

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Delincuencia empresarial y criminalidad organizada

# URVIO

## Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2024 - No. 39

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 39, mayo 2024  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

#### Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #39

- Número de trabajos recibidos: 15 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 46.66%
- Índice de rechazo de manuscritos: 53.33%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5 (Argentina, Chile, Ecuador, España, Francia).
- Internacionalización de autores: 4 países (Argentina, Ecuador, España, Francia).

#### Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista\_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

#### **Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

#### **Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Cuidado de la edición**

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Asistente editorial (Editorial Assistant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

#### **Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

#### **Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imbertson, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Álvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.

- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyze Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradañlle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
  - Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
  - Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
  - Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
  - Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
  - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
  - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
  - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
  - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
  - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
  - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
  - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
  - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
  - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
  - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
  - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
  - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
  - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
  - Dra. Ángela Iranzo Doadad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
  - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
  - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
  - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España.
  - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
  - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
  - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
  - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
  - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia.
  - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina.
  - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
  - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México.
  - Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia.
  - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina.
  - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina.
  - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
  - Dr. Valery N. Konyshev, Saint-Petersburg State University, Russia.
  - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España.
  - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
  - Dr. Vasily K. Belozero, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia.
  - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España.
  - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España.
  - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
  - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia.
  - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México.
  - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España.
  - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España.
  - Dr. Jonatan Badillo Reguera, Universidad La Salle-Condesa, México.
  - Dr. Daniel Morales Ruvalcaba, Sun Yat-sen University, China.
  - Dra. Bárbara Sordi Stock, Universidad de Sevilla, España.
  - Dra. Virginia Arango Durling, Universidad de Panamá
  - Dr. Pierre Gaussens, El Colegio de México
  - Dra. Mariana Andrea Giarretto, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
  - Dr. Bernardino Benito, Universidad de Murcia, España
  - Dr. José Luis Cisneros, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
  - Dr. Antonio Fuentes Díaz, Universidad Autónoma de Puebla, México
  - Dr. Mariano Melotto, Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina
  - Dr. Salvador Maldonado Aranda, El Colegio de Michoacán, México
- Redes y Consejo Técnico**  
(Social Media and Technical Board)
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Imagen de portada y carátulas**
- Pixabay
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Próximas convocatorias**
- CALL FOR PAPERS #42: Estudios de paz y conflictos
  - Editores/as invitados/as: Dr. Pedro Valenzuela (Pontificia Universidad Javeriana) y Dra. Cécile Mouly (Flasco Ecuador)
  - Entrega de artículos hasta: lunes, 6 de enero de 2025
  - Publicación: mayo de 2025
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flasco.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2024 - No. 39

## Tema Central

---

- Estructuras internacionales del narcotráfico y factores socioeconómicos  
de la violencia en Ecuador ..... 8-28  
*Christian Escobar-Jiménez*
- La concepción funcionalista de la represión penal y administrativa  
en materia empresarial ..... 29-47  
*Carlos-Andrés Trochez-Fernández*
- El uso de mujeres en delitos de la delincuencia económica ..... 48-62  
*Agustina O'Donnell*

## Misceláneos

---

- Ofensiva Táctica de Masas y Defensa Integral de la Nación  
en Venezuela (1999-2005) ..... 64-80  
*Luis Wainer*
- ¿Reinserción social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso  
del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío ..... 81-98  
*Felipe Norambuena-Conejeros*
- Políticas de seguridad en Córdoba: comunidad y policiamiento territorial  
en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana ..... 99-115  
*Ana-Clara Caccia y Gerardo Avalle*

## Estudios Globales

---

- El Ártico en la configuración del espacio ruso y el final del Heartland ..... 117-134  
*Miguel Madueño-Álvarez*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad ..... 136-145

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2024 - No. 39

## Central topic

---

- International drug trafficking structures and socioeconomic drivers  
of violence in Ecuador . . . . . 8-28  
*Christian Escobar-Jiménez*
- The functionalist approach of criminal and administrative repression  
on corporate matters . . . . . 29-47  
*Carlos-Andrés Trochez-Fernández*
- The Use of Women in Economic Crime . . . . . 48-62  
*Agustina O'Donnell*

## Miscellaneous

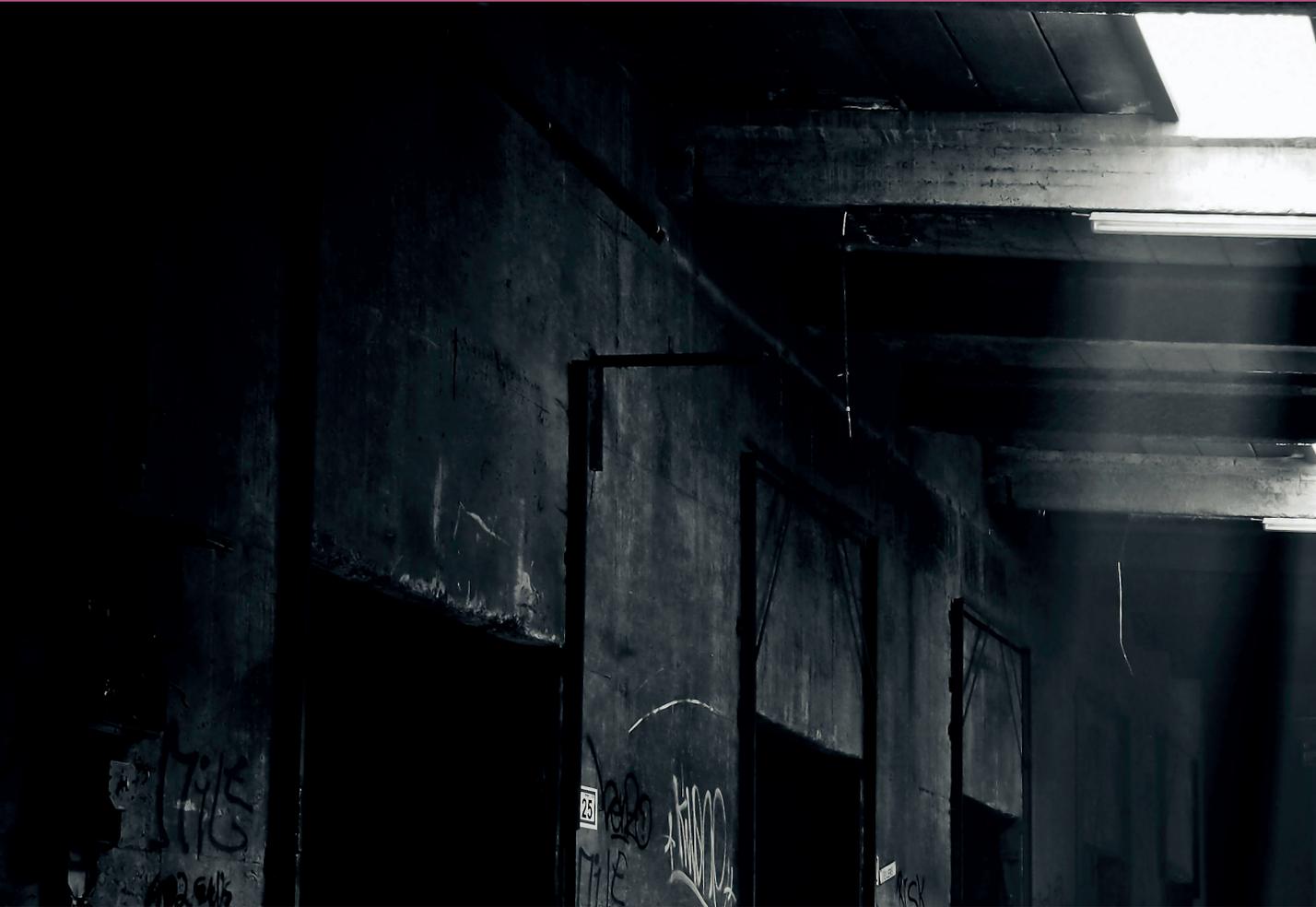
---

- Mass Tactical Offensive and Integral Defense of the Nation  
in Venezuela (1999-2005) . . . . . 64-80  
*Luis Wainer*
- Social reintegration in private prisons? The case study of the Biobío  
Penitentiary Compliance Center (CCP) . . . . . 81-98  
*Felipe Norambuena-Conejeros*
- Security policies in Córdoba: community and territorial policing  
in the Plan Integral de Seguridad Ciudadana . . . . . 99-115  
*Ana-Clara Caccia y Gerardo Avalle*

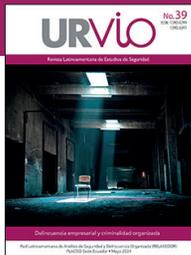
## Global Studies

---

- The Arctic in the shaping of Russian Space and the End of Heartland . . . . . 117-134  
*Miguel Madueño-Álvarez*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad . . . . . 136-145



Tema Central



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6164

# Estructuras internacionales del narcotráfico y factores socioeconómicos de la violencia en Ecuador

## *International drug trafficking structures and socioeconomic drivers of violence in Ecuador*

Christian Escobar-Jiménez<sup>1</sup>

Recibido: 26 de enero de 2024

Aceptado: 15 de marzo de 2024

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

Este artículo analiza el problema del aumento de la violencia en Ecuador durante los últimos años. Para ello, se presenta el tema a través de dos ejes. En primer lugar, se ofrece una aproximación general a la violencia desde la perspectiva transnacional y global del crimen organizado. Se debate la estructura general de las economías ilícitas y se propone varias explicaciones a la dinámica de la violencia, que relaciona los problemas globales con los locales. En segundo lugar, se presentan datos de la situación de la violencia en el país, y se discute la evolución en los diferentes escenarios que se suscitan en cada región. Se muestran estadísticos descriptivos y además se propone, de forma exploratoria, un modelo que vincula diferentes variables de la estructura socioeconómica interna de los cantones del país para relacionarlos con la violencia. Por último, se hace un repaso de la situación general de las cárceles en el país.

**Palabras clave:** crimen organizado; Ecuador; narcotráfico; tasa de homicidios; violencia

### Abstract

This paper seeks a multifactorial explanation to the problem of the increase in violence in Ecuador in recent years. To this end, the topic is presented along two axes. First, it offers a general approach to violence from the transnational and global perspective of organized crime. The general structure of illicit economies is discussed and several explanations for the dynamics of violence are proposed, linking global and local problems. Secondly, data about violence in the country is presented, and the evolution of the different scenarios that arise in each region is discussed. Descriptive statistics are shown, and a model is also proposed, in an exploratory manner, that links different variables of the socioeconomic structure of the country's cantons to relate them to violence. Finally, a review is made of the general situation of prisons in the country.

**Keywords:** Ecuador; Violence; Homicide rate; Drugs trafficking; Organized crime

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Ecuador, cmescobar@puce.edu.ec, orcid.org/0000-0003-1940-2096



## Introducción

Según datos de agosto de 2023 (Statista 2023), la delincuencia representa la principal preocupación del 42% de los ecuatorianos, seguido muy de lejos de la corrupción (17%) y el desempleo (11%). Esta situación es un cambio de las percepciones habituales, en los que la seguridad y la delincuencia ocupaban el tercer o cuarto lugar de preocupación ciudadana. Aunque la percepción ciudadana está limitada a enormes sesgos de información, en última instancia, da cuenta de relaciones concretas que marcan la vida cotidiana de la gente. La información posible sobre la violencia, narcotráfico, delincuencia y crimen organizado está limitada a la propia lógica oculta del fenómeno, así como a diferentes formas de subregistro. A pesar de ello, existen medios concretos para medirla.

La literatura sobre la violencia suele centrarse en medirla a través de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes (Crutchfield y Wadsworth 2003; Perea 2019; Davis 2020). La preponderancia de este dato se debe a que su medición es concreta, certera y en condiciones de muertes no bélicas es fácilmente contable. Mientras el cálculo de los casos de sicariato tiene un claro subregistro, pues no siempre es fácil determinar ni los medios ni el móvil; los homicidios violentos son mucho más sencillos y simples de constatar y registrar. Esta forma de violencia extrema se suele relacionar con diferentes aspectos: la desinstitucionalización del Estado y contextos de desestructuración social (Davis 2020; Summers 2022); los problemas de pugnas territoriales por el control de tráfico de sustancias ilícitas, contrabando, cobros extorsivos, etc. (Crutchfield y Wadsworth 2003; Carrión Mena 2023); modificaciones en los patrones de demanda de bienes y servicios de actividades ilícitas y el deterioro de las condiciones socioeconómicas que permiten una radicalización de la violencia (Dolliver, Ericson y Love 2018).

En el aumento de la conflictividad social es importante tener en cuenta las dinámicas de la violencia instrumental y su evolución en diferentes etapas. En diversas comparaciones sobre la violencia en México y Colombia se han establecido patrones característicos de su evolución (Duran-Martinez 2017; Davis 2020). 1) La búsqueda de oportunidades o la apertura de brechas entre actos delictivos e institucionalidad estatal para aprovechar las falencias del sistema; 2) la construcción de redes delincuenciales internas, locales y regionales para el trabajo de organizaciones delictivas; 3) la inserción de tales redes y organizaciones en el sistema y su participación en negocios ilícitos transnacionales a través de nuevas conexiones; 4) la combinación de negocios locales e internacionales que suman diferentes formas de acción, que van desde la extorsión local y gobernanza territorial, hasta el tráfico internacional de armas, drogas, personas; 5) jerarquías plenamente identificables que permiten una reproducción institucional de las organizaciones; 6) el permeo en la sociedad a diferentes niveles, tanto civiles, como estatales; 7) la ampliación de actividades ilícitas en la economía general y la participan de diferentes actores en negocios que incluso son lícitos y favorecen al desarrollo económico en varios ámbitos (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020); y 8) expresiones derivadas, como escalada de violencia, que terminan por afectar a la cotidianidad

de la sociedad entera. Estas etapas se han vivido ya en el país desde hace varias décadas con distinta intensidad, pero la explosión de la violencia instrumental, aunque no es nueva en sí misma, ha alcanzado niveles inéditos en los últimos dos años. Este trabajo aborda diversas dimensiones de esta problemática.

## Metodología

Este trabajo presenta dos aproximaciones. La primera ofrece una explicación general de las condiciones del negocio transnacional y la lógica de la participación de los diferentes actores en Ecuador. Para ello, se hace un análisis crítico de parte de la literatura existente, siguiendo diversos tópicos que se desarrollan en diferentes apartados de este escrito, como: las dinámicas transnacionales del narcotráfico, los cambios en la economía del narcotráfico y los factores de su vinculación con el país.

En segundo lugar, se relaciona la violencia en Ecuador, medida por número de homicidios, con las condiciones socioeconómicas del país. Para ello, a nivel exploratorio, se propone un modelo de regresión lineal simple, que toma como variable dependiente el número de homicidios por cada cantón del país, con seis variables explicativas que se siguen de la literatura: pobreza multidimensional, empleo adecuado, tasa de desempleo, hacinamiento, años de escolaridad y desigualdad medida por el Gini. Se toma la tasa de homicidios de los 221 cantones, de acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio del Interior para los años 2021 y 2022. Los datos de las variables socioeconómicas son obtenidos del Enemdu (2019 o 2021). El modelo permite establecer, al menos, correlaciones a la luz de la literatura presentada y ensayar ciertas explicaciones a modo indicativo. Aspectos más específicos del modelo y la aproximación teórica se explican en el apartado.

## Las dinámicas transnacionales del negocio y la inserción del país

Para el caso de América Latina, según la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), la participación en el negocio empieza en la década de los 50 y va creciendo gradualmente hasta su explosión en la década de los 70. La producción de sustancias ilícitas (sobre todo cocaína) se centra en Colombia, Perú y luego México, y se conecta con el consumo en Estados Unidos primero y en Europa después (Taylor y Smith 2007). El auge del mercado de la cocaína en la década de los 60 y 70 tiene que ver con: 1) cambio de patrones culturales de consumo y aprovechamiento del tiempo de ocio, asociados a la revolución contracultural; 2) el aumento del comercio mundial después de la Segunda Guerra Mundial; 3) el apareamiento de grupos subversivos de guerrilla campesina, de corte maoísta o guevarista en zonas de cultivos ilícitos; 4) el florecimiento de rutas ilícitas concommitantes al comercio mundial.

Nueva York, Los Ángeles y Miami se convirtieron en los demandantes de la producción de coca y marihuana en Colombia, Perú y México, con pasos clave a través de Costa Rica, Cuba y México (Dolliver, Ericson, y Love 2018). De a poco, estos patrones de consumo se fueron extendiendo desde los Estados Unidos y cambiando de forma, pasando a los propios países productores, como México, Colombia y luego a Brasil, para después extenderse al mercado europeo. Como cualquier otro negocio, el narcotráfico ha buscado nichos de reproducción de las diferentes cadenas productivas y ha propiciado un aumento de la demanda a través de varias estrategias, como el aprovechamiento de las fallas de los sistemas de control (Summers 2022).

En el caso colombiano, desde hace 40 años, la producción de cocaína en sus diferentes etapas de la cadena constituye un tipo de economía ilegal y extractiva similar a la agroindustria o la minería (Guerrero 2007). Según diferentes cálculos, para la década de los 80 y 90, el dinero proveniente del narcotráfico en Colombia, podía llegar hasta un 7 u 11% del PIB (Steiner 1998; de Rementería 2001); mientras que para el presente siglo, los cálculos van entre el 2 y 4% (Montenegro, Llano y Ibáñez 2019). En Colombia y México la materia prima es parte importante de la producción agrícola (Duran-Martínez 2017).<sup>2</sup> El impacto central en la economía suele ser la inyección de liquidez por el ingreso de dólares.

Por diferentes motivos, el negocio internacional del narcotráfico ha sufrido lo que suele llamarse “efecto de delocalización” o “efecto globo” (de Rementería 2001; Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020). La delocalización se debe a la propia lógica de todo negocio, a la evolución productiva y a los cambios inherentes de la demanda; es decir, a la búsqueda de nuevos nichos, rutas comerciales, costos de oportunidad, etc. Además de lo económico, la delocalización ha sido también un resultado de la llamada “guerra de las drogas”, parte de la política exterior norteamericana. Después del fin de la Guerra Fría, la política exterior de los Estados Unidos puso a América Latina en segundo plano, pues sus intereses mayores estaban en Medio Oriente, ya sea en conflictos por minerales o en la cruzada contra el terrorismo. Así, América Latina quedó relegada a un combate muchas veces tibio contra las drogas (Cameron 2002), y otras veces, enormemente costoso, debido al énfasis securitista. El caso más emblemático fue el propio Plan Colombia que tuvo un impacto importante en la producción regional y que trasladó buena parte de la cadena productiva de Colombia a México, dando pie al fortalecimiento y enriquecimiento de los cárteles mexicanos, en relativo detrimento de los cárteles colombianos (Duran-Martínez 2017).

El efecto de delocalización conlleva dos contextos generales de funcionamiento (de Rementería 2001). El primero es el carácter transnacional del fenómeno, tanto en su fase productiva como en las cadenas de consumo. La interrelación de varios agentes productores y comercializadores promueve el intercambio de grupos criminales, cárteles, etc. alrededor

---

<sup>2</sup> Hay que tener reservas en estos datos, no solo por la naturaleza del negocio, sino porque las formas de cálculo del PIB tienen en cuenta negocios que dejan registros claros. Los subregistros en el cálculo del PIB no solo pasan por negocios ilícitos, sino por todos aquellos que no se cuentan en el mercado legal, como producción familiar para el autoconsumo, por poner el ejemplo más claro.

del mundo, con un dinamismo muy diferente al que es posible entre Estados. El segundo aspecto es bastante más complejo de determinar en el conjunto de sus factores, pero tiene que ver con el marco legal e institucional en el que operan los negocios ilícitos. Esto implica que la delocalización y transnacionalización de los negocios busca nichos institucionales favorables, tanto legales como económicos, lo que promueve un dinamismo importante a las operaciones.

Solo existirían dos factores clave que no se pueden mover y reemplazar con facilidad y tiene que ver con la ubicación geográfica de los centros productivos. La primera son los centros de producción de materia prima, que no pueden moverse de un lugar a otro debido a las características climáticas y de suelo para la producción óptima de hoja de coca, cannabis o amapola. La segunda es la condición portuaria de las ciudades, pues las operaciones a gran escala operan a través de puertos marítimos. Por esto, un país productor de hoja de coca, como Bolivia, no es un país óptimo para la comercialización de grandes cantidades de cocaína; mientras Ecuador, que no es un país productor histórico de hoja de coca, lo es para la producción de cocaína y para la comercialización a través de puertos comerciales por la ruta del Pacífico. Históricamente, el Ecuador no es productor de hoja de coca debido a la erradicación de su sembrío y consumo hace más de 300 años, por razones aun no esclarecidas.

En el caso ecuatoriano, la inserción de grupos relativamente organizados en la lógica transnacional del narcotráfico cobra relevancia ya en la década de los 90 (Pontón 2013), y justamente, coincide con los inicios de las actividades de los Choneros, la organización delictiva más grande del país y la que tiene los mejores vínculos en el contexto internacional, sobre todo en México. La inserción del país en el narcotráfico tiene que ver con: 1) el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los controles laxos y la falta de institucionalidad en un país que no estaba habituado a esta problemática a gran escala; 2) la vecindad con países productores; 3) la condición de puerto y la importancia geográfica de la ruta marítima Manta – Galápagos – América Central (Carrión Mena 2023).

En los países de producción y control, como México, ha habido una escalada inusitada de la violencia que ha contribuido a la construcción de una ética delincencial extrema y antes desconocida en las propias prácticas del negocio y que ha sido ejemplificadora para las organizaciones adscritas (Duran-Martínez 2017). Esto quiere decir que los factores culturales y simbólicos que se han tejido alrededor de las prácticas de violencia no solo se han normalizado, sino que hay una especie de apología de la violencia y legitimidad de acción. Esto probablemente cambie patrones sustanciales y la naturaleza del fenómeno, que puede pasar de ser oculto y silencioso, a una especie de espectáculo.

Asimismo, hay un efecto en los equilibrios en las disputas territoriales entre grupos delictivos que ha sido varias veces modelizado en teoría de juegos sobre la violencia (Goh et al. 2006; Quek, Tan y Abbass 2009). Dado un sistema de pagos bien definido, el equilibrio del sistema – que en la práctica se traduce en una anulación de la violencia – supone un factor en el que existe un grupo que determina los pagos; es decir, que elimina la disputa y reparte el

mínimo posible para poder seguir con la dinámica del juego.<sup>3</sup> Esto se traduce en que cuando existe un grupo que prima por sobre otros, la violencia disminuye considerablemente. Esta línea analítica podría explicar el desencadenante de la violencia en Ecuador, a partir del asesinato de varios líderes de Los Choneros, sobre todo la de Jorge Zambrano, alias “Rasquiña” (Carrión Mena 2023). A partir de este suceso hay una fragmentación de los diferentes grupos –una reorganización del equilibrio en el juego y los sistemas de pago – y la necesidad de crear nuevos medios de control territorial. Esta fragmentación se ha transformado en una disputa entre diferentes bandas, que además son luchas satélites de los cárteles mexicanos por las rutas ecuatorianas.

Además, un factor central para la promoción de la violencia fue el cambio en el modelo de negocios entre los diferentes grupos criminales. Este cambio incluye el pago en especies en vez de efectivo, sobre todo en cocaína y pasta base de cocaína, lo que tiene como resultado una disputa territorial a nivel de microtráfico (Carrión Mena 2023). La visión general o el recorrido histórico de lo que ha sucedido en el Ecuador con respecto a la transnacionalización siempre ha tenido una perspectiva de mediana data que asumía al país como un lugar de tránsito y no de producción, tanto de materia prima como de bienes de consumo (Pontón 2013). Por tanto, Carrión propone que estamos en un momento álgido y un parteaguas en lo que respecta al narcotráfico, no solo en el rol de las cadenas de producción y tráfico nacionales, sino a la propia lógica de inserción de los grupos armados ecuatorianos y las pandillas en la propia disputa microterritorial.

Por último, queda un efecto también importante y es que, en la dinámica de la escalada del negocio en el contexto social, el narcotráfico se ha permeado ya en todas las instancias de la sociedad. Estos vínculos, afectaciones y ventajas son de diferente tipo: 1) el lavado de dinero y las cadenas ilícitas que promueven la economía general y benefician a amplios sectores sociales; 2) un perjuicio directo a otros sectores a través de la violencia y extorsión; y 3) la participación de los grupos organizados en la política y de los políticos en los negocios ilícitos, lo que conlleva a compromisos políticos y formas de desinstitucionalización del control. Así, la violencia es una consecuencia de diferentes factores, que va desde la escalada misma del negocio en la región, los efectos de delocalización, generalmente, producidos por la guerra contra las drogas, los factores geográficos del país y sus estructuras socioeconómicas y los cambios en el negocio.

Tanto en la evolución del problema transnacional del narcotráfico, como por los efectos mismos de control, un capítulo aparte merece el retiro de la Base de Manta en el año 2009, como resultado del mandato constitucional, bajo el argumento de la soberanía nacional y de la impropiedad de que la lucha contra las drogas tenga una visión securitista dictada desde los Estados Unidos. En términos absolutos, después de la salida de la Base, entre los años

---

<sup>3</sup> Este análisis comprende al cese de la violencia como uno de los equilibrios posibles, que a su vez podría ser entendido como un óptimo de Pareto, en la medida en la que ningún agente podría mejorar su participación sin empeorar la de otro. El problema subyace en la normatividad del análisis y los términos de racionalidad del pago de los agentes y el manejo de información sin que simulen un comportamiento real (Escobar-Jiménez 2016).

2010 y 2012 hay una caída de las incautaciones de droga. Según Manuel González (2023), basado en el modelo de Bai y Perrón, se puede concluir que hay un cambio estructural en el comportamiento de las incautaciones a partir del 2010, lo que supone que contrafactualmente si se habría quedado la Base, las incautaciones podrían haber sido un 75% más altas que lo que de hecho han sido.<sup>4</sup>

Un problema que no ha sido plenamente abordado trata las secuelas del proceso de paz entre el Estado colombiano y grupos paramilitares como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). En el caso de países de América Central, la desmovilización propició un aumento de la criminalidad y violencia común, teniendo a El Salvador como el caso más claro (García Pinzón y Rojas Ospina 2020). ¿Qué pasa con todas las personas desmovilizadas y las decenas de miles de armas de los grupos combatientes después de los procesos de paz? Algo que se ha recalado es la relación entre la violencia en Ecuador y las facciones disidentes de las FARC que no entregaron las armas y que siguieron beligerantes, controlando territorios para el narcotráfico y negocios extorsivos. El caso más patente fue el de grupos disidentes en el departamento colombiano de Nariño, comandados por alias Guacho, los que estuvieron vinculados al secuestro y muerte de tres periodistas ecuatorianos y que fue un detonante para el crecimiento de la violencia fronteriza. Como efecto colateral, los procesos de paz traen consigo también este tipo de secuelas, por la circulación de armas, la dificultad de la reinserción de desmovilizados y el carácter transnacional del tráfico.

## Economías del narcotráfico y el dramático cambio de la demanda mundial

Cuando se habla de la economía del narcotráfico, se suele poner énfasis en las cadenas de valor que se forman alrededor del negocio y cómo este se infiltra y crece asociado a diferentes sectores económicos (minería, construcción, etc.) (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020). Por ello, un tipo de política contra las drogas suele ser el ataque a las cadenas productivas, afectando directamente al negocio, incentivos y rentabilidad, y no a la militarización y securitización. En este sentido, existen tres grandes aproximaciones al combate al narcotráfico y consumo: la seguridad, la economía y la salud pública. En el país y la región, la política de seguridad ha sido la principal estrategia de combate, en dos grandes ramas: militarización y punición carcelaria,<sup>5</sup> dejando de lado la visión del consumo como un problema de salud pública o la perspectiva económica y el debilitamiento a los eslabones de la cadena productiva.

---

<sup>4</sup> Alrededor de la salida de la Base de Manta en el año 2009 y de la disminución de las tasas de homicidio durante el gobierno de Correa, se han tejido discursos políticos sobre la pertinencia de las medidas adoptadas durante esos años. Sobre el crecimiento de los negocios ilícitos durante este periodo parece que existe cierto tipo de consenso (Pontón 2013; 2022; Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020; Carrión Mena 2023; Lissardy y Núñez 2024) que no necesariamente se expresó en violencia, debido a la explosión de los diferentes factores enumerados en este trabajo en los últimos años y ya después del gobierno en cuestión.

<sup>5</sup> Según Pontón (2013), la política de seguridad había determinado que la mayoría de encarcelados al narcotráfico fuesen mulas o microtraficantes, por tanto, los eslabones más débiles de la cadena, sin afectar las estructuras del narcotráfico.

