (1960). "Discurso Pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, Primer Ministro del Gobierno Revolucionario en la Sede de las Naciones Unidas". 26 de septiembre de 1960. Recuperado de <http://goo.gl/uRqCF1>
- CNN (2016). "Nuclear weapons: who has what?" 6 de enero de 2016. Recuperado el 24/1/2016 de <http://goo.gl/1Xh6i>
- David, C. (2008). *La Guerra y la Paz*. España: Icaria Editorial.
- EFE (2016). "Organismo contra ensayos nucleares impulsa estaciones de detección en Ecuador". Recuperado de <http://goo.gl/d3hVJB>
- El Telégrafo (2016). "Monitoreo nuclear se hará desde Galápagos". Recuperado de <http://goo.gl/CO12ABs>
- García, E. A. (1987). "Tratado de Tlatelolco. Resumen de sus principales etapas". En *Opanal: Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*. México: Publicaciones del Opanal.
- Gilbert, J. M. (2004). "Lo que sabemos y lo que deberíamos saber: La nueva relevancia de América Latina en los estudios sobre la Guerra Fría". En D. Spenser. *Especios de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*. México: Ciesas-Centro de Investigadores y Estudios Superiores en Antropología Social: 67 ss.
- Graham, A., & Z. Philip (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (second edition). USA: Longman.
- Gray, C. (2007). *War, Peace and International Relations. An Introduction to Strategic History* (second edition). New York: Routledge.
- Heffer, J. & M. Launay (1992). *La Guerra Fría 1945-1972*. Madrid: Ediciones Akal.
- Katz, F. (2004). "Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe". En D. Spencer. *El espejo*. México: Ciesas-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: 11 ss.
- Kaplan, L. (1994). *NATO and the United States: The Enduring Alliance*. Neva York: Twayne Publishers.
- Kennedy, J. (1961). "132-Message to Chairman Krushchev Concerning the meaning of Events in Cuba". 18 de abril de 1961. Recuperado el 13/1/2016 de <http://goo.gl/qlbWau>
- \_\_\_\_\_ (1962). "Proclamation 3447-Embargo on All Trade with Cuba. 3 de febrero de 1962". Recuperado el 13 de enero de 2016 de <http://goo.gl/F8hRwq>
- \_\_\_\_\_ (1962). "485-Radio and Television Report to the American People on the Soviet Arms Buildup in Cuba. 22 de octubre de 1962". Recuperado el 11/1/2016 de <http://goo.gl/7qHYVi>
- \_\_\_\_\_ (1962). "493-Message in Reply to a Broadcast by Chairman Krushchev on the Cuban Crisis. 28 de octubre de 1962". Recuperado el 13/1/2016 de <http://goo.gl/z9BGak>
- Kissinger, H. (1996). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B, S.A.
- Klotz, C., & Lynch, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.

- Levering, R. *et al.* (2001). *Debating the origins of the Cold War. American and Russian Perspectives*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares de América Latina y el Caribe [Opanal] (1975). *Status del Tratado y sus Protocolos adicionales*. 1 de abril de 1975. Recuperado el 24/1/2016 de <http://goo.gl/jEqeGk>
- \_\_\_\_\_ (1995). “Utilización de la Energía Nuclear para fines pacíficos. Conferencia General”. Decimocuarto Periodo Ordinario de Sesiones, (pág. 6). Viña del Mar, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Zonas Libres de Armas Nucleares”. Recuperado el 2/8/2013 de <http://goo.gl/xKoXYq>
- \_\_\_\_\_ (1967). Texto del Tratado de Tlatelolco. Recuperado el 20/1/2016 de <http://goo.gl/AvkxSf>
- Raskin, M. (1971). *The Politics of National Security*. New Jersey: Transaction Book
- Saull, R. (2004). “El lugar del sur global en la conceptualización de la Guerra Fría: Desarrollo capitalista, revolución social y conflicto geopolítico”. En D. Spenser. *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y El Caribe*. México: Ciesas-Centro de Investigadores y Estudios Superiores en Antropología Social: 31-66.
- Spenser, D. (2004). *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y El Caribe México*. México: Ciesas-Centro de Investigadores y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Sutton, P. (1993). “The politics of small state security in the caribbean”. En A. Payne, & P. Sutton, *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific*. London: Frank Cass: 1-30.
- Thant, U. (1967). “Mensaje dirigido a la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina en ocasión de la aprobación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares”. México: Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina.
- Truman, H. (1947). “56-Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine. 12 de marzo de 1947”. Recuperado el 5/1/2016 de <http://goo.gl/Qy6zco>
- \_\_\_\_\_ (1949). “216-Statement by the President on Announcing the First Atomic Explosion in the U.S.S.R. 23 de septiembre de 1949”. Recuperado el 14/1/2016 de <http://goo.gl/N3d2HZ>
- US Department of State (1999). “The North Atlantic Treaty Organization: <http://1997-2001>”. Recuperado el 11/1/2016 de <http://goo.gl/WjUfG6>
- Varas, A. (1988). *La política de las armas en América Latina*. Santiago: Siglo XXI Editores.
- Velalcázar, Diana (2016). “Régimen nuclear en América Latina y el Caribe: De la Crisis de los Misiles al Opanal”. Tesis de maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Wendt, A. (1992). “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization*. JSTOR: 391-425.



# Entrevistas



# El proceso de desarme en Colombia y las políticas de control de armas en América Latina

## *The disarmament process in Colombia and arms control policies in Latin America*

Entrevista a William Godnick

Doctor en Relaciones Internacionales y Seguridad,  
Universidad de Bradford

Coordinador del Programa de Seguridad Pública de Unlirec.

Por Carla Morena Álvarez Velasco

Doctora (c) en Estudios Políticos por Flacso-Ecuador.

Docente-investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

carla.alvarez@iaen.edu.ec

*Elaborado: 15-mayo-2016. Aprobado: 30-junio-2016.*



*Bill Godnick*

Doctor en Relaciones Internacionales y Seguridad por la Universidad de Bradford (Reino Unido), magíster en Política Pública Internacional del Instituto de Monterey de Estudios Internacionales (California, EE. UU.). Su trabajo como investigador se enfoca en el papel del sector privado en la construcción de la paz; en el control de las armas de fuego en América Latina, el desarme, el género y el capital social, y en la privatización de la seguridad. Colaborador del Small Arms Survey, entre otras organizaciones. Coordinador del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec, siglas en inglés).

*¿Qué diferencia existe entre las políticas de desarme y las políticas de control de armas de fuego?*

Para ponerlo de manera didáctica, tomemos el caso de El Salvador, que estudié durante muchos años. En un momento hubo un proceso de desarme con la desmovilización de la guerrilla donde terminaron sacando de circulación diez mil armas. Luego hubo un programa del sector privado, que operó durante cuatro o cinco años, que también terminó retirando diez mil armas, cien mil municiones, una cantidad importante de granadas y otros materiales. Digamos que en todo ese tiempo se retiraron treinta mil armas de circulación. Durante ese mismo período se importaron cien mil armas nuevas, sin tomar en cuenta el tráfico ilícito y lo que pudo haber pasado por las fronteras. Lo que quiero decir es que puede haber programas de desarme, pero no necesariamente significa una reducción en la cantidad de armas en circulación bajo el contexto legal o lícito. Yo pienso en el desarme como equivalente a una fumigación: sabes que no vas a eliminar todos los mosquitos, pero es necesario para prevenir mayores problemas, como una infestación.

### **Sobre el proceso de desarme en Colombia**

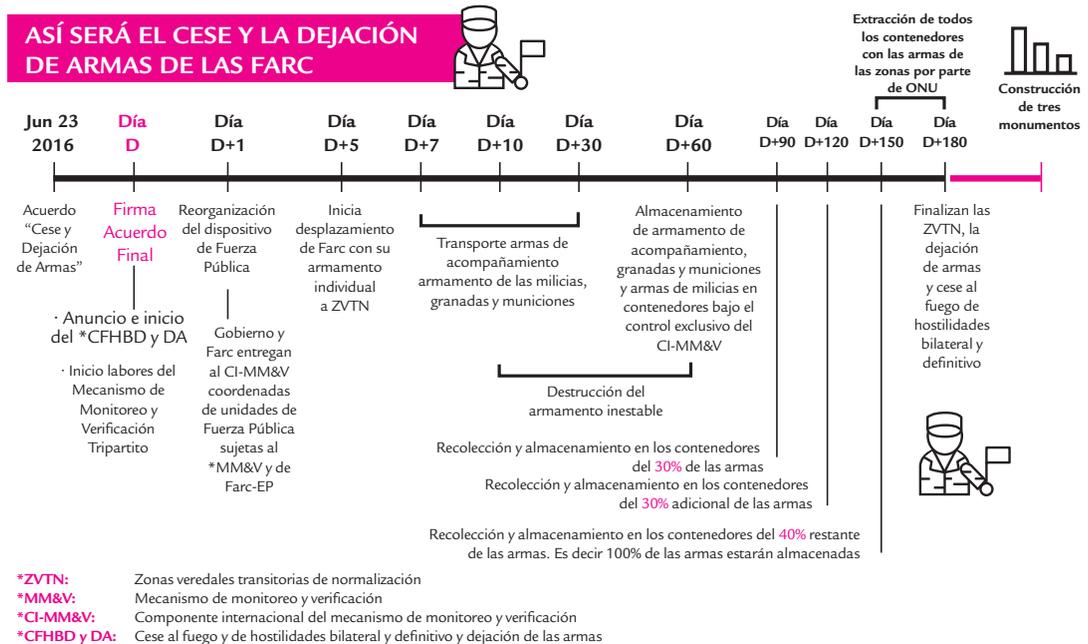
*¿Cómo será el proceso de desarme en Colombia?*

En Colombia existe la particularidad de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no quieren hablar de “desarme”, ellos prefieren denominar al proceso como “dejación de armas”. Esto debido a lo ocurrido con la Unión Patriótica, partido político que se constituyó en 1985, como un mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país. Estuvo integrado por miembros de varios grupos subversivos que decidieron dejar las armas y que a lo largo de su corta vida activa comenzaron a provomer la desmovilización de la subversión. No obstante, después de unas elecciones donde lograron alcanzar más de tres mil escaños en distintos puestos de elección popular, fueron asesinados por grupos paramilitares, narcotraficantes, incluso por la fuerza pública colombiana.

*¿Cuál es la diferencia entre la dejación de armas y el desarme?*

En términos técnicos, la diferencia es mínima. La dejación de armas es un proceso de desarme con un cronograma y con especificidades técnicas y logísticas. El punto relevante aquí es que las FARC han querido ser muy enfáticas en que no van a desarmarse y a quedarse indefensas frente a sus enemigos, como ya ocurrió en el caso de la Unión Patriótica. Este es un mensaje que tiene un fin pedagógico, que busca transmitir la idea de que no están desarmándose, sino que están dejando de lado las armas y de una manera gradual. La verdad, si uno ve el cronograma, no es tan gradual, o es tan gradual como cualquier otro proceso (ver gráfico). La diferencia es que no van a entregar las armas al Estado colombiano, que durante décadas ha sido su enemigo de guerra, sino a las Naciones Unidas, que es un actor neutral.

## Cronograma del desarme en Colombia



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU), facilitado por Bill Godnick para esta entrevista.

*¿Tienes una idea estimada del número de armas en manos de las FARC y cuál es el estimado de armas que se esperaba recaudar o destruir?*

Tengo entendido que al momento las FARC cuentan con un arsenal de entre 45 y 50 mil armas, aunque no tengo completa certeza de esa cifra, y me parece que ese número no debe incluir las municiones de las armas pequeñas.

*¿El cronograma de dejación de armas incluye cuarenta días efectivos para recolectar las armas en tres pasos (según el gráfico que precede)? ¿Por qué está organizado de esta manera, cuál es la lógica de organización de este proceso?*

No sé si tengo la respuesta completa. Creo que va en línea con ese deseo de que sea un desarme gradual y creo que logísticamente a Naciones Unidas le permite tener un proceso con dimensiones técnicamente manejables y también empezar con bloques y frentes que son más fáciles de recibir las armas, pero la verdad es que no tengo el detalle del porqué se ha organizado de esta manera. De otros procesos también se ha hecho, digamos, de forma similar. Hay argumentos logísticos claros en hacerlo gradualmente, pero políticamente creo que debe haber un trasfondo político a esa decisión, pero no tengo la respuesta cien por cien.

*En el cronograma de desarme existe una fase que se denomina “destrucción del armamento inestable”. ¿A qué se refiere la denominación “armamento inestable”?*

Las FARC no solo manejan armas de fuego y municiones, sino también otro tipo de armas, como las armas ligeras que disparan munición explosiva, además utilizan explosivos, como el C4 (explosivo con detonador remoto) y el TNT (explosivo hecho con trinitrotolueno o dinamita), entre otros. Lo que sucede es que cuando la ONU encuentra granadas u otro tipo de equipo con cualidades explosivas, la misión destruye *in situ* el armamento para evitar accidentes y problemas de almacenaje, porque una cosa es almacenar mil fusiles y cien mil rondas de balas para fusiles, que manejar una gran cantidad de granadas. El almacenamiento de explosivos representa un elevado riesgo tanto para la misma misión como para la población cercana debido a su amplio alcance. A este tipo de armamento se denomina como inestable.

*Los expertos cuentan que, en general, durante los procesos de desarme los miembros de los grupos armados desmovilizados entregan primero las armas que están dañadas, y después las armas que son útiles. ¿Cómo se prevé que se va a manejar esto en Colombia?*

No sé si los grupos desmovilizados van a entregar primero las armas viejas y después las armas nuevas. Sin embargo, puedo decir que en casi la totalidad de los procesos de desarme, luego del proceso de desmovilización y desarme, suelen encontrarse caletas o depósitos de armas escondidas por algún actor, unas veces a propósito y otras no; a veces son depósitos olvidados y eso genera desconfianza entre los distintos actores políticos. Entonces es de esperar que, además de los procesos de desarme, en el transcurso del tiempo se vayan encontrando esos depósitos clandestinos de armas y eso va a generar polémica. Esto sucede en casi todos los casos. Por ejemplo, en Nicaragua y El Salvador era frecuente encontrar caletas de armas escondidas, ocultadas y a veces no era claro a quién pertenecían las armas, pero siempre habían las acusaciones de que pertenecían a la guerrilla en el caso de El Salvador, y a los Contras en el caso de Nicaragua. Esto es casi inevitable, peor en un país como Colombia, donde además de las FARC está el ELN y otros tipos de titulares del paramilitarismo y donde además hay caletas de armas que se encuentran cada semana.

*¿Conoces cuál va a ser el proceso de destrucción de las armas?*

El Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec, siglas en inglés) ha realizado algunos aportes técnicos a la misión de la ONU en cuanto a las técnicas que existen para el desarme; sin embargo, todavía no sé por cual se han decidido. Hay técnicas de inutilización de las armas, con estas se logra que dejen de funcionar sus mecanismos de disparo; eso es como un primer paso. Un mecanismo para hacer totalmente disfuncional un arma es cortándola; después de esto, se almacenan las piezas y luego se funden. Para el caso colombiano, se ha

anunciado que las armas recolectadas serán fundidas para hacer tres monumentos, los cuales estarán en Cuba, Colombia y en la sede de la ONU en Nueva York, esto una vez que se concluya todo el proceso de paz.

## **Sobre el proceso de reintegración de los combatientes**

*Tengo entendido que después de algunos procesos de desarme y desmovilización en distintos lugares del mundo, hubo un crecimiento importante del número de armas de fuego en manos de civiles y también de las tasas de violencia. Sobre esa experiencia hay gente que sugiere que en Colombia es muy probable que ocurra lo mismo. ¿Qué criterio tienes al respecto?*

Probablemente existan elementos similares a otras experiencias, por supuesto que sí. Sin embargo, Colombia ya está recontra armada; entonces, la probabilidad de que la sociedad vaya a armarse más de lo que ya está es baja justamente porque ya está muy armada. Además, Colombia ya produce y vende armas, entonces creo que esta es una situación distinta a la que han vivido otros países. Además, hay que separar las partes de un conflicto bélico de lo que es la criminalidad. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se desmovilizó y se desarmó al momento de negociar la paz; sin embargo, no se ha rearmado y ahora es por segunda vez el partido político de gobierno, entonces hay que ver con qué criterios estamos juzgando el proceso de dejación de armas. El caso de Guatemala fue similar al de El Salvador; lo que era la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) tampoco se rearmó. Eso no significa que no hubo actores específicos que decidieron tomar armas y volverse criminales. Sí, posiblemente eso ocurrió, pero no como colectividad en ninguno de los casos. En ese sentido, creo que sí se logró el desarme con éxito.

Otro tema es el de las armas que se utilizan para la criminalidad, porque la violencia armada criminal es distinta a la violencia armada ejercida por grupos políticos. Lo difícil de las FARC es que ante los ojos de la opinión pública, en gran parte, no se ven como partes de un conflicto sino como actores criminales del narcotráfico. Yo creo que es obvio que en algunos sentidos su forma de organización, su ocupación de territorios, les da —y este gobierno ha reconocido— su estatus de actor armado en un conflicto armado. Entonces, yo creo que el criterio que debe primar no es tanto el de si hay más o menos armas en Colombia después de la firma de la paz, sino el de si los actores se rearmen o no, o si los actores recalcitrantes de las FARC pasan a ser parte del ELN o de las bandas criminales.

*Entonces ¿cómo llevar un proceso de reinserción adecuada? Probablemente la reinserción sea el punto clave en esto para que las bandas insurgentes no se conviertan en bandas criminales.*

Esa es la pregunta del millón porque en casi ningún país se ha hecho realmente ningún programa de reintegración exhaustiva y duradera, porque no solo estás

pidiendo un programa de reintegración, sino que estás pidiendo un programa de desarrollo nacional y local y, obviamente, en El Salvador y Guatemala fallaron en ese intento. Respecto de la reintegración de excombatientes, en El Salvador hay casos en que estos se convirtieron en congresistas y senadores; el director de la Policía Nacional Civil es un exguerrillero. En definitiva, hay actores que sí se han reintegrado a la sociedad y al mercado laboral, y eso fue un proceso interesante; no obstante, no se puede hablar de que la mayoría ha logrado una inserción o re-inserción en la vida laboral.

Yo creo que Colombia tiene más vientos a su favor que El Salvador y Guatemala, porque tiene una economía más sólida y una industria más sólida también. Además, el sector privado ha hecho varios intentos de buscar formas de dar empleo o capacitación a los excombatientes. Pese a lo dicho, creo que estos intentos podrían ser insuficientes y, desafortunadamente, si este proceso de paz se hubiese dado hace cuatro o cinco años, en pleno auge de las *commodities*, tal vez se hubiese podido ser más optimista. Pero ahora la economía de Colombia enfrenta una caída en el precio del petróleo, un importante déficit fiscal, entre otras cosas, lo cual hace difícil que el Estado se encargue de crear las condiciones económicas adecuadas para incorporar a esta nueva masa laboral conformada por los excombatientes. Además, las comunidades que han sido víctimas de las FARC y de la violencia en general podrían quejarse y reclamar respecto a por qué el Estado da empleo a excombatientes y preguntar: ¿y nosotros qué?

#### *¿Cómo participará la comunidad en el proceso de desarme de Colombia?*

Se ha planteado que la mayor parte de los integrantes de la misión de paz y de la operación militar sean de los países la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Es decir, la misión de paz es civil, pero tiene un grupo de asesores militares y el militar principal es de nacionalidad argentina. Este oficial de alto rango va a estar a cargo de la parte de logística militar y de la parte de cooperación de paz. Sin embargo, creo que todavía no han sido específicos sobre qué países de la Celac van a participar en el proceso de dejación de armas; supongo que van a necesitar mucha capacitación. O sea, Colombia tiene más capacidad en estos temas que la mayoría de los países observadores, pero por razones obvias no van a participar directamente en recibir las armas de las FARC. Entonces, hay un proceso de trabajo técnico que se debe realizar con las personas o con las fuerzas que se designen para participar en este proceso.

#### *¿Ese proceso de capacitación va a estar a cargo de Unirec?*

No. Nosotros podemos participar, pero somos un actor menor en el proceso porque está también la oficina de Acción Contra Minas que también tiene algunas capacidades técnicas, la cual es parte de la oficina de Mantenimiento de Paz de la ONU.

## Sobre las políticas de control de armas en América Latina

*¿Cuál es la relación entre violencia y porte de armas de fuego? ¿Existe?*

Algunos estudios muestran que la mayoría de personas que portan un arma de fuego intentarán defenderse de un ataque armado; esto las hace cuatro veces más vulnerables a ser heridas o muertas durante el enfrentamiento, a que vaya a matar o neutralizar a su atacante. Eso ha sido confirmado en varios estudios, el más contundente ha sido realizado en El Salvador, hace más o menos diez años, pero en otros países se repite el fenómeno. Aunque es un hecho que estadísticamente portar un arma de fuego no es una respuesta efectiva frente a un ataque delincuencia, hay personas que sí logran defenderse exitosamente con un arma. Entonces, ¿cómo convencer al resto de que ellos probablemente no tengan éxito? Es difícil, porque el machismo detrás del uso de las armas hace creer que existe la posibilidad efectiva de éxito.

*En América Latina, muchos países tienen problemas con las armas de fuego, relacionados con el porte, la tenencia, el comercio y las transferencias legales e ilegales. ¿Qué nos puedes decir respecto a la cooperación entre ellos? ¿Ha sido difícil que los países latinoamericanos armonicen sus políticas de control de armas?*

Para ver el vaso no mitad vacío sino mitad lleno, yo diría que hay muchas cosas que suceden debajo de la mesa de las cuales no nos damos cuenta. Hay cooperación para el intercambio de información a un nivel técnico-operativo que fluye hasta el momento en que requiere la intervención del nivel jurídico, o cuando se enfrenta a trámites burocráticos para facilitar el intercambio de los datos. A veces en la teoría es claro, pero en la práctica resulta muy ambiguo. ¿Quién debería intervenir en casos de que algún país solicite cooperación de una tercera parte para investigar un caso de tráfico ilícito: el ministerio público, el órgano judicial, la policía o la cancillería? Entonces, más que mala voluntad, hay una gran dificultad para cumplir con disposiciones constitucionales y, al mismo tiempo, agilizar los trámites burocráticos necesarios. Porque, por ejemplo, entre Ecuador y Perú he observado una buena voluntad política durante los últimos cinco o seis años, la cual es evidente en la creación de la comisión binacional, en las distintas reuniones sobre tráfico de armas que han tenido lugar en ambos lados de la frontera, en los altos niveles de participación, pero no puedo saber si eso ha resultado en algo más concreto.