Siguiendo lo que se ha llamado “el fracaso de las políticas de securitización” en materia de drogas y narcotráfico, Rivera-Rhon y Bravo Grijalva (2020) sostienen que el ataque a las estructuras del narcotráfico incluye un desmantelamiento a gran escala de las rutas, el encaricimiento de las cadenas de producción y comercialización, o definitivamente el abaratamiento del producto final (puede ser a través de la legalización), lo que implicaría un traslado consecuente de los recursos invertidos hacia otro tipo de medios productivos, por el mismo costo de oportunidad. Pero el abaratamiento de la producción de otras drogas ha dado pie a uno de los virajes más importantes con respecto a los patrones de consumo en el mundo y a la escalada de la violencia local. Me refiero a la llamada “transición hacia el fentanilo” (Pérez Ricart et al. 2023), la que ha provocado nuevos problemas, no solo en aspectos de salud pública, sino en la propia economía del narcotráfico, resquebrajando las viejas estructuras. El consumo masivo del fentanilo ha tenido las siguientes consecuencias:

1. Como tema de salud pública en los países de alto consumo. Para el año 2021, solo en Estados Unidos se cuentan más de 107 000 estadounidenses muertos por sobredosis, con un crecimiento de más del 94% con respecto al 2019; 8 de cada 10 muertes están asociadas a los opioides sintéticos, entre ellos el fentanilo (Pérez Ricart et al. 2023). El problema de salud pública es considerable dada la altísima letalidad del fentanilo. Los opioides sintéticos han demostrado ser 50 veces más adictivos que la heroína, con una letalidad alta debido a que la dosis letal es bastante menor, alrededor de 2 miligramos, una cantidad que es difícil de calcular a simple vista, porque equivale a algo similar a 15 granos de sal (Althoff et al. 2020).
2. El ingreso de China como abastecedor de los insumos necesarios para la fabricación de opioides sintéticos, tanto en materia prima, como en la maquinaria necesaria para hacer las tabletas del producto final.
3. El traslado de la producción y de las inversiones ilícitas de la cocaína a los opioides sintéticos, lo que comporta un abaratamiento de la producción final y una sobreproducción de alcaloides, tanto en su materia prima (hoja de coca), como en la sobreproducción y disminución de la demanda en Estados Unidos de la cocaína, por un traslado del consumo. El menor costo y la propensión a la adicción favorecen el consumo. Para el 2022, el precio de venta del producto de una hectárea de cultivo de hoja de coca, cayó en casi 75%; mientras el costo de un kilogramo de pasta base de coca cayó en un 34% (Salazar 2023), lo que coloca en una situación difícil a varios ámbitos de la cadena productiva. A esto, habría que considerar la sobreoferta que se va produciendo después de la pandemia, debido al *stock* almacenado por la caída del comercio mundial.
4. La cadena productiva de la hoja de coca ha estado fuertemente presente en la economía campesina en Colombia, Perú y Bolivia desde la década de los 70 (de Rementería 2001). Aunque este cultivo es histórico en estos países, su relación con la producción para el narcotráfico creció exponencialmente desde finales de la década de los 60 hasta los 70, aumentando en más de 7 veces la cantidad de hectáreas destinadas al cultivo, además de mejorar la productividad por hectárea. En la comercialización de los alcaloides para el

consumo, existe una cadena productiva importante, relacionada también a otras actividades de campesinos, pescadores, transportistas (Pontón 2013; Duran-Martínez 2017). Este desplazamiento provoca una afectación a todo nivel, tanto en la logística de transporte – se debe tomar en cuenta que un kilogramo de pasta base cuesta cerca de 700 dólares en producción, mientras para los derivados de opioides sintéticos, el volumen de consumo y transporte se mide en miligramos y gramos.

5. El desplazamiento en el mercado norteamericano. El principal consumidor de cocaína y de opioides sintéticos ha provocado un enorme conflicto de sobreoferta y de competencia que se traduce en violencia. De acuerdo con Carrión (2023), en el caso ecuatoriano hay una necesidad de competencia territorial para colocar sustancias ilegales en circunstancias de sobreproducción. El consumo regional se ha trasladado en buena parte a Brasil.

¿Cómo afecta esto a la producción en la región andina? La sobreoferta y el abaratamiento de los costos de producción, almacenamiento y transporte debido a la caída del consumo incide en las economías campesinas y redes locales ligadas al narcotráfico. En el caso de Colombia ya se habla del problema de la caída del precio de la producción por hectárea a niveles históricos de un producto vital para la economía campesina de varios departamentos colombianos (Salazar 2023) y que ha sido tradicionalmente una de las exportaciones más grandes del país. El traslado por el consumo y la disminución de recursos lleva aparejado un problema de violencia por la disputa de la demanda existente y por la creación de nueva demanda y de los territorios respectivos en conflicto. Si a esto se suma el fin del equilibrio por la primacía de un grupo, hay un problema general que se traduce en la violencia en las calles.

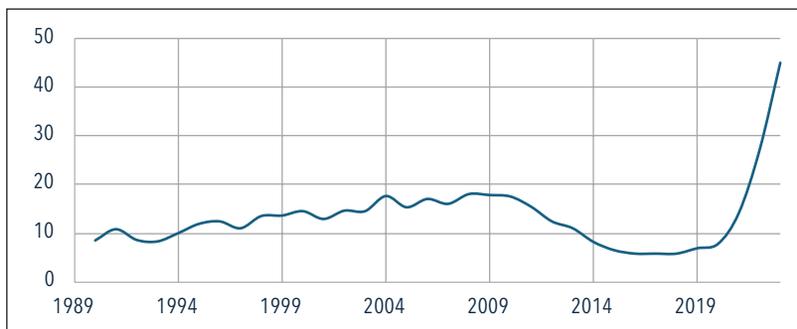
Existen autores que sostienen que el narcotráfico puede ser considerado como un juego de suma cero. Si por un lado, las dinámicas económicas permean en varios ámbitos sociales, desde la producción de materia prima, hasta diferentes formas de valor, pasando por la inyección de liquidez en la economía, a través del lavado de activos; por otro, los costos asociados a los efectos en la salud pública, de seguridad y al debilitamiento político y social hacen que haya un traslado de mejoras y perjuicios en muchos ámbitos sociales (d'Este 2021). En el caso ecuatoriano, no existen estimaciones ni de los costos ni de la inyección en la economía, pero existen costos claros en los productos de la violencia, tanto políticos, como económicos.<sup>6</sup>

## La violencia en Ecuador

El gráfico 1, basado en información del Ministerio del Interior y del Banco Mundial, muestra la evolución de la tasa de homicidios en el país desde 1990 hasta los tres primeros trimestres del 2023. Ecuador cerró el 2023 con una tasa de 46 homicidios por cada 100 000 habitantes, convirtiendo a zonas del país, como Esmeraldas y Durán, en algunas de las más violentas del mundo, y al país con la tasa más alta de homicidios en América Latina.

<sup>6</sup> Uno de los aspectos que más se debate al respecto es la afección al turismo.

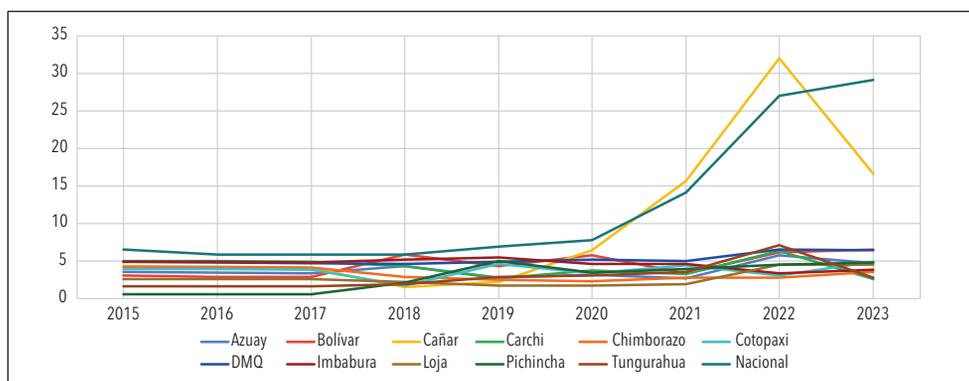
Gráfico 1. Evolución de la tasa de homicidio en Ecuador



Fuente: Banco Mundial (2023), Ministerio del Interior (2023).

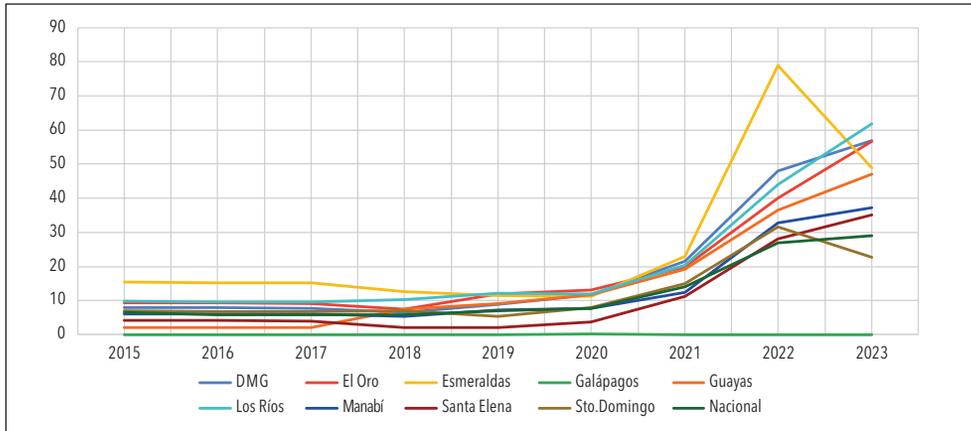
A inicios del siglo XXI, la tasa de homicidios en Ecuador creció debido al incremento de la violencia en la frontera norte por los efectos del Plan Colombia, a la inserción de negocios ilícitos fronterizos y a un aumento de los desplazados por el conflicto colombiano. En los años siguientes, esta violencia se incrementó también en ciudades del interior del país, sobre todo en la Costa ecuatoriana. Como se observa en el gráfico 1, durante el gobierno de Correa se experimentó una reducción por varias acciones gubernamentales y alianzas entre organizaciones. Un conjunto de políticas públicas de corte preventivo, disuasivo y punitivo tuvieron un impacto decisivo, provocando un efecto acumulado de reducción de la violencia hasta el 2019 (Andrade De Santiago, Ponce y Pontón Cevallos 2021). Sin embargo, con el fin de la pandemia, la violencia se recrudece, tanto en las calles como en las cárceles, debido a una nueva lógica de disputa territorial y de rutas comerciales (Carrión Mena 2023), sumado a un retroceso del Estado en políticas sociales. Este tipo de violencia instrumental, al tener una lógica marcadamente territorial, incrementa la violencia atomizada en varias zonas del país. Estas se concentran sobre todo en cantones de la Costa (ver gráficos 2, 3 y 4).

Gráfico 2. Tasa de homicidios por provincia en la Sierra ecuatoriana



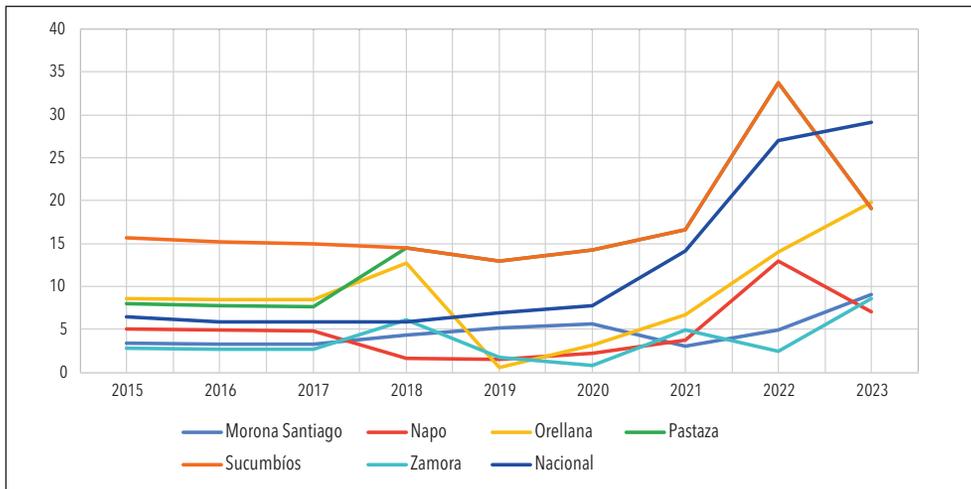
Fuente: Banco Mundial (2023), Ministerio del Interior (2023).

Gráfico 3. Tasa de homicidios por provincia en la Costa ecuatoriana



Fuente: Banco Mundial (2023), Ministerio del Interior (2023).

Gráfico 4. Tasa de homicidios en la Amazonía ecuatoriana



Fuente: Banco Mundial (2023), Ministerio del Interior (2023).

En el 2022, la tasa de homicidios nacional fue de 27 asesinatos por cada 100 000 habitantes, con una desviación estándar muy alta, 19,69, debido a la concentración en las provincias de la Costa. Guayaquil presentó una tasa de 48 homicidios en 2022, mientras Esmeraldas se ubicó en 81. Las provincias de la Costa tienen tasas de casi una desviación estándar por encima de la tasa nacional. La única provincia de la Sierra por encima de la tasa nacional es Cañar, que además presenta índices muy altos de violencia estructural intrafamiliar y contra la mujer, con una alta cantidad de femicidios.

Las disputas territoriales en barrios urbano-marginales, las conexiones de los grupos delictivos del país con cárteles internacionales y la ubicación geográfica son determinantes del conflicto. Si la violencia de inicios de siglo estuvo concentrada en la frontera norte, sobre todo en provincias como Sucumbíos y Esmeraldas, esta se ha trasladado a los puertos, como Manabí y Guayas. En el caso de Esmeraldas, sumada a la desatención estatal y la pobreza estructurales, a su condición geográfica de puerto y frontera, la división de grupos criminales para el control local ha provocado un estallido de violencia sin precedentes, para ubicar a la provincia entre los lugares más violentos del mundo.

## Violencia, pobreza, desigualdad y educación

La relación entre pobreza y violencia suele tomarse como evidente y como un truismo, pues se asume directamente que existe una relación causal entre la pobreza y la violencia, o al menos una correlación directa fuerte (Crutchfield y Wadsworth 2003). Sin embargo, el problema es bastante más complejo de estudiar, pues los datos empíricos muestran también un sinnúmero de contraejemplos. Existe un sinnúmero de países pobres con relativa paz y ausencia de violencia (medida por criterios objetivos como la tasa de homicidios, denuncias por robo, etc.), frente a otros desarrollados con violencia marcada y segregacionista (Summers 2022). Aunque alrededor del mundo, la evidencia sugiere que los países más violentos, medidos desde varios índices posibles, son también relativamente más pobres que otros, también se demuestra que existen factores diferentes que incrementan la violencia. Es decir, la pobreza y la desigualdad suelen asociarse a la violencia, pero no son las únicas variables para explicar el problema. No todas las zonas pobres y desiguales son violentas, pero las zonas violentas suelen ser desiguales, pobres y algo más.

En términos relativos, las zonas más pobres del mundo no son aquellas que delatan la mayor violencia extrema (asociada a los índices de homicidios). Este es el caso de América Latina, cuya relación estaría probablemente más vinculada a la desigualdad. América Latina es la región que no está en guerra más violenta del mundo (medida por tasa de homicidios) y también la más desigual (Perea 2019). Ni la región es la más pobre, ni las zonas más pobres de la región son las más violentas.

Por tanto, tal correlación explica apenas parcialmente la problemática en cuestión, pero dentro de los factores posibles están aspectos históricos, culturales, geográficos y diferentes resultados, si se considera la pobreza absoluta (llegar a cubrir lo básico) o relativa (la desigualdad) (Crutchfield y Wadsworth 2003). Mientras la violencia extrema por conflicto bélico ha sido prácticamente inexistente en América Latina, la llamada violencia urbana o instrumental ha sido relativamente alta.

La aproximación teórica clásica al problema de la violencia vincula a la pobreza y la desigualdad como incidencia probabilística (Crutchfield y Wadsworth 2003; Summers 2022), pero también consideran otros tres grandes factores: 1) escolaridad y deserción, 2) condiciones

Tabla 1. Datos del modelo

Número de observaciones	221
Prob > F	0,0018
R-squared	0,6365
Adj R-squared	0,5217
Constante	169,4177
Pobreza multidimensional	-0,0216141 (0,2267721)
Hacinamiento	2,732448 *** (0,694864)
Desempleo	5,108871 *** (1,561977)
Empleo adecuado	-0,9289449 (0,7162766)
Años de escolaridad	-1,801175 (4,953698)
Desigualdad	-3,237871 *** (0,8919898)

Fuente: elaboración propia. Nota: los números entre paréntesis corresponden a la desviación estándar. \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

de vida y saneamiento, y 3) aspectos culturales y desinstitucionalización.<sup>7</sup> Así, la teoría predice que la violencia está asociada a mayor pobreza, mayor desigualdad, menor educación, mayor analfabetismo, menor institucionalización y a aspectos culturales que la favorecen. Una versión similar es la que proponen Anser et al. (2020), tomando en cuenta un análisis de panel dinámico.

En este trabajo, se propone solo un panorama aproximativo de análisis a través de un modelo lineal, pues metodológicamente resuelve los problemas de simpleza y parsimonia en los casos en los que la teoría está bien establecida a través de correlación o causalidad (Hu et al. 2019). El modelo cumple los requisitos previos de linealidad, homocedasticidad, independencia y no colinealidad, como se sugiere en la metodología tradicional (Hu et al. 2019). Se ha construido un solo modelo que toma en cuenta seis variables explicativas dentro de los grupos antes expuestos. Este modelo es apenas indicativo, usa una regresión lineal de mínimos cuadrados robustos y permite establecer medidas de correlación entre distintas variables. Se toma en cuenta como universo de análisis los datos de la totalidad de cantones existentes en el país: 221 cantones.

<sup>7</sup> Se entiende por desinstitucionalización al retroceso del Estado en el control, a la ineficacia en el juzgamiento y la impunidad, y a las prebendas sociales para ciertos grupos.

Como variable dependiente o explicada, tomamos a la violencia extrema, medida a través de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes para el año 2022. Dentro de la escolaridad, usamos una variable explicativa: años promedio de escolaridad y analfabetismo. En el caso de economía y empleo, tomamos las siguientes variables explicativas: tasa de empleo adecuado, tasa de desempleo. Para la medición de la pobreza, desigualdad y vivienda, tomamos los datos de tasa de pobreza multidimensional, índice de Gini y hacinamiento. Todos estos datos son del año 2022 y obtenidos en el INEC (2023). En cuanto a la desinstitutionalización con respecto a la violencia, buscamos obtener un índice de judicialización y sentencias, pero no existe información cantonal. Por estos motivos, no se incluyó la variable institucional y no se trabajó con modelos múltiples.

El modelo muestra que existe una influencia de tres variables. A mayor hacinamiento, mayor violencia medida por la tasa de homicidios. Se debe decir que los cantones de la Costa ecuatoriana presentan mayor hacinamiento. A pesar de que las provincias de la Amazonía tienen índices altos y su tasa de homicidios es significativamente más baja que la de las provincias del litoral, hay una distancia de tres puntos en promedio más alta que con las de la Sierra. El desempleo también constituye un factor significativo, con un coeficiente de 5,10 para la variable por cada punto de tasa de desempleo. Lo más interesante es que la desigualdad es inversamente proporcional a la violencia.

Esto podría deberse a que el coeficiente de Gini es más alto en las provincias de la Amazonía, cuya tasa de violencia es menor. Asimismo, Quito presenta uno de los Gini más altos del país, con una tasa de homicidios comparativamente baja. La desigualdad es relativamente más baja o similar a las de las provincias de la Sierra en las de la Costa, aunque la tasa de homicidios es considerablemente más baja. Al parecer, en el sentido esperado, la relación directa entre desigualdad y violencia no se cumple, para el caso ecuatoriano. De la misma manera, la pobreza multidimensional no tiene mayor impacto. Como podemos ver también en los coeficientes de correlación entre variables, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas no es significativa. Esta variable no fue incluida en el modelo por la colinealidad que presenta con la pobreza multidimensional. En última instancia, miden cuestiones similares y puede ser reemplazada. Como se puede ver, también en los coeficientes de Pearson se presentan los datos como en el modelo.

Tal como sugiere la literatura, se corrobora una incidencia importante del desempleo, pero en el caso de la desigualdad, en el país existe una tónica interesante que contradice las expectativas teóricas. La explicación que se propone aquí es que, dado que la violencia está ligada al narcotráfico, la pobreza, la marginalidad y la desigualdad no son factores exclusivos a los

Tabla 2. Índice de correlación entre variables

	Gini	Pobreza multidimensional	Hacinamiento	Empleo adecuado	Desempleo	Analfabetismo	Años de escolaridad	Pobreza por NBI
Homicidios	-0,284	-0,0936	0,3079	0,0184	0,2269	-0,25533	-0,0647	0,0245

Fuente: elaboración propia.

que necesariamente está asociado el negocio. El narcotráfico florece en lugares sin empleo, desiguales, con mala educación, etc., pero los factores territoriales urbanos son primordiales. En Ecuador, las zonas más pobres son rurales, muchas veces con alta desigualdad, empleo no adecuado, baja escolaridad, etc., pero por su propia lógica no tiene un influjo decisivo en la disputa territorial y la violencia.

En definitiva, el desempleo, la desigualdad y las condiciones de vida se asocian a la violencia extrema, pero no son factores determinantes, pues es la disputa urbana la que determina el problema. ¿Por qué unas provincias tienen significativamente una mayor tasa de violencia? La geografía y la cultura son decisivos: su condición de puertos o zonas fronterizas, una cultura de violencia acendrada y desigualdad estructural.

## Un breve repaso al problema carcelario

La situación de las cárceles en Ecuador se ha modificado también después de la pandemia y de la disputa entre organizaciones criminales. Según el último informe de la CIDH (2022) de personas privadas de la libertad, solo en el año 2021 hubo 316 muertes violentas bajo custodia del Estado. Entre 2021 y 2022 se registraron alrededor de 11 masacres en las cárceles del país, lo que provocó casi medio millar de muertes (Primicias 2023c). La CIDH expone lo siguiente:

Sobre el perfil de las personas privadas de la libertad, el 93,46% se corresponden a hombres y el 6,54% a mujeres; el 44,24% tiene entre 18 y 30 años, y la mayoría de estas personas sería reincidente y no contaría con apoyo familiar. Además, solo el 71% cuenta con educación básica, la mayoría proviene de contextos caracterizados por altos niveles de violencia, pobreza o pobreza extrema y por consumo de drogas desde temprana edad... el Estado reportó que los cinco delitos que concentran el mayor número de población penitenciaria son: delitos relacionados con drogas (28,19%), delitos contra la propiedad (26,17%), delitos contra la integridad sexual y reproductiva (16,18%), delitos contra la inviolabilidad de la vida (13,47%), y delitos contra las personas (4,36%) (CIDH 2022, 3).

El perfil de los privados de la libertad se relaciona a la deserción escolar, la pobreza y la juventud. La “adolentización de la violencia” ha sido una característica marcada de zonas de “conflicto perenne” (Honwana 2011), y se explica por: a) alta desestructuración social, que incluye disolución de núcleos familiares o violencia doméstica; b) alto analfabetismo, baja cobertura escolar, baja tasa de inscripción escolar o ausencia de infraestructura; c) pobreza, insalubridad, malas condiciones de vivienda y grandes necesidades básicas insatisfechas; d) pugna territorial por recursos de diferentes tipos; e) enrolamiento militar o delincencial persiguiendo réditos inmediatos. En el caso de la incorporación de niños a la delincuencia en América Latina, hay una modificación sustancial con los “conflictos perennes”, pues este tipo de disputas se dan alrededor de grupos militares, paraestatales que suponen ejércitos permanentes y con una estructura jerárquica de tipo militar. Los grupos delincuenciales emulan

ciertas formas de estructura paramilitar, pero en niveles de desestructuración social muchísimo más altas. Aunque en América Latina las condiciones socioeconómicas son mejores que en zonas de conflicto perenne, existen factores culturales que aúpan este tipo de inserciones, sumadas a estructuras sociales favorables (familiares, pobreza, etc.) (Rettberg 2020).

Por último, hay una cuestión central en este problema, que se relaciona a la apología de la violencia. En contextos juveniles, la violencia está marcada por universos estrechos culturales, en los que los pagos inmediatos, tanto simbólicos como materiales son lo que funcionan como incentivos fuertes. El reclutamiento juvenil halla en estos símbolos buena parte de su lógica de adscripción (Hernández Cruz 2022). Por supuesto que el medio socioeconómico y los tejidos sociales rotos o contruidos alrededor de la violencia marcan la pauta de enrolamiento delinencial, pero también está relacionado a cuestiones de estatus, posición social, etc., factores simbólicos de poder, trastocamiento de valores. En términos de Bourdieu (1979), hay una modificación de los campos y los símbolos de clase que habían marcado las expectativas sociales durante todo el siglo XX. Este tipo de lógicas están trastocadas y justifican y explican que, en medios de pobreza, deserción escolar y desempleo, casi (Primicias 2023c) la mitad de los privados de la libertad en Ecuador son menores de 30 años.

Otro problema central de las cárceles es el traslado de la lógica de la calle a las cárceles y viceversa, que se traduce en el autogobierno y la ausencia del Estado. En escenarios donde el Estado no está presente, resurge el problema previo a la institución del “bandido estacionario”, como lo denominaba Mancur Olson (1993). En las sociedades atávicas o preestatales, hordas de bandidos brindaban seguridad a cambio de pagos. Con la instauración del Estado moderno, este monopolio se trasladó al Estado - el monopolio legítimo de la violencia, como diría Weber - a cambio de la carga y el pago impositivo. Las vacunas, extorsiones, amedrentamientos, chantajes y autogobierno carcelario dan cuenta del retroceso del Estado moderno, tanto en las calles como en la cárcel. La disminución histórica de la violencia en el mundo está relacionada a la institucionalidad jurídica y la seguridad del Estado (Pinker 2021). Este contexto lleva al autogobierno carcelario, tomado por organizaciones delictivas. La distribución de los pabellones entre diferentes grupos delictivos en disputa ha llevado a enfrentamientos que han terminado en masacres. El ejemplo más claro es la Penitenciaría del Litoral, la cárcel más violenta del país (Primicias 2023b).

La población carcelaria en el país sigue manteniéndose en 35 000 personas (CIDH 2022). Este número ha permanecido más o menos constante por casi una década, lo que tiene dos efectos importantes. El primero es que anuncia el alto nivel de hacinamiento carcelario, pues la capacidad es inferior a los 30 000 reclusos. El segundo es que este mismo dato da cuenta de los problemas de judicialización e impunidad. Las cárceles están abarrotadas de personas que han cometido delitos menores o eslabones débiles de la cadena productiva del narcotráfico (Pontón 2022), lo que incide paradójicamente en el hacinamiento y en la impunidad.

Aunque la crisis carcelaria ha estado constantemente marcada por la imposibilidad de rehabilitación, hacinamiento, ausencia del Estado en el control, sobrerrepresentación de ciertos sectores poblacionales y violencia interna (Núñez Vega 2006), estos aspectos se han

agravado por la falta de una política estatal clara que se muestra en el propio retroceso del Estado en el control de las cárceles (Carrión Mena 2023; Pontón 2022). Un factor importante es la disminución del presupuesto carcelario, la desestructuración del sistema de cárceles a cargo del extinto Ministerio de Justicia, DDHH y Cultos, y a proporción de guías penitenciarios por cada preso.

Según la CIDH (2022), la proporción es de 62 personas privadas de la libertad por cada guía, cuando la recomendación es de menos de la mitad. El crecimiento de la violencia está asociada a un cambio en la gobernanza de las cárceles que fue decisivo, pues se establecieron también como centro de operaciones y formas de cooptación y reclutamiento de población marginal, como afirma Jorge Núñez en una entrevista para la BBC (Lissardy y Núñez 2024). Entregar la gobernanza carcelaria a mafias y grupos criminales dio una ventaja enorme para las operaciones dentro y fuera de ellas, reclutamiento de nuevos miembros y está directamente anclada al aumento de la violencia. La violencia en las calles es un correlato de la violencia carcelaria y viceversa, produciendo una cadena de retaliaciones que ha devenido en una guerra entre bandas.

## Conclusiones

Sobre la relación entre el aumento de la violencia en Ecuador y las estructuras internacionales del narcotráfico, hay diversos aspectos que se deben resaltar. El aumento significativo de la violencia extrema en el país, sobre todo a partir de la pandemia, le sigue a una caída histórica de la tasa en crecimiento hasta la primera década del siglo. El control de la violencia no produjo una disminución de las actividades ilícitas; estas se fueron fraguando hasta encontrar sus desencadenantes. La preeminencia de una organización delictiva por sobre otras, permitió la imposición de un tipo de violencia instrumental regulatoria. Es decir, que mientras el negocio ilegal crecía, la violencia iba disminuyendo. Un brote como este era apenas previsible una vez que se termine la regulación propia de la lógica de la violencia entre bandas por encima de la pacificación estatal.

A esto debemos sumarle que la inserción del país en el negocio transnacional sobrepasa al Estado. Esto no implica relevar al Estado de sus obligaciones, pero difícilmente se podía dar un resultado diferente ante la dinámica internacional del narcotráfico y la escalada de violencia. La desestructuración social, la cultura de violencia y la situación geográfica del país eran propicias para los resultados descritos. Hay dos situaciones centrales que también explican el aumento de la violencia. La sobreproducción de cocaína en el mercado mundial, ante el desplazamiento de la demanda a los opioides sintéticos, cuya lógica de negocio es diferente. La necesidad de colocar esos excedentes en los mercados internos de microtráfico, lo que ha llevado a una disputa territorial en zonas urbano-marginales cercanas a los puertos, con resultados esperados. Si bien, la violencia suele estar asociada a las bandas, según Primicias (Primicias 2023a), el 79% de las personas asesinadas no presentan antecedentes penales, lo

que podría poner en entredicho la idea de que la mayoría son asesinatos por ajustes de cuentas, como señala el discurso oficial. Sin embargo, este dato que da por verificar.

Se ha presentado un modelo, cuyas intenciones, apenas indicativas, asocian las condiciones de vida con el aumento de la violencia en los cantones del país. Los cantones en el país que presentan índices más altos de hacinamiento y desempleo tienen tasas más altas de homicidios. Sin embargo, en la desigualdad sucede un efecto inverso, probablemente afectada por la alta desigualdad de la Amazonía en relación con su tasa de homicidios. En todo caso, no se comprueba que, a mayor desigualdad, mayor tasa de homicidios. La explicación parcial de las estructuras de pobreza y desigualdad en el país en los índices de violencia tiene que ver con la propia lógica de los territorios y su vinculación con el negocio transnacional. La violencia crece en zonas como puertos, fronteras y barrios urbano-marginales. La lógica transnacional del negocio explica la suerte de esos territorios, sobre todo por su condición de puerto. Ahora bien, esto no puede suponer un fatalismo geográfico, porque el propio retroceso del Estado y la desinstitucionalización, acompañada a la laxitud de controles portuarios han hecho lo suyo.