*Existen países como El Salvador y Venezuela en los cuales se evidencia una relación directa entre tenencia de armas de fuego y violencia. ¿Esto ocurre en el resto de países de América Latina?*

Muchas veces los análisis tienden a relacionar solo la posesión “legal” de armas con el nivel de violencia existente en un país; sin embargo, además de las armas legales en los países también existe una gran cantidad de armas ilegales en

circulación, lo cual es generador de violencia. Lamentablemente, no tenemos en casi ningún caso una buena estimación de cuántas armas ilegales circulan, entonces tenemos cifras sobre armas legales pero no sobre armas ilegales. En estas circunstancias, hacer una relación entre el nivel de presencia de armas ilegales y violencia es casi al ojo. Por tanto, países como los latinoamericanos tienen mucho por hacer: mejorar el registro de sus armas legales; controlar la difusión de armas entre la gente, así como reducir la violencia.

*¿Qué papel han jugado la sociedad civil en la promoción y generación de políticas internacionales de control de armas?*

Tomando como punto de partida la coyuntura de la ratificación del Tratado de Ottawa sobre minas antipersonales del año 1997, es posible ver que diversos grupos empezaron a incidir local, regional e internacionalmente sobre el porte y la tenencia de armas de fuego, tanto en situaciones de conflicto armado como en contextos de crímenes cometidos con armas, en contextos urbanos y rurales en países no desarrollados y en países ricos también. Eso empezó a crear una masa crítica de organizaciones, a fines de los años noventa, aunque para ese momento ya habían organizaciones trabajando. Fusionar o ponerse de acuerdo con los grupos que trabajaban el tema de tráfico de armas en África rural, con los grupos que trabajaban sobre el tema de control de armas en EE. UU., Canadá, Reino Unido, Australia, y ponerlos a trabajar en una misma coalición tomó un tiempo, y aunque hubo lazos entre esas dos comunidades, realmente sus acciones comenzaron a tomar forma después de 2001, con el programa de acción de la ONU y eso generó una masa crítica de organizaciones buscando ejes comunes de incidencia. Después, vinieron los ataques ocurridos el 11 de septiembre en Estados Unidos y, como consecuencia, la guerra contra el terrorismo.

A partir de ese momento, el trabajo de estas organizaciones se detuvo un poco, porque la situación internacional se modificó y con ello la cooperación internacional que apoyaba a esos grupos en cierta manera cambió de rumbo. Sin embargo, yo no diría que se ha aplastado ese movimiento. No obstante, un grupo de organizaciones, principalmente con base en Inglaterra —aunque no exclusivamente, estamos hablando de Oxfam, Amnistía Internacional y la red IANSA—<sup>1</sup>, crearon la campaña de “Armas bajo control”. Yo siento que ese grupo mantuvo un trabajo sistemático y estratégico para promover el TCA durante el período 2003-2004.

En la actualidad, yo no siento que haya una lentitud en el trabajo de este grupo, lo que sí siento es que para esa coalición, muchas veces su principal escenario son los foros internacionales, como la ONU o la Unión Europea, y esto hace que pierda su contacto con organizaciones locales y con las comunidades afectadas por la difusión de armas de fuego entre sus pobladores. Y aunque siempre están intentando conectar y apoyar a este tipo de grupos, se puede ver una brecha en el trabajo. Yo diría que hay una diferencia entre efectividad, impacto y lentitud en la

1 Siglas en inglés de Red de Acción Internacional contra las Armas Ligeras.

acción y promoción de propuestas y veo que la capacidad de penetrar el espacio político en diferentes países no es tan fuerte como podría ser.

*¿Cuál es la orientación del Tratado de Control de Armas (TCA)?*

El Tratado de Control de Armas (TCA) no es un tratado de desarme, principalmente es un instrumento orientado al control del comercio legal internacional. De hecho, hay un fuerte enfoque en el control sobre las armas ilícitas, inclusive en los foros que surgen y en los espacios que se derivan de este. Aunque el desarme es solo un elemento entre otros múltiples, obviamente el tema ha estado limitado y no ha sido el objetivo central de este acuerdo internacional.

*Respecto a la reciente firma del TCA, hay algunos países, como Ecuador y otros miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que no se adhirieron al Tratado. ¿A qué se debe esta posición?*

Hay un eje político común entre los países de la ALBA. Sabemos que EE. UU. ha firmado el TCA, pero lo más probable es que nunca lo ratifique. Toda la Unión Europea ha ratificado el tratado; sin embargo, no lo han ratificado países como Rusia y China. Entonces, creo que cada país tiene razones distintas. En el caso de Venezuela —que lidera el grupo de la ALBA—, ellos tienen acuerdos comerciales e industriales de fabricación y ensamble de armas con Rusia, entonces puede ser que entrar el Tratado esté en contra de sus intereses comerciales e industriales. Sé que Venezuela tiene la licencia de fabricar armas de diseño ruso, entonces eso puede ser un elemento. En el caso de países como Bolivia, Nicaragua, que no tienen mayor industria, y Ecuador, que su industria es muy pequeña y casi totalmente estatal, desconozco la situación; más allá de su solidaridad política no me resulta evidente ninguna razón técnica por la cual no entrarían al tratado. Si vemos al principal productor de armas en América el Sur, que es Brasil, podemos ver que aunque está entre los primeros cinco fabricantes de armas pequeñas en el mundo, este país ha firmado y ratificado el TCA, porque ve algo importante el estar dentro del proceso. No es un tema de derecha ni de izquierda, sino de intereses políticos particulares, y en el caso de Venezuela podrían hasta ser intereses comerciales.

*Para finalizar, ¿cuál es tu opinión respecto la instalación de esta fábrica de Kalashnikov en Venezuela?*

La ONU no tiene una opinión sobre el Estado de Venezuela. Es un Estado soberano que puede desarrollar una industria de defensa por razones de seguridad o comercio. Por otra parte, Venezuela no es un Estado Parte del Tratado de Comercio de Armas, ni de ninguno de los tratados que controlan el comercio legal de armas. Entonces, este país no tiene ninguna obligación legal ni sobre el comercio de armas ni sobre el control de su arsenal. Lo que sí tiene es la obligación de controlar y prevenir el tráfico ilícito de armas.

Por otro lado, en cuanto a mi criterio personal, puedo decir que no me agrada ver otra vez una nueva fábrica de armas en otro país más. En la región latinoamericana se ve en varios países, como Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Perú, Suramérica; aunque también está a México, que tiene una industria de municiones. Entonces, Venezuela no es el único actor que está desarrollando su industria en este sentido, pero obviamente no es gratificante para mí, como persona que está a favor de la paz y la no violencia, pero tampoco es una decisión totalmente alejada de la realidad regional. Varios países están en la industria de las armas.

## “Guerra contra las drogas”: Oportunidades regionales bajo la continuidad del paradigma conservador

*“War on Drugs”: regional opportunities under  
the continuity of the conservative paradigm*

Entrevista a Jorge Vicente Paladines  
Magíster en Ciencia Política, Flacso-Ecuador.  
Miembro del Colectivo de Estudios, Drogas y Derechos (CEDD).

Por Romina Andrea Barboza  
Magíster en Comunicación con Mención en Opinión Pública,  
Flacso-Ecuador.  
Editora de la revista *Estado & comunes*.  
romina.barboza@iaen.edu.ec

*Elaborado: 15-mayo-2016. Aprobado: 30-junio-2016.*



*Jorge Vicente Paladines*

Abogado por la Universidad de Guayaquil. Magíster en Ciencias Políticas por Flacso-Ecuador y en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Central del Ecuador y de Criminología Crítica de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Profesor invitado de Sociología Jurídico-Penal de la Universidad San Carlos de Guatemala. Miembro del Colectivo de Estudios, Drogas y Derechos (CEDD). Se desempeña como Defensor Público Regional en la Defensoría Pública del Ecuador.

*¿Qué novedades trajo la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas 2016 respecto de la arquitectura institucional de la fiscalización de drogas de la ONU y la armonización del control de drogas con los principios de los derechos?*

El Régimen Internacional de Control de Drogas se compone de tres convenciones y una polémica institucionalidad. Estas tres convenciones son: la primera, la de 1961, denominada como la Convención Única sobre Estupefacientes. No fue tan única, porque en 1971 hubo otra que es la Convención de Sustancias Psicotrópicas; y, finalmente, la tercera, que es la más draconiana, la que establece una política “manodurista” a escala mundial: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988. Las tres convenciones —la del 61, 71 y 88— forman parte del ordenamiento jurídico mundial en materia de drogas. Por otra parte, se crea una institucionalidad donde se centraliza el problema mundial de las drogas en el campo de la seguridad. No hay posibilidad de hablar desde el paradigma social o alternativo, hubo una planetarización de la seguridad que secuestró la política mundial de drogas. Por su parte, la institucionalidad está compuesta por la Comisión Nacional de Estupefacientes (CND), la Junta Internacional para el Control de Estupefacientes (JIFE) y la afamada Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas en inglés). Esta última refuerza y centraliza el color represivo de la institucionalidad mundial antidrogas.

Todo este sistema mundial antidrogas —convenciones más organismos— no logró disuadir, reducir, eliminar o erradicar el consumo de drogas a escala mundial, aunque no falta algún “estudio” que diga que sí. A escala mundial este es el adjetivo más usado: fracaso. La política mundial sobre drogas es una política fracasada.

Llegar a la 30.º Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (en inglés *United Nations General Assembly Special Session*, abreviado UNGASS) para abordar el denominado “Problema Mundial de las Drogas” significó también recibir la oposición de los países defensores del *statu quo*: Rusia, China y los países que en realidad no quieren un enfoque alternativo de la guerra contra las drogas. En América Latina estos países pueden ser Cuba, Venezuela o Perú; es decir, son países de línea de mano dura, que defienden las convenciones, las directrices de los órganos internacionales y que no quieren dar el salto que ya han hecho otros países, como Uruguay, Colombia o incluso EE. UU. Sin duda, las alternativas pueden hallarse en los mismos EE. UU., porque en esto es importante aclarar que hay que hacer lo que EE. UU. hace y no lo que dice. Entonces llegar a la UNGASS significó previamente entender este escenario complejo, difícil.

La UNGASS se dividió en dos fases: la primera, que comprendió el 59.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, celebrado entre el 14 y 22 de marzo de 2016 en Viena-Austria, lugar donde se elaboró el documento. Este fue aprobado en la segunda fase, desarrollada en la 30.º Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, entre el 19 y el 22 de abril, casi un mes después, y que tiene una metodología un poco risible porque el documento se aprobó en los primeros minutos de inaugurar la sesión especial en la sede de las Naciones Unidas en Estados Unidos.

La UNGASS se organizó en Viena de una forma interesante metodológicamente. Primero, a diferencia de las UNGASS de 1990 y 1998 —cuya discusión era reducir la oferta y la demanda y hablar de salud fortaleciendo el aparato represivo—, ahora se dio un enfoque que aumentó la temática: se habló de reducción de la demanda mediante el fortalecimiento del paradigma de la salud pública. Esto implica que los órganos de Naciones Unidas tomen protagonismo, pues aunque parezca mentira la Organización Mundial de la Salud (OMS) no ha tenido mucha presencia en la política de drogas históricamente. Metodológicamente el debate en Nueva York se realizó en sesiones plenarias e intersectoriales, las cuales se dividieron en cinco ejes temáticos: 1) la reducción de la demanda fortaleciendo la salud pública; 2) la reducción de la oferta —debate ineludible— tratado desde la seguridad, donde se abordó además el problema de la ciberdelincuencia, el blanqueo de capitales, etc.; 3) fortalecer la posición de los derechos humanos, pues se ha creído que las convenciones y el régimen internacional de control de drogas van por encima de la Carta de los Derechos Humanos o la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, es decir, de instrumentos que son mucho más importantes que las normas mundiales sobre drogas; 4) se permitió los denominados "nuevos retos", los nuevos enfoques; no gustó en Naciones Unidas hablar de países que aplican políticas de reducción de daños, como salas de consumo, sustitución de drogas por otras menos letales, pero se habló de los nuevos enfoques. Y, finalmente, 5) se habló del desarrollo alternativo, lo cual enfoca y exige al Programa Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tome protagonismo en la política de drogas.