La crisis carcelaria es una muestra justamente de autogobierno y retroceso del Estado, ya sea en la inversión directa en seguridad, en manejo carcelario, como en el problema creciente de la violencia general. La lógica carcelaria, de la cual salen algunos de los grupos delictivos en Ecuador tiene un correlato en las calles y viceversa. En definitiva, la violencia urbana y portuaria se relaciona fuertemente con la estructura transnacional del fenómeno, la misma que coopta diferentes espacios de la vida cotidiana y ha impuesto una gobernanza de violencia instrumental a lo largo del país.

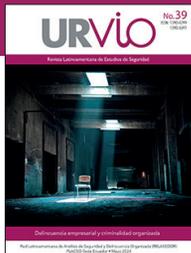
## Bibliografía

- Althoff, Keri N., Kathryn M. Leifheit, Ju Nyeong Park, Aruna Chandran, y Susan G. Sherman. 2020. "Opioid-related overdose mortality in the era of fentanyl: Monitoring a shifting epidemic by person, place, and time". *Drug and Alcohol Dependence* 216: 108321. doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.108321
- Andrade De Santiago, Estefanía, Juan Ponce y Daniel Pontón Cevallos. 2021. "Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador. Método de Control Sintético (MCS)". *Gestión y política pública* 30 (2): 101-131.
- Anser, Muhammad Khalid, Zahid Yousaf, Abdelmohsen A. Nassani, Saad M. Alotaibi, Ahmad Kabbani y Khalid Zaman. 2020. "Dynamic linkages between poverty, inequality, crime, and social expenditures in a panel of 16 countries: two-step GMM estimates". *Journal of Economic Structures* 9 (43). doi.org/10.1186/s40008-020-00220-6
- Banco Mundial. 2023. "Homicidios intencionales", <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=EC>

- Bourdieu, Pierre. 1979. "La Distinction", [http://www.leseditionsdeminuit.fr/livre-La\\_Distinction-1954-1-1-0-1.html](http://www.leseditionsdeminuit.fr/livre-La_Distinction-1954-1-1-0-1.html)
- Cameron, Fraser. 2002. *US Foreign Policy after the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* New York: Routledge.
- Carrión Mena, Fernando. 2023. "La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible". *Ecuador Debate* 117 (junio): 15-40.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2022. "Personas privadas de la libertad en Ecuador". Informe OEA.
- Crutchfield, Robert D., y Tim Wadsworth. 2003. "Poverty and Violence". En *International Handbook of Violence Research*, editado por Wilhelm Heitmeyer y John Hagan, 67-82. Dordrecht: Springer Netherlands. doi.org/10.1007/978-0-306-48039-3\_4
- Davis, Diane. 2020. "City, Nation, Network: Shifting Territorialities of Sovereignty and Urban Violence in Latin America". *Urban Planning* 5 (3): 206-216. doi.org/10.17645/up.v5i3.3095
- Dolliver, Diana S., Steven P. Ericson y Katherine L. Love. 2018. "A Geographic Analysis of Drug Trafficking Patterns on the TOR Network". *Geographical Review* 108 (1): 45-68. doi.org/10.1111/gere.12241
- Duran-Martinez, Angelica. 2017. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Escobar-Jiménez, Christian. 2016. "Ethos y formalismo de la ciencia económica: el caso de la teoría de la elección racional". *Revista de Filosofía* 72. doi.org/10.4067/S0718-43602016000100001
- Este, Rocco d'. 2021. "Breaking the Crystal Methamphetamine Economy: Illegal Drugs, Supply-Side Interventions and Crime Responses". *Económica* 88 (349): 208-233. doi.org/10.1111/ecca.12351
- García Pinzón, Viviana, y Erika J. Rojas Ospina. 2020. "La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social". *Revista de Estudios Sociales* 73 (julio): 96-108.
- Goh, C.K., H.Y. Quek, K.C. Tan, y H.A. Abbass. 2006. "Modeling Civil Violence: An Evolutionary Multi-Agent, Game Theoretic Approach". En *2006 IEEE International Conference on Evolutionary Computation*, Vancouver, 1624-1631. doi.org/10.1109/CEC.2006.1688503
- González, Manuel. 2023. "Economía en jeep: el efecto de la salida de la Base de Manta y los inefables hijos de Fándor", <https://economiaenjeep.blogspot.com/2023/07/el-efecto-de-la-salida-de-la-base-de.html>
- Guerrero, Norberto Molina. 2007. "Caucho y coca: una aproximación a la economía extractiva y su incidencia en los procesos sociales en la Amazonía colombiana". *Revista de la Facultad de Trabajo Social* 23 (23): 156-169.
- Hernández Cruz, Diego. 2022. "Narcotráfico e imaginarios de la cultura de violencia en contextos juveniles", <https://repositorio.utem.cl/handle/30081993/1405>

- Honwana, Alcinda. 2011. *Child Soldiers in Africa*. University of Pennsylvania Press.
- Hu, Y H, S C Yu, X Qi, W J Zheng, Q Q Wang, y H Y Yao. 2019. "An overview of multiple linear regression model and its application". *Chinese journal of preventive medicine* 53 (6): 653-656. doi.org/10.3760/cma.j.issn.0253-9624.2019.06.021
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2023. "ENEMDU Anual", <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/>
- Lissardy, Gerardo, y Jorge Núñez. 2024. "En Ecuador "si siguen metiendo gente a la cárcel van a seguir alimentando las redes del crimen organizado". *BBC News Mundo*, 11 de enero. <https://www.bbc.com/mundo/articles/crgllwwzp29o>
- Ministerio del Interior. 2023. "Información sobre tasa de homicidios en el país". Inédito.
- Montenegro, Santiago, Jorge Llano y Diana Ibáñez. 2019. "El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica", <http://hdl.handle.net/1992/41108>
- Núñez Vega, Jorge. 2006. "La crisis del sistema penitenciario en Ecuador". Working Paper. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2356>
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review* 87 (3): 567-576. doi.org/10.2307/2938736
- Perea, Carlos Mario. 2019. "Extreme violence without war and its social reproduction implications for building peace in Latin America". *Peacebuilding* 7 (3): 254-267. doi.org/10.1080/21647259.2019.1633105
- Pérez Ricart, Carlos A., Arantxa Ibarrola García, Carlos A. Pérez Ricart, y Arantxa Ibarrola García. 2023. "La transición hacia el fentanilo Cambios y continuidades del mercado de drogas en México (2015-2022)". *Revista de Ciencias Sociales* 36 (53): 15-36. doi.org/10.26489/rvs.v36i53.1
- Pinker, Steven. 2021. *En defensa de la Ilustración. Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Bogotá: Paidós.
- Pontón, Daniel. 2013. *La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Pontón, Daniel. 2022. "Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo". *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 37: 173-99. doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07
- Primicias. 2023a. "El 79% de víctimas de asesinato en Ecuador no tenía antecedentes". 5 de julio. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/muertes-violentas-asesinatos-ecuador-narcotrafico/>
- Primicias. 2023b. "En siete de las 11 cárceles más violentas del país se mantiene el hacinamiento". 14 de septiembre. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/carceles-hacinamiento-violencia-ecuador-snai/>
- Primicias. 2023c. "Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses". 4 de octubre. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nueve-masacres-victimas-ecuador/>

- Quek, Han-Yang, Kay Chen Tan y Hussein A. Abbass. 2009. "Evolutionary Game Theoretic Approach for Modeling Civil Violence". *IEEE Transactions on Evolutionary Computation* 13 (4): 780-800. doi.org/10.1109/TEVC.2009.2019826
- Rementería, Ibán de. 2001. *La guerra de las drogas. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Planeta.
- Rettberg, Angelika. 2020. "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos". *Revista de Estudios Sociales* 73: 2-17.
- Rivera-Rhon, Renato, y Carlos Bravo-Grijalva. 2020. "Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 28: 8-29.
- Salazar, David. 2023. "El fentanilo desplazó a la cocaína: la impactante transformación del mercado de las drogas en Colombia". Infobae, 27 de mayo. <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/27/el-fentanilo-desplazo-a-la-cocaina-la-impactante-transformacion-del-mercado-de-las-drogas-en-colombia/>
- Statista. 2023. "Principales problemas de Ecuador según su opinión pública en 2023", <https://es.statista.com/estadisticas/1405158/los-peores-problemas-de-ecuador-segun-la-opinion-publica/>
- Steiner, Roberto. 1998. "Colombia's income from the drug trade". *World Development* 26 (6): 1013-1031. doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00028-X
- Summers, Anne. 2022. "The choice: violence or poverty". *Labour and Industry* 32 (4): 349-357. doi.org/10.1080/10301763.2023.2171685
- Taylor, Ian, y Karen Smith. 2007. *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Reino Unido: Routledge.



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6161

# La concepción funcionalista de la represión penal y administrativa en materia empresarial

## *The functionalist approach of criminal and administrative repression on corporate matters*

Carlos-Andrés Trochez-Fernández<sup>1</sup>

Recibido: 2 de octubre de 2023

Aceptado: 5 de diciembre de 2023

Publicado: 30 de enero de 2024

### Resumen

La delincuencia empresarial moviliza simultáneamente la represión penal como la represión administrativa, ambos instrumentos confluyen en la estabilización de las expectativas normativas de manera autónoma y diferenciada, sin embargo, la perspectiva tradicional de la relación entre estas dos materias ha fallado relativamente en ofrecer una clara diferenciación. El objetivo de este artículo se circunscribirá entonces a brindar una distinción funcionalista de ambos subsistemas jurídicos, en lo que concierne al ámbito económico. La metodología aplicada consistirá en una relectura de la sanción penal y la sanción administrativa a través del funcionalismo-sistémico que posee la capacidad de plantear una vía alternativa original para este impase doctrinal. Este estudio tomará como ilustración el comportamiento de *insider trading* en materia bursátil. Se concluye que dos distinciones funcionales son identificables entre sanción administrativa y sanción penal, la primera concierne en la naturaleza de las expectativas normativas que tienen como objetivo estabilizar cada una y, en segundo lugar, el contenido comunicativo de cada sanción en el marco de la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados.

**Palabras clave:** derecho administrativo sancionador; derecho penal; derecho penal de la empresa; insider trading; funcionalismo; non bis in idem.

### Abstract

Corporate crime simultaneously triggers both criminal repression and administrative repression. Both mechanisms converge in stabilizing normative expectations autonomously and differentially. However, the traditional perspective on the relationship between these two subjects has relatively failed to provide a clear differentiation. Therefore, the functionalist-systemic perspective could propose an original alternative approach to this doctrinal impasse. The purpose of this article will then be limited to providing a functionalist distinction between the two legal subsystems as regards the economic sphere. The methodology applied will consist of a rereading of the criminal sanction and the administrative sanction through the functionalism-system that possesses an ability to propose an original alternative way for this doctrinal impasse. This study using insider trading behavior in the stock market as an illustration. It is concluded that two functional distinctions are identifiable between administrative sanction and criminal sanction, the first concerning the nature of the normative expectations that aim to stabilize each and second, the communicative content of each sanction within the framework of symbolically generalized media theory.

**Keywords:** administrative sanctioning law; corporate criminal law; criminal law; insider trading; functionalism; non bis in idem.

<sup>1</sup> Institut du Droit Public (UR14145), Escuela Doctoral de Derecho "Pierre Couvrat", Universidad de Poitiers, Francia, carlos.andres.trochez.fernandez@univ-poitiers.fr, orcid.org/0009-0006-9353-2672



## Introducción

Si bien la delincuencia empresarial es un dominio vasto de infracciones y de una multiplicidad de expectativas normativas protegidas dentro del ordenamiento jurídico, este estudio se concentrará en un sector específico, las sanciones impuestas en materia de uso indebido de información privilegiada o *insider trading* en materia de derecho bursátil. Este sector nos brindará un análisis ilustrativo sobre las dificultades que se desprenden en cuanto eficiencia del aparato represivo estatal, a causa de la asimilación material entre sanción administrativa y sanción penal, así como la aplicación del principio *non bis in idem* que obliga a preferir una sola vía represiva, impidiendo así aprovechar los beneficios de la especificidad funcional de cada subsistema.

La represión como mecanismo de restablecimiento normativo frente a la defraudación de las expectativas normativas está presente en numerosos subsistemas jurídicos tales como el penal, el administrativo o el civil. Esto permite que las expectativas normativas sean aseguradas a través de diferentes tipos de sanciones que se presentan como los medios simbólicamente generalizados de cada subsistema, tales como la sanción penal en lo que respecta al subsistema penal o la sanción administrativa en lo que respecta al subsistema administrativo.

La doctrina mayoritaria (Cerezo Mir 1975; Alarcón Sotomayor 2014; Mayo Calderón 2021; Nieto 2005), así como gran parte de los ordenamientos jurídicos en el mundo, ha categorizado estas dos formas de represión a través de análisis materiales, finalistas, formales u orgánicos. Empero, este esfuerzo no ha resultado en una concepción clara sobre los límites y fronteras de estas dos formas de represión. Ello ha implicado en cierta medida, la neutralización relativa de la eficacia de la represión en materia delictiva.

Este fenómeno se cristaliza, por ejemplo, en la aplicación del principio de *non bis in idem* en algunos ordenamientos jurídicos, que impide la aplicación paralela de estas sanciones, reduciendo la función de la sanción en los dos ámbitos y en consecuencia la capacidad disuasiva del arsenal represivo estatal frente a la delincuencia empresarial, especialmente, en materia bursátil. Este dominio jurídico nos brinda una ilustración pertinente de este fenómeno.

Nuestro trabajo entonces tendrá como objetivo plantear el esbozo de una teoría jurídica especial con elementos sociológicos para distinguir funcionalmente las sanciones administrativas y las sanciones penales en el ámbito del derecho de la regulación económica y en dicho sentido justificar la atenuación del principio *non bis in idem* en esta materia.

Nuestra hipótesis de partida, que se enmarca en la teoría funcionalista del derecho penal, consiste en fundamentar que en el marco de los sectores regulados, tales como el sector bursátil o de competencia, el derecho penal estabiliza las expectativas normativas a través de la sanción penal, el cual constituye un medio de comunicación simbólicamente generalizado que tiene como función primordial, la confirmación de la norma a través de un reproche social de los comportamientos orientados de manera contraria a la identidad constitutiva de la sociedad. Además, el derecho administrativo represivo cumple esta misma función primordial, sin embargo, lo hace a través de la sanción administrativa que lejos de infligir un

reproche social, es un medio de comunicación simbólicamente generalizado que tiene como función la regulación sistémica, entendida esta como la estabilidad, el buen funcionamiento y la preservación de los sistemas sociales en los que participa.

Esta distinción funcionalista, que pone de relieve la carga funcional simbólica y expresiva para el derecho penal y una carga regulativa para el derecho administrativo, permitirá dissociar estos dos dispositivos represivos que son concebidos como idénticos materialmente por gran parte de la doctrina y que ha implicado en consecuencia, la preferencia de una vía sancionatoria sobre la otra, generando así una redundancia represiva “artificial” y la desavenencia a una aplicación paralela de ambas sanciones, cuando en realidad, cada una opera en una realidad sistémica y funcional totalmente diferenciada. El enfoque funcionalista ha demostrado ser una herramienta original, coherente y seria desde el punto de vista dogmático para desarrollar una teoría paradigmática del derecho penal de las personas jurídicas (Gómez-Jara Diez 2005), las contribuciones del funcionalismo a categorías como la autorresponsabilidad penal en contraste con la responsabilidad penal vicarial de las personas jurídicas, así como un nuevo enfoque de la culpabilidad de las personas jurídicas son de un gran interés.

#### *Marco teórico*

Nuestro estudio versa sobre la represión de la delincuencia empresarial y se circunscribirá a un comportamiento delictivo estudiado de vieja data, a saber, el uso indebido de información privilegiada en el mercado de valores (*insider trading*) en el derecho bursátil. La particularidad de este sector resalta a partir de la concurrencia de subsistemas represivos frente a estas infracciones, el subsistema penal y el subsistema administrativo. Un enfoque funcionalista de la sanción penal y la sanción administrativa se inscribe dentro de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (1984), cuya adaptación al derecho penal ha ido de la mano de la obra científica de Günther Jakobs (1997). Si bien, es cierto que una lectura funcionalista del subsistema administrativo no ha sido objeto de amplio desarrollo, en este estudio nos hemos propuesto sentar las bases de esta con el objetivo de proponer una distinción funcionalista clara entre estas dos formas represivas y en consecuencia neutralizar la aplicación del principio *non bis in idem*, maximizando así el resultado disuasivo de cada sanción en materia empresarial.

Localizar la “función” como elemento matriz para definir ciertas categorías jurídicas, dejando la “materialidad” a un lado, no es un enfoque nuevo. Un gran desarrollo doctrinal se ha realizado en el marco del funcionalismo sistémico penal que retoma los fundamentos de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Entender tanto la sociedad como un “sistema social general” y el derecho como un “sistema social” al interior de este último es vital para la comprensión de este enfoque.

Si bien la noción de “sistema” no tiene una conceptualización demarcada en esta vasta teoría de sistemas sociales (Luhmann 1984, 28), es imprescindible tener como punto de partida el binomio sistema/entorno, pues es a partir de este que el análisis funcionalista toma

sentido. De tal manera, la diferencia entre sistema y entorno es el presupuesto de autopoiesis de cualquier sistema social operativamente clausurado. Entiéndase autopoiesis como la capacidad de auto reproducirse de manera autorreferencial. Es decir, con sus elementos internos, sin que el entorno defina directamente estas operaciones, las operaciones que permiten esto tales como la observación se dan siempre al margen de esta diferencia (Corsi y Esposito 1996, 148). Tráigase como ilustración el mismo concepto de sistema social general -la sociedad- que necesita de su entorno constituido por otros sistemas sociales como la religión, el derecho o la economía; y a su vez, los sistemas psíquicos -los seres humanos- para poder auto reproducirse a través de sus operaciones internas.

Estas operaciones, en lo que respecta a los sistemas sociales, se basan estrictamente en “comunicaciones”, que no es sino la síntesis de una información, de un enunciado y de una comprensión (Urteaga 2010, 307) “La comunicación es la operación específica que identifica los sistemas sociales: no existe sistema social que no tenga como operación propia la comunicación y no existe comunicación fuera de los sistemas sociales” (Corsi y Esposito 1996, 47). De esta manera, se puede comprender que la comunicación fundamenta la reproducción del sistema social y que el entorno, es decir, todos los sistemas como los seres humanos o las organizaciones, no son que información para el sistema social que será observada, transformada en información y comprendida finalmente.

Estos procesos descritos con anterioridad son la condición para que el mismo sistema social general -la sociedad- se diferencie funcionalmente. En efecto, la configuración de subsistemas tales como la economía, el derecho o la política, resulta del proceso de “reducción de complejidad”, creando espacios de comunicación altamente especializados (Izuzquiza 1990, 387). Es así como podemos concebir el derecho o sistema jurídico como un sistema social autopoético, cuya función primordial se circunscribe a la estabilización de las expectativas normativas (Luhmann 2005, 91).

El derecho, entonces, estabiliza las expectativas normativas de manera contrafactual. Una expectativa es normativa cuando resulta de un proceso por medio del cual el derecho la constituye en una orientación social esperada por todos los sistemas psíquicos -para los seres humanos- y las organizaciones -para las personas jurídicas- y cuya defraudación no tiene validez comunicativa para el sistema, la expectativa se mantiene y es estabilizada. Evidentemente, tal como sucede en un sistema social general, en el sistema jurídico también encontraremos el fenómeno de diferenciación funcional, lo que nos deja entrever que, dentro del sistema jurídico, numerosos subsistemas confluyen en este proceso de estabilización de expectativas normativas.

Ello constituye sucintamente las premisas teóricas que dieron lugar al desarrollo de teorías jurídicas funcionalistas más elaboradas, en especial, en lo que respecta al subsistema penal y cuya sistematización más clara de esta teoría en derecho penal, la debemos a Günther Jakobs. A partir de una visión reaccionaria hacia las posturas inmanentes, iusnaturalistas y ontológicas, el autor alemán relocalizará en el centro, el concepto de norma, como objeto del derecho y como consecuencia inmediata, la adopción de la función que otrora formulara Niklas Luhmann en su teoría de sistemas sociales es manifiesta en el funcionalismo sistémico.

Así, se posiciona en una teoría de prevención general positiva, donde la protección o estabilización de la norma penal ceden frente a la protección de bienes jurídicos. Como el derecho penal protege expectativas sociales institucionalizadas, a través de la norma penal, el delito es concebido entonces en términos comunicativos como una negación factual de la norma penal y la expectativa inscrita en ella y en contraparte, la sanción penal, cumple la función de estabilizar la vigencia de la norma. El delito que constituye una comunicación que niega la vigencia de la norma, y la expresión simbólica y comunicativa que el infractor se distancia de la orientación comportamental esperada, encuentra como respuesta una estabilización contrafactual en la sanción penal, pues esta, niega dicha comunicación negatoria de la vigencia de la norma y confirma que la expectativa social institucionalizada sigue siendo válida, se estabiliza así la norma y por tanto la constitución y la identidad social (Jakobs 2002; 1997).

Esta visión paradigmática del derecho penal rompe también con las concepciones tradicionales en materia de culpabilidad. Acompañando esta premisa, el autor ha de sentar las bases también de su teoría de la imputación objetiva. Si el delito y la pena son comunicaciones dentro de un entramado sistémico funcional, y no se trata de un suceso “naturalístico” entre personas, entonces ello implica que el rol de la “persona” en derecho penal también debe ser objeto de normativización. Es así como Jakobs concibe en una etapa inicial de su teoría, al ser humano como persona, cuyo rol es asignado normativamente en un ámbito de responsabilidad y dicho rol condiciona un margen de actuación en la vida en sociedad, dicho margen se limita a no lesionar la vigencia de la norma y ser fiel al ordenamiento jurídico (Jakobs 2002, 26). Esta formulación será objeto de un refinamiento dogmático.

El concepto de acción, por ejemplo, también es objeto de normativización. Jakobs (1976, 111) concibe la acción como “causación individualmente evitable, esto es, dolosa o individualmente imprudente, de determinadas consecuencias; son individualmente evitables aquellas causaciones que no se producirían si concurriese una motivación dominante dirigida a evitar las consecuencias”; ello implica que el dolo y la imprudencia individual no deben ser tratados como fenómenos psíquicos, sino como indicadores objetivos de la falta de motivación del sujeto en la norma. Este último indicio ha sido útil en la estructuración de las teorías funcionalistas de la responsabilidad penal de personas jurídicas (Gómez-Jara Diez 2005, 248-296).

De manera resumida, la teoría de la imputación objetiva en este sistema teórico consistiría en la constatación de la competencia por la infracción de la norma. La ausencia de fidelidad a la norma en la ejecución de la conducta, la cual es determinable a partir de una serie de criterios de imputación objetiva, tales como la superación del riesgo permitido, principio de confianza, actuar a riesgo propio o competencia de la víctima y prohibición de regreso. A estos últimos datos, es pertinente mencionar los desarrollos más contemporáneos que incluyen la noción funcionalista de los “medios de comunicación simbólicamente generalizados” para describir a la pena.

Las aplicaciones prácticas en materia de responsabilidad penal de personas jurídicas de la teoría funcionalista han permitido la construcción de las llamadas teorías de la autorres-

ponsabilidad penal, en contraste con las teorías de la responsabilidad vicarial – o *par ricochet*-. Las primeras admiten una responsabilidad penal directa de la empresa por efecto de un defecto de organización (Bacigalupo 2013, 88) o por cultura empresarial, que permite determinar su culpabilidad, véase por ejemplo (Gómez-Jara Diez 2005, 75). Estas teorías encuentran aplicación mixta en diferentes ordenamientos jurídicos pues “el injusto empresarial estaría vinculado con una configuración defectuosa, inexistente o inadecuada, mientras que la culpabilidad empresarial estaría vinculada a una determinada cultura corporativa, de no cumplimiento con o de infidelidad al Derecho” (Del Rosal 2016), mientras que las segundas, parten de una analogía de la responsabilidad penal de personas naturales trasladando en una ficción, la responsabilidad de los dirigentes de las personas jurídicas a la ficción de la persona jurídica.

La determinación pasa necesariamente a través de la persona física para recaer finalmente sobre la persona moral. Si la doctrina funcionalista ha sido fructífera en materia de responsabilidad penal, tanto de personas jurídicas, como de personas naturales, el panorama no es el mismo cuando se trata de responsabilidad administrativa – aquella que resulta en la aplicación de una sanción administrativa-.

Influenciado en parte por la doctrina alemana sobre el derecho de policía y el derecho administrativo penal, Jakobs (1997, 62) concibe el derecho administrativo sancionador como un derecho que permite “co-definir” la identidad de una sociedad. A partir de esta interpretación sería correcto afirmar que el derecho administrativo sancionador también concurre en la estabilización de expectativas a través de la sanción administrativa, sin embargo, para el autor, pareciera que las expectativas protegidas en este dominio de “normas auxiliares” no parecieran prestarse al “mantenimiento de la configuración social y estatal” ni que constituyeran per se “expectativas normativas esenciales” (Jakobs 1997, 45).

Por el contrario, estas expectativas conciernen someramente peligros abstractos u objetivos inherentes a la administración, pues

la reacción tal como se despliega a consecuencia de la infracción de una norma central debe ceder ante la reacción que no esté cargada con *odium* (también) para contribuir a solucionar la criminalidad central. Junto a la posibilidad de esta distinción de Derecho material está la de una solución procesal simplificada (Jakobs 1997, 62).

Este *odium* no puede sino traducirse en el *dolor penal* (Gómez-Jara Diez 2008), concepto que el mismo Jakobs integra en su teoría de significado de la pena (Jakobs 2004 26) y que se relaciona inherentemente con la carga expresiva comunicativa negativa de la pena porque

la comunicación de la validez de la norma a través de la pena necesita una «salvaguardia cognitiva de la validez de la norma». De manera similar, Duff ha sugerido que la comunicación de la censura debe ir seguida de una «comunicación intencional» con el infractor, quien asume una carga sobre sí mismo, mediante la cual él puede hacer explícito que entiende el mensaje comunicativo, como un procedimiento de mediación entre la víctima y el infractor (Gunther 2021).

## Metodología

El razonamiento metodológico para fundamentar una distinción funcional de la represión administrativa y la represión penal es rehabilitar una teoría funcionalista de la primera en el marco de la teoría de los sistemas sociales. Ciertos autores, que conciben las sanciones administrativas como “herramientas de regulación del sistema social” (Aracena Salgado 2017) como “instrumento que persigue la consecución de políticas y programas normativos” (Montero Cartes 2021) o “medidas preventivas instrumentales no retributivas” (Feijoo Sánchez 2007) van en esta línea, lo que nos deja pensar en la posibilidad de un planteamiento jurídico tendiente a la distinción funcionalista de estas con las sanciones penales, la completa descripción de este planteamiento se realizara en el correspondiente apartado.

Las aplicaciones prácticas en materia de responsabilidad administrativa de personas jurídicas de este enfoque permitirán dotar de coherencia jurídica la sanción administrativa, como instrumento más idóneo frente a la delincuencia empresarial en los sectores regulados, pues este permite una cierta flexibilidad en materia de tipificación de peligros abstractos, estadísticos y presuntos (Silva Sánchez 2001, 126), así como a nivel de la noción de culpabilidad en la que conceptos como debida diligencia y capacidad preventiva se imponen sobre conceptos sustanciales como dolo y culpa. Es importante admitir que la complementación entre sanción administrativa y penal es también positiva en la medida en que tenderá a fortalecer los objetivos en materia de disuasión.

Hechas estas precisiones metodológicas, es posible concentrarnos sobre los dos enfoques a estudiar sobre la relación entre la represión penal y administrativa. El primero versa sobre el enfoque doctrinal más aceptado que acude a la sustancialidad, el finalismo y el formalismo para descubrir la posibilidad o no de una distinción de estas dos materias; y el segundo, consistirá en un enfoque funcionalista de la mano de los elementos metodológicos y teóricos ya mencionados.

## Resultados y discusión

### *El enfoque tradicional de la relación entre represión penal y represión administrativa*

El enfoque tradicional con el cual se aborda la relación entre derecho penal y sanción administrativa en la cuasi totalidad de regímenes represivos consiste ya sea en adoptar un criterio cualitativo como los materiales o finalistas o un criterio cuantitativo, tal como la gravedad de ambas sanciones. Desde ambas perspectivas, las teorías pueden ser consideradas dualistas, es decir, que aceptan una diferencia entre sanción penal y administrativa, o monistas, las cuales defienden una unidad sustantiva del ius puniendi. Ninguno de estos enfoques ha gozado de una aceptación unánime (Cordero Quinzacara 2012).

Abordando una teoría dualista sustantiva nos encontramos en una de las primeras etapas de esta espinosa relación teórica que surge en el marco de la teoría sustancialista propuesta por James Goldschmidt (1903), a quien debemos la sistematización de una teoría de “derecho penal administrativo”. Esta se basa en una distinción material entre el objeto de protección del derecho penal y el derecho penal administrativo. En efecto, mientras que el primero le corresponde proteger preceptos que contengan una expresión de juicio o de valoración, o lo que correspondía en aquella época y ahora, la protección de bienes jurídicos; el segundo, carece de este sentido valorativo o ético.