El resultado de la UNGASS puede tener algunas lecturas. Desde un punto de vista, y tal como lo sostiene la afamada Comisión Global (integrada por expresidentes y personalidades del mundo, como César Gaviria de Colombia, Fernando Henrique Cardoso de Brasil, Ruth Dreifuss de Suiza o Mario Vargas Llosa de Perú) se ha subrayado que no hubo muchos avances, al menos frente a las fuertes posiciones de los países defensores del *statu quo*, —como Rusia o China— pues no se logró abolir la pena de muerte y peor hablar de una moratoria. El argumento de estos países fue: respeten nuestra soberanía. Ambivalentemente resulta que las políticas de drogas no son tan soberanas que digamos, respondieron siempre a una hegemonía internacional de EE. UU. pero cuando quieren dismantelar la pena de muerte ahí sí son soberanos. Se dijo en otras palabras: "No se metan con nosotros". Si queremos hablar, por una parte, de los fracasos de la UNGASS, son estos. El paradigma epistemológico se mantiene. La guerra contra las drogas sigue bajo el enfoque de la seguridad.

Por otra parte, el consenso fue muy difícil, pero permitió otras salidas: hablar de proporcionalidad de las penas, también plantear alternativas al encarcelamiento, permitió hablar de enfoques diversos y, sobre todo, permitió hablar de la flexibilidad de las convenciones. Hablar de la flexibilidad es decirle a cada país que de acuerdo con su Constitución, con su ordenamiento jurídico, con su idiosincrasia, con su forma de ver la democracia, puede hacer que las convenciones no se conviertan en una camisa de fuerza. En otras palabras, pueden ajustarlas a sus realidades políticas.

Así, Estados Unidos salió ganando. Sin duda, la teoría de “flexibilidad” de las convenciones propiciada por EE. UU. no es más que una violación de las mismas. EE. UU. ha permitido la regulación del cannabis en Washington o Colorado. Es la mejor salida que tiene Estados Unidos para que no lo denominen “pirata”, como así lo llamara la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) al Uruguay luego de regular el mercado de cannabis. Le vamos a tomar la palabra a EE. UU., ahora las convenciones son flexibles y eso permite oxígeno en la política pública. Para ponerlo en términos pragmáticos: un país puede plantearse el licenciamiento del cannabis medicinal y por qué no su misma regulación del mercado. Hay algunas posiciones en términos del debate del derecho internacional que sostienen que la posición de EE. UU. debe alertarnos de cuidados. Algunos mantienen la posición de que no se rompe el *statu quo*, y que hay que tener mucho cuidado con esa lectura de la “flexibilidad”, pues esta tesis no es nada más ni nada menos que la ruptura de la rigidez de las convenciones y de sus mandatos más polémicos, como el de la prohibición. Hay otros que dicen que la flexibilidad puede venir de una denuncia a las convenciones para salirse de las convenciones y luego ingresar a ellas salvando ciertos capítulos, como ha sido la posición de Bolivia con la hoja de coca, por ejemplo, con beneficio de inventario. Por otra parte, otros plantean análisis, donde se puede hacer quizá una lectura más interesante al dar espacio a un bloque inter pares, es decir, unirnos como bloque, como región, y decir: “ estas son las realidades de nuestra región y nosotros vamos a interpretar al régimen internacional de control de drogas conforme a nuestras necesidades”.

Por otra parte, están las lógicas locales de los países y también las lógicas regionales. En este punto, es interesante el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sobre todo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) frente a un escenario global no tan bueno, donde no hay mucho consenso. A partir de los bloques regionales como Unasur se puede avanzar bastante hacia el afianzamiento de las alternativas o de la flexibilidad de las convenciones, lo cual significa avalar el papel de Uruguay en el proceso de regulación del mercado del cannabis, y sobre todo fortalecer a los países que están iniciando interesantes vías de licenciamiento del cannabis para uso medicinal o terapéutico, como lo hizo México, Colombia y como posiblemente también lo haga Chile y Ecuador.

*En ese sentido, y de acuerdo con lo que comentas sobre este espacio regional que se puede abrir en cuanto a política pública, de logro de algún tipo de consenso, ¿cómo ves la situación en particular en América Latina en relación con las posturas de países como Perú, Cuba y Venezuela y otros países como Uruguay, Ecuador, Bolivia? ¿Qué acuerdos o posibilidades reales hay de que se vaya generando un movimiento progresista sobre la política de drogas?*

Eso está ligado a las dinámicas gubernamentales de estos países. Primero, hay un problema de índole normativo en Unasur, porque el reglamento se ata a esta idea de consenso total y esto es problemático. Si no hay consenso total en Sudamérica, no hay otra solución, cuestión que está resolviéndola ahora el doctor Ernesto Samper. Por otra parte, la realidad de América Latina tiene que ver con el discurso regional pero también con las lógicas locales. Uno puede encontrar un Uruguay que es

coherente, que va a pasos lentos pero sólidos sobre su política de drogas por medio de la Junta Nacional de Drogas, mediante la Presidencia de la República. Se trata del impulso dado desde el gobierno de José Mujica hasta el de Tabaré Vázquez, pues desde el 2013 se promulgó la ley de regulación del mercado del cannabis que crea la institucionalidad del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). La regulación del mercado del cannabis de Uruguay pasa por dispensación farmacéutica, por autocultivos y por clubes cannábicos, es decir, cultivos membresiales. Saltando el Río de la Plata está Argentina, que tiene otras dinámicas gubernamentales; hubo una propuesta interesante por parte de la expresidenta Cristina Fernández cuando estaba Camilo Molina en la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), pero ahora hay otro gobierno, que ha centralizado el papel de las agencias de seguridad a través de las recetas de la DEA (siglas en inglés de *Drug Enforcement Administration*; en español, Administración para el Control de Drogas).

Por otra parte está Brasil, que vive una especie de golpe de Estado. Brasil centraliza el fenómeno de las drogas desde una óptica psiquiátrica. Esto es un poquito delicado, por toda esa deuda que lleva la psiquiatría y que no necesariamente se compara con la medicina, por todo ese debate que tiene la sociedad estadounidense, por todo ese debate sociológico a escala mundial de la psiquiatría, pero sobre todo por creer que todo consumo se tiene que consagrar como un trastorno mental. Aparece el papel de las comunidades terapéuticas, de la manicomialización. Brasil, además, tiene otros canales de debate con el gobierno de Temer (o de temer), que tiene otro enfoque sobre la política de drogas.

Esto nos lleva de pronto a lo que, saltando un poquito más los Andes, está pasando en Chile. Hay un proceso de renovación normativa, se habla de una constituyente, hay propuestas interesantes, como las del senador Fulvio Rossi para usos medicinales del cannabis. Chile cuenta con un proceso interesante de autorización de cultivos de cannabis. Mientras esto pasa en el Mercosur, en el Perú lo que hizo el presidente Ollanta Humala no es nada positivo. No lo digo desde una neutralidad, lo digo desde un punto de vista parcial: no es nada bueno que el Perú renueve el enfoque represivo fujimorista en el gobierno de la hija del expresidente, y por otra parte está Pedro Pablo Kuczynski, que tiene una posición ultraneoliberal. Esperemos que el nuevo gobierno realice un giro de su política de drogas.

Por otra parte está Colombia, que tiene unas políticas interesantes. Manuel Santos es uno de los presidentes más empoderados en el tema de plantear una alternativa a la guerra mundial contra las drogas; sin embargo, cabe recalcar que mantiene también —mientras plantea el licenciamiento para uso medicinal del cannabis— el regreso de las fumigaciones. Hay esa ambivalencia. Todo eso en el marco de discusión del proceso de paz, que sin duda es un salto muy interesante de su histórica geografía del dolor en su política de drogas. Salvando el avanzado papel de Colombia sobre el tema, en Guatemala, un presidente (Otto Pérez) que ahora está preso y que propuso ir a la UNGASS, planteaba la legalización del mercado de cannabis y por otra parte aumentar las penas y bajar la edad de imputabilidad a los adolescentes infractores.

En el caso mexicano yo creo que hay que tomarle la palabra a Peña Nieto. Él habló de regulación del mercado de la marihuana, de subir los umbrales que en la reforma del año 2009 a la Ley de Salud en México planteó: los cinco gramos como marco referencial para el uso del cannabis. Esto pasa en los llamados países de derecha: Guatemala, Colombia, México, pero que casualmente son los países que tienen las posiciones más progresistas en la ONU.

### *¿Qué pasa en los países denominados revolucionarios?*

Atilio Borón dice que el único es Cuba. Si la DEA generara una especie de entrega de los premios Oscar, al país que más lo premiaría es a Cuba. Tiene una de las políticas de drogas más represivas, más prohibicionista. Es uno de los países que tiene las penas más altas; nosotros tenemos compatriotas ecuatorianos que son transferidos a nuestros países pero que tienen penas de 17, 18 años por cantidades bajas de cocaína, marihuana y no creo que en Cuba no se consuma drogas. Sería atrevido decir que Cuba es un país donde nadie consume drogas.

Vamos a los países del reformismo radical, como señala Borón: Venezuela, Bolivia, Ecuador. El que está en un nivel muy parecido a Cuba es Venezuela, con la entidad que se llama Oficina Nacional Antidrogas (ONA), militarizada, por supuesto. Creo que uno de los problemas que habría sido necesario hablar con Hugo Chávez es el papel de las Fuerzas Armadas en democracia, me parece que tiene una posición interesante en la unión cívico-militar pero gran parte de la gobernanza la siguen haciendo las agencias de seguridad en Venezuela y son los que controlan la ONA, cuyas tasas de encarcelamiento son las más altas en materia de drogas. Tiene una nueva ley en el año 2010 y generó criterios muy interesantes, parecidos a los que tenemos nosotros en la Constitución de Ecuador, que dice que hay un uso habitual, problemático, ocasional... Ellos tienen cinco criterios pero, igual, mantienen una política de “mano dura” en materia de drogas, incluso el papel de la justicia en Venezuela es terrible al señalar que una absolción en materia penal sobre drogas pondría a los jueces bajo el adjetivo de “narcocomplacencia”.

Por otra parte está Bolivia, con su lucha histórica del uso de la coca. Tienen un proceso de reforma de la ley 1008. Bolivia es el país que en Sudamérica tiene la tasa de encarcelamiento preventivo más alta y, dentro de ella, por tenencia o posesión de drogas. Entonces mientras Evo Morales en Viena trata de hacer un punto aparte a la hoja de la coca, se mantiene la rigidez también sobre el cannabis, la cocaína, sobre el microtráfico y posiblemente sobre los consumidores.

### *¿Qué pasa en Ecuador?*

El gobierno de la Revolución Ciudadana tiene dos momentos: 1) el momento de la ruptura del status quo, que se caracterizó por seis pasos; y, 2) el momento del giro de tuerca y lo que le podemos llamar el giro punitivo. El primer momento, que fue el revolucionario contra el *statu quo*, que significó una adopción soberana de las convenciones, del régimen internacional, del papel de EE. UU., tuvo seis grandes pasos. Primero, el indulto a las mulas del narcotráfico. El 4 de julio

de 2008, 2222 personas salieron de las cárceles, descongestionándolas, además se permitió los beneficios penitenciarios. Al año siguiente se redujo la tasa de encarcelamiento, de 17 000 llegamos a 9000, fue interesante. Gracias al indulto se permitió debatir, poner en cuestión no solo la ley sino la política mundial de guerra contra las drogas.

El segundo gran paso fue la expulsión del puesto de operaciones avanzadas de EE. UU. en la base de Manta, que devino de un convenio suscrito por un nefasto expresidente que no duró en el poder, Jamil Mahuad, que hoy incluso da clases en Harvard, que fue el presidente que convirtió el sucre al dólar y en cuyo gobierno también devino el feriado bancario. En ese gobierno ese presidente, de forma inconsulta, suscribió un convenio con EE. UU. para establecer una base en nombre de la guerra contra las drogas. ¡Qué casualidad! Porque mientras estaba el Plan Colombia la base venía como anillo al dedo, pero que en el fondo sirvió para hacer control migratorio. Los *marines* estadounidenses capturaban a los migrantes ecuatorianos que salían para buscar legítimas esperanzas de movilidad humana y de migración en EE. UU.; sirvió básicamente para eso. Y para involucrarnos en el conflicto colombiano.

El tercer gran paso fue la política de umbrales establecida por el entonces Consejo Nacional de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes (Consep), bajo una lógica similar de umbrales que tiene Portugal, Uruguay, México, Estados Unidos, para la posesión legítima de drogas de uso ilícito. Pero sobre todo para generar una directriz, un marco referencial a las agencias de seguridad y justicia. Fue la resolución 01 del Consep de 2013, a dos semanas de haberse lanzado en Bogotá el informe de la OEA sobre el "problema mundial de las drogas". El cuarto gran paso: la no renovación de las preferencias arancelarias (ATPDEA, siglas en inglés de *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*; en español, Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga); en el contexto en el que Ecuador decidió no renovarlas fue porque acusaron al país que iba a darle asilo a Edward Snowden. Ecuador decidió no renovarlas porque además sabía que EE. UU. no iba a renovárselas, pues al final no son más que compensaciones a los países andinos por meter gente a la cárcel, por mantener políticas de mano dura a costa de rebajar los impuestos a brócolis o flores en EE. UU.

El quinto gran paso fue el Código Orgánico Integral Penal (COIP), es decir, la proporcionalidad de las penas. Por primera vez se cambió el patrón de las políticas de drogas. Esto ocurre en Bolivia, ocurre en Cuba, que las penas en materia de drogas son más altas que las de homicidio. Si alguien puede ser crítico al COIP nadie podrá negar que el capítulo más progresista fue el capítulo sobre drogas. Además, porque le quitó la parte penal a la ley —que supuestamente se bañaba en el axioma de defender la salud física y moral de la humanidad, que era la ley 108, como casi todas las leyes de drogas— le quitó el patrón represivo, le quitó el alma penal. La devolvió al verdadero lugar de discusión, que es el código penal y le dio proporcionalidad a las penas. El sexto paso fue llegar a una discusión sobre la prevención, volverla a su dimensión normativa, mediante la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas, etc.

Y en esos momentos se da un giro punitivo, que en realidad no es un séptimo paso coherente con estos últimos seis, es la contrarreforma. En el mismo gobierno de Rafael Correa y con los mismos actores. Y es que el punto de discusión fue el COIP y la proporcionalidad de las penas. Se comenzó a discutir que las penas eran demasiado blandas y el gobierno de Correa, a partir de septiembre de 2015, decidió volver atrás. Y darle duro a los eslabones más débiles, aumentar las penas, creer que el problema fundamental es el consumo y la venta minorista en Ecuador y con esto invadir segmentos populares, sobre todo de la ciudad de Guayaquil. Ahí se desfiguró, se desmontó al órgano que debía empoderar el discurso de la prevención a través de la nueva ley de prevención o Ley Orgánica de la Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación de Control de Sustancias Sujetas a Fiscalización. Y es esta contrarreforma del mismo gobierno que pone en foco a los microtraficantes, a las mulas —cuando las drogas debían ser el objeto de una política social— y sostiene que deben ser el centro de la penalidad y recibir el peso de la política de mano dura.

*Sobre todo por el caso de Ecuador, de Venezuela y de Cuba, ¿cómo se explica la presencia del Estado en diferentes políticas sociales, redistributivas, con esta política, por otra parte, represiva, punitiva? ¿Cómo se puede comprender esta aparente contradicción?*

No es fácil responder. Voy a responder desde mis intuiciones basadas en ciertas evidencias, pero no pretendo hacer una idea universal o total de conclusiones. Lo hago a partir de una investigación que hice con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) sobre el giro punitivo, pero sobre todo voy a aterrizarlo a la comparación entre Venezuela y Ecuador. Nuestros países se han destacado por tener interesantes políticas sociales: la misión Barrio Adentro, la misión Guaicaipuro, las Escuelas del Buen Vivir, el paradigma del Buen Vivir en sí en la Constitución... Fácticamente es cierto, en los grandes años de estas Revoluciones Bolivariana y Ciudadana es innegable que se ha reducido la pobreza y la pobreza extrema en términos del coeficiente de Gini, hay una recuperación del Estado en términos de eficiencia, de ciencia y tecnología; eso es indudable. En el pilar social nadie puede decir que la Revolución Bolivariana en Venezuela, al menos en los primeros o grandes años —ahora puede ser otra cosa— y lo mismo de la Revolución Ciudadana en Ecuador, o en el Estado Plurinacional de Bolivia, estos gobiernos, Chávez, Correa y Evo Morales, se la jugaron por reducir la pobreza, se la jugaron por una respuesta al neoliberalismo, pero eso es en el programa socioeconómico del gobierno. Ahora, ¿qué pasó en el programa de política criminal de estos gobiernos? Se genera una contradicción, pues mientras se propuso reducir la pobreza y promover la inclusión social, se aumentó la tasa de encarcelamiento. Sin lugar a dudas, nuestras cárceles no están llenas de “Chapos Guzmán” o “Pablos Escobar”, sino de personas de estratos socioeconómicos bajos. Es decir, por una parte convive la idea de inclusión (reducción de la pobreza) y por otra la de exclusión (aumento de presos provenientes de sectores marginalizados). En esta gran cantidad de detenidos, y los que están por delitos relacionados con las drogas, no queda del todo claro si todos infringieron la ley como verdaderos

narcotraficantes, porque para remate se siguen usando los “verbos rectores” de tenencia o posesión, con lo cual el solo hecho de tener drogas de uso ilícito en los bolsillos o en la guantera del auto convierte a una persona en delincuente.

Algunas conclusiones a manera de abrir el debate —insisto, no es una respuesta fácil—. Por una parte, es que hay una creencia, uno de los elementos de las conclusiones, es que —ya la delineaba Samuel Huntington desde los años setenta— de creer que democracia es sinónimo de seguridad y que, por tanto, incluso desde el barómetro de las Américas una de las formas de medir la calidad de la democracia es saber cuáles son los niveles de seguridad ciudadana. Cambiamos el mismo esquema de la doctrina de seguridad de los años setenta a la doctrina de seguridad urbana. Y las lógicas de seguridad externa de los militares se las dimos a las lógicas de intervención policial. Entonces los gobiernos caen en la trampa de creer que todo tiene que ir por las encuestas, se dejan asesorar en ese sentido. Nos dejamos llevar en esa relación seguridad-democracia, y creemos que para mantener el electorado, la popularidad, para mantener la estabilidad gubernamental, tenemos que hacer lo que la gente cree y lo que la ciudadanía quiere es la venganza, el castigo. Porque además tenemos un problema en la construcción de ciudadanía: el Estado no es el único punitivo, también es la sociedad civil. Preguntémosle a las feministas —yo soy feminista— que el problema debe tener un componente de derecho penal de autor, el hombre tendiente al delito tiene que estar en la cárcel —ojo: no estoy negando el diagnóstico de violencia de género para nada—; preguntémosle a los ambientalistas, preguntémosle a los defensores de la seguridad vial. Entonces creemos que el lugar de la discusión democrática es el Código Penal y el Gobierno lo que hace es leer esos comportamientos que me parece que no tuvo la capacidad de dirigencia y pedagógica de transformar, porque un gobierno debe hacer pedagogía sobre su pueblo y lo que decide es reproducir dichos comportamientos. Pero aquí hay una falsa creencia, cree que al reproducirlos está ganando electorado. El gobierno de la Revolución Ciudadana fortaleció en términos presupuestarios enorme el aparato penal —Ecu911, cárceles costosísimas, presupuesto para la Policía y la justicia— y perdió la alcaldía de Quito y las más importantes ciudades a nivel nacional. La gente, por más que le des seguridad, en términos fácticos no vota por ti; no hay una relación directa entre electorado, credibilidad, seguridad ciudadana y, en este caso, afianzamiento electoral.

Los que pensaron la política criminal son los mismos actores que posiblemente reprodujeron las agendas neoliberales de otros años. En el año 2000, mientras Ecuador convirtió al sucre en dólar, también convirtió su modelo procesal del inquisitivo al acusatorio y EE. UU. dio mucho dinero para que haya este cambio, no fueron reformas soberanas. Las luces de los críticos del neoliberalismo no estuvieron en la política criminal, ahí está ausente. Por otra parte, desde la filosofía hay un elemento que es lo barroco. Seguimos manteniendo lo barroco porque creemos que castigar sigue siendo bueno. Esta idea de “lo barroco” se explica desde esta especie de modernidad tardía asociada a cultura del castigo, muy parecido cuando ofrendábamos sacrificios o quemábamos mujeres en el Medioevo (como decían Hubert, Mauss o Girard y ahora Garland), solo que ahora mediante la tecnología de

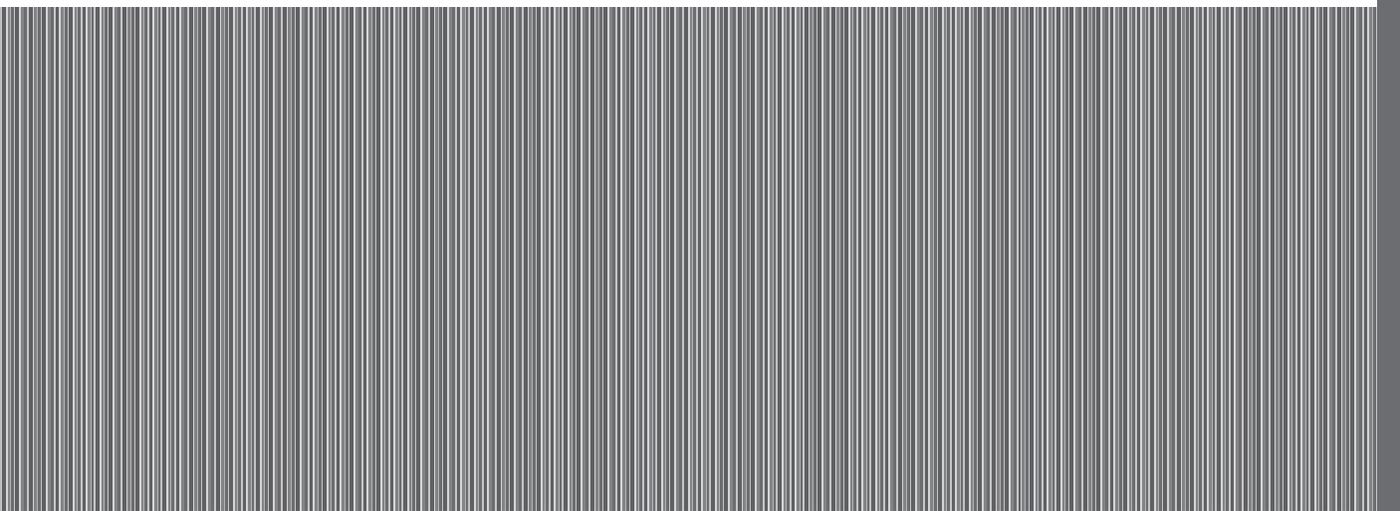
los modernos sistemas penales. Muy pronto saldrá un libro de su servidor donde se explica esta filosofía penal.