Los preceptos administrativos parecieran ser para este autor, expectativas circunscritas a los objetivos materiales de la administración, tales como el interés general o el bien público, así la transgresión de una norma administrativa “se diferencian de las normas del derecho penal (...) porque su transgresión no es, en todo caso individual, una lesión de un deber ético jurídico, sino una pura desobediencia a ordenes administrativas legalmente sancionadas” (Goldschmidt 1903, 302-304). Esta primera teoría sustancialista implica que el derecho penal está destinado a proteger “esferas humanas de voluntad” y el derecho penal administrativo “la promoción del bien público y estatal” (Cordero Quinzacara 2012, 4). Esta teoría será el fundamento teórico de otros autores alemanes, que relativamente se inscriben en un continuismo de distinción material entre estos dos ordenamientos tales como Erik Wolf y Eberhard Schmidt.

En cuanto a teorías monistas, podemos identificar la teoría formalista de Adolf Merkl (2004), según la cual, es un intento superfluo la intención de plantear una distinción sustantiva entre ambas formas represivas. Desde un punto de vista histórico, nunca se ha establecido una sustantividad de la infracción que permita fijar las fronteras con absoluta precisión entre infracción penal y administrativa, muy por el contrario, el carácter de una infracción es el resultado concreto de una decisión de orden legislativo, por lo tanto de una calificación formal por parte del legislador, lo que da cuenta de una libertad de configuración legislativa amplia en materia de infracciones, es penal o administrativo lo que el legislador ha decidido en ese sentido (Merkl 2004, 347-348). La tesis de la identidad sustancial de ambos derechos represivos será seguida por numerosos autores en diferentes ordenamientos jurídicos (Mattes 1982). Esto dio lugar también a las teorías de término medio o mixtas tales como la idea de que

la sanción administrativa y la penal comparten el mismo contenido de injusto (injusto personal). Por lo tanto, desde este punto de vista, entre ellas no existe una diferencia cualitativa. Únicamente, existe una diferencia cuantitativa, que deriva de que lo injusto es una magnitud graduable (Mayo Calderón 2021).

Otros autores, como Suay Rincón (1986, 204-208) y Gómez Tomillo (2003 29-41), resumen las teorías esbozadas a lo largo del desarrollo doctrinal de la diferenciación cualitativa y de identidad cualitativa del derecho penal y derecho administrativo sancionador. Por una parte, las teorías de la distinción cualitativa, que son minoritarias, siguiendo los fundamentos de la doctrina alemana, ponen el énfasis sobre conceptos presentes normalmente en el

marco de la ciencia administrativa, tales como la “realización del interés público” o “autotutela administrativa” para fundar un objeto diferenciador tanto a nivel de la configuración de la infracción administrativa como en el sentido o función de la sanción administrativa. En contraste, las teorías de la identidad cualitativa, la teoría más aceptada actualmente, propugna que derecho penal y derecho administrativo sancionador confluyen en un origen material único e indivisible que se cristaliza en el *ius puniendi*.

Acá surge la imposibilidad de plantear distinciones entre estas dos materias, limitadamente, la distinción será formal, en el sentido en que el legislador tiene potestad plena de calificación de una infracción u orgánica, cuando la naturaleza de una infracción y su consecuente sanción sean el resultado de un procedimiento en el seno de una autoridad administrativa o una autoridad penal. Ello conlleva a su vez, a la asimilación del régimen procedimental y sustantivo de ambas sanciones y particularmente a la atenuación, o inclusive la pérdida, de una coherencia y articulación entre ambas formas represivas, situación que es aprovechada por los sujetos destinatarios en materia empresarial, en efecto, los actores empresariales se benefician de esta inestabilidad jurídica.

La infracción de iniciado o *insider trading* en materia de derecho bursátil nos ilustra sobre las consecuencias perjudiciales de un enfoque sustancial de la represión que impide el ejercicio paralelo o simultáneo de la acción pública penal y la acción administrativa. Ambas infracciones suelen tener comúnmente un tratamiento tanto penal como administrativo en la mayor parte de ordenamientos jurídicos.

En lo que concierne al delito e infracción de *insider trading*, véase por ejemplo el caso de Colombia, país en el cual la Superintendencia Financiera, un órgano administrativo de regulación, tiene la potestad de sancionar administrativamente todo comportamiento que implique incumplir las normas sobre información privilegiada, o utilizar o divulgar indebidamente información sujeta a reserva en virtud del literal 5, artículo 50 de la Ley 964 de 2005. A su vez, este comportamiento es objeto de sanción penal en virtud del artículo 258 del Código Penal que prevé el delito de utilización indebida de información privilegiada, cuya investigación corresponde a la Fiscalía General de la Nación y su juzgamiento a la autoridad penal competente.

Un sistema similar existe en Francia, el cual en virtud del artículo L621-15 del Código Monetario y Financiero, la Comisión de Sanciones de la Autoridad de Mercados Financieros -Autorité des Marchés Financiers- puede sancionar la infracción administrativa de *insider trading* y a su vez el artículo L. 465-1 del Código Monetario y Financiero prevé el delito de uso indebido de información privilegiada (*delit d’initié*, cuya traducción en español corresponde al delito de iniciado o de uso indebido de información privilegiada), cuya investigación corresponde al Parquet Financier y el juzgamiento al Tribunal Judicial de París. Este sistema que se transpone en la mayor parte de sistemas jurídicos continentales se ve amenazado por la concepción unitaria de la represión administrativa y penal.

El marco jurídico europeo, concerniente al delito de iniciado y la infracción administrativa de uso indebido de información privilegiada o *insider trading*, ilustra en todos los aspectos

las dificultades de una concepción sustantiva y material idéntica entre ambas formas de represión. En efecto, a título de ejemplo, todavía en el marco europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o TEDH, a través de diferentes decisiones tales como la sentencia *Sergey Zolotukhin c. Rusia*, de 10 de febrero de 2009, n° 14939/03 y más concretamente la sentencia de 4 de marzo de 2014, *Grande Stevens y otros c. Italia* han hecho aplicación del artículo 4 del Protocolo Adicional No 7 de la Convención Europea de Derechos Humanos o CEDH que contempla la regla de *non bis in idem* a la concurrencia de procedimientos penales y administrativos sobre hechos idénticos. En efecto, a interpretación del TEDH, las sanciones administrativas pecuniarias pronunciadas en el marco de una política de regulación administrativa tienen carácter penal, dada su calificación jurídica en el Derecho nacional, su naturaleza y su gravedad, en consecuencia, al formar parte de la noción autónoma de “materia penal”, su acumulación con sanciones materialmente penales violaría el principio de *non bis in idem*.

En Francia, el Consejo Constitucional ha tomado nota de esta jurisprudencia europea, y para reconfortar estas exigencias comunitarias, declaró inconstitucional la acumulación de sanciones en materia bursátil, a través de dos decisiones del 18 marzo de 2015 n° 2014-453/454 QPC y n° 2015-462 QPC. El sistema permitía la doble inculpación y sanción de los abusos de mercado, entre ellos el *insider trading*. Sin embargo, la particularidad es que esta instancia nacional ha declarado dicha inconstitucionalidad sobre la base del principio de necesidad de penas consagrado en el artículo 8 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo alcance, si bien no imposibilita la acumulación de sanciones administrativas y penales, el Consejo concluye que esta acumulación si viola el principio cuando la tipificación legal de las infracciones penales y administrativas es idéntica. Cuando la finalidad perseguida es la misma en ambas formas represivas, que las sanciones pronunciadas en cada sede sean de idéntica naturaleza y finalmente que las sanciones sean pronunciadas por autoridades pertenecientes a la misma jurisdicción. En el caso de la legislación de los abusos de mercado, la conclusión fue que estos cuatro criterios se cumplían, este es un claro ejemplo de la lectura sustancial de las sanciones penales y administrativas.

Como resultado de este problema de constitucionalidad, una Ley N° 2016-819, del 21 de junio de 2016, estableció un sistema de coordinación entre el Parquet Financier (la autoridad penal) y la Autoridad de Mercados Financieros (la autoridad administrativa) con el fin de asignar cada caso a cada orden represivo en función de criterios de gravedad o de intencionalidad. Sin que esto solucione de fondo el problema subyacente de la distinción entre las dos sanciones, solo se desplaza en sede de investigación sobre la base de un criterio de oportunidad la alternativa de juzgar administrativa o penalmente una infracción. En resumen, es la rehabilitación del criterio formalista.

Este razonamiento ha venido expandiéndose a otras situaciones de delincuencia empresarial tales como las sanciones impuestas en materia de prácticas comerciales desleales que son calificadas de sanciones administrativas de carácter penal a través de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *C-27/22*. Es posible que este razonamiento se transponga lentamente

a otros dominios más allá del derecho de la regulación jurídica en los que la empresa es susceptible de cometer crímenes tales como el medio ambiente, el lavado de activos o la financiación del terrorismo, en los cuales también existe una dualidad de represión administrativa y penal, dicha circunstancia paralizaría y volvería inocuo todo sistema represivo pues es bien sabido que cada orden represivo tiene sus ventajas y desventajas y que esto se compensa a través de una aplicación paralela.

### *El enfoque funcionalista de la relación entre represión penal y represión administrativa*

Las consideraciones anteriores demuestran en cierta medida, los infructuosos resultados de una distinción de orden sustantivo o formalista, no solo en materia bursátil, sino en todas aquellas situaciones en las que una persona jurídica o natural se confronte a una duplicidad de sanciones. El enfoque funcionalista nos exhorta a reformular los fundamentos ontológicos del derecho represivo contemporáneo con el fin de teorizar una especificidad funcional que permita comprender la necesidad de dicha duplicidad represiva frente a ciertas restricciones. La concepción funcionalista parte de las bases sentadas, sin embargo, en este estudio nos proponemos adaptar dichas premisas teóricas para fundamentar la diferencia funcional entre derecho penal y derecho administrativo.

Es necesario en este estadio, formular dicha distinción respondiendo a las siguientes interrogaciones: 1. ¿cumplen la misma función cada subsistema?; 2. ¿pueden identificarse diferencias entre las expectativas institucionalizadas a través de la estructura típica de cada tipo de infracción?; y, por último, 3. ¿las sanciones de cada subsistema en tanto que medios de comunicación simbólicamente generalizados contienen el mismo sentido comunicativo funcional? ¿sanción penal y la sanción administrativa comunican algo diferente?

Sobre el primer punto, debemos esbozar que, en el marco de la teoría de sistemas sociales, el derecho como sistema social dentro de la sociedad cumple con una sola función y es la de institucionalizar y estabilizar las expectativas normativas. En consecuencia, la misma diferenciación funcional que permite la existencia de subsistemas jurídicos, solo a título de ejemplo, el derecho administrativo, el derecho penal, el derecho civil o el derecho ambiental, con los cuales el sistema jurídico en general puede seguir su proceso de autopoiesis de manera autorreferencial no implica en ningún sentido la asignación de una función especial a cada subsistema. La distinción entonces de cada rama del derecho no se deriva a nivel de la función general pues todas confluyen a una única función, y es la de institucionalizar y estabilizar las expectativas normativas de cada subsistema. Si planteamos que

el Derecho penal no es más que una rama del Derecho, en cuanto subsistema formado por la propia sociedad por medio de la diferenciación sistémica para afrontar un sector de la complejidad propia del entorno, agrupado por la función que debe cumplir (Gandara Vallejo 1997, 372).

Así lo es también el derecho administrativo sancionador, cuyas expectativas conciernen a los sectores administrativos relacionados al interés público que encabeza la administración o el derecho civil cuyas expectativas conciernen las relaciones intersubjetivas de orden privado entre ciudadanos. En efecto, la distinción se localizaría a nivel de sus elementos operativos, en sus códigos y sobre todo a través de sus medios simbólicamente generalizados.

La particularidad es que las expectativas asignadas al derecho penal corresponden a la vasta identidad social, mientras que las expectativas asignadas al derecho administrativo sancionador están fuertemente sectorizadas por los intereses particulares de la administración.

Esta posición nos lleva a la respuesta de la segunda pregunta: las expectativas institucionalizadas y a estabilizar no son las mismas.

Hemos hecho mención de posiciones doctrinales que conciben la sanción administrativa como herramienta o instrumento de regulación responsiva, es evidente que la regulación como concepto en últimos años ha resultado ser paradigmático, práctico y multidisciplinar, recientemente, como sucede en la doctrina francesa, la administración se ha visto como titular de una misión complementaria a sus misiones tradicionales como la reglamentación, la policía administrativa y el servicio público, esta misión correspondería a la regulación (Auby 2004). También en Latinoamérica toma fuerza este movimiento y para algunos autores

i) la potestad sancionadora es un instrumento superdotado que posee exclusivamente la Administración del Estado para mantener los fines del sistema regulado, así como las políticas públicas pertinentes; ii) esta comprensión parece ofrecer un panorama prometedor con respecto a las garantías sustantivas o procedimentales para los regulados, debido a que solo frente al incumplimiento de lo solicitado por el regulador entra en juego la sanción como «castigo» para el administrado. Por ello, si se comprende a la potestad administrativa sancionatoria como una herramienta que tiene el Estado para regular un sistema, posible es sostener principios, reglas y garantías que difieren de las que pertenecen al derecho penal (Aracena Salgado 2017, 113).

Una visión similar en materia de sanciones administrativas ambientales es expuesta por Soto (2016), para quien estas constituyen medidas de cumplimiento del Derecho bajo un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. En este nuevo enfoque funcional, la sanción administrativa es concebida en términos regulativos de incitación y en términos eficientistas, se busca con ella que

se realicen aquellos objetivos cuya ejecución el legislador descargó, en su caso, en la Administración (y que, en definitiva, se reconducen a la satisfacción del interés general) en los sectores que han sido administrativizados. En tales condiciones, la potestad sancionadora se erige como un instrumento que, con el objeto de obtener la eficacia de las actuaciones sustantivas de la Administración, se inserta en el marco de una determinada estructura regulatoria (normas, estándares, procedimientos, etc.), cuya articulación se realiza en función de la finalidad antes aludida (la ejecución —*enforcement*— de los deberes jurídicos fijados al efecto) (Montero Cartes 2021, 146).

Las expectativas normativas son diferentes en tanto el contenido funcional de cada subsistema sea específico y propio, en el caso del derecho administrativo sancionador y el derecho penal

lo es. Los fines del derecho administrativo son estrictamente preventivo-instrumentales desde una perspectiva social o global sin necesidad de justificar individualmente la lesividad social de la conducta (el injusto material). Por ello, las infracciones de peligro abstracto son perfectamente compatibles con los fines de esta rama del derecho sancionador. En cambio, la pena solo puede cumplir los fines preventivos a través de la retribución de un hecho concreto que consiste en una conducta que por sí misma encierra una lesividad potencial. El derecho penal solo puede prevenir riesgos futuros sobre la base de retribución de efectivos riesgos pasados de los que la sociedad tiene que aprender, mientras que el derecho administrativo es el encargado de la prevención de situaciones de riesgo o de inseguridad. “Si quiere ser legítima, la pena estatal tiene vetada la posibilidad de punir un hecho que individualmente considerado carezca de lesividad o de peligrosidad para otros ámbitos de organización, es decir, no sea una organización defectuosa que pueda afectar por sí misma a otros ámbitos de organización” (Feijoo Sánchez 2007, 206).

Recientemente, se ha presentado la posibilidad de una distinción entre sanción administrativa y sanción penal fundándose en la clásica distinción entre expectativas cognitivas, aquellas que pueden modificarse si hay una defraudación y las expectativas normativas, las cuales no admiten modificación alguna y por el contrario son estabilizadas frente a defraudaciones. Así la autora indica que la diferencia cualitativa entre la infracción administrativa y el delito reposa en entender que

mientras la primera se determina en un plano cognitivo, al tratar al administrado como un ser sensible que debe ser conminado a actuar correctamente en el sector administrativamente regulado, el segundo parte de un ciudadano entendido como un ser inteligible, cuyo comportamiento debe ser merecedor de una pretensión de validez (García 2016, 28).

Esta distinción que presenta la autora, y que diferencia entre expectativas normativas protegidas por el derecho penal y expectativas cognitivas protegidas por el derecho administrativo sancionador, resulta incoherente, tal como lo plantea Luhmann (2005, 97), pues su concepto funcional de derecho tiene implicaciones sobre la norma por lo que

de modo distinto a como se define en la literatura teórica del derecho ampliamente difundida, el concepto de norma no se define echando mano de características esenciales de la norma, sino mediante una distinción, la distinción: posibilidades de comportamiento en caso de que la expectativa se frustre; o se renuncia a la expectativa a causa de la decepción, o se mantiene la expectativa, a pesar de la decepción. Si alguien anticipa esta bifurcación y se compromete de antemano con una de esas posibilidades, las expectativas se determinan, en el primer caso, como cognitivas; en el segundo, como normativas.

Si se admitiera este razonamiento resultaría que las normas que rigen el derecho administrativo sancionatorio no constituyen normas en sentido estricto, cuando esto no es realidad. Sería necesario realizar una diferenciación de orden interno dentro de la misma categoría de expectativas normativas, no en sentido ontológico sino en sentido funcional.

Las expectativas normativas del derecho penal son aquellas que se mantienen en pro de la constitución e identidad dada en una sociedad. En otras palabras, el mantenimiento del sistema social general, mientras que las expectativas normativas del derecho administrativo sancionatorio y sobre todo en el marco de la regulación, son aquellas que se mantienen en pro de sistemas sociales particulares tales como la economía, el medio ambiente o la comunicación audiovisual y en todas aquellas de la acción administrativa este dotada de una capacidad sancionatoria.

En resumen, son expectativas normativas de alcance limitado en cuanto su campo y en cuanto los sujetos a los que se dirige, le concierne al derecho administrativo sancionador institucionalizar a través de expectativas normativas los aspectos técnicos e instrumentales del funcionamiento y la estabilidad de un subsistema social dado, mientras que el derecho penal, la expectativa, aun sectorizada debe correlacionarse a aspectos esenciales de la identidad normativa de la sociedad, en derecho de la regulación económica, por ejemplo, a la identidad constitucional económica instaurada. Esto se explica consecuentemente con el hecho de que sanción administrativa y pena tienen contenidos comunicativos diferentes.

Dicho lo anterior, es necesario determinar el sentido comunicativo que cada sanción emana frente a su pronunciamiento. Es válido afirmar que considerando este contenido simbólicamente asignado a la sanción penal que se traduce en el mantenimiento de la sociedad a través de la protección de la vigencia de la norma, se puede deducir que la amplitud simbólica general del derecho, es decir la prerrogativa de protección general de la sociedad, la norma penal no es un imperativo dirigido a la voluntad, sino una reacción simbólica a una expresión simbólica (Lesch 1999). Es una especificidad funcional que la distingue de la sanción administrativa, en cuanto esta última, tiene una amplitud simbólica particular, aun siguiendo el esquema de protección de la vigencia de una norma, estas normas del ámbito administrativo conciernen un ámbito sectorial administrativizado, especialmente, en los sectores de regulación, el mantenimiento de la vigencia de la norma en estos ámbitos no persigue directamente ni contiene un mensaje comunicativo de “dolor penal” ni el mantenimiento de la sociedad en general, sino de los subsistemas en los que se despliega. Planteada esta distinción funcional, que pudiese transar el histórico desacuerdo entre administrativistas y penales sobre la materia, es plausible evaluar la aplicación práctica de una concepción funcionalista en materia de delincuencia empresarial tomando como ejemplo, la infracción de *insider trading*.

### *La concepción funcionalista de la represión en el marco de la delincuencia empresarial*

Si bien nuestro estudio se circunscribe a las sanciones impuestas en materia delito o infracción administrativa de *insider trading* en materia de derecho bursátil, este análisis podría ser extensible a priori en todos aquellos sectores en los cuales confluyan de manera simultánea la represión penal y la represión administrativa. Hemos desarrollado un marco conceptual que nos presenta la especificidad funcional de cada subsistema jurídico. La aplicación de este

modelo permitiría, desde nuestra visión, hacer más inteligibles los mecanismos represivos en el sector empresarial, permitiría una aplicación coherente, uniforme y colaborativa de cada subsistema represivo maximizando la capacidad disuasiva del Estado en esta materia.

La singularización funcional de cada orden represivo tendría la virtud de atenuar los correspondientes fenómenos de penalización y administrativización que no son más que el desbordamiento de las fronteras funcionales de cada subsistema: la primera como “la utilización de la pena al servicio de la efectividad de normas de comportamiento con sede en el Derecho administrativo (Parejo 2009, 278); y la segunda, como utilización de la sanción administrativa al servicio de la retribución funcional de las violaciones de las expectativas normativas. Estos fenómenos que participan en la confusión de estas dos categorías jurídicas junto con la lectura sustancial son las responsables que al menos en materia de delincuencia empresarial, el dispositivo represivo se halle repleto de incoherencias, de un carácter redundante y su carácter disuasor fragilizado.

La distinción funcional es el punto de partida para una ponderación de las posibilidades de reacción represiva frente a las defraudaciones de expectativas teniendo en cuenta las implicaciones que tendría ya sea sobre el sistema social general, ya sea sobre los subsistemas regulados administrativamente. La infracción de *insider trading* permite ilustrar claramente la justificación por la cual la doble inculpación y la concurrencia de sanciones es justificable en la mayoría de los casos. En efecto, este comportamiento es objeto de un tratamiento tanto administrativo, en el marco de la regulación sectorial, como penal, en el marco del derecho penal económico y de la empresa. Muy alejado del análisis sustancial que la mayoría de la doctrina y algunos jueces comunitarios y constitucionales, el análisis funcionalista deja de manifiesto que la represión administrativa tiene un objeto y una finalidad específica inscrita en el marco de la regulación de los mercados financieros, de la cual dos finalidades específicas confluyen, la de reducir el riesgo sistémico de estos comportamientos en el mercado bursátil, así como garantizar la efectividad y el mantenimiento de dicho subsistema financiero.

Las sanciones administrativas deberían estar siempre ordenadas a la prevención de riesgos futuros. No se trata de un asunto de magnitud o afflictividad del castigo: las sanciones pueden muy ser relevantes y costosas para el sancionado, pero siempre han de ser tales que importen un mejoramiento efectivo del estándar defectuoso que dio lugar a su imposición (Van Weezel 2017, 1033).

La sanción administrativa se presenta como una sanción regulatoria llamada a restablecer el equilibrio y el correcto funcionamiento del mercado bursátil e incita a una orientación normativa apropiada a este sector regulado administrativamente. Los efectos negativos patrimoniales sobre los sujetos objeto de regulación no revisten un carácter afflictivo, retributivo o de reproche ético-social porque la comunicación de la sanción no desborda el marco regulativo-administrativo.

En contraste, la represión penal de este comportamiento tiene que ver con el restablecimiento de las expectativas normativas que Jakobs denomina “esenciales” y se relaciona

en consecuencia con un núcleo central de expectativas, en este caso que se desprenden de la identidad social y la constitución económica propia de las sociedades de libre mercado. La sanción penal de un comportamiento de uso indebido de información privilegiada lleva inscrita un reproche o un “dolor penal” categórico como resultado de la negación contrafactual, la sanción penal indica al delincuente que su orientación normativa social -en términos generales- es la incorrecta y procede a restablecer la vigencia de la norma que consagra la expectativa normativa. Así también, se mantiene el sistema social -sociedad- indemne. Es evidente, que el contenido funcional de cada orden represiva no puede ser objeto de la reducción sustancial a una identidad, que si bien podría ser válida en términos materiales, no puede ser el obstáculo a través del principio de *non bis in idem* o de necesidad de penas para la neutralización, ya sea de la operatividad del derecho penal o del derecho administrativo, sobre todo en materia de delincuencia empresarial, que necesita de todos los dispositivos de represión estatal a su alcance ya sea para reducir el riesgo sistémico o ya sea para confirmar la identidad social frente a comportamientos delictivos.

## Conclusiones

Al término de este estudio, es posible cristalizar ciertas conclusiones sobre los objetivos que nos planteamos al inicio sobre una concepción funcionalista de la represión penal y administrativa, circunscrita al ámbito de la delincuencia empresarial y específicamente sobre los delitos bursátiles. Si bien, este no ha sido el espacio para disertar sobre aspectos profundamente técnicos de una teoría funcionalista de derecho penal y una teoría funcionalista de derecho administrativo, si se ha podido reflexionar sobre las bases de una distinción funcional con fundamento en una teoría funcionalista.

Se pudo establecer que la relación entre sanción penal y sanción administrativa ha sido objeto de un extenso estudio doctrinal, a partir de teorías sustancialistas, formalistas y orgánicas, que han dado como resultado posiciones diversas entre las que destacan las teorías monistas de identidad cualitativa, las teorías dualistas de identidad cualitativa y de diferencia cuantitativa, teorías eclécticas de medio termino así como teorías que niegan cualquier simetría cualitativa o cuantitativa entre las dos. Ninguna teoría parece gozar de unanimidad absoluta, aunque un acuerdo mayoritario parece inclinar la balanza sobre la identidad cualitativa bajo el manto de la teoría del *ius puniendi*.

Hemos propuesto un enfoque metodológico y teórico basado en el funcionalismo sistémico, con el fin de identificar si una distinción funcionalista es operativa a través de las premisas dadas por esta corriente doctrinal que tras una adaptación de sus conceptos matrices permite de manera constructivista, el planteamiento de diferencias funcionalistas suficientes para permitir afirmar una autonomía y una especificidad funcional de cada orden represivo. La caracterización de esta especificidad se funda en que las expectativas normativas protegidas por cada uno de los subsistemas represivos corresponden a dos dimensiones diferentes,

mientras que el derecho administrativo sancionador protege expectativas inscritas en la acción administrativa y regulatoria de la administración, el derecho penal protege expectativas inscritas en la identidad del sistema social en general. Como consecuencia extensible, las dos sanciones no comunican los mismos sentidos, hemos definido que la sanción administrativa comunica el restablecimiento de la estabilidad sistémica frente al riesgo sistémico de un comportamiento ilegal, mientras que la sanción penal comunica un reproche o una aflicción simbólica y expresiva propia de un subsistema relacionado directamente con la identidad y la constitución social.

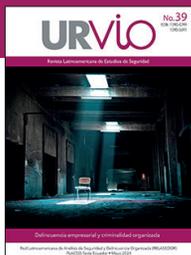
Una concepción funcionalista tiene la ventaja de superar en principio, el gran problema derivado del principio *non bis in idem* que suele acoplarse a una lectura sustancial de ambas formas represivas. Ello ha resultado, por ejemplo, en la imposibilidad de la acumulación de sanciones en materia bursátil, al menos en Europa, inmovilizando de esta forma la capacidad punitiva y disuasiva del Estado que encuentra su mayor expresión en la aplicación simultánea de ambas represiones en dos sentidos funcionales bien distintos.

## Bibliografía

- Alarcón Sotomayor, Lucía. 2014. “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública* 195: 135-167.
- Aracena Salgado, Pedro. 2017. “Una interpretación alternativa a la justificación de garantías penales en el derecho administrativo sancionador para Chile”. *Revista de estudios de la justicia* 26: 96-144. doi.org/10.5354/rej.v0i26.46482
- Auby, Jean-Bernard 2004. “Régulations et droit administratif”. En *Études en l'honneur de Gerard Timsit*, editado por Gérard Timsit, 209-234. París: Bruylant.
- Bacigalupo, Silvina. 2013. “El modelo de imputación de la responsabilidad penal de los entes colectivos”. En *Aspectos prácticos de la responsabilidad criminal de las personas jurídicas*, coordinado por José Miguel Zugaldía Espinar y Elena Blanca Marín De Espinosa, 67-102. Navarra: Aranzadi/Thomson Reuters Aranzadi.
- Cerezo Mir, José. 1975. “Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 28(2): 159-175.
- Cordero Quinzacara, Eduardo. 2012. “Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”. *Revista de Derecho* 25 (2): 131-157. doi.org/10.4067/S0718-09502012000200006.
- Corsi, Giancarlo, y Elena Esposito. 1996. *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Lukann*. México: Universidad Iberoamericana. A.C.
- Del Rosal, Bernardo, 2016. “Sobre los elementos estructurales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: reflexiones sobre las SSTs 154/2016 y 221/2016 y sobre la Circular núm. 1/2016 de la fiscalía general del Estado”. *Diario La Ley* 8732: 1-15.

- Feijoo Sánchez, Bernardo. 2007. *Normativización del derecho penal y realidad social*. Colombia: Universidad Externado de Colombia
- De la Gándara Vallejo, Beatriz, 1997. “Algunas consideraciones acerca de los fundamentos teóricos del sistema de la teoría del delito de Jakobs”. *Anuario de Derecho Penal y ciencias penales* 50 (1): 363-386.
- García, Percy. 2016. “El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa”. *Polít. crim.* 11(21): 21-33.  
doi.org/10.4067/S0718-33992016000100002
- Goldschmidt, James. 1903. “El Derecho penal administrativo en relación con la moderna teoría del derecho y del estado”. En *Derecho, Derecho penal y proceso I Problemas fundamentales del Derecho*, traducido por Jacobo López Barja de Quiroja y León García Comendador Alonso, 297-318. Madrid: Marcial Pons.
- Gómez-Jara Diez, Carlos. 2005. *La culpabilidad penal de la empresa*. Madrid: Marcial Pons
- Gómez-Jara Diez, Carlos. 2008. “La retribución comunicativa como teoría constructivista de la pena: ¿El dolor penal como constructo comunicativo?”. *InDret* 2.
- Gómez Tomillo, Manuel. 2003. “Derecho administrativo sancionador y derecho penal análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad”. *Revista de Derecho* 4 (4): 29-60.
- Gunther, Klaus, 2021. “Ley penal, delito y pena como comunicación”. *Revista de estudios de la justicia* 34: 59-78.
- Izuzquiza, Ignacio. 1990. “Dossier Luhmann: Niklas Luhmann Ou La Société Sans Hommes”. *Cahiers Internationaux de Sociologie* 89: 377-387.
- Jakobs, Gunther. 1976. “Culpabilidad y Prevención”. En *Estudios de Derecho Penal*, editado por Enrique Peñaranda Ramos, Carlos J. Suárez González y Manuel Cancio Meliá, 72 y ss. España: Ediciones UAM.
- Jakobs, Gunther. 1997. *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*. Madrid: Ed. Marcial Pons.
- Jakobs, Gunther. 2004. *Staatliche Strafe: Bedeutung und Zweck*. Berlín: Buch.
- Lesch, Heiko Harmut. 1999. *Der Verbrechensbegriff. Grundlinien einer funktionalen Revision*. Berlín: Köln/Carl Heymanns.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Colombia: Anthropos Editorial Universidad Iberoamericana/CEJA/Pontificia Universidad Javeriana.
- Luhmann, Niklas. 2005. *El derecho de la sociedad*. México: Herder Editorial.
- Mattes, Heinz. 1982. *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten*. Berlín: Duncker and Humblot.
- Mayo Calderón, Belén. 2021. “Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho de policía. a la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 56: 185-253.
- Merkel, Adolf. 2004. *Teoría general del derecho administrativo*. Granada: Editorial Comares.

- Montero Cartes, Cristian Ismael. 2021. “Reflexiones en torno a la construcción de la noción de sanción jurídica: el indispensable recurso a la teoría general a objeto de distinguir la sanción administrativa de la pena judicial”. *Revista de derecho público: teoría y método* 4: 125-15 doi.org/10.37417/RPD/vol\_4\_2021\_642
- Nieto García, Alejandro. 2005. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Parejo Alfonso, Luciano. 2009. “La deriva de las relaciones entre los derechos administrativos y penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática”. *Revista de Documentación Administrativa* 284-285: 273-304.
- Silva Sánchez, Jesús. 2001. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas.
- Soto, Pablo. 2016. “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”. *Revista Ius et Praxis* 2: 189-226.
- Suay Rincón, José. 1986. “El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma”. *Revista de Administración Pública (RAP)* 109: 204-208.
- Urteaga, Eguzki. 2010. “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía* 15: 301-317.
- Van Weezel, Alex. 2017. “Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho”. *Polít. crim.* 12 (24): 997-1043.



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6148

# El uso de mujeres en delitos de la delincuencia económica

## The Use of Women in Economic Crime

Agustina O'Donnell<sup>1</sup>

Recibido: 16 de enero de 2024

Aceptado: 13 de marzo de 2024

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

El objetivo del trabajo es exhibir la tendencia en la utilización de mujeres en la comisión de delitos económicos, con particular referencia al delito de evasión fiscal en la República Argentina. Para ello, metodológicamente, se recurre a la doctrina que ha analizado el problema, que aún es escasa, y principalmente a la jurisprudencia reciente de los Tribunales de dicho país. En los últimos años, los tribunales especializados en materia tributaria, penal tributaria y contenciosa tributaria destacan uno de los patrones socioculturales más perniciosos que existe, el uso de mujeres para delictivos en sentencias que se proponen ver los hechos con perspectiva de género. En general, estas maniobras se cometen con mujeres vulnerables y de bajos recursos, aunque también se advierte en mujeres sin esa condición, familiares —madres, esposas e hijas— de los autores materiales de los diferentes delitos. A modo de conclusión, en el trabajo se destaca que el fenómeno conocido como *feminización de la pobreza* lleva a mujeres a ser parte de maniobras delictivas que otros cometen en las que son utilizadas como accionistas o como presidentas de empresas creadas al único efecto de delinquir.

**Palabras clave:** crimen; delincuencia; discriminación sexual; impuestos; mujer; pobreza

### Abstract

The objective of this paper is to show the trend in the use of women in the commission of economic crimes, with particular reference to tax evasion in Argentina. To this end, methodologically, we resort to the doctrine that has analysed the problem, which is still scarce, and mainly to the recent jurisprudence of the Courts of that country. In fact, in recent years, the courts specialized in tax matters, both tax criminal and tax litigation, in judgments that have proposed a vision of the facts with a gender perspective, especially highlight one of the most pernicious socio-cultural patterns that exists, which is the use of women for criminal purposes. Generally, it is carried out with vulnerable and low-income women, although it is also observed in women without this condition, generally relatives - mothers, wives and daughters - of the real perpetrators of the different crimes. By way of conclusion, the paper highlights that the phenomenon known as the *feminization of poverty* leads women to be part of criminal maneuvers that other actors commit in which they are used as shareholders or as presidents of companies created for the sole purpose of committing crimes typical of economic crime.

**Keywords:** Crime; delinquency; gender discrimination; social exclusion; taxation; women

<sup>1</sup> UBA, Argentina, agusodonnell@hotmail.com, orcid.org/0009-0006-6352-7506



## Introducción

Ser mujer en la mayoría de los países de América Latina, y por cierto en Argentina, es una categoría sospechosa desde la perspectiva de la igualdad como no sometimiento (Saba 2004).

En el trabajo se busca destacar la participación de mujeres, especialmente vulnerables, en delitos económicos, en particular en los de evasión fiscal. Para ello se recurre, principalmente, a la doctrina y al análisis de sentencias dictadas en los últimos años en los tribunales judiciales de Argentina. El fenómeno, que requiere un abordaje más profundo de estudio e interdisciplinario para comprender todas sus aristas, se vincula a otro que es el de la *feminización de la pobreza* que caracteriza la situación de las mujeres en la mayoría de los países de la región.

El análisis de los hechos, en cada uno de los casos tratados en la jurisprudencia bajo un criterio de perspectiva de género, no solamente fue necesario por involucrar mujeres sino también porque eran migrantes, madres, mujeres pobres, mujeres viejas, configurándose de ese modo las diferentes capas de interseccionalidad que en general las hace vulnerables a la discriminación y a la violencia y las exponen por sus necesidades al delito.

Los antecedentes relevados muestran que las mujeres participan cada vez más en delitos económicos como la evasión fiscal y otros delitos propios de la delincuencia económica que, en general, idean y cometen hombres o empresas dirigidas por hombres. Son ellos los que tradicionalmente asumen roles de decisión sobre la administración de los patrimonios, y quienes tienen mayores posibilidades de transgredir las normas y cometer este tipo de ilícitos. Cuando se trata de analizar las causas de la evasión fiscal, en uno de sus trabajos más recientes, Tulio Rosembuj (2022a, 124) destaca la complejidad de los sistemas fiscales.

La complejidad del fenómeno es aún mayor cuando al delito se suman otros factores, como la participación de mujeres como autoras que en realidad pueden ser víctimas que es lo que se pretende resaltar en este trabajo. Para el análisis del tema, en el trabajo se recurre a la doctrina que existe sobre el tema en Argentina y otros países como España y México. Se hace particular referencia a sentencias de tribunales de Argentina dictadas en los últimos años, a efectos de hacer una mejor aproximación a la hipótesis de investigación. Ello, a través de un diseño no experimental, básico y documental, utiliza la técnica cualitativa de observación indirecta mediante el análisis de documentos escritos, y partiendo de la hipótesis que afirma que las mujeres autoras de delitos pertenecientes a la categoría de la criminalidad económica son muchas veces también víctimas de dichos delitos.

## Antecedentes sobre criminalidad económica y género

Como se dijo, para el trabajo se tuvo en cuenta la doctrina que se ha ocupado de indagar en las causas de la delincuencia que tiene a la mujer como autora del delito, aunque debe

decirse que a la fecha es aún escasa. Esto obedece a la falta de datos sobre esta clase específica de delincuencia que es la delincuencia económica o que se relaciona con los denominados delitos económicos.

En la doctrina, Marina Basso y Juan A. Argibay Molina (2021, 2), ambos fiscales del Ministerio Público de Argentina, señalan en su trabajo *La perspectiva de género en la criminalidad económica. Breve guía práctica para agudizarla en este ámbito*, que,

en el ámbito de la criminalidad económica, es muy frecuente el uso de personas humanas interpuestas (vulgarmente conocidas como testaferros) para dificultar la acción de la justicia, ya sea haciendo que los activos no puedan hallarse o decomisarse por estar en manos de terceros. Para desempeñar esos roles, especialmente en operaciones de gran envergadura, suelen escogerse personas de suma confianza, que tengan algún vínculo estrecho con los delincuentes y que tengan relación asimétrica de poder, por la cual es improbable que estas los denuncien o defrauden.

Explican que, en virtud de las desigualdades estructurales en la región, la delincuencia económica tiene en general como protagonistas a los hombres, que son quienes detentan roles de poder y toma de decisiones de administración de patrimonios en empresas. Atribuyen a ello que en trabajos doctrinarios y en la jurisprudencia científica la participación de mujeres en delitos económicos no haya sido objeto de un estudio diferenciado (Basso y Argibay 2021).

A partir de su experiencia en la investigación en el Poder Judicial de causas vinculadas a la delincuencia económica, los autores destacan que hay dos tipos de casos que involucran a mujeres. En un primer grupo, las mujeres que son potenciales imputadas por su intervención como parte de actos jurídicos patrimoniales. En el segundo, en cambio, las mujeres son víctimas de maniobras delictivas.

Señalan que, en ambos casos, los hechos requieren analizarse con especial motivación relacionada con el género. Por su parte, Carolina Vanella, al comentar la sentencia dictada por el Tribunal Federal Oral N° 4 (2021) en la causa “Báez, Lázaro Antonio y otros s/ encubrimiento” en el que se analizó en particular la conducta de la hija del Sr. Báez que revistaba formalmente como directora de sociedades, enjuiciada junto con otras personas por la comisión del delito de lavado de dinero, destaca también la relevancia de adoptar la perspectiva de género en el análisis de los hechos criminales cuando intervienen mujeres como instrumento para detectar si en realidad fue utilizada para cometer el delito (Vanella 2021).

Destaca además la autora la escasez de datos sobre el papel de las mujeres en los delitos de criminalidad económica, al no haberse llevado a cabo investigaciones en las que se analice la composición de personas condenadas por esta clase de delitos en forma diferenciada. Es decir, según su género, lo que resalta, dificulta conocer los alcances y magnitud del problema, aspecto sobre el que se hace un comentario al final. Este trabajo, como ya se dijo antes, se propone analizar el tema a partir de la jurisprudencia emitida por los tribunales de Argentina en causas de evasión y de asociación ilícita fiscal, sin perjuicio de señalar que existen precedentes judiciales también que analizan la participación de mujeres en otros delitos como contrabando (“Gonzalez”) y lavado de activos (“Báez”).

## La jurisprudencia en Argentina sobre la participación de mujeres en los delitos económicos

A continuación, se comentan algunos precedentes recientes de tribunales del Poder Judicial de Argentina en los que a partir del análisis de los hechos desde una visión de género se tuvo en cuenta el rol de mujeres en la comisión de los delitos.

El Tribunal Oral Federal de Neuquén en sentencia dictada el 26.7.2021 en la causa “Giménez Ferrer, Maria Eugenia s/ evasión fiscal agravada”, analizó el pedido de suspensión del juicio a prueba en un proceso penal seguido contra una mujer que había sido condenada en las instancias anteriores como autora del delito de evasión fiscal agravada en el impuesto al valor agregado por el uso de comprobantes fiscales falsos o apócrifos tipificado en el art. 2º, inc. d) del régimen penal tributario.

Este delito tiene en la legislación penal tributaria argentina una pena de prisión de tres años y medio a nueve años. Surge de la sentencia que, la Sra. Giménez era madre de una niña de ocho años, migrante que trabajaba sin registración formal en una empresa de construcción seis horas al día por el cual percibía un monto de dinero magro. Vivía sola con su hija (hogar monomarental) en un barrio carenciado (una toma) y tenía, además, su madre a cargo que era quien cuidaba a su hija mientras ella se ausentaba para ir a trabajar.

Si bien, en dicho proceso, tanto el defensor oficial como el fiscal de la causa habían acordado de común acuerdo que la *mejor opción* para la Sra. Giménez era la ejecución condicional de la pena y que ella se hiciera cargo de la deuda fiscal y la pagara en 18 cuotas, el Tribunal Oral Federal de Neuquén se detuvo en el análisis de los hechos y sostuvo que,

el derecho penal tiene mucho que ver con la exclusión social y con la imposibilidad de ganarse el sustento de todos los días. Hay otros delitos, tales como la evasión tributaria, que en definitiva están previstos para sancionar el incumplimiento de las grandes empresas, con un gran poder económico, y que precisamente son las que evaden al fisco. Esto es lo que trata de reprimir el código tributario, de modo de fomentar el ingreso de aportes, que por ley les corresponden aportar para justamente tratar de equilibrar esa desigualdad que existe en la sociedad, la que Poder Judicial de la Nación se logra mediante los impuestos, los que en definitiva permiten –o debieran permitir– que todos accedan a la salud, a la educación, a un trabajo digno.

Y a partir de las condiciones económicas y sociales en las que se encontraba la Sra. Giménez -mujer y madre, único sustento del hogar y migrante, es decir, con marcados factores de discriminación por interseccionalidad, determinó que,

la imputada no es la gran evasora de los impuestos de este país, es más le han exigido firmar ciertas facturas, que evidentemente no le pertenecen, pues ella no posee nada. En este sentido, reconoce el esfuerzo que hace la señora Giménez Ferrer para salir de esta causa, aunque tampoco es justo que la imputada con un sueldo de \$30.000 deba pagar \$11.000 mensuales, fundamentalmente porque ella no es la principal evasora, sino otra persona.

Concluyó el tribunal que,

el derecho penal no pretende que ella, que es el último eslabón de la cadena, sea quien pague lo adeudado. Evidentemente, la investigación no se ha realizado correctamente para dar con los verdaderos evasores. Con el sueldo que tiene y la necesidad de mantener a su hija, no es posible aporte económico alguno. Por ello adelanto que no le voy a imponer pago alguno en concepto de reparación material.

De ese modo, en la sentencia se impuso a la Sra. Giménez, la obligación de realizar tareas comunitarias por el plazo de un año, cumplir las normas del COVID y no cometer delitos. Ahora bien, en la causa “GPagani S.R.L. s/ apelación”, el Tribunal Fiscal de la Nación (2023a) analizó la deuda fiscal de una empresa generada a partir de facturas emitidas por proveedoras que eran mujeres trabajadoras de casas particulares —o doméstico—. En este sector se concentra la mayor fuerza de trabajo de mujeres en los países de la región, que en general llevan a cabo sin registración y con sueldos que no alcanzan el mínimo de ningún otro trabajo.

En la causa quedó acreditado que ellas habían sido utilizadas para la emisión de facturas falsas para empresas que proveían bienes y servicios a una Provincia, que vivían en barrios carenciados y recibían subsidios del Estado por su condición de vulnerabilidad.

Se dice en uno de los votos que,

las trabajadoras domésticas que históricamente y también en la actualidad es la principal ocupación laboral de las mujeres y la que está remunerada con los ingresos más bajos, siempre de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares que en forma trimestral publica el INDEC, tienen en el ámbito de la OIT, su propio Convenio, el N° 189, al que Argentina adhirió en el año 2011. Tales consideraciones no pueden ser obviadas ni soslayadas desde una perspectiva de género, obligatoria en tribunales que imparten justicia.

El mismo tribunal, al fallar en la causa “Fernandez, Daniel Esteban s/ apelación” (Tribunal Fiscal de la Nación 2023b), recurrió a la perspectiva de género para poner de manifiesto la situación de tres mujeres que integraban los órganos de dirección de empresas que habían emitido facturación apócrifa utilizada por el contribuyente, el Sr. Fernández, para disminuir sus propias obligaciones fiscales. En dicha ocasión destacaron que la participación de las mujeres en dicha maniobra había sido como víctimas.

De la sentencia se desprende que las mujeres involucradas en las maniobras eran la pareja del contribuyente y la hija de ésta, y una empleada que servía café en el local comercial objeto de la actividad, o sea, personas vinculadas al hombre por relaciones de subordinación y/o de dependencia económica.

Primero, dijo el Tribunal que la aplicación de la perspectiva de género al caso no estaba dada por la participación de mujer, sino por la existencia de relaciones asimétricas de poder y situaciones estructurales de desigualdad. Segundo, al analizar la participación de ellas en las maniobras se concluyó en la sentencia que,

no son ellas quienes han realizado las maniobras tendientes a ingresar un tributo inferior al debido, sino que han sido un instrumento del recurrente para lograr ese objetivo. Y en esta instancia, no ha dudado en alegar la responsabilidad de aquéllas pan eximirse de la propia.

Cabe aquí decir que, en estos casos, que no son los únicos, pero son muchos en cantidad por su repetición, los verdaderos criminales de *cuello blanco* se aprovechan de las condiciones de exclusión social estructural de mujeres para ser insertadas en negocios ilícitos, pero que parecen lícitos porque la documentación que los respalda es igual que la de cualquier negocio.

Aunque este trabajo se ha centrado en el análisis de precedentes judiciales sobre el uso delictivo de mujeres en condiciones de pobreza y/o exclusión social, no son las únicas involucradas en maniobras propias de delincuencia económica que pueden no ser las autoras materiales. Aparecen también en las sentencias hijas y esposas.

1. En la sentencia dictada por el Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 4 (2023) en la causa “Avenida Mía S.A. y otros s/ infracción ley 24.769”, se analizó la intervención de una mujer en maniobras constitutivas del delito de evasión fiscal debido al uso de comprobantes fiscales falsos o apócrifos.

La mujer, presidenta de la sociedad anónima contribuyente de los impuestos evadidos, era la ex esposa del empresario también acusado en la misma causa por el mismo delito. Luego de analizar las pruebas rendidas, en particular los testimonios brindados por personas allegadas a la empresa, como empleados/as, proveedores y clientes, en la sentencia se decidió el sobreseimiento por falta de comisión de los hechos imputados.

Para ello, se citan los arts. 1 y 2 de la CEDAW que exigen que los Estados arbitren todos los medios para erradicar la discriminación contra la mujer, así como también los arts. 6 y 7 de la Convención de Belém Do Pará que impone que se condenen todos los actos de violencia contra las mujeres. Se tuvo en cuenta allí, a la hora de declarar atípica la conducta de la Presidenta, que,

la existencia de una relación desequilibrada de poder entre ella y su pareja exponiendo cierto grado de subordinación de la nombrada frente a su marido en el negocio familiar, que permite concluir que en el presente caso, debe resolverse valorándose la aplicación de la perspectiva de género contemplada en el ordenamiento jurídico, toda vez que ha quedado demostrada la falta de participación de Marisol (...) en la decisión sobre las cuestiones administrativas y económicas de la sociedad.

2. En otra sentencia, dictada por la Justicia Federal de Córdoba (2022), “Cardoso, María Pía y otros s/ asociación ilícita fiscal”, del 15.6.2022, se indagó especialmente y bajo una clara perspectiva de género la participación que tuvieron dos mujeres, las hijas de un empresario de dicha provincia argentina, en una asociación ilícita que de acuerdo con la sentencia tenía por propósito legitimar operaciones marginales de compra de granos.

Por dichas maniobras, ambas fueron condenadas a penas de prisión de cuatro años. Surge de allí que, a la fecha de los hechos, las hijas del Sr. Cardoso eran menores de edad, por lo que su padre las emancipó legalmente para ocupar los cargos en los Directorios de las diferentes empresas que integraron la asociación fiscal creadas para cometer los delitos de evasión fiscal.

Dijo allí el Tribunal que,

las sociedades de origen patriarcal como la nuestra, responden a un modo jerárquico de organización, en la que el varón ejerce la autoridad en base a criterios sustentados principalmente por el género. De ahí que el modo de socialización más frecuente según el ejercicio de poder dentro de la familia, haya sido el modelo autocrático en el que la máxima autoridad es ejercida por el padre que toma las decisiones e impone verticalmente las reglas de convivencia.

Y agregó que,

si bien esto se ha ido modificando con el correr de los años y transformándose en modelos más participativos, aún coexisten pautas marcadamente autoritarias que ubican, en el presente caso, a la mujer en lugares de subordinación, con escaso poder de decisión que no puede dejar de valorarse al momento de mensurar la pena.

Previamente, la Cámara Federal de Casación Penal, en sentencia del 16.3.2022, con el voto preopinante de la Dra. Angela Ledesma, había resaltado la importancia de incorporar la perspectiva de género, no solo en la investigación y juzgamiento de hechos ilícitos, sino también en ocasión de decidir el monto y modalidad de la pena. Exhortó allí a todos los jueces para que, al momento de aplicar la pena, tuvieran en cuenta las posibilidades de autodeterminación que pudieron tener las personas al momento de cometer el hecho, y al mismo tiempo, a medir el daño que la pena puede generar al proyecto de vida existencia de las mujeres condenadas.

Desde estas premisas, el tribunal consideró que, en el caso, las condenas a las hijas del Sr. Cardoso se habían impuesto sin considerar tales postulados y ordenó anularlas y el dictado de una nueva sentencia. En la decisión del 15.6.2022 del Tribunal Oral de Córdoba, los jueces consideraron la relación asimétrica de poder de las hijas con el padre, que, de acuerdo con los hechos comprobados, las controlaba y era quien administraba las empresas. Estimaron que dicha situación, presupuesto de violencia económica y psicológica, debía ser una circunstancia atenuante de la pena que les correspondía como autoras del delito por el cual ya habían sido condenadas, por lo que la redujeron a la mitad.

## Mujeres delincuentes de delantales blancos

Al igual que muchos institutos y normativas del derecho positivo, la criminalidad económica no puede ser tampoco pensada en términos neutros al género. En este sentido, fue Sara Facio

Montejo (1991, 2) la que en el marco de sus estudios feministas destacó que,

sí entendemos correctamente qué es el género, veremos que todas las leyes, todas las políticas y todo el quehacer humano tienen que ver con el género porque no han sido neutrales en términos de género sino todo lo contrario, parciales al género masculino. Por eso es que si queremos establecer la igualdad entre mujeres y hombres necesitamos entender cómo el género masculino ha sido el patrón o estándar contra la que se mide la igualdad o la desigualdad del género femenino.

Las mujeres, de una u otra condición económica social, por las desventajas de la desigualdad estructural y los roles tradicional e históricamente asignados, pueden ser autoras de diferentes delitos. Pero en este trabajo se muestra que por la condición de vulnerabilidad que tienen las mujeres también pueden ser víctimas, característica que debe ser tomada en cuenta e incluida dentro de los estudios criminológicos, para que sean desagregados por género y por tipo de delitos, en orden a determinar su real incidencia y efectos.

Encarna Bodelón (2003, 452) recuerda en sus trabajos que fue Carol Smart quien, en el año 1976, en *Women, crimen and criminology*, planteó la necesidad de analizar de forma diferenciada la intervención de las mujeres en el sistema penal tanto como víctimas como autoras. Sin embargo, en general, los estudios criminológicos no obtienen datos diferenciados según el género de las personas imputadas. Los que sí tienen datos se centran en los delitos que cometen las mujeres contra las personas -homicidio, infanticidio, aborto, abandono de infantes- y en relación con el transporte de drogas (Eurosocial 2020), mas no abordan su participación en delitos económicos. Ello implica que son escasos los datos sobre la incidencia de la participación de las mujeres en este tipo de delitos a pesar de la importancia que tendrían para la visibilización del problema y el control social que desde la ciudadanía se podría realizar sobre el mismo (O'Donnell 2022).

### *Primeras reflexiones sobre la participación de mujeres en los delitos económicos*

La jurisprudencia analizada en este trabajo muestra que las mujeres implicadas en los delitos económicos son, en general, amas de casa o empleadas de empresas donde trabajan, informalmente o sin registro; limpian y cuidan a otras personas con salarios magros; que reciben ayuda social del Estado, por hijos, por invalidez, por pobreza, que tampoco alcanzan para cubrir sus necesidades esenciales. Son también, esposas o hijas, inclusive menores de edad, que no participan realmente de las maniobras de evasión. Más que de cuello blanco, son mujeres de delantales blancos.

Aunque legalmente son las autoras de las infracciones penales, no son las que han intervenido en los asuntos de la empresa que supuestamente administran, por la que contratan, por las que se endeudan. Ellas, solo firman la documentación que el cargo formal en el que han sido designadas exige –presidenta, gerenta– para que la empresa pueda ejercer *en apariencia* sus actividades comerciales o industriales.

Tampoco son las dueñas de los ingresos que esas empresas generan. En el caso de mujeres pobres, su participación solo es *remunerada* con una *comisión*, en dinero y a veces en especie, por ej. un lugar para vivir, bolsas de alimentos, etc. Son también mujeres proveedoras de servicios que nunca prestaron y comerciantes de mercaderías que no fabricaron ni antes compraron; son así, mujeres contribuyentes de gravámenes por actividades que nunca llevaron a cabo, ni tampoco generaron ingresos, ni dividendos ni honorarios por su desempeño. Fueron elegidas para los cargos por ser desempleadas, beneficiarias de planes sociales o trabajadoras de casas particulares, comúnmente sin registración y sin embargo, son mujeres administradoras de empresas que fueron creadas con el único propósito de cometer delitos.

Uno de los delitos más comunes es la emisión de comprobantes fiscales que otras empresas utilizan para reducir su propia carga fiscal o para respaldar ingresos o egresos de empresas que de otra manera no pueden justificar. A veces son mujeres familiares o personas cercanas a quienes dirigen realmente la empresa; son vecinas, empleadas de las propias empresas que requieren los comprobantes fiscales para disimular las maniobras de evasión en su propia contabilidad; o son conocidas de algún allegado, amigos o profesionales que realiza las gestiones societarias, contables y fiscales para que sean ellas las que aparecen frente a terceros en cargos de decisión.

De ellas solo se pretende que firmen la documentación de constitución de empresas, cheques, contratos, préstamos por operaciones inexistentes, a cambio de dinero, o de mantener su trabajo, o de prestarles dinero o un inmueble donde vivir, de contratar en la empresa a un hijo, etc. La desigualdad en el acceso al trabajo formal, las diferencias en ingresos y la brecha patrimonial, estadísticamente medidas, mantienen incólume la denominada desigualdad estructural de las mujeres a la que se refiere la doctrina (Saba 2004),<sup>2</sup> que pueden servir para explicar muchos fenómenos asociados, uno de ellos el de la mayor participación de mujeres en la comisión de delitos económicos.

### *La feminización de la pobreza explica la participación de mujeres en delitos económicos*

Como antes se dijo, debe prestarse particular atención a la participación de mujeres en los delitos económicos cuando son mujeres pobres o que exhiben una exclusión social estructural. Como señala Lorenzo Copello (2021, 2), su comisión obedece a las condiciones de marginalidad social en la que viven que, además, muchas veces están atravesadas por estereotipos de género. Cabe decir, sin embargo, que la participación de las mujeres en este tipo de delitos, a diferencia de otros que han sido más estudiados, como el infanticidio, no responde

<sup>2</sup> Roberto Saba define a la desigualdad estructural en los siguientes términos: “En Argentina, no hay prácticamente normas que excluyan a las mujeres, los discapacitados, los indígenas, u otros grupos vulnerables. (como podrían serlo los pobres estructurales, aunque esto merecería mayor discusión) del ejercicio de los derechos a ser elegidos para cargos públicos, de trabajar en la administración pública, del derecho a la educación, a la salud o a la alimentación. Sin embargo, *de hecho*, esos derechos son para ellos sólo palabras. Y ello, no como consecuencia de la desigualdad de hecho, sino como resultado de una situación de exclusión social o de sometimiento de estos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan”.

estrictamente al rol históricamente asignado y asumido en cuidados, ejercido en un ámbito doméstico o interno, sino antes bien en un ámbito propio de los hombres, de índole externo y público, que en general las mujeres no conocen.

Esta característica no es exclusiva de Argentina, sí de la región en la que predomina el fenómeno denominado como *feminización de la pobreza*, que, según los autores, lleva a las mujeres a estar más expuestas a redes de delincuencia de todo tipo, económica también. Al respecto, Anitua y Picco (2012, 243) comentan que, a partir del trabajo de las feministas, al analizar la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres desde una perspectiva de género, identificaron una serie de hechos que afectaban de manera específica a las mujeres y que la pobreza de las mujeres era mayor debido al aumento de los hogares monoparentales y con jefatura femenina. Destaca por ello que, a este conjunto de fenómenos se denomina feminización de la pobreza, como forma de poner en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente y que el género es un factor que incide y aumenta las posibilidades de padecerla.

La doctrina también define al concepto de la siguiente manera:

La feminización de la pobreza suele indicarse como causa para el mayor o diferenciado impacto que sufren las mujeres por la corrupción. Es entendida especialmente en términos de ingreso económico y jefatura del hogar. Un concepto que es importante destacar, aunque con precisiones que reflejen consideraciones de desventaja a razón de género y las crecientes responsabilidades y obligaciones que tienen las mujeres en la supervivencia del hogar (Solano López 2019).

A este fenómeno y a su relación con la delincuencia se refieren Verónica Grondona et al (2016) en *Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género*. Dice allí que,

el papel prevalente de las mujeres como proveedoras del sustento familiar, como mano de obra barata en las cadenas globales de valor y como trabajadoras domésticas en el marco de una organización social del cuidado injusta, completa el círculo vicioso de sustentos e ingresos económicos precarios.

Cuando se habla de feminización de la pobreza se habla de insuficiencia de ingresos para hacer frente a los gastos esenciales para llevar adelante un plan de vida. Según un Informe 8 de marzo en perspectiva de género del Centro de Economía Política Argentina (CEPA 2024), en Argentina la sobrerrepresentación de las mujeres en los deciles más bajos de ingresos en el año 2023 alcanzó el 63%. La feminización de la pobreza tiene como contracara la masculinización de la riqueza que en el mismo período fue de 37%, que fue el porcentaje de mujeres en el decil más alto de ingresos (CEPA 2024).