Además, otro elemento de la penalidad es esa cultura del castigo. Y es que una de las cosas que ha hecho la Revolución Ciudadana no es generar una cultura proclive al socialismo o al *sumak kawsay* en términos de solidaridad. Resulta que si por una parte se redujo la pobreza y la desigualdad también se ensanchó la clase media, pero resulta que la clase media es una clase media de consumo y al hacerse una sociedad consumista —de esto me faltan evidencias, me estoy basando en intuiciones, cabe recalcar— se hizo una clase media que comenzó a vacacionar en Punta Cana y a hacer compras en Colombia, a comprar vehículos, a usar más la tarjeta de crédito... Una sociedad de consumo, al mejor estilo neoliberal, y resulta que ese ensanchamiento de la clase media significa que posiblemente al gobierno le preocupa porque es el espacio que más hay que convencer, más hay que trabajar. Además, las personas de estrato socioeconómicamente marginadas tienen menor sentimiento de inseguridad que el que tiene la clase media. Esto está culturalmente diagnosticado. Y la clase media empieza a compartir los valores de la clase alta, en términos de defensa a ultranza de la propiedad privada y de la intolerancia al consumo de drogas, a la despenalización de los delitos contra la propiedad, que de alguna forma pasó en el año 2009, bajó la pena al robo y al hurto y en 2010 se volvió a subir y la dejó peor. Son estos segmentos los que de alguna forma también exigen que el gobierno tenga una política de mano dura. Porque, además, “cómo le vas a dar los beneficios de la Revolución Ciudadana a los que nos están robando, a los que nos están vendiendo droga; a estos hay que darle una lección moral y las cárceles no están para rehabilitar sino para recordarles que están y deben estar y deben seguir estando castigados”.

Por otra parte, una de las peores conclusiones a la que no quiero llegar, porque solo son intuiciones, es que... ¿será que salimos del neoliberalismo...? Esa relación política de drogas, neoliberalismo, cárceles, política criminal nos podría decir que, por una parte, hay momentos interesantes, rayos de luz en Venezuela, Bolivia, Ecuador, de darle un mayor espacio a las políticas sociales, pero la política criminal es tal cual lo que dicen los expertos sobre el paradigma neoliberal. Son políticas neoliberales en lo que tienen que ver con la seguridad y justicia que se evidencian en las tasas altas de encarcelamiento, el tener una política intolerante al consumo en alguna medida, el darle duro a los débiles y no hablar de generar mejores estrategias de inteligencia contra el narcotráfico. Además que nuestro modelo de policía es un modelo monárquico, elefanteásico y posiblemente autónomo. O sea, la Revolución Ciudadana no llegó para desautonomizar a las agencias de seguridad, siguen manteniendo el lenguaje con el que conversaban con gobiernos anteriores, en gobiernos de extrema derecha, se mantiene el mismo patrón, y como diría Zaffaroni, los golpes de Estado no los hacen los militares, sino la Policía.

Creo que no salimos de lo barroco. Pienso que creímos que la seguridad es sinónimo de justicia, creo que esto tiene que mantenerse por un gobierno de encuestas cuando la sociedad es castigadora; hay una cultura del castigo. Pienso que no hicimos la pedagogía suficiente con las agencias de seguridad para hablar de políticas de drogas. He ahí el paradigma conservador de dichas políticas.

# Reseñas





## Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur

Compilador: Máximo Sozzo

Editorial: Clacso

Año: 2016

Reseñado por: Martín Scarpacci

Magíster en Estudios Urbanos.

Docente de la Universidad Central del Ecuador.

Recibido: 15-mayo-2016. Aprobado: 15-junio-2016.

El trabajo compilado por Máximo Sozzo, *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, es parte de la colección de grupos de trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). El estudio provee un aporte sustancioso al campo de debate del control del delito en América del Sur.

El eje central de la investigación se estructura a partir del dato cuantitativo del alza del encarcelamiento en los países sudamericanos durante las últimas dos décadas. En la sección introductoria, y como punto de partida, se realiza un balance completo sobre los trece países de la región sur de América; posteriormente se profundiza en una selección de seis países según el proceso político vivido, de corte progresista o de izquierda, según se interprete, entendiéndose que cada uno de ellos vive un proceso original que se debe analizar por separado. Nos referimos a los procesos políticos vividos en: Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia y

Argentina, alentándose a completar el eje de estos países mediante el aporte de Uruguay.

En la obra, Rodrigo de Azevedo y Ana Claudia Cifali tratan sobre la *Seguridad Pública, Política Criminal y Penalidad en Brasil durante los Gobiernos Lula y Dilma (2003-2014)*; de su lado, Martha Lia Grajales y María Lucrecia Hernández analizan los fenómenos del *Chavismo y la política penal (1999-2014)*; mientras que Jorge Paladines se encarga del gobierno de Rafael Correa y de *La "mano dura" de la Revolución Ciudadana (2007-2014)*; por último, Máximo Sozzo se enfoca en el período de los Kirchner en *Postneoliberalismo y penalidad en Argentina (2003-2014)*.

Máximo Sozzo, en su condición de compilador, explica que las características que permiten realizar el ejercicio comparativo de estos gobiernos son: una acentuada intervención estatal de la economía, una re-estatización de

actividades productivas y de servicios públicos, una política exterior alejada de los países hegemónicos, y un resurgir de las políticas sociales orientadas a los sectores más vulnerables de la población. Estas acciones políticas, evidenciadas en el devenir de los gobiernos estudiados, les permite a los autores una aproximación inicial y definir un cierto grupo. En este sentido, los gobiernos seleccionados han dotado de sustancia a una identidad particular y a partir de ella es que se los define como “posneoliberales”.

En todos los casos seleccionados, según señala el compilador, “la identidad de dichas alianzas y programas políticos se construyó en torno a un fuerte antagonismo con la precedente difusión del neoliberalismo” en la región. De acuerdo con Sozzo, en sentido mínimo y restringido, estos cambios políticos abrieron un nuevo momento posneoliberal, y agrega, para quienes quieran discutir la tesis, que “el grado de traducción práctica de las promesas de ruptura con el momento neoliberal precedente ha variado extraordinariamente en las diferentes experiencias y se encuentra abierto a todo un juego de valoraciones alternativas en el debate de las ciencias sociales contemporáneas sobre la región, en general, y en torno a diversos temas particulares”.

En el texto el debate se complejiza cuando, si como señala Sozzo, el crecimiento extraordinario del encarcelamiento se produce en las últimas dos décadas. En 1992 la región poseía comparativamente “tasas de encarcelación escandinavas”, pero desde esa fecha hasta el presente la situación cambia y las encarcelaciones aumentan significativamente, hecho internacionalmente

asociado al neoliberalismo. En este punto emerge el hecho relevante: el alza de la tasa de encarcelamiento aumenta sin discontinuidad durante los períodos consecutivos de los gobiernos aquí denominados posneoliberales. En este sentido, como cita el compilador, el investigador Loïc Wacquant afirma que desde los años setenta, cuando comienza a instalarse el proyecto político transnacional del neoliberalismo, este se expande indistintamente junto a lo que él denomina como “penalidad neoliberal”, sin reconocer las variantes políticas acontecidas en la región sudamericana.

Entonces, y abriendo el debate, es posible afirmar que —desde la perspectiva de las políticas punitivas— los gobiernos seleccionados, más que generar un “antagonismo” con el neoliberalismo, han profundizado la denominada “penalidad neoliberal”. La pregunta central que se desprende de lo argumentado ronda en torno al porqué las tasas de encarcelamiento han crecido significativamente en la región si este hecho se corresponde con una política de derecha que viene mediante la adopción, según Sozzo, de “un discurso *made in USA*” y de “tolerancia cero” políticamente coherente al período neoliberal.

Ante esta encrucijada, Sozzo plantea que “resulta muy difícil pensar estos procesos políticos como una mera continuidad con el momento neoliberal en la región”. De igual manera, la contradicción planteada exige una reflexión sobre la literatura sociológica internacional, si es que queremos comprender la profundización de las tasas de encarcelamiento en la región que, “siguiendo los pasos de Wacquant,

parece que esta dificultad evidente es descuidada”. Por tal motivo, en el libro se destaca la relevancia que poseen los “cambios políticos en el campo penal” y que por ello cada caso debe ser estudiado específicamente.

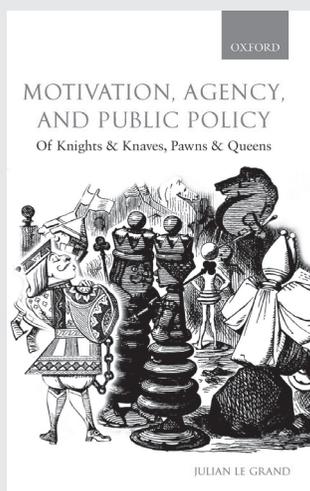
Para reforzar el debate central y dar pistas de la coyuntura a la que se enfrenta cada una de las secciones del grupo de trabajo de la Clacso, Sozzo cita a Manuel Iturralde en una magistral reflexión: “Aun cuando los nuevos gobiernos de izquierda de la región han intentado separarse de los discursos y políticas penales de sus predecesores de derecha, sus políticas y enfoques efectivamente adoptados son muy similares a aquellos de sus opositores políticos. Esto puede resultar, en parte, de una falta de ideas originales y confiables que surjan en estos gobiernos, pero también del temor de debilitar su posición política si aparecen como demasiado blandos con respecto al delito y por el temor de confrontar las fuerzas de seguridad estatales que son muy poderosas y muchos de cuyos miembros están aún muy apegados a los métodos e ideas de los regímenes autoritarios”.

La (in)seguridad y su control es un tema capital en la región que, debido a su centralidad, es manipulado desde múltiples frentes, por lo que su utilización como herramienta electoral ha sido recurrente. Simultáneamente, en algunos casos los gobiernos han optado por desentenderse de las responsabilidades en la profundización de la punibilidad, atribuyendo el hecho a un cambio estructural. En consecuencia, como se afirma en el texto, la responsabilidad política de los Estados muchas veces asume que “la gran

transformación” parece no depender de ningún actor, y además añade que “las decisiones políticas condicionan pero de ninguna manera determinan”.