El economista argentino, Martín González Rozada (2020), por su parte señala que,

se define el concepto feminización de la pobreza, ya que la misma afecta a hombres y mujeres de maneras diferentes, y el concepto de género, como enfoque teórico y metodológico de la construcción cultural de las diferencias sexuales, que alude a las distinciones y desigualdades

entre lo femenino y lo masculino y a las relaciones entre ambos aspectos, se ha transformado en una categoría de análisis cada vez más importante, quedando en definitiva la mujer más vulnerable frente a este fenómeno de la pobreza que el hombre.

Al analizar los factores sociales que inciden en la conducta criminal de las mujeres, los resultados coinciden: la mayoría de las mujeres delincuentes encarceladas son de sectores vulnerables, con múltiples carencias y un nivel cultural educativo bajo, por lo que puede decirse que existe una relación entre la delincuencia femenina y la exclusión social o extrema pobreza de las mujeres (Collantes 2011, 171). Tales características pueden influir en el juicio de los hechos ilícitos, en el proceso penal en los juicios de antijuridicidad y culpabilidad, y no solo en la graduación y modalidad de cumplimiento de la pena.

De allí la importancia que en los procesos penales no solo se investiguen los hechos cometidos con perspectiva de género, sino que se incluya en el análisis el contexto de vida de la mujer imputada, es decir, su condición de vulnerabilidad y de discriminación, ya sea por ser pobre, por falta de educación o de acceso al sistema de salud, y, eventualmente, si es víctima de violencia. En definitiva, la incorporación de la perspectiva de género en el enjuiciamiento criminal exige que se conozca la vida de la mujer y el contexto económico y social en el que se comete el delito: si tiene ingresos suficientes para su subsistencia, si tiene personas a su cargo, si es madre, si es migrante, entre otros hechos relevantes que pudieron condicionar su conducta (Morales 2023).

La participación de mujeres en delitos económicos también se da cuando hay relaciones familiares de por medio. En un estudio realizado en Italia en el año 2018 por *Transcrime* para la Universidad Católica del Sacro Cuore de Italia, *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in Europe*, se muestra el aumento de mujeres como accionistas en las denominadas *empresas mafias*, es decir, empresas que se crean al sólo efecto de delinquir y cometer delitos propios de la criminalidad organizada. Según este informe, el incremento fue del 40% en los últimos 20 años y en gran mayoría son mujeres de la misma familia que los autores, hijas, esposas y hermanas.

Interesa asimismo destacar de este estudio que se detectó que las organizaciones mafiosas en Italia que operan en mercado criminales (vgr. tráfico de drogas, trata de mujeres, extorsión, venta de armas), se dedicaron también en los últimos años a prestar servicios de facturación apócrifa o falsa a otras empresas (*false invoicing*), delito en el cual las mujeres de los países de la región tienen una significativa participación que debido a la falta de datos no es conocido socialmente. Los datos relevados en este Informe por *Transcrime* (2021) dan cuenta también que la facturación apócrifa no solo se utiliza para evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino que son maniobras que forman parte de delitos de la criminalidad organizada, algunos de los cuales, como la trata y explotación sexual, la llamada *esclavitud del siglo XXI*, afecta directamente y en mayor medida a las mujeres.

Julieta Di Corleto (2018, 38), en la obra *Malas Madres*, hace referencia al origen histórico de la delincuencia femenina en Argentina con especial referencia a los delitos de aborto e

infanticidio cometidos por mujeres a final del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Se destaca de dichos estudios, que las mujeres en las cárceles en esa época eran mucamas, cocineras, planchadoras, costureras y mujeres en general con sustento precario.

Pueden encontrarse así, notas comunes en la criminalidad femenina de dicha época que se repiten en la actualidad y que pueden atravesar otros delitos de la legislación penal, entre ellos, los delitos económicos, en los que la jurisprudencia muestra que las mujeres infractoras son personas marginales social y económica o con dependencia económica.

Para terminar, señala también Catherine Ríos Ramírez (2017, 95) que,

se debe sensibilizar a la comunidad y a las autoridades sobre la necesidad de erradicar no sólo el femicidio y la violencia intrafamiliar, sino que todas las formas de violencia contra la mujer, no basta con centrarse en la violencia de género, es necesario retomar un debate respecto de la inequidad y asimetría estructural en que se encuentran sometidas las mujeres, debe promoverse necesariamente el desarrollo de políticas públicas basadas en un modelo o enfoque interseccional, donde se aborde la violencia contra la mujer y su vínculo con la pobreza, la exclusión social, la raza, entre otros factores de desigualdad.

Y concluye esta autora, que esta trilogía de violencia, pobreza y subordinación de la mujer es lo que las lleva a ser autoras de delitos.

## Criminalidad, violencia económica y patrimonial

La jurisprudencia analizada en este trabajo exhibe que la participación delictiva de mujeres puede obedecer a actos previos de abuso y dominación, que encuadran en los supuestos de violencia económica y patrimonial. Es el caso de la mujer que es obligada a suscribir documentos que pueden afectar, limitar o restringir o inclusive poner en riesgo sus ingresos o patrimonio.

Zúñiga Rodríguez (2018, 67), al analizar la relación entre la criminalidad organizada y la criminalidad económica, indica que se trata de delitos que se llevan a cabo en *contextos normalizados*; es decir, en ámbitos en los que la sociedad no siempre tiene conciencia de la ilicitud de los comportamientos porque muchos de ellos se encuentran en la frontera de lo permitido. Agrega esta autora que “no la tienen los propios sujetos que los realizan, ni la ciudadanía en general percibe el daño social que causa este tipo de criminalidad”, lo que claro está, dificulta las tareas de los organismos de investigación para su detección, entre ellos, las Administraciones Tributarias a cargo de fiscalizar las maniobras de evasión fiscal.

Es por lo que dichas agencias deberían adoptar la perspectiva de género cuando ejercen sus facultades de investigación para detectar posibles maniobras de evasión fiscal. De hecho, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Nación comentadas en este trabajo exhiben que una de las formas de constatar la ilicitud de las operaciones y estructuras simuladas de las empresas es mediante la investigación de la capacidad económica y condiciones de vida de las

personas humanas que las dirigen y administran. Allí pueden advertir que las directoras y/o accionistas viven en asentamientos o barrios periféricos, sin servicios públicos esenciales, pero que exhiben movimientos bancarios millonarios en pocos meses, movimientos de flujos de dinero sin relación con su condición social económica.

Por ello, debe prestarse atención a la posible configuración de hechos de violencia económica en estas prácticas, ya que puede haber en el uso de estas personas un aprovechamiento de la falta de conocimiento de estas mujeres sobre los riesgos personales que asumen y, huelga señalarlo, falta de asesoramiento profesional que las deja expuesta a este tipo concreto y diferenciado de violencia de género. Cabe recordar que la violencia económica fue recogida como un tipo de violencia contra la mujer en el Convenio de Estambul del año 2011 y se encuentra legislada en muchos de los países que han asumido el compromiso de su erradicación, entre ellos Argentina, México y España.

## Conclusiones: delitos económicos y la importancia de contar con información de la participación de mujeres

La participación de mujeres en maniobras de evasión fiscal y otros delitos es consecuencia y causa en gran medida de la complejidad del sistema tributario a la que se refiere Rosembuj (2022b), que permite que se recurra a ellas sin detección, ni reproche social. Estas prácticas no solamente afectan la recaudación de la renta pública, sino los derechos humanos de mujeres, al ser designadas en cargos en empresas que no dirigen cuyo único objetivo es cometer delitos fiscales. A veces, estos delitos forman parte de otros delitos cometidos por organizaciones criminales organizadas.

La doctrina y la jurisprudencia analizadas para este trabajo exhibe que la participación de mujeres en este tipo de delitos obedece en general a que sus opciones de trabajo y de generar sus propios ingresos de subsistencia y de las personas a su cargo son casi nulas. Son mujeres pobres que aceptan participar por su exclusión social estructural, son mujeres sin conocimientos jurídicos y contables, ni asesoramiento previo. Son también mujeres familiares de integrantes de las organizaciones, que por factores socioculturales quedan subordinadas y sometidas a decisiones de otras personas.

Estas maniobras, además de delictivas, según los códigos penales, afectan negativamente a las políticas hacia la igualdad entre hombres y mujeres que muchos países han adoptado. Las redes de criminalidad económica afectan un catálogo de bienes jurídicos, pero, además, cuando se recurre al uso de mujeres se afectan también elementales derechos humanos con protección internacional, tanto en la CEDAW como en la Convención de Belem Do Pará. Como muchos institutos y normativas, las normas penales no son neutrales al género.

Por ello, la doctrina destaca que, en el proceso penal, tanto en las instancias de investigación como en el juicio, se incluya a la perspectiva de género en el análisis de los hechos y se indague en las condiciones sociales y económicas de las mujeres enjuiciadas. Por otro

lado, son aún escasos los estudios criminológicos que contienen datos diferenciados según el género de las personas imputadas; los que sí tienen datos, se centran en general en los delitos que cometen las mujeres contra las personas -homicidio, infanticidio, aborto, abandono de infantes- y en relación con el transporte de drogas (Eurosocial 2020), mas no abordan su participación en delitos económicos. Ello implica que sean escasos los datos sobre la incidencia de la participación de las mujeres en este tipo de delitos.

Los datos pueden obtenerse de registros de sentencias penales, pero también pueden encontrarse información relevante a estos efectos en las Administraciones Tributarias que es una de las principales agencias estatales que cuenta con datos sobre la situación socioeconómica de las personas humanas. Son dichas agencias las que tienen acceso a los registros públicos de comercio, donde se inscriben los directorios de las sociedades, que tiene acceso a información bancaria y puede ver la historia económica de los titulares de las cuentas; a las nóminas de las personas que tienen subsidios o auxilios del Estado, entre otra.

A partir de dicha información, se pueden interpretar las condiciones socioeconómicas de las mujeres enjuiciadas y realizar un perfil criminológico en el que se tenga en cuenta la perspectiva de género. Para concluir, la relevancia de contar con información sobre la participación de mujeres en los delitos económicos se relaciona en forma directa con la necesidad de exhibir el problema a la sociedad y, a partir de ello, adoptar las medidas para hacer prevención y cumplir de ese modo los compromisos asumidos en los tratados internacionales de derechos humanos contra la discriminación y violencia contra las mujeres.

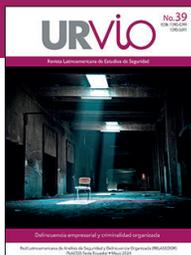
## Bibliografía

- Anitua, Gabriel, y Valeria Picco. 2012. “Género, drogas y sistema penal: estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”. *Violencia de Género: Estrategias para los litigios para la defensa de los derechos de las mujeres*, 219-253.
- Basso, Marina, y Juan Argibay Molina. 2021. “La perspectiva de género en la criminalidad económica”. *Revista Institucional de AFFUN - Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación* 1: 1-7.
- Bodelón, Encarna. 2003. *Sistema penal y problemas sociales*. España: Tirant Lo Blanch Alternativa.
- CEPA (Centro de Economía Política Argentina). 2024. “Informe 8 de marzo en perspectiva de género”, [www.centrocepa.com.ar](http://www.centrocepa.com.ar)
- Collantes, Ana G. 2011. “La mujer en la delincuencia organizada en España”. Ponencia presentada en el *Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa*, 19 a 22 de octubre, España.
- Di Corleto, Julieta. 2018. *Malas madres*. Buenos Aires: Ediciones Didot.
- Eurosocial. 2020. “Mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad: hacia una teoría del delito con enfoque de género”, <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/mujeres-imputadas-en-contextos-de-violencia-o-vulnerabilidad/>

- Facio Montejo, Alda. 1991. "El principio de igualdad ante la ley". *El otro derecho* 8.
- González Rozada, Martín. 2020. "Feminización de la pobreza en Argentina", [www.utdt.edu](http://www.utdt.edu)
- Grondona, Verónica, Nicole Bidegain Ponte y Corina Rodríguez Enríquez. 2016. *Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género*. Nueva York: Friedrich Ebert Stiftung/FES.
- Justicia Federal de Córdoba. 2022. "Cardoso, María Pia y otros s/ asociación ilícita fiscal", 15.6.2022, [www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar)
- Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 4. 2023. "Avenida Mía S.A. y otros s/ infracción ley 24.769", 11.12.2023, [www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar)
- Laurenzo Copello, Patricia. 2021. "Mujeres en el abismo: delincuencia femenina en contextos de violencia o exclusión". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 21.
- Morales, Ximena. 2023. "Defensas de mujeres criminalizadas imputadas por hechos cometidos en contexto de vulnerabilidad". Informe.
- O'Donnell, Agustina. 2022. *Acceso a la información pública y secreto fiscal: ¿es posible un secreto fiscal más democrático?* Buenos Aires: Ediar.
- Ríos Ramírez, Catherine. 2017. "Violencia contra la mujer: mujeres víctimas y delincuentes". *Revista de Defensorías Públicas del Mercosur* 5.
- Rosembuj, Tulio. 2022a. "Complejidad y resiliencia fiscal", [www.elfisco.com](http://www.elfisco.com)
- Rosembuj, Tulio. 2022.b. "Tax Morale", [www.elfisco.com](http://www.elfisco.com)
- Saba, Roberto. 2004. "(Des)igualdad estructural". En *Visiones de la Constitución, 1853-2004*, editado por Jorge Amaya, 479-514. Buenos Aires: UCES.
- Solano López, Ana Lucía. 2019. "Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina". Eurosocial.
- Transcrime. 2021. "Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in Europe", [www.transcrime.it](http://www.transcrime.it)
- Tribunal Fiscal de la Nación. 2023a. "GPagani S.R.L. s/ apelación", 21.6.2023, [www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal](http://www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal)
- Tribunal Fiscal de la Nación. 2023b. "Fernandez, Daniel Esteban s/ apelación", 31.5.2023, [www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal](http://www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal)
- Tribunal Oral Federal N° 4 de la Capital Federal. 2021. "Baez, Lázaro Antonio y otros s/ encubrimiento", 24.2.2021, [www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar)
- Vanella, Carolina. 2021. "La mujer en el crimen organizado". RC D 265/2021.
- Zúñiga Rodríguez, Laura. 2018. "Corrupción y la categoría 'delito de cuello blanco': cuando los delitos se cometen en contextos normalizados". *Revista IUS ET VERITAS* 57: 162-169. [doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.009](https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.009)



# Misceláneos



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.5996

# Ofensiva Táctica de Masas y Defensa Integral de la Nación en Venezuela (1999-2005)

## *Mass Tactical Offensive and Integral Defense of the Nation in Venezuela (1999-2005)*

Luis Wainer<sup>1</sup>

Recibido: 11 de junio de 2023

Aceptado: 13 de septiembre de 2023

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

Luego de indagar sobre el lugar que las Fuerzas Armadas ocuparon en el proyecto político venezolano, entre 1999 y 2005, este artículo se propone historiar sobre una serie de elaboraciones y replanteos civiles y militares que abrevaron en este. Se considera que tal lugar guarda relación con un conjunto de intercambios sostenidos en el tiempo, así como con el núcleo de relaciones sociales, académicas y políticas que forjaron una mirada crítica de los militares. Estos, en comunión con civiles académicos y militantes de izquierda, elaboraron, durante décadas, una serie de visiones y acciones. La concepción de Ofensiva Táctica de Masas y la de Defensa Integral de la Nación estructuran este trabajo, que busca asociar elaboraciones conceptuales y acciones, antes y después de la llegada al gobierno. Estas imbricaciones coadyuvaron no solo a la confección de una nueva doctrina militar bolivariana, sino, además, a una mirada crítica sobre la democracia representativa y la organización del sistema político en torno a ella.

**Palabras clave:** chavismo; defensa; Fuerzas Armadas; relaciones civiles-militares; Venezuela

### Abstract

In order to investigate the place that the Armed Forces occupied in the Venezuelan political project between 1999 and 2005, this work proposes to historicize a series of civilian and military elaborations and reconsiderations that were based on it. It considers that such a place is related to a set of exchanges sustained over time, as well as to a core of social, academic and political relations that forged a critical view of the soldiers. They, in communion with civilian academics and leftist activists, developed a series of visions and actions for decades. The conception of Mass Tactical Offensive together with that of Integral Defense of the Nation structure this work, that seeks to associate conceptual elaborations and actions, before and after the arrival to the government. These overlaps contributed not only to the creation of a new Bolivarian military doctrine, but also to a critical view of representative democracy and the organization of the political system around it.

**Keywords:** Armed Forces; chavismo; civil-military relations; defending; Venezuela

<sup>1</sup> FADENA-CONICET, Argentina, lewainer@gmail.com, orcid.org/0000-0001-9494-5715



## Introducción

En el año 2000 comenzó el proceso de redacción de las Leyes Habilitantes, un conjunto de leyes que expresó un momento del proceso político iniciado en 1999. En este convivieron los dos sectores característicos de esos primeros años: el que pugnaba por una serie de reformas graduales y moderadas, sin afectar a las relaciones de clases; y el que se proponía desarrollar un proceso político cívico-militar, de características revolucionarias. Junto al sector de las tierras y la pesca, el elemento más significativo que se procuró regular fue el del régimen de hidrocarburos, y el vínculo de este con el resto de la economía. El foco se puso en la adecuación del impuesto sobre la renta, al mismo tiempo que en las condiciones que favorecieran las inversiones necesarias en las actividades de exploración, extracción, transporte, almacenamiento, refinación y comercialización de los hidrocarburos y sus productos (Bonilla-Molina y El Troudi 2004).

Hacia finales de 2001, el conjunto de fuerzas políticas y sociales que, desde 1999, se había opuesto al proyecto político que llevó a Chávez al Gobierno, realizó la primera protesta masiva, conocida como el “paro cívico del 10 de diciembre” (Lander 2003). Comenzó una espiral de confrontación con el Gobierno, cuyo punto más álgido se dio en el golpe de Estado de abril de 2002. Los niveles de confrontación no se detuvieron hasta el proceso de referéndum revocatorio, ocurrido en 2004, cuyo resultado permitió la continuidad del Gobierno de Hugo Chávez.

El paro cívico fue exitoso porque logró detener, de forma significativa, el comercio urbano, además de unificar al conjunto de fuerzas de oposición, fragmentado hasta ese momento (Roy Daza, en conversación con el autor, 18 de marzo de 2020). En esencia, convocó a dicho paro FEDECÁMARAS, la principal organización de asociaciones empresariales de Venezuela, de donde, en el contexto del golpe de Estado, emergería el presidente de facto, Pedro Carmona Estanga. Cuando en noviembre de 2001 el Gobierno aprobó el paquete de leyes, las fuerzas que estaban movilizadas desde mediados de ese año comenzaron a desarrollar una estrategia de confrontación sostenida, e iniciaron una intensa movilización en las calles. La oposición, que no estaba dispuesta a establecer negociaciones con el Gobierno, exigió la derogación de las 49 leyes, y reclamó la renuncia del presidente Chávez (Lander 2003). Las tensiones se precipitaron más aun cuando, desde febrero, el Gobierno conformó la nueva directiva de la empresa estatal petrolera PDVSA (Rodríguez Araque 2014). La gerencia de la empresa rechazó las designaciones, con el pretexto del no respeto a los méritos tradicionales para tal ascenso; sin embargo, tras esos argumentos, se escondían otros motivos: los destinos de la renta petrolera nacional.

Las elaboraciones documentales que realizaba la coordinadora opositora (Coordinadora Democracia de Acción Cívica o Coordinadora Democrática, CD) coincidían con la política de apertura petrolera de los años 90. Ello se relacionaba con el fuerte rechazo que recibía la Ley de Hidrocarburos, que era objeto especial de crítica por parte de las transnacionales petroleras vinculadas con Estados Unidos y el sector privado petrolero nacional, así como con la dirigencia de PDVSA.

A partir de que el golpe de 2002 se consumió, pero se resolvió a favor del Gobierno, nos proponemos analizar una serie de replanteos referentes a las relaciones cívico-militares y al establecimiento de una nueva doctrina militar en Venezuela. Ello porque, de manera fundamental, buscamos comprender el papel que las Fuerzas Armadas comenzarán a ejercer en la defensa, la seguridad y el desarrollo. Consideramos que tales replanteos y los nuevos papeles que asumieron las Fuerzas Armadas se relacionan con el conjunto de intercambios sostenidos en el tiempo, así como con las relaciones sociales, académicas y políticas que forjaron una mirada crítica de los militares. Estos, en comunión con civiles -estudiantes, docentes y militantes de izquierda- abrevaron, durante décadas, en una serie de visiones (y acciones), así como en producciones conceptuales. Estas imbricaciones coadyuvaron no solo a la confección de una nueva doctrina militar bolivariana, sino, además, a una mirada crítica sobre la democracia representativa y la organización del sistema político en torno a ella (Wainer 2019).

En el estudio de la revolución bolivariana, hablar de democracia participativa y protagónica, y su carácter cívico-militar, obliga a observar una institucionalidad específica, que puede comprenderse, por ejemplo, en la sanción de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN) (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002). En esa intersección entre el tipo de democracia y el carácter cívico-militar podemos, además, analizar el papel que asumen las Fuerzas Armadas en el proyecto político. Será un elemento específico observar cómo la nueva institucionalidad, reservada para la seguridad y la defensa, que amplió su concepto y se integró en el ámbito político, se lleva a la práctica desde una perspectiva cívico-militar.

Entre la Constitución de 1999 y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (LO-FAN) (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2005), buscamos ver la forma en que se quiere profundizar las capacidades y funciones de la FAN, al mismo tiempo que perfeccionar el tipo de relación que alberga la unión cívico-militar. La profundización no solo puede apreciarse en lo que respecta al soporte legal institucional, sino también como respuesta a las disputas políticas que se le presentaban al Gobierno de Hugo Chávez, las cuales, en muchos casos, se habían anticipado años antes de la llegada de este a la presidencia (Wainer 2020).

Este trabajo parte de una metodología cualitativa, que articula fuentes documentales y trabajo de campo centrado en entrevistas en profundidad. Con respecto a la investigación documental, al corpus lo conforman diversos tipos de documentos oficiales y no oficiales, así como bibliografía y antecedentes sobre el tema. Entre ellos se destacan legislaciones y programas de Gobierno. Se trabajó, asimismo, con fuentes secundarias, como entrevistas publicadas, realizadas a integrantes de distintas organizaciones civiles y militares, lo que se suma a las numerosas biografías y entrevistas realizadas a la figura de Hugo Chávez. Las entrevistas se realizaron a integrantes de organizaciones políticas y militares que acompañaron a Hugo Chávez, desde sus inicios en la Academia Militar (1971), en la creación del MBR-200, hasta la elaboración de la perspectiva electoral en 1997; luego, la creación del MVR para participar en las elecciones de 1998. Además, se entrevistó a dirigentes civiles y militares venezolanos

con responsabilidad en la conceptualización e implementación de programas de gobierno, entre 1999 y 2007, que se vinculaban con las elaboraciones normativas planteadas antes, así como con las acciones y programas que se desprenden de estas, tanto en materia de defensa como de desarrollo económico y social.

### La “ofensiva táctica de masas” para la defensa de la revolución

La respuesta al golpe de abril de 2002 fue un indicador sustantivo que guarda relación con dos dimensiones que nos interesa interpretar aquí. Primero, la continuidad de las discusiones sobre la factibilidad de llevar a la práctica un proyecto político que se dirimió entre los objetivos estratégicos del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), desde hacía dos décadas, y la idea de la “ventana táctica” abierta por el Movimiento Quinta República (MVR), desde 1997, para avanzar, de forma gradual, sobre aquellos objetivos, por la vía electoral (y así abandonar la tesis insurreccional). Segundo, a la hora de decidir la participación en las elecciones, fue determinante la condición de organizar una “ofensiva táctica de masas” para la “defensa revolucionaria”. Ello suponía altos grados de organización civil y militar para proteger al proyecto político de la reacción de los sectores (políticos, económicos, militares, eclesiásticos, sindicales) que se habían estructurado, en tiempos de bipartidismo, sobre las bases del modelo de democracia que propició el Pacto de Punto Fijo (PPF)<sup>2</sup>. ¿Qué se esperaba de estos? Que reaccionarían el mismo 1998 o luego, una vez que avanzaran algunas de las medidas en materia económica, como las Leyes de Tierras e Hidrocarburos (Wainer 2019). Entre los dos elementos mencionados –ventana táctica y ofensiva de masas- se va a suceder la suerte del programa político del chavismo.

El chavismo, antes de llegar al Gobierno –que tenía presente la experiencia de Salvador Allende y el golpe de Estado en Chile, en 1973 (Francisco Arias Cárdenas, en conversación con el autor, 12 de junio de 2020)-, analizaba que la respuesta ante un evento semejante era la unión cívico-militar en materia de defensa, pero también la elaboración de nuevas misiones y funciones militares, a partir de la concepción de corresponsabilidad civil y militar. En esencia, la revolución bolivariana no podía configurarse como “una revolución desarmada”; el propio Chávez lo aseguraba cuando afirmaba “que la Revolución Bolivariana tiene armas y hombres dispuestos a usarlas, en caso de necesidad, para defenderla”. Además, la revolución debía ofrecer disposición para la radicalización ante un intento de golpe, inclusive exhibirla –de forma disuasiva- frente al mero intento, tal como le había indicado Hugo Chávez a Marta Harnecker (2002, 48), hacer que “la oligarquía tenga que pensarlo mucho si se decidía a dar ese paso”.

---

<sup>2</sup> Suscrito entre las principales fuerzas políticas, con la exclusión del Partido Comunista de Venezuela (PCV), el Pacto de Punto Fijo tuvo por objeto asegurar la estabilidad institucional en el país. En los hechos significó un esquema bipartidista de características excluyentes, en el que alternaron en el poder la Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI).

Por eso la FAN no solo se había considerado sustancial para evitar tales golpes o garantizar procesos electorales, sino, además, pieza fundamental en lo referente a la ejecución (también como parte del diseño) de proyectos de amplia extensión nacional, como el Plan Bolívar 2000 (Wainer 2020), o de los programas de emergencia ante los desastres naturales que se experimentaron durante esos años.

El chavismo consideraba a la movilización popular “espontánea” como condición para detener un golpe, pero no resultaría suficiente si no se articulaba con una organización político-militar diseñada para actuar, con cierta sincronía, en la resistencia de distintos puntos estratégicos. Esto sucedía desde 1997, antes de la llegada al Gobierno (Carlos Lazo, en conversación con el autor, 15 de noviembre de 2016; Rodolfo Sanz, en conversación con el autor, 13 de octubre de 2016; Roy Daza, en conversación con el autor, 18 de marzo de 2020; Francisco Arias Cárdenas, en conversación con el autor, 12 de junio de 2020).

El elemento más significativo de la gran movilización social del 12 y el 13 de abril, que fue una respuesta al golpe, radicó en que mostró muy pronto, sobre todo a los militares golpistas, que la resistencia militar podía contar con un gran apoyo civil. Como consecuencia, esto mismo se aplicó para los militares que decidieran oponerse al golpe: “estos debían saber que iban a contar con un gran apoyo de carácter civil” (Roy Daza, en conversación con el autor, 18 de marzo de 2020). Y ello se expresó así -tal como de manera magistral lo muestra el documental “la revolución no será transmitida” (Bartley y O’Briain 2003)- ante el conocimiento de que Hugo Chávez no había renunciado, sino que lo habían secuestrado. Como lo interpreta uno de los referentes históricos del MBR-200 y del MVR, Francisco Arias Cárdenas, el golpe de 2002 precipitó los acontecimientos, los modos de organizar mejor la defensa, dado que, hasta entonces, había un diagnóstico correcto, pero la defensa estaba en proceso de elaboración.

Cuando nosotros llegamos al Gobierno, Chávez a partir de nuestra trayectoria en el Ejército, estuvo muy claro; se planteó con mucha claridad que no se podía romper de una sola vez la estructura de mando sin que pudiera producirse un golpe, entonces fue poco a poco (...) Eso que nos permitió sobrellevar un primer momento (...) respetábamos las promociones; pero, sin embargo, los golpistas rompen esa regla esencial inmediatamente. Además, oficiales que estaban expectantes con lo que sucedía, apenas vieron la reacción popular se colocaron del lado del pueblo también; lo electoral, lo constitucional fue significativo en cuanto al no respeto a los golpistas; y mientras, las organizaciones convocaban en los barrios y se venían a pedir por Chávez, y esta conjunción desbordó (Francisco Arias Cárdenas, en conversación con el autor, 12 de junio de 2020).

Podemos interpretar que el 13 de abril de 2002 se pudo consumir el intento insurreccional cívico-militar fallido de una década atrás, el 4 de febrero de 1992. Ello, por varios motivos: primero, porque la unión cívico-militar respondió, en buena medida, en los términos que se había imaginado (para el caso de que un golpe ocurriera) en la asamblea efectuada en la ciudad de Valencia, en 1997;<sup>3</sup> segundo, porque “resolvió” el déficit cívico-militar que había

---

<sup>3</sup> En la asamblea del MBR-200 se decidió la participación electoral para las elecciones de 1998.

presentado la insurrección de 1992, de modo que abrió, por fin, un proceso político más consonante con el modo en que se había planificado la revolución bolivariana, en los Decretos previos al 4 de febrero de 1992 y el Programa Constituyente de entonces (elaboraciones para el caso de que las insurrecciones triunfaran en la arena militar). Por último, porque aceleró los tiempos para llevar la revolución hacia el objetivo estratégico establecido en el Programa Nacional Simón Bolívar, el Libro Azul, elaborado en 1991 (Wainer 2020):

El 22 de noviembre de 2001, es la primera confrontación importante (...) y de ahí en adelante siempre hemos estado en la calle, hasta el 13 de abril de 2002 (...) Todo eso es preparación de la población bajo la táctica, esa ofensiva táctica masiva montada sobre la defensa de la revolución y el Gobierno (Carlos Lazo, en conversación con el autor, 15 de noviembre de 2016).