Por último, cabe resaltar que el libro colabora enérgicamente y genera espesor teórico en torno al debate sociológico y criminológico del vínculo existente entre política y criminalidad, destacando el énfasis puesto en la exploración de los resultados singulares de cada país, sin tomar como válidas afirmaciones internacionales con tónicas generalizantes. Para cerrar la reseña de este libro, convino a la apasionante y agradable lectura que se descubre en él, ya que, en un sentido amplio, las conclusiones de cada capítulo ayudan a dar luces de algo aún difícil de precisar, como lo es el adjetivar a los gobiernos progresistas o de izquierda de América del Sur.





## Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens

Autor: Julian Le Grand

Editorial: Oxford University Press

Año: 2003

Reseñado por: Alexandra Jima González  
Dra. (c) en Estado de Derecho y  
Gobernanza Global, Universidad de Salamanca.  
Investigadora de Flacso-España.

Recibido: 15-mayo-2016. Aprobado: 15-junio-2016.

Aunque fue escrita en 2003, *Motivation, agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, de Julian Le Grand, la obra continúa nutriendo el viejo y no concluido debate sobre la naturaleza intrínseca —altruista o egoísta— del servidor público y la forma en que se deberían diseñar las políticas públicas. El libro se divide en tres partes: dos de ellas están destinadas al análisis teórico de la motivación y la agencia como conceptos modulares del texto, y la tercera parte aborda la aplicación empírica de la teoría desarrollada en políticas de educación y salud en el Reino Unido.

Julian Le Grand preside la cátedra Richard Titmuss, especializada en Política Social, de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE). Además, fue asesor del ex primer ministro británico, Tony Blair, principalmente en materia de salud pública.

A pesar de haber transcurrido más de diez años a partir de la publicación de este libro y desde su clase de “Política Pública y Comportamiento” en LSE, Le Grand frecuentemente menciona la dificultad —y la importancia— que supone determinar el papel que tiene la motivación de los servidores públicos en el éxito o fracaso de las políticas públicas.

La obra capta la atención del lector desde el momento en que Le Grand usa una serie de metáforas para describir la naturaleza de los funcionarios públicos y el papel de los ciudadanos en la delineación de servicios públicos. “Bellaco” sería el servidor público egoísta y motivado por intereses personales, mientras que “caballero” sería aquel guiado por el altruismo y el bien común. Asimismo, y como en el juego del ajedrez, el “peón” sería una categorización para los ciudadanos

pasivos que están a merced de la benevolencia del Estado; y “rey” o “reina” serían aquellos ciudadanos activos, quienes demandan excelentes servicios públicos.

Todos estos supuestos traen consigo diferentes perspectivas de lo que motiva a los servidores públicos. Los idealistas que creen que los servidores públicos son “caballeros”, consideran que su motivación yace en su ética profesional y por ende están preocupados por proteger los intereses de los ciudadanos a quienes están sirviendo. Esta visión resulta ingenua, especialmente cuando los servidores públicos pueden tener su propia agenda: por un lado pueden buscar su propio interés mediante la mejora de su salario o condiciones laborales; pero aún incluso cuando su naturaleza es altruista, puede estar en disonancia con las directrices del gobierno, especialmente cuando estas no resguardan la efectividad del servicio público, sino más bien otros aspectos, como el ahorro de fondos económicos.

La categorización mediante metáforas que hace Le Grand conduce al lector a replantear la importancia que tiene la motivación humana y la capacidad de llevar a cabo acciones tomando en consideración dicha motivación. Por ejemplo, si se cree que los servidores públicos son altruistas pero en realidad no lo son, los sistemas de servicios públicos van a ser ineficientes, ya que no contarán con los incentivos externos suficientes para motivar a sus proveedores. Por otro lado, si erróneamente se asume que son “bellacos”, la consecuencia sería una erosión generalizada de las acciones altruistas de los ciudadanos y la sociedad podría

convertirse en el escenario de simples intercambios de mercado, desplazando a las normas morales que deberían guiar las interacciones humanas, como bien lo expresa Sandel (2012) en su texto *What money can't buy*.

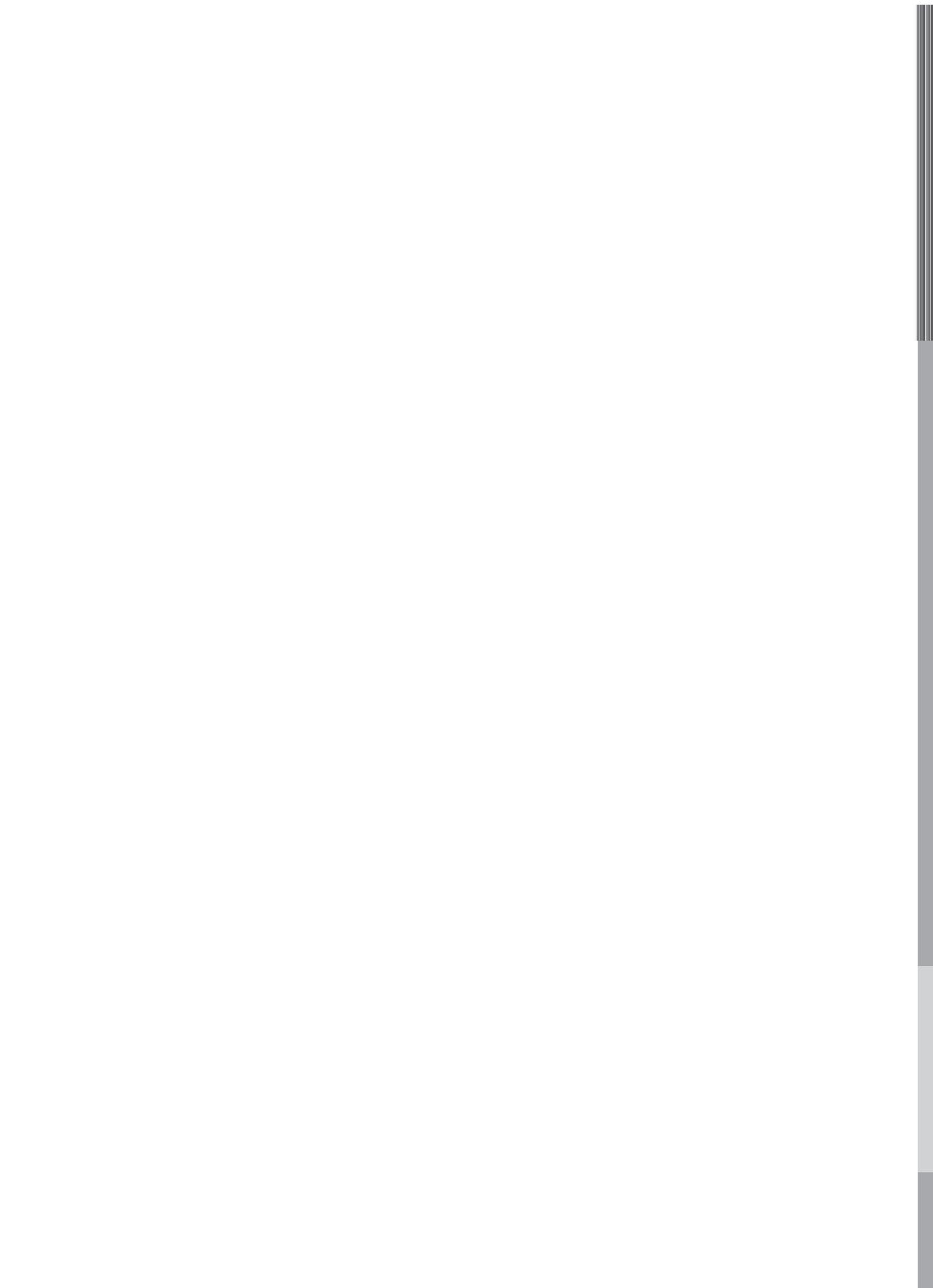
El resto del libro se desarrolla tomando en cuenta que lo deseable sería que los ciudadanos sean los “reyes” o “reinas” del tablero, es decir, que sean ellos quienes exijan la calidad en los servicios públicos. Para conseguir esto, Le Grand aboga por la creación de un sistema de cuasimercado, que dote de incentivos robustos tanto a servidores públicos “bellacos” como “caballeros”. De esta forma, mediante la competencia entre proveedores, el usuario solo tendría que preocuparse por elegir el mejor servicio, puesto que los recursos económicos por parte del Estado serán destinados al proveedor que más usuarios atraiga.

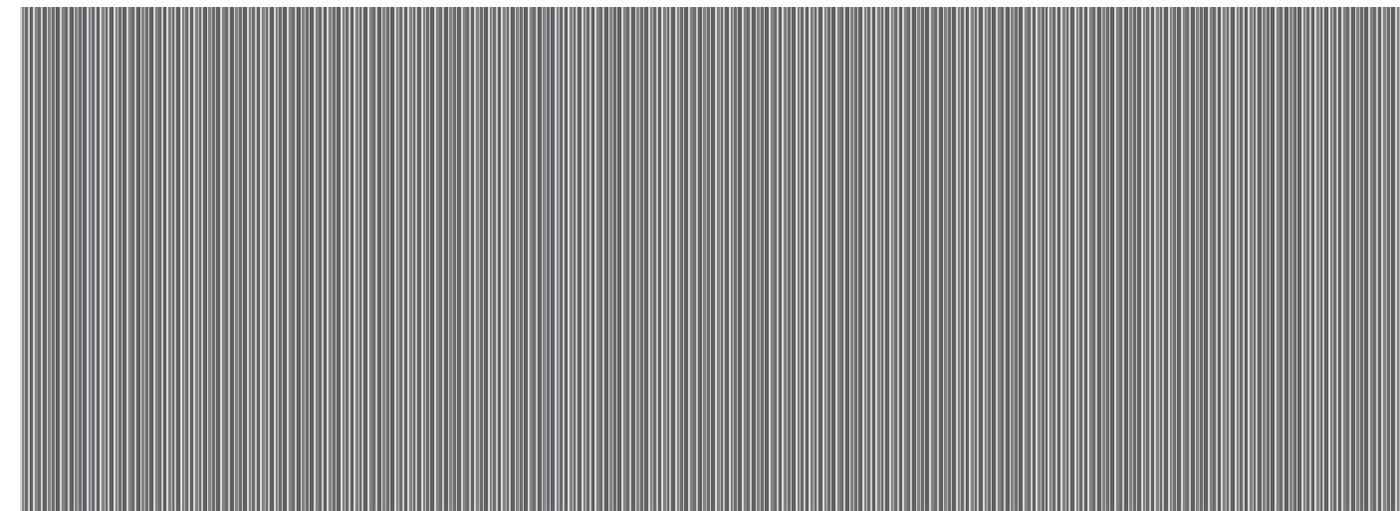
Si bien esta postura supone convertir a los “peones” en “reyes”, basándose en el poder que tiene la “elección”, se obvia la alternativa de que los ciudadanos puedan desear tener buenos servicios públicos sin tener la necesidad de elegir. Adicionalmente, existe el riesgo de que los sectores mejor posicionados socioeconómicamente se beneficien más de este sistema, puesto que tienen un mejor acceso a la información y, por ende, elegirán mejor.