El propio Chávez asoció la respuesta al golpe con el trabajo articulado de civiles y militares en tareas sociales, durante los años previos, y pudo analizar el nuevo papel de la FAN, que se vinculaba al concepto de seguridad y defensa integral de la nación: allí se había cumplido el objetivo cívico-militar,

cientos de miles de venezolanos desarmados (...) se dirigieron hacia los cuarteles realizando grandes concentraciones frente a los cuarteles o alrededor de ellos (...) les gritaban: “¡Soldado, consciente, busca a tu presidente!” “¡Soldado, amigo, el pueblo está contigo!” (...) ¿Por qué el pueblo se dirigió a esos cuarteles? Nunca antes había ocurrido algo así. Y no era porque yo estuviera ahí (...) la masa que rodeaba al Fuerte Tiuna al tercer día (...) ya se sabía que yo no estaba allí. Y en eso llevan 3 años, en ese contacto en que el militar va al barrio, hace patrullaje, hace la escolita o arregla el hospitalito, y así empiezan a darse a conocer. Ya el militar sabe que yendo al barrio tal no lo van a rechazar como antes (Harnecker 2002, 47).

Otro elemento significativo, a la hora de la movilización popular, fue la acción de los Círculos Bolivarianos (Wainer 2020). Primero, el 11 de abril, cuando enfrentaron a la Guardia Nacional y a los francotiradores; luego, al organizar, barrio por barrio, entre el 12 y el 13 de abril, la nutrida movilización en las calles (Carlos Lazo, en conversación con el autor, 15 de noviembre de 2016). Los Círculos Bolivarianos desempeñaron un papel central, como indicara Sánchez Otero (2012, 139), “devienen pequeños motores que aglutinan y conducen a numerosos colectivos de las barriadas populares y centros de trabajo”. Al mismo tiempo, la posición contra el golpe de un conjunto de generales y el rechazo pronunciado de oficiales medios y de la tropa (sobre todo en Maracay, Fuerte Tiuna y la Guardia de Honor de Miraflores), “en actuación conjunta con el pueblo no uniformado, provocó en tiempo récord la victoria bolivariana” (139).

Como lo interpreta Carlos Lazo, el 13 de abril se expresó una respuesta cívico-militar, producto de circunstancias preparatorias durante los meses previos. La preparación se correspondió con la defensa de puntos estratégicos, como Miraflores, PDVSA o, inclusive, la propia Embajada de Cuba, a la que siempre visualizaron como foco de ataque por parte de quienes enfrentaban en las calles al chavismo (Carlos Lazo, en conversación con el autor, 15

de noviembre de 2016). PDVSA era el epicentro de una “comunidad de negocios” muy vinculada al Estado y consolidada durante décadas en Venezuela. De acuerdo con Carlos Lazo, allí se reunían y desde allí marchaban, con buena cantidad de empleados. Contaba con una importante estructura financiera, en sus propias palabras, lo que conformó una suerte de “dualidad de poderes” (PDVSA-Miraflores) que debía resolverse.

La resistencia civil al golpe buscaba desarrollar movilizaciones que dieran contexto a una defensa militar posterior, sobre la base de un golpe que se esperaba desde el 9 de abril, y sobre el que el propio Chávez se había pronunciado ante representantes de organizaciones en Miraflores.

En estos momentos cuando está en marcha —lo repito— una conspiración para tratar de derrocar a Hugo Chávez, pido unión por sobre todas las cosas (...) El plan que tienen estas cúpulas, la conspiración que está en marcha pretende seguir el mismo libreto de otras conspiraciones (...) muy especialmente pretenden seguir el mismo libreto que le aplicaron a Salvador Allende, allá en el Chile de 1973, tratando de desestabilizar la economía y de allí el intento de paralizar a la empresa petrolera venezolana (...) Por eso nosotros cada día debemos tener la moral más alta, no importa las campañas comunicacionales que hacen contra el pueblo, moral y espíritu de batalla y de victoria (Sánchez Otero 2022, 104)

## Las relaciones civiles y militares tras el golpe de Estado

Desde la caída de Pérez Jiménez (1958), la doctrina militar que inspiraba a las Fuerzas Armadas —consolidada sobre la base de la Doctrina de Seguridad Nacional— se centró en la lucha antisubversiva (Romano 2013). Las concepciones de seguridad y defensa las establecieron la National War College, la Escuela de las Américas y el Colegio Interamericano de Defensa, los cuales centraban su programa en la lucha antisubversiva, que plasmaba la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, de 1976 (Ramos Pismataro y Otálvaro 2008). Sin embargo, muchos de los altos mandos que participaron del proceso chavista no estuvieron exentos de aquella formación, aun cuando en muchos casos pudieron esbozar interpretaciones disímiles o profundizar críticas ya existentes. La Doctrina de Seguridad Nacional, que estaba plasmada en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, de 1976, se sustituyó, en 2002, por la Ley Orgánica de Seguridad Nacional (LOSN).

Como ya hemos analizado en trabajos precedentes (Wainer 2019), la generación que llevó a cabo la insurrección cívico-militar de 1992 se había forjado, en buena parte, bajo concepciones bien distintas de las de seguridad y defensa existentes, producto de intensos debates, intercambios y lecturas al calor de la Academia Militar, desde inicio de los años 70.

El recurrir a las armas introdujo valores comunes, tanto a civiles como a militares, en Venezuela durante una larga temporada. Por ejemplo, en lo referente al carácter heroico de la acción política o al sacrificio de la propia vida por una causa, los que permiten hacer inteligible la dinámica político-militar. Desde 1958, apenas iniciado el PPF, militares y civiles

encontrarán, en recursos y acciones, dimensiones analíticas comunes para pensar sectores nacionalistas de las FAN y de la izquierda venezolana, bajo el signo común del “bolivarianismo” (Douglas Bravo, en conversación con el autor, 8 de febrero de 2017). En términos de Alí Rodríguez Araque (2014), durante el transcurso del siglo XX, en las FAN persistió un sector afín a modelos democráticos “reales” que buscaban desarrollar una serie de transformaciones políticas que los distanciaba de fórmulas dictatoriales o de democracias formales-represivas, como la iniciada en 1958. Esa búsqueda se relacionó con el “carácter de origen” bolivariano de las Fuerzas Armadas, que estaba vinculada al proceso de independencia y, luego, en la denominada “Guerra Federal” (1959-1963), en la que su máxima referencia, Ezequiel Zamora, acentuó la identificación del Ejército con la idea bolivariana de “pueblo soberano” o “Pueblo y Ejército” como unidad (Carrera Damas 1983).

La pregunta sobre el papel de los militares en los gobiernos civiles (Rangel 1980; Way Levitsky 2002; Kornblith 2013), propio del final de las dictaduras y las transiciones democráticas en América Latina, o su desaparición como fuerza, en un proceso de desarrollo nacional (Koonings y Kruijtit 2003), volvió a tomar centralidad con la llegada del chavismo al Gobierno. Uno de los elementos que emergía de dicha orientación fue el enfoque ideológico antiimperialista (Romero 1989), que lograra desterrar las “doctrinas imperialistas de la mente de los soldados”, como una forma de recuperar “la doctrina de Miranda, Sucre y Bolívar, es decir, la doctrina de la liberación, del nacionalismo libertador, y de la unión del soldado con su pueblo” (Todochávez en la Web 2005).

La doctrina militar la abordaron por medio de la Constitución Nacional y del Consejo de Defensa de la Nación (CODENA), a partir de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002), y la anunció, con más claridad, el propio Chávez más tarde, en julio de 2004, con motivo del desfile militar conjunto, en conmemoración de los 193 años de la firma del acta de independencia, que coincidía con el día de la Fuerza Armada. Allí Chávez se refirió a tres líneas estratégicas que Venezuela debía seguir: 1) fortalecer el componente militar en la capacitación de las tropas regulares y de los batallones de reservistas, así como la adquisición y actualización de nuevo material de guerra para adecuarlo a los conflictos actuales de tierra, agua y aire (Dietrich 2004); 2) desarrollar una articulación civil y militar en tareas de desarrollo económico y social— por ejemplo, el Plan Bolívar 2000 y luego las misiones sociales —junto con la educación civil en principios militares; 3) desarrollar el concepto de “Defensa Integral de la Nación”, asociado a la organización de la ciudadanía en funciones de resistencia y defensa del territorio nacional. Esta cuestión, la más sobresaliente, es lo que hace a la nueva doctrina militar, que se vincula al principio constitucional de “corresponsabilidad” entre el Estado y los ciudadanos; para el caso militar, a la creación de los cuerpos especiales complementarios: la Reserva Militar y la Guardia Territorial.

Desde 2002, en Venezuela se elaboró —en palabras de Heinz Dietrich (2004)— una doctrina de guerra diseñada para disuadir a determinado agresor que fuera superior en tecnología y número. Esta concepción encuentra su orientación en los mismos valores que dieron luz

a teorías militares sobre la “Guerra Popular Prolongada” o “Guerra Popular de Resistencia”, como parte de la disparidad entre un país militarmente fuerte y otro débil, y las fortalezas relativas de uno y otro –conceptos tomados de Mao Tse Tun y Ho Chi Minh y la concepción de “Guerra del pueblo”; de “Ejército del pueblo”, de Vo Nguyen Giap en Asia; y la “Guerra de todo el pueblo”, en Cuba (Mao Tse-tung 1968; Ho Chi Minh 1972; Giap 2017; Guevara 1970, 1988). Tales elaboraciones inspiraron a la doctrina bolivariana y conformaron la perspectiva de unión cívico-militar, en términos de corresponsabilidad y defensa integral.

Desde 1999, las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) pasaron a denominarse Fuerza Armada Nacional (FAN, en singular), debido al mando, ahora unificado, de sus componentes. A partir de entonces, se aplicó una serie de cambios al papel de la FAN, establecido en reformas normativas: primero, la Reforma Constitucional; luego, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, en 2002, en un continuum con la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, en 2005, hasta el anteproyecto de la Reforma Constitucional, en 2007; y, por último, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), en 2008.

Coincidimos con Battaglino (2015) y *Avilés* (2010) a la hora de ubicar la relación entre política y Fuerzas Armadas en Venezuela. Su principal característica, desde 1999, es la convergencia ideológica –aun antes que el crecimiento en materia de presupuesto y expansión de las misiones- y un proceso de socialización de valores políticos revolucionarios entre civiles y militares. Ello puede observarse en el papel de los militares en el diseño y la implementación de políticas sociales, a la vez de los lugares estratégicos que estos ocupan en las empresas estatales, en ministerios o gobernaciones. En términos de “burocracia de reemplazo”, resultan cambios en las doctrinas militares para la participación en el desarrollo nacional, por ejemplo, a partir de tareas de construcción de infraestructura o apoyo a la comunidad.

El esquema de control civil por “socialización revolucionaria” se dio por medio de una larga socialización de los militares en las ideas y valores políticos e ideológicos del Gobierno. Es decir, como indica Battaglino (2015), al parafrasear a Harold Trinkunas (2009), se superan las resistencias corporativas y “los oficiales terminan por obedecer, no porque su deber sea hacerlo, sino porque están de acuerdo y se identifican plenamente con la ideología oficial”. Otro de los elementos que explican el poder político militar es la relevancia de lo militar como producto de una “amenaza”. Ello quiere decir que los militares y la defensa recobran mayor presencia en la medida en que la sensación de amenaza crece, en lo fundamental, la amenaza externa, sobre todo cuando proviene de una potencia cuya capacidad militar es relativamente mayor.

Desde 1999, esta burocracia político-militar –que contará con militares retirados y en actividad- favoreció la construcción de un nuevo entramado de intereses entre gobernaciones, municipios, empresas estatales y las Fuerzas Armadas (Pion-Berlin y Trinkunas 2005). Sucedió, además, en el contexto de unas Fuerzas Armadas con pronunciadas divisiones, sobre todo luego del Caracazo de 1989, que ofreció al nuevo poder político mayor capacidad para ejercer el primer control civil. Los lugares dentro de la administración pública que la oposición al Gobierno de Chávez tenía, coadyuvó a avanzar en la creación de una “burocracia de

reemplazo” (*Avilés* 2010), en el sentido de que, en lo adelante, muchos militares ocuparían cargos preponderantes. Para los años 2001 y 2002, había tres oficiales en actividad en el gabinete nacional; 13 oficiales en actividad se desempeñaban como gobernadores, y el 50 % de las empresas estatales eran dirigidas por militares. Al mismo tiempo, en el contexto del Plan Bolívar 2000, más de 40 000 soldados se movilizaron para llevar a cabo tareas de salud, educación o infraestructura (*Manrique* 2001). Esto se expandirá aún más a partir de 2003 con las misiones sociales (*Wainer* 2022).

### El elemento cívico-militar: la “corresponsabilidad” en la nueva institucionalidad militar

La relación cívico-militar en Venezuela requiere pensarse a partir de las características del movimiento civil y militar que había llegado al Gobierno en 1998. Hugo Chávez, desde sus comienzos, buscó establecer una serie de planteamientos en relación con esa alianza, al vincular el proceso constituyente con la transformación en el campo militar. En palabras de José Antonio Rivas (2009, 75), se buscó “hacer de la institución armada un ejército revolucionario, una institución al servicio de un proyecto político fuertemente ideologizado” y empezaron por lo normativo. Estos elementos de cambio debían, en principio, estar contenidos en el proceso constituyente apenas comenzó el Gobierno (*Francisco Arias Cárdenas*, en conversación con el autor, 12 de junio de 2020).

Por las características cívico-militares, no como una alianza de estamentos separados, sino como una unidad político-militar integral, resultó un elemento sobresaliente la eliminación de la prohibición del ejercicio simultáneo civil y militar: el militar pudo, desde entonces, desempeñarse, al mismo tiempo, en cargos en la administración pública. Ello pronto se demostró en centenares de casos, al acceder a alcaldías, gobernaciones, ministerios o participar de comisiones presidenciales para la puesta en práctica de programas políticos cívico-militares como las misiones sociales. Además, se estableció la supresión del carácter “no deliberante y apolítico” del estamento militar, si bien se continuó con la naturaleza de una institución “sin militancia política”. Se eliminó la prerrogativa de una institución cuyo fin era el de ser garante de la estabilidad de las instituciones democráticas, al concederle, por primera vez, el derecho al voto a los militares. Con la Reforma Constitucional, se excluyó de las funciones de la FAN la de “asegurar las instituciones democráticas”, al tiempo que se fijaron como tareas prioritarias la defensa integral y la participación en el desarrollo del proyecto político.

Buscan desdibujarse las fronteras entre las cuestiones de seguridad y de defensa, al convocar, para ello, tanto a civiles como a militares; al fomentar la participación de militares, por ejemplo, en tareas de distribución de alimentos, construcción de infraestructuras y otras actividades para el desarrollo económico y social de Venezuela (*Mario Olivera*, en conversación con el autor, 10 de junio de 2020). El texto constitucional de 1999 plantea el principio

de “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad civil, a los efectos de dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad (Asamblea Nacional Constituyente 1999, art. 326). Es, a su vez, significativo el artículo 326, por las discusiones que generó a partir de su aprobación. Ello no solo por el rango constitucional (no había antecedentes en la tradición constitucional de Venezuela), sino, en esencia, por la articulación de los conceptos de seguridad, defensa y desarrollo. El propio Hugo Chávez los planteaba como conceptos de “seguridad integral y defensa integral de la nación”, como responsabilidad compartida del Estado y de la sociedad, del “Gobierno y del pueblo”, de “todos los ciudadanos y todas las ciudadanas”. En más de una vez, convocó a la ciudadanía a la lectura de estos, bajo el concepto de “defensa nacional popular integral”.<sup>4</sup>

Se aprobó, en 2002, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. La nueva Ley propició, como se indica en su artículo primero, “regular la actividad del Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa integral, en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales” (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002). Aparece allí una concepción sobre seguridad en un sentido amplio, que permite a los militares asumir diferentes competencias en distintos ámbitos de la vida social (Hernández 2017), tal como establece el artículo segundo, al indicar que la seguridad se fundamenta en el desarrollo integral:

Y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002, art. 2).

El otro elemento sobresaliente de la Ley es la referencia a la defensa nacional, planteada como Defensa Integral, que la Ley traduce como el conjunto de métodos, medidas y acciones de defensa, de distinta naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado, con la participación de las instituciones públicas y privadas, con el objeto de “salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación” (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002). A partir de la noción de corresponsabilidad Estado-sociedad, tal como se expresa en el artículo 20 de la LOSN:

La Fuerza Armada Nacional constituye uno de los elementos fundamentales para la defensa integral de la nación, organizada por el Estado para conducir su defensa militar en corresponsabilidad con la sociedad. Sus componentes, en sus respectivos ámbitos de acción, tienen como

<sup>4</sup> Ello ocurrió, por ejemplo, el 16 de mayo de 2004, ante la convocatoria a la “Marcha por la paz y contra el militarismo en Venezuela”, en la Ciudad de Caracas.

responsabilidad la planificación, ejecución y control de las operaciones militares, a los efectos de garantizar la independencia y soberanía de la nación, asegurar la integridad del territorio y demás espacios geográficos de la República, así como la cooperación en el mantenimiento del orden interno. Las leyes determinarán la participación de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo integral de la nación (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2002, art.20).

En la propia LOSN de 2002, la seguridad aparece de forma extendida, es pensada como seguridad humana y democrática, para lo cual debe involucrarse como condición la participación de más actores. La seguridad se vincula a la institucionalidad democrática, la pluralidad política y la participación ciudadana, además de a la protección de la familia en tanto unidad insustituible en el desarrollo y formación integral del individuo, el cuidado del patrimonio material e inmaterial como garante de la preservación de la identidad nacional, la tradición y la cultura.

La sanción de la LOSN en 2002, la búsqueda durante 2003 y 2004 para concretar los términos de la Ley, va a plasmarse en 2005, en la elaboración de nuevos programas educativos en el marco de una reestructuración de la Academia Militar que, para entonces, incluirá, de manera oficial, estudios sobre el socialismo en América Latina. Ese mismo año, junto a la sanción del Decreto que creó el Comando General de la Reserva Militar y Movilización Nacional –que se subordinaba al Poder Ejecutivo- se buscó una mayor participación de la población civil en asuntos militares. Desde entonces, se estableció otorgarle a la Reserva Nacional una “operatividad permanente y no solo en caso de agresión externa o de movilización nacional” (Hernández 2017), a partir de la convocatoria permanente a funcionarios de varias instituciones gubernamentales, a los efectos de formar cuerpos de combatientes para intervenir en circunstancias especiales, así como para recibir entrenamiento y prácticas militares (Mario Olivera, en conversación con el autor, 10 de junio de 2020).

Con esos elementos centrales, en septiembre de 2005 va a sancionarse la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2005), la que va a incluir, en tanto uno de los tres componentes de la Defensa Nacional, al “Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional”. A los componentes tradicionales de la FAN, se sumaron, a los efectos de cumplir con la concepción de Defensa Integral de la Nación –cumplir con la defensa militar y participar en la defensa integral de la Nación (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2005)- dos nuevos: la Guardia Territorial y la Reserva Nacional.

Según los artículos 10 y 11 de la LOFAN, ambos cuerpos se organizan bajo la Comandancia General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional. La Reserva Nacional está compuesta por ciudadanos no activos en el servicio militar, que hayan cumplido el servicio o que decidan incorporarse a las unidades de reserva, al tiempo que la Guardia Territorial está integrada por ciudadanos que, de forma voluntaria, decidan organizarse para “cumplir funciones de resistencia local ante cualquier agresión interna o invasión de fuerzas extranjeras” (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2005, art. 30).

En la corresponsabilidad se centró el objetivo de la unión cívico-militar con el objetivo de preparar al país en caso de tener que enfrentarse a una guerra de resistencia, por medio de la organización, participación y preparación de la sociedad civil. En ese esquema, la Reserva Nacional es responsable de complementar la Fuerza Armada Nacional en lo referente a proporcionar reemplazos para la Defensa Integral de la Nación; mientras la Guardia Territorial asume la misión de la preparación y el mantenimiento del pueblo organizado para “operaciones de resistencia local”, ante cualquier agresión interna y/o externa, tanto como la participación en misiones especiales de defensa y desarrollo integral de la nación (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2005). Ambas se consiguieron a partir de las figuras de “Guerra Popular de Resistencia” y “Defensa Integral de la Nación”, para las cuales Cuba funcionó como el ejemplo más inmediato (Ronald Blanco La Cruz, en conversación con el autor, 11 de noviembre de 2016; Francisco Arias Cárdenas, en conversación con el autor, 12 de junio de 2020).

## Conclusiones

El análisis de la experiencia venezolana nos permite complejizar la dicotomía entre militarización y democracia, que se sostiene desde la perspectiva liberal que ha penetrado en muchos análisis académicos y políticos. Estos tienden a deshistoriar y/o invisibilizar la participación de los militares en procesos de cambio social. En este trabajo hemos establecido un contrapunto con aquellas miradas que conciben la articulación entre lo cívico y lo militar como “deformación” o “desviación” de la democracia, por asumir la politización de las Fuerzas Armadas y el involucramiento de los civiles en asuntos militares (Way y Levitsky 2002; Kornblith 2003; Weyland 2013).

Para ello, y en consonancia con lo que abordan varios trabajos precedentes (Wainer 2019, 2020, 2022) repusimos, en forma breve, el período que antecedió al ascenso del chavismo, a los efectos de dar cuenta de un proceso de acumulación histórica de múltiples temporalidades. Esto porque sostenemos la necesidad de un análisis de tiempos más largos para, desde un abordaje múltiple, identificar aquellos momentos que se fueron asociando (civiles y militares en acciones y conceptualizaciones) como parte de un proceso de cambio social amplio.

Para el chavismo, hasta 1996, la opción de participación electoral había representado una legitimación del orden social que se pretendía enfrentar. Si se asumía dar lugar a la participación electoral, había que construir una nueva “táctica” como alternativa, que pudiera justificarse, desde el punto de vista ideológico, por su factibilidad, como desde el punto de vista político, para una militancia civil y militar forjada bajo otras concepciones. Por último, la “reserva” que se planteó para ir a las elecciones fue la “ofensiva táctica de masas” para la defensa cívico-militar del futuro Gobierno, como luego se expresó en el golpe de abril de 2002. Comprender esta noción como actualización de la fusión cívico-militar para la toma y defensa del Gobierno, nos permitió develar distintas conceptualizaciones políticas que, aún

hoy, se presentan como indicadores centrales para comprender las concepciones de “corresponsabilidad” entre Fuerzas Armadas y sociedad y “defensa integral de la nación”.

Para el chavismo, era necesario elaborar una respuesta ante la posibilidad de un evento golpista, y era condición la unión cívico-militar, asociada a nuevas misiones y funciones militares y a una corresponsabilidad civil y militar en materia de defensa. La denominada revolución bolivariana no podía configurarse como “una revolución desarmada”; por lo que debía mostrar disposición a la radicalización ante un intento de golpe, además de exhibirla de forma disuasiva. Como consecuencia, tomó centralidad una relevancia de lo militar como producto de la “amenaza”: los militares y la defensa recobran mayor presencia en la medida en que la sensación de amenaza externa crece, sobre todo cuando proviene de una potencia cuya capacidad militar es relativamente mayor.

Con la Reforma Constitucional de 1999 se fijaron como tareas prioritarias la defensa integral y la participación activa en el desarrollo social y económico, que se entendía como parte de la seguridad de la nación, en tanto concepción ampliada. Las modificaciones en el papel de la FAN se comprenden, de manera central, a partir de la introducción del concepto de “corresponsabilidad” en la Constitución Nacional y luego en legislaciones posteriores, que aluden a la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad en materia de seguridad y defensa integral de la nación.

Se abordaron tres líneas estratégicas fundamentales: primero, el fortalecimiento del componente militar en relación con la capacitación de tropas regulares y batallones de reservistas, y con la adquisición y actualización de material de guerra para adecuarlo a los nuevos conflictos; segundo, se estableció una articulación civil y militar en tareas de desarrollo económico y social -por ejemplo el Plan Bolívar 2000 y, desde 2003, las misiones sociales- donde se buscó formar a civiles en principios militares; tercero, se buscó organizar a la ciudadanía en el concepto de “Defensa Integral de la Nación”, asociado este a funciones de resistencia y defensa del territorio nacional. Esta última cuestión se presentó como la más destacada en cuanto a la nueva doctrina militar, y al principio constitucional de “corresponsabilidad” entre Estado y sociedad. Tal situación dio lugar a la creación de los cuerpos especiales complementarios: la Reserva Militar y la Guardia Territorial.

Hemos analizado las formas que adquirió la confluencia entre izquierda y Fuerzas Armadas en término de valores compartidos entre civiles y militares, como consecuencia de una elaboración duradera, lo que supone, para el caso de Venezuela, una relación civil-militar específica. La concepción de Ofensiva Táctica de Masas y de Defensa Integral de la Nación, que estructuran el trabajo, nos permitió asociar tales elaboraciones conceptuales y acciones político-militares. La pregunta sobre el papel de los militares como actores destacados en los escenarios políticos, o su desaparición como fuerza en un proceso de desarrollo nacional, volvió a tomar centralidad desde 1999, cuando la FAN enfrentó la concepción de unas Fuerzas Armadas despolitizadas, o del “fin de los ejércitos políticos”. Dicha interpretación no fue producto exclusivo de una decisión tomada una vez en el Gobierno, sino consecuente con elaboraciones políticas, acciones concretas y producciones

conceptuales que se desarrollaron durante décadas. Podemos decir que una característica preponderante, desde 1999, fue la existencia de una convergencia ideológica entre civiles y militares y un proceso de socialización de valores políticos-revolucionarios. La “herramienta de control” por parte del poder político fue la propia politización de los militares, que se desarrolló a partir de una larga socialización de los militares en las ideas y valores políticos e ideológicos del Gobierno.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. 1999. “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_venezuela.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf)
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 2002. *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación 2002*. Gaceta Oficial N° 37.594, del 18 de diciembre de 2002.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 2005. *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional 2005*. Gaceta Oficial N° 38.280, del 26 de septiembre del 2005.
- Avilés, William. 2010. *Globalization and Military Power in the Andes*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bartley, Kim, y Donnacha O’Briain. 2003. “La Revolución no será televisada”. YouTube video, 1:14:21. 30 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=TiNOP3GoL3Q>
- Battaglino, Jorge. 2015. “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana”. *Política y gobierno* 22 (1): 3-43. <https://acortar.link/Cw4WS5>
- Bonilla-Molina, Luis, y Haiman El Troudi. 2004. *Historia de la revolución bolivariana, pequeña crónica 1948-2004*. Caracas: Universidad Bolivariana de Venezuela.
- Carrera Damas, Germán. 1983. “Simón Bolívar, el culto heroico y la nación”. *The Hispanic American Historical Review* 63(1): 107-145. [doi.org/10.2307/2515360](https://doi.org/10.2307/2515360)
- Dietrich, Heinz. 2004. “Nace la doctrina militar de la Revolución Bolivariana”. *Rebelión*, 17 de diciembre. <https://rebellion.org/nace-la-doctrina-militar-de-la-revolucion-venezolana/>
- Giap, Vo Nguyen. 2017. *Ejército Popular. Guerra de todo el pueblo*. Buenos Aires: El Sudaamericano.
- Guevara, Ernesto. 1970. *Obras 1957-1967*. La Habana: Casa de las Américas.
- Guevara, Ernesto. 1988. *La guerra de guerrillas*. Bilbao: Txalaparta.
- Harnecker, Marta. 2002. *Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo*. Bogotá: Ediciones desde Abajo/ Biblioteca de Pensadores Latinoamericanos.
- Hernández, José Carlos. 2017. “Las relaciones cívico-militares en la Venezuela de Chávez”. *Global Strategy*, 18 de septiembre. <https://acortar.link/7dlAdl>
- Ho Chi Minh. 1972. *Obras escogidas*. Madrid: Editorial Akal.
- Koonings, Kees, y Dirk Kruijtit. 2003. *Ejércitos políticos. Las fuerzas armadas y la construcción de la Nación en la era de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Kornblith, M. 2013. “Chavismo after Chávez?”. *Journal on Democracy* 3(24): 47-61.

- Lander, Luis. 2003. "Gobierno de Chávez: ¿nuevos rumbos en la política petrolera venezolana?". En *Poder y petróleo en Venezuela*, editado por Luis Lander, 57-92. Caracas: Faces (UCV) / Pdvs.
- Manrique, M. 2001. "La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político". En *Las fuerzas armadas en la región andina*, editado por Martín Tanaka. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Mao Tse-tung. 1968. *Obras Escogidas*. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras.  
<https://acortar.link/Y8LObR>
- Pion-Berlin David, y Harold Trinkunas. 2005. "Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America". *Journal of Political and Military Sociology* 33(1): 5-24. <https://www.jstor.org/stable/45372607>
- Ramos Pismataro, Francesca, y Andrés Otálvaro. 2008. "Las Fuerza Armada Nacional en la República Bolivariana". *Desafíos* 18: 12-49.
- Rangel, José Vicente. 1980. *Seguridad, Defensa y Democracia, un tema para civiles y militares*. Lima: Editorial Centauro.
- Rivas, José A. 2009. "Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela". *Reflexión Política* 22(11): 68-80.
- Rodríguez Araque, Alí. 2014. *Antes que me olvide, conversación con Rosa Miriam Elizalde*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo.
- Romano, Silvina. 2013. *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Romero, Aníbal. 1989. *América Latina: militares, integración y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/ Universidad Simón Bolívar.
- Sánchez Otero, Germán. 2022. *Abril sin Censura: Golpe de Estado en Venezuela*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana.
- Todochávez en la Web. 2005. "¡Aló Presidente! No.216". 20 de marzo.  
<http://www.todochavezlaweb.gob.ve/todochavez/3797-alo-presidente-n-216>
- Trinkunas, Harold. 2009. "Las Fuerzas Armadas Bolivarianas en los tiempos de Chávez ¿Desde el papel protagónico a la subordinación revolucionaria?". En *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, editado por Felipe Agüero y Claudio Fuentes, 87-95. Santiago: Editorial Catalonia.
- Wainer, Luis. 2019. *Los orígenes del chavismo. Izquierda revolucionaria y militares bolivarianos. Arqueología de la unión cívico-militar*. Caracas: Caterva.
- Wainer, Luis. 2020. "Fuerzas Armadas y Democracia en América Latina: el caso de la unión cívico-militar en la Venezuela contemporánea". *Revista Sudamérica* 13: 61-79.  
<http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/7tft4d8ku>.
- Wainer, Luis. 2022. "El desafío de conjugar varios tiempos y velocidades: corresponsabilidad civil-militar en la llegada al gobierno de Hugo Chávez Frías". *Cuadernos de Marte* 23(13): 67-102.