Esta “otra mano invisible”, como llama Le Grand a la elección en otro de sus estudios, es muy difícil de conseguir en términos reales. Por ejemplo, para elegir un hospital o una escuela no solo nos fijamos en su calidad per se, sino también en los costos de transporte en los que incurriríamos, lo que demuestra que se deben tomar

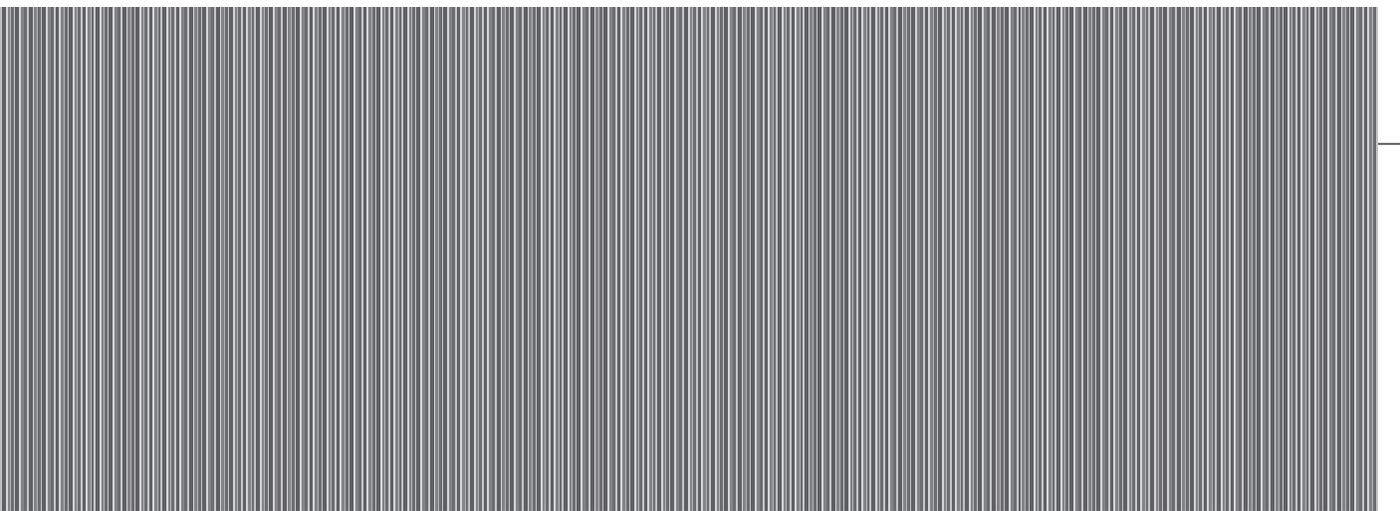
en cuenta otros factores para asegurar que la elección exista. Caso contrario, el sistema discutido en la obra no sería más que una versión de la realidad en la que vivimos, en donde las personas que tienen más recursos tienen acceso a mejores servicios.

Aunque el libro tiene su base en la realidad del Reino Unido, es importante introducir este tipo de debates en contextos como el de América Latina y empezar a analizar cómo la interacción compleja del altruismo o la búsqueda del bien propio de los servidores públicos con la actividad o pasividad de los ciudadanos cambia —drásticamente— el diseño y la ejecución de las políticas y servicios públicos.





**Política editorial**  
**Normas de publicación**



## Política editorial

*Estado & comunes*, revista semestral especializada en políticas y problemas públicos, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales durante todo el año enfocados en Ecuador, América Latina, la región andina y el mundo, que se ajusten a la política editorial y normas de publicación. Los artículos deben presentar resultados o avances de investigación; también se aceptan ensayos y análisis de coyuntura sustentados en bibliografía especializada.

Las convocatorias son abiertas. Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. Los artículos recibidos pueden ser para cualquiera de las secciones:

**Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y políticas públicas; derechos y justicia; prospectiva estratégica; territorialidad; economía; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

**Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.

**Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con temas referenciales para *Estado & comunes*.

**Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática de esta revista.

Los artículos recibidos se someten al arbitraje científico doble ciego, realizado por revisores pares externos, quienes consideran la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado. Con esta base, presentan un informe de evaluación en el cual recomiendan si el artículo es publicable, publicable con modificaciones, o no es publicable. En caso de rechazo, el autor podrá apelar al Consejo Editorial, cuyo fallo será inapelable.

*Estado & comunes* se publica dos veces al año: enero y julio.

# Normas de publicación

## 1. Introducción

*Estado & comunes*, revista semestral de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con enfoque interdisciplinario, promueve la reflexión, profundización y generación de conocimiento mediante el estudio ecuatoriano y comparado de las ciencias sociales, con énfasis en temas sobre gobierno y administración pública, seguridad y defensa, constitucionalismo, justicia, derechos humanos y prospectiva estratégica.

## 2. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas en cuanto al formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 3. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras clave (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.

### c. Autoría

- El artículo deberá ser original y no estar aprobado para su publicación en otras revistas o publicaciones.
- El autor debe autorizar expresamente su publicación.
- Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
- Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.

### d. Extensión para artículos científicos o trabajos académicos

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

## 4. Recepción de los trabajos académico-científicos

Se recibirán en <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/> o en la dirección electrónica [estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec). También podrá hacérselo en CD a la dirección postal:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
 Dirección Editorial  
 Av. Amazonas N37-271 y Villalengua  
 Casilla: 17-17-219. Tel. (593 2) 3829900  
 Quito-Ecuador

El autor o autores incluirán su dirección y demás datos de ubicación, con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como cualquier otro requerimiento del IAEN.

## 5. Consideraciones generales

- El Comité Editorial se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como la serie editorial, el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de 8 descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.

- Deberán ser escritos en programa de procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá un máximo diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.

## 6. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (American Psychological Association). Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detallan el uso en los diferentes casos:

### Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

### Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Márquez, Humberto y Raúl Delgado Wise (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

### Libro publicado electrónicamente:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial. Recuperado de *dirección electrónica*.

Minteguiga, Analía (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador /es:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En Apellido, Nombre, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador: *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial: páginas que comprende el artículo.

Sánchez, John y Nataly Soria (2014). “Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna”. En Restrepo, Ricardo, ed. *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: 21-55.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Prólogo”. En Apellido, Nombre del autor. *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial.

Ramírez, Jacques (2014). “Prólogo”. En Ackerman, Alana Sylvie. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva* n.º X, vol. X: páginas que comprende.

Le Quang, Matthieu (2013). “Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013”. *Estado & comunes: revista de política y problemas públicos* n.º 1, vol. 1: 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Rosero, Luis (2014). “Poder político versus poder mediático”. *El Telégrafo*, mayo 5, Opinión.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. *Revista digital en cursiva* n.º X, vol. X. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Mayor, Federico (2007). “Hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor”. Revista digital *El Recreo*. Recuperado el 21/05/2014 de <http://www.uclm.es/profesorado/ricardo/Periodico.htm>

**Ponencia presentada en un seminario, conferencia, etc.:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso-Sección en ciudad, país.

Andrade, Vicenta (2012). “Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional. Quito, Ecuador.

**Tesis:**

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo). Ciudad: nombre de la universidad.

Fernández, Sonia (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”. Disertación doctoral. Quito: Universidad Simón Bolívar-Sede Ecuador.

**Documentos electrónicos en página web:**

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Lugar: editorial. Versión electrónica: *dirección web*.

Podorga, Valery (2014). “Los planes de Dostoyevsky”. *New Left Review*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf)

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Recuperado el d/m/a de *dirección electrónica*.

Merchán, Jaime (s/f). “Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción”. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>

**Artículo no firmado en periódico:**

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre del periódico.

*El Telégrafo* (2014). “La mensualización de los décimos, punto polémico de proyecto”, 5 mayo 2014.

**Artículo no firmado en revista:**

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre de la revista.

Vistazo (2014). “¿Quién pierde sin la CIDH” n.º 1121: 13, Quito.

**Entrevistas:**

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Guillermo Lanzázuri, presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

**7. Formas de citar dentro del texto**

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

**Citas textuales de hasta cuarenta palabras:**

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014: 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014: 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

**Citas textuales de más de cuarenta palabras:**

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014: 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

### Parafrasear:

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014: 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (12).

## 8. Uso de varios recursos

### Notas al pie de página:

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

### Citas consecutivas:

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*, p. 95

### **Cursiva:**

- En locuciones latinas. Por ejemplo:

*In dubio pro homine*

*Pacta sunt servanda*

*Ratio decidendi*

Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *hábeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

- Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

*Affaire*

*Leitmotiv*

*Sumak kawsay*

Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

- Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

### **Abreviaturas (recomendadas):**

capítulo, cap.

compárase, cf.

compilador, comp.

edición o editor, ed.

*ibidem*, *ibid.*

número, n.º

organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)

página, p.

páginas, pp.

por ejemplo, p. ej.

tomo, t.

traducción o traductor, trad.  
volúmenes, vols.  
y otros, *et al.*  
y siguientes, ss.

**Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

Mercosur  
Senplades  
Unicef

---

## **Estado & comunes**

N.º 3, volumen 2, julio de 2016

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 3, volume 2, July, 2016

Quito-Ecuador

### **Académicos e investigadores que colaboraron con el tercer número de la revista *Estado & comunes***

María Helena Carbonell, Universidad Andina Simón Bolívar  
Alejandra Cárdenas, Universidad de las Américas  
Natalia Mosquera, Flacso Ecuador  
Sofía Balarezo, Flacso Ecuador  
Ramón Pajuelo, Universidad Andina Simón Bolívar  
Yahilina Silveira, Universidad Tecnológica Equinoccial  
Diego Peñafiel, Fiscalía General del Estado  
Hernán Moreano, Universidad Internacional del Ecuador  
Lester Cabrera, Flacso Ecuador  
Héctor Chiriboga, Universidad Católica de Guayaquil  
Dana Morbidelli, Flacso Ecuador  
Estefanía Vizioli, Flacso Ecuador  
Jaime Piracón, Flacso Argentina  
Mark Edelenyi, The University of Westminster  
Nashira Chávez, University of Miami  
Tomás Guayasamín, Flacso Ecuador  
Daniel Gudiño, Universidad Andina Simón Bolívar  
Patricio Rivas, Institute of Latin America of Russian Academy of Sciences, Rusia  
Lorena Paredes, Universidad de los Hemisferios  
Gabriel Orozco, Flacso Ecuador  
Cristina Cueva, Flacso Ecuador  
Estefanía Pérez, Universidad de las Fuerzas Armadas  
Dolores Bermeo, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, España  
Mateo Bonilla, Flacso Ecuador  
Alexis Colmenares, Flacso Ecuador  
Liisa North, York University, Canadá  
Nicolás Comini, Universidad del Salvador, Argentina  
Fabián Rodríguez, Universidad de las Fuerzas Armadas  
Katherine Aguirre-Tobón, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Colombia  
Guillermo Holzmann, Universidad de Chile  
José Luis Fuentes, Flacso Ecuador  
Ernesto Vívares, Flacso Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



El creciente número de actores que intervienen en la provisión de servicios de seguridad, sus intereses, los instrumentos que utilizan para proveer estos servicios, así como una población que accede a diferenciados niveles de protección, que presiona por lograr mejores condiciones, pero que, paradójicamente, es capaz de absorber crecientes niveles de violencia en su cotidianidad, nos muestra un concurrido campo de acción, donde el Estado podría ser un actor más y, en ciertas circunstancias, un débil árbitro que pone las reglas del juego.

Sobre la base de estas reflexiones, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) hizo una invitación a presentar artículos para el tema central de la revista *Estado & comunes*. Gratamente, los artículos que se incorporaron en este volumen abordaron desde distintas perspectivas, ópticas y geografías la discusión propuesta y la desafiaron aún más.

ISSN 1390-8081



9 771390 808002