Way, Lucan, y Steven Levitsky. 2002. "Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal on Democracy* 13(2): 51-65.

Weyland, Kurt. 2013. "The threat from the populist left". *Journal on Democracy* 24(3): 18-32.

### *Entrevistas*

Roy Daza (Dirigente del PRV- Ruptura. Responsable internacional PSUV), en conversación con el autor, 18 de marzo de 2020.

Francisco Arias Cárdenas (Fundador de MBR-200. Dirigente histórico del chavismo), en conversación con el autor, 12 de junio de 2020.

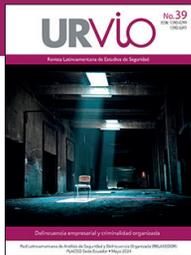
Carlos Lazo (Dirigente del PCV. Integrante del MBR-200 y del MVR), en conversación con el autor, 15 de noviembre de 2016.

Rodolfo Sanz (Dirigente de la organización "La Causa R" y "Patria Para Todos". Ocupó distintos cargos en el gobierno de Hugo Chávez), en conversación con el autor, 13 de octubre de 2016.

Douglas Bravo (Jefe de las FALN y fundador del PRV), en conversación con el autor, 8 de febrero de 2017.

Mario Olivera (Integrante "Plan Bolívar 2000". Jefe de Operaciones en Aviación Militar Bolivariana), en conversación con el autor, 10 de junio de 2020.

Ronald Blanco La Cruz (Integrante del MBR-200. Ocupó distintos cargos en el gobierno de Hugo Chávez), en conversación con el autor, 11 de noviembre de 2016.



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.5975

# ¿Reinserción social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío

## *Social reintegration in private prisons? The case study of the Biobío Penitentiary Compliance Center (CCP)*

Felipe Norambuena-Conejeros<sup>1</sup>

Recibido: 25 de mayo de 2023  
Aceptado: 16 de agosto de 2023  
Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

Este artículo expone los resultados de una investigación del año 2022 sobre el modelo de reinserción de la cárcel concesionada CCP Biobío localizado en la región chilena que lleva ese mismo nombre. La investigación se enfoca en un estudio de caso, por medio de la metodología de análisis documental, que examina cómo las políticas y los programas se constituyen en el marco mediante el cual se trabajan los procesos de reinserción social. Dentro de los hallazgos se identificaron serias deficiencias del modelo, que cuestionan la posibilidad de alcanzar la reinserción social en el sistema penitenciario licitado. Ello revela, en primer lugar, la necesidad de realizar ajustes significativos para lograr procesos efectivos de resocialización, además, demuestra cómo la gestión mediante licitación limita la flexibilidad y ralentiza los cambios. Finalmente, se propone redefinir las perspectivas de reinserción al incorporar paradigmas más amplios que involucren la colaboración entre actores gubernamentales, políticas sociales y entidades privadas, como eje fundamental para mitigar el daño que causa la privación de libertad.

**Palabras clave:** cárceles; Chile; concesiones; intervención; reinserción

### Abstract

This article presents the results of a 2022 investigation into the reintegration model of the CCP Biobío concessioned prison located in the Chilean region that bears that same name. The research focuses on a case study using the methodology of documentary analysis that examines how policies and programs are constituted in the framework through which social reintegration processes are worked. Among the findings, serious deficiencies of the model were identified that question the possibility of achieving social reintegration in the tendered penitentiary system, revealing first of all the need to make significant adjustments to achieve effective resocialization processes, in addition management through tender limits flexibility and slows down the changes. Finally, it is proposed to redefine the perspectives of reintegration, incorporating broader paradigms that involve collaboration between government actors, social policies and private entities as a fundamental axis to mitigate the damage caused by the deprivation of liberty.

**Keywords:** Prison; Chile; Concession; intervention; reinsertion

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata, Argentina, fnorambuenaconejeros@gmail.com, orcid.org/0009-0003-1598-3871



## Introducción

La privación de libertad en Chile tiene una declarada finalidad hacia la reinserción social, que emerge desde la visión de cárcel cuyo modelo penitenciario es el de “la cárcel terapéutica”. Este estándar encuentra su justificación en las difundidas ideas positivistas y correccionalistas, aunque diversos estudios a lo largo de su implementación han criticado su efectividad. A escala nacional, Gendarmería de Chile es el órgano a cargo de ejercer la labor de vigilar, asistir y atender tanto a los reclusos que se encuentran en prisión preventiva como aquellos que cumplen una condena privativa de libertad. Pese a lo anterior, en la actualidad coexisten dos modalidades de administración, la directa, ejecutada por Gendarmería de Chile y la concesionada, ejercida por entes privados. Ello ha sido posible a través de un marco legal que posibilita dicha delegación de administración de una labor en la que, como implica la ejecución de restricciones de derechos fundamentales para personas, se espera un rol más activo por parte del Estado en su posición de garante.

Un hito importante ocurrió en el año 2000, cuando en conformidad con la Ley de Concesiones de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia suscribió un convenio para iniciar el proceso de licitación del “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria”, que se encuentra vigente y que tuvo su última modificación a través del Decreto MOP N° 248/ 07.12.2021, cuando incorporó nuevas unidades penales al modelo de concesiones carcelarias.

De acuerdo con lo planteado por Oliveri (2011), el modelo concesionado en Chile surgió debido a supuestos que, sin evidencia empírica hasta la actualidad, podrían presentar ciertas ventajas. Entre tales beneficios sobresalen una forma eficiente de responder al problema del hacinamiento, mejores centros penitenciarios, descongestión de los establecimientos penitenciarios antiguos, optimización de los recintos penitenciarios y mejora de los programas de intervención.

Es así como en el presente artículo se exhiben los resultados de una investigación desarrollada en la materia, para contribuir a la formulación de políticas penitenciarias chilenas, mediante un análisis reflexivo de los modelos de reinserción social de las personas privadas de libertad en la cárcel concesionada Centro de Cumplimiento Penitenciario Biobío (CCP Biobío).

## Antecedentes

La obra *Vigilar y Castigar* (Foucault 2020), comienza con la descripción de la barbarie con la que muchas veces se castigaba en la antigüedad las conductas desviadas socialmente. Relata el suplicio de Damiens y detalla penas corporales que, por el criterio de “racionalidad”, parecieran ya erradicadas:

Conviene siempre recordar que la pena carcelaria, como pena principal y central del sistema punitivo, fue concebida hace poco más de dos siglos por el pensamiento iluminista como

factor de minimización, racionalización y humanización del derecho penal, como alternativa a las penas corporales, a las penas infamantes y a los suplicios (Ferrajoli 2016, 5).

En busca de hacerse cargo de la idea resocializadora, como una de las principales formas de justificar el castigo, en adelante se analizará la oferta de programas vigentes de “reinserción social” en el CCP Biobío, una cárcel licitada chilena, no sin antes explicitar la existencia de tres problemas principales que contextualizan la investigación.

Un primer problema se presenta cuando los sistemas privativos de libertad parecen no ser la respuesta racional esperada. Luigi Ferrajoli (2016, 7) cuestiona esta aparente superación de la pena irracional y supuesta “racionalidad de la cárcel” y define la cárcel como “una contradicción institucional”:

La cárcel, en suma, bajo múltiples aspectos, equivale a una contradicción institucional. Es una institución creada por la ley en la cual debe desenvolverse el propio gobierno de las personas. Es un lugar confiado al control total del Estado, pero en cuyo interior no rigen controles ni reglas sino sobre todo la ley del más fuerte: la ley de la fuerza pública de los agentes penitenciarios y la fuerza privada de los presos más prepotentes y organizados.

Pese a ello, la cárcel se ha expandido a lo largo del mundo como la principal forma de cumplimiento de una sanción penal, a la que también se le ha otorgado múltiples funciones como la retribución, utilitarista, cárcel depósito y una finalidad terapéutica. Esta última función, de la cual han surgido concepciones como la reeducación, resocialización y reinserción, ha sido ampliamente aceptada y reconocida, incluso por instrumentos de derechos humanos (DD.HH.).

Un segundo problema que se presenta al estudiar la cárcel se refiere a lo que Baratta (1993, 379) expresa como “la imposibilidad de reinsertar por la cárcel”, debido a las características de extrema violencia y condiciones que se viven al interior de ella:

La reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, o sea, buscando hacer menos negativas las condiciones que la vida en la cárcel implica, en relación con esta finalidad. Desde el punto de vista de una integración social del autor de un delito, la mejor cárcel es, sin duda, la que no existe.

Un tercer y último problema que se presenta en Chile es que cuenta con un sistema mixto. Según el planteamiento de numerosos autores como Sanhueza y Pérez (2017), Arellano (2003) y Arriagada (2012), en el mundo existen fundamentalmente tres modalidades de participación de los actores privados, de los cuales Chile tiene un “sistema mixto” y que consiste en que se delega a privados gran parte de las tareas del penal, aunque Gendarmería mantiene la facultad de vigilar y castigar.

El sistema mixto es posible a través del Decreto 900 cuya Ley de Concesiones de Obras Públicas, permite en su artículo 1 no solo la construcción de una obra (en este caso la cárcel), sino su reparación, conservación y explotación. Por ello, se analizarán los procesos

de reinserción social al interior del CCP Biobío, lo que se entenderá en adelante como la “cárcel real”, que responde a un análisis descriptivo de la situación carcelaria en materia de reinserción social del caso señalado.

Es preciso dejar planteada la inquietud que genera la decisión del sistema de cárceles concesionadas en Chile, si se considera la importancia de los DD.HH. básicos que se encuentran en juego (derecho a la vida, libertad, salud, entre otros) y quedan en mano de privados, incorporando de esta forma en las políticas penales un rol activo de las políticas económicas como un tercer elemento que rompen con el clásico binomio “crimen y castigo” según lo planteado por Wacquant (2009).

Existe escasa evidencia de los beneficios que puede generar el sistema de concesiones para la reinserción. Es así como el principal argumento parece ser de carácter administrativo, pues prescribe que la promesa del sistema de concesiones “era la creación de una alianza estratégica entre el sector público y privado para generar sistemas carcelarios flexibles, creativos, rentables eficientes, de mayor calidad y de menor costo respecto a sus contrapartes públicas” (Sanhueza y Pérez 2017, 1067).

## Metodología

El estudio buscó contrastar las propuestas de reinserción social contenidas en los distintos marcos normativos “cárcel legal”, con la oferta vigente de programas de reinserción social a los que tienen acceso las personas privadas de libertad en el CCP Biobío “cárcel real”, para brindar procesos de reinserción social a las personas privadas de libertad. Para lo anterior se plantearon a modo de supuestos tres brechas que orientaron y ordenaron el análisis de la información (tabla 1).

Los resultados se obtuvieron a partir de una investigación desarrollada durante el año 2022, mediante la metodología de revisión bibliográfica de la literatura sobre la temática. En este estudio de bibliografías se contrastó lo revisado, con la ayuda de un análisis del modelo

Tabla 1. Brechas

Brecha	Descripción
Insuficiencia de programas	Cantidad insuficiente de programas orientados a la reinserción social para atender a la totalidad de la población condenada privada de libertad.
Falta de intervención con enfoque familiar y comunitario	Carencia de programas que permitan la integración de las personas privadas de libertad con su entorno familiar y social.
Insuficiente incorporación de la criminología crítica	Falta de abordaje de temáticas fundamentales para la reinserción social desde las perspectivas criminológicas críticas.

Fuente: elaboración propia.

de reinserción que se plantea en la base de licitación de la cárcel concesionada CCP Biobío, y de la información complementaria obtenida por fuentes secundarias, en relación con el objeto de estudio.

La principal técnica de investigación es el análisis de contenido documental; “el objeto de análisis de contenido consiste concretamente en observar y reconocer el significado de los elementos que forman los documentos (palabras, frases, etc.) y en clasificarlos adecuadamente para su análisis y explicación posterior” (Sierra Bravo, 1994, 288). Por lo anterior se elaboró una base de datos con 21 documentos oficiales, y dentro de ellos figuran como los más relevantes las bases de licitación de la cárcel analizada, el reglamento de servicio de obra y el plan anual de servicio de reinserción social 2022.

Con el objeto de favorecer el análisis, el trabajo se estructuró con base en la conceptualización teórica del modelo penal penitenciario concesionado existente en Chile y de la “reinserción social”, sus alcances, críticas y limitaciones, y desde ahí se establecieron dimensiones para analizar en la presente investigación. Dentro de las limitaciones, la dificultad que desde el comienzo afectó el desarrollo de la investigación fue el impedimento para acceder a la información por parte de Gendarmería. Es así como, al momento de realizar la solicitud mediante ley de transparencia, en relación con algunos temas no la entregaron o la entregaron de forma parcial, por lo que se tuvo que presentar una reclamación ante el Consejo para la Transparencia.

Lo anterior coincide con lo mostrado en distintos informes de DD.HH. realizados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH 2017) (informes año 2014-2015) en relación con la dificultad para acceder de forma clara y transparente a la información que entrega Gendarmería. Dicha situación también ha sido denunciada por “El Estudio de Condiciones Carcelarias y Derechos Humanos” de la Universidad Diego Portales (2007): “Gendarmería de Chile se ha negado sistemáticamente a entregar información sobre su funcionamiento” (Espejo y Rojas, 2007, 31). Sumado a lo anterior, en octubre de 2006 fue designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un relator especial para que verifique la situación carcelaria chilena y hasta la actualidad aún no se ha cursado por el Estado chileno la invitación formal para que este relator cumpla su función (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2017).

## Perspectivas teóricas de la reinserción social en tensión

A nivel teórico, se presentan distintas corrientes criminológicas. Aniyar de Castro y Codino (2013) las agrupan en la criminología clásica, la positivista, la organizacional, la interaccional y la radical crítica de los derechos humanos. Para el trabajo realizado es necesario poner en diálogo los aportes de la criminología positivista, que es la adoptada por los lineamientos técnicos de Gendarmería de Chile, para orientar sus procesos de reinserción, y la criminología crítica, que pone énfasis en los elementos estructurales que subyacen en

el delito y que amplían la mirada para ir más allá de actos particulares y poner énfasis en aspectos contextuales.

Entre los primeros autores que sientan las bases de la criminología crítica sobresalen Rusche y Kirchheimer (2018), quienes, en su obra *Pena y Estructura Social*, abordan la visión de que las formas de castigo, la prisión y la penalización son el resultado de influencias de la estructura socioeconómica de una sociedad. De esta manera, la privación de libertad es una forma de castigo que impide al ascenso social. Por otro lado, Michael Foucault (2020) en su obra *Vigilar y Castigar* entrega una perspectiva desde la biopolítica, donde se revela el disciplinamiento a través de la cárcel como forma de control, que es la manifestación de un poder intenso y de dominación hacia el cuerpo y el alma de la población privada de libertad.

En materia de reinserción es Alessandro Baratta (1993) quien establece una crítica importante a dicho concepto. Él enfatiza en la contradicción de querer reinsertar, sacando a alguien de su contexto habitual y llevarlo a un entorno que se asocia a restricciones y violencia. Pese a lo anterior, Baratta enuncia el desarrollo de un programa con 10 puntos que buscan aplicar de forma coherente el principio de la independencia funcional de pena-disciplina y de reintegración social, los que representan una alternativa a la concepción correccionalista, cuya orientación está dada en gran medida por un trabajo que parte desde la concepción y el trato hacia las personas privadas de libertad.

Por su parte, Gendarmería de Chile para favorecer la reinserción social sustenta teóricamente sus intervenciones bajo miradas de prevención selectiva, en base a modelos derivados de la criminología positivista, en particular los modelos que a continuación se señalan:

- I. Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad (RNR). Desarrollado por Andrews y Bonta y Gendreau en los años 90. En su base se encuentra el modelo de cognitivo conductual. Identifica factores estáticos y dinámicos de riesgo criminal, concentra de manera progresiva los esfuerzos en la medida en que aumenta el riesgo y orienta la intervención hacia las necesidades criminógenas evaluadas.
- II. Modelo Transteórico de Cambio. Es un modelo desarrollado por Prochaska y Di Clemente (1982). Entrega una comprensión general del proceso de cambio de conducta individual mediante la identificación y conceptualización de etapas que se encuentran determinadas por avances motivacionales y actitudinales durante el proceso de cambio individual.
- III. Enfoque de Desistimiento. El desistimiento alude, en términos generales, a un declive en el tiempo o abandono de un comportamiento específico (de las conductas delictivas). El “desistimiento es entendido principalmente como un proceso, donde pueden presentarse signos de desaceleración de la actividad que luego pueden desembocar en el abandono de la misma” (Weitekamp y Kerner 1994).

De lo anterior, mientras la criminología positivista pone énfasis en el fenómeno del delito y la desviación del infractor, la criminología crítica enfatiza en el conflicto social y en las

condiciones sociales que hay tras la situación criminalizada. Ambas perspectivas parecen ser irreconciliables, pero con puntos en común que aportan elementos necesarios tanto para las intervenciones en contextos privativos de libertad, como para la formulación de políticas sociales intersectoriales en diversas materias (trabajo, vivienda, educación, salud, por solo nombrar algunas) que son fundamentales para fortalecer y proyectar la sustentabilidad en el tiempo de las intervenciones.

En esta línea, se postula que la aplicación de intervenciones positivistas basadas en el riesgo criminal requiere de los aportes de la criminología crítica, que cuestiona la legitimidad y propone centrar los esfuerzos en los aspectos contextuales y causas estructurales, que resultan necesarios para generar las condiciones requeridas para una efectiva reinserción. Ello implica trabajar desde perspectivas interdisciplinarias que aborden la complejidad del fenómeno delictivo.

## Resultados de la investigación

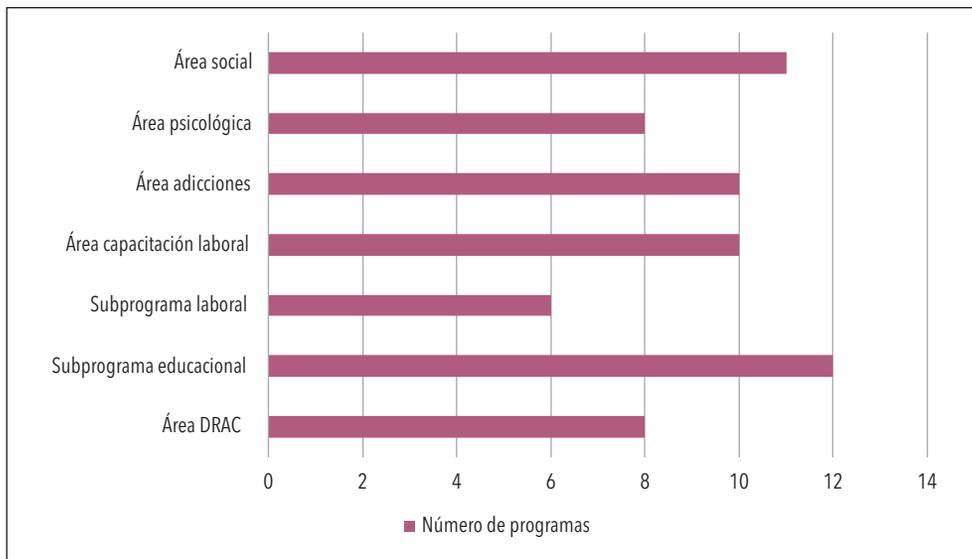
El CCP Biobío se encuentra ubicado en la región chilena que lleva el mismo nombre, específicamente en la provincia de Concepción. El inicio de su funcionamiento encuentra su génesis en el contrato “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo-2” (BALI), que comprende la habilitación de la infraestructura y la explotación de los establecimientos penitenciarios de Antofagasta y Concepción.

En el mes de abril del 2022, dicha concesión tuvo su última y más importante modificación mediante el Decreto MOP N° 248 /07.12.2021. Así, se incorpora el Centro de Cumplimiento Penitenciario Concepción (CCP Concepción) como tercera cárcel concesionada al denominado “Grupo 2”, y se agregan modificaciones en la antigua base de licitación del mencionado grupo, situación que permite hipotetizar que las concesiones es un modelo en proliferación.

La unidad penal tiene una capacidad máxima total de 2797 internos hombres. La población penal al momento de realizar el estudio se componía de 1298 internos divididos en 446 imputados y 852 condenados. Las BALI establecen en el título de “Garantías de explotación” que, en el evento que el Número Diario de Internos (NDI) sea mayor a 3034, se procederá al pago de una indemnización a la concesionaria por sobrepoblación en dicho establecimiento, que involucra una multa diaria que va desde las 100 unidades tributarias mensuales (UTM) hasta las 250 UTM.

En total, el plan anual de reinserción social 2022 cuenta con 65 programas distribuidos en siete áreas (gráfico 1), las que contienen todas las acciones intervenciones acordadas mediante la licitación y que por ello debe ser ejecutada por la empresa concesionaria. Un problema que se repite en estos programas es que cuentan con cupos de ingreso restringidos a un bajo porcentaje de la población; muchos de ellos no superan el 20% de la población objetivo. Este cálculo se determina a principio de cada año y considera a internos condenados que tienen sobre seis meses de condena y que no se encuentran en módulos de máxima seguridad, personas con discapacidad psicosocial severa y aislados.

Gráfico 1. Distribución de programas por áreas de intervención



Fuente: elaboración propia.

Así, para poder desarrollar el análisis de la oferta de reinserción social, se consideró desde la amplitud que entrega la definición de reinserción social descrita en su política pública, la cual es entendida como “el proceso orientado a la plena integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infracción a la ley penal” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2017, p.16).

Desde esta perspectiva, se estructuró el análisis con base en dimensiones, donde se ve a la reinserción social como: 1. Derecho al acceso a la salud física y a la salud mental, 2. Acceso a programas de tratamiento por consumo de drogas, 3. Acceso a programas psicosociales de reinserción social, 4. Acceso a servicios de educación, 5. Acceso a programas de capacitación laboral, 6. Acceso a programas ocupacionales (recreativos y deportivos), 7. Vinculación con redes de apoyo familiar y comunitario y 8. Progresividad de la pena.

### *Atención en salud*

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela) en sus reglas n.º 25 y n.º 27 disponen indicaciones específicas en materia de atención a la salud para la población privada de libertad, donde establecen la obligación de tener establecimientos de salud con un equipo profesional adecuado y suficiente para la atención de problemas biopsicosociales, y con atención rápida y expedita.

En complemento a la normativa internacional, en Chile se encuentra la Ley 20.584, que “regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas

a su atención en salud”, la que establece en uno de sus artículos el acceso oportuno y sin discriminación arbitraria. Como elemento positivo a destacar, se señala la realización de exámenes preventivos de salud a la totalidad de los internos cuando ingresan a la unidad penal. Ello permite disponer de un diagnóstico de situaciones relevantes para el cuidado de la población penal.

Por otro lado, la unidad penal analizada cuenta con un hospital penal que tiene diversos profesionales del área médica para brindar atención en salud de baja y mediana complejidad. Pese a ello, se han revelado en informes de fiscales judiciales y del INDH (2017) problemas que dan cuenta de falta de privacidad en las consultas médicas y falta de vehículo de emergencia para el traslado urgente de internos.

De acuerdo con el Sistema de Registro, Comunicación y Atención Integral a Víctimas de Violencia Institucional Carcelaria, dependiente de la Defensoría Penal Pública, se detectan problemas vinculados a la continuidad de cuidado para referencia y contrarreferencia de casos entre el sistema de salud penitenciaria y el de salud pública. Otro punto de preocupación es que no se cuenta con programas de promoción o de prevención en materia de salud mental. Solo se contempla la realización de taller prediseñados de carácter reactivo o por demanda espontánea.

Un punto importante para destacar es que las BALI establecen perfiles de profesionales de base definidos y otros (vinculados a especialidad) cuya incorporación depende de la evaluación discrecional de la empresa concesionaria. Estos últimos ingresan a una “bolsa de horas profesionales”, elaborada trimestralmente, cuya propuesta debe ser discutida y negociada entre la sociedad concesionaria, Gendarmería y el inspector técnico a cargo de la unidad penal.

De lo informado mediante amparo presentado ante Consejo para la Transparencia se destaca que en el área de salud se mantienen trabajando 16 profesionales, de los cuales cinco laboran por turno (enfermeros y paramédicos), tres en jornada completa (kinesiólogo, psiquiatra y odontólogo) y ocho profesionales están contratados por horas (especialidades médicas, con algunas contrataciones de tres horas semanales).

### *Tratamiento de drogas*

Las BALI incorporan 10 programas de tratamiento con distintas orientaciones, que van desde aquellos con enfoques preventivos de difusión masiva (entrega de trípticos y psicoeducaciones) hasta otros con énfasis en tratamiento (ambulatorio y residencial). De la oferta se destaca una comunidad terapéutica, que se encuentra habilitada con un cupo máximo de 25 internos con calidad procesal de condenados, situación que solo puede atender a un 2,9 % de la población potencialmente objetivo, en consideración que al momento del estudio estaban con todas las plazas cubiertas y la cantidad de internos condenados hasta julio de 2022 era de 852 internos.

Una dificultad que se aprecia en esta materia es que en el punto 14.5.6.2 indica que se debe aplicar exámenes de detección de drogas en la orina u otra al 100% de los internos al

momento del ingreso y de ser egresado por alta. Esta técnica de detección de consumo es utilizada ampliamente por distintos programas de tratamiento de drogas tanto en el medio libre como en los sistemas privativos de libertad. Sin embargo, esto puede ser un desincentivo al tratamiento en consideración que quedan expuestos a sanciones, debido a que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (art. 77), tipifica como una falta grave al régimen disciplinario interno la tenencia, el consumo o la elaboración de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas, bebidas alcohólicas o similares.

Lo anterior puede afectar la motivación para iniciar un proceso en la comunidad terapéutica. Además, es contradictorio con la base teórica de las intervenciones que desarrolla Gendarmería, toda vez que el Modelo Transteórico de Cambio de Prochaska y DiClemente (1982) incorpora la recaída como una parte normal y probable del proceso de cambio. Como elemento positivo, se señala que existen acciones de carácter informativo de prevención masiva, que tienen una amplia cobertura. También destacan programas de tratamiento grupales e individuales de carácter ambulatorio, para aquellos casos en que se evalúe la necesidad. Estos programas, sin embargo, muestran una baja cobertura.

Para todos los programas antes señalados es necesario enfatizar en la necesidad de contar con una orientación clara del manejo de las recaídas, como una etapa propia del proceso de cambio. La desregulación de las recaídas puede poner en riesgo la motivación para el tratamiento, como también una sanción disciplinaria puede afectar la proyección de futuros beneficios.

## Intervenciones psicosociales y acceso a programas de reinserción social

Pese a que la reinserción es la piedra angular para el cumplimiento de la misión institucional encomendada a Gendarmería es, sin duda, el punto que presenta mayores problemáticas, desde el modelo establecido. De modo que deja elementos importantes al criterio de la empresa concesionaria.

Un elemento favorecedor es la existencia de una gran cantidad de programas de intervención en materia psicosocial a cargo de trabajadores sociales, psicólogos y terapeutas ocupacionales, entre otros profesionales. Sin embargo, las BALI señalan como requisito “estar en posesión del título profesional, experiencia profesional acreditada de un año, de atención en población de riesgo social y experiencias específicas en tareas de su cargo” (1997, 134). Dichas bases no especifican especializaciones de postgrado en materias de criminología, intervención en adicciones o tratamiento de drogas u otra directamente relacionada con las áreas de intervención, que permita de esa forma garantizar la debida experticia de los interventores directos, lo que no considera la importancia de la especialización contenidas en el art. 75 de las Reglas de Mandela.

Otro elemento para revelar es que se identifican algunos programas que intervienen en temas específicos como solución de problemas, identidad delictual, control emocional,

preparación para el egreso o apoyo para salidas y beneficios, sin embargo, su cobertura es restringida y no se cuenta con programas para abordar delitos complejos como, por ejemplo, delitos violentos o programas de ofensores sexuales. Uno de los grandes problemas es que la incorporación de algún programa que no se encuentre indicado de manera inicial en las bases de licitación y que se requiera ejecutar, implica necesariamente una modificación de estas. Ello complica y ralentiza su admisión, ya que también va asociado a una revisión de los recursos.

De los elementos a mejorar, no se observa la existencia de la figura de un “gestor de caso”, un flujograma u otro mecanismo que permita brindar la estructura y continuidad lógica a los procesos de intervención. Solo existen los planes de intervenciones individuales a los cuales no se pudo tener acceso, por lo que queda la duda de las orientaciones o los criterios que guían la pertinencia de los programas a los que las personas privadas de libertad pueden acceder. Otra dificultad radica en que la mayoría de los talleres se encuentran prediseñados, tanto en número de sesiones como en temáticas a abordar y dejan poco espacio para la adaptación a las características de los usuarios u otros ajustes que se requieran.

Además de ello se presentan indicadores de cumplimiento cuyo porcentaje de logro es bajo. Se señala que para su cumplimiento se requiere la atención de al menos el 20% de la población objetivo, a excepción de los programas de diagnóstico o de atención espontánea, que tienen un indicador de cumplimiento del 100% de los usuarios. Por último, es importante resaltar que en ningún programa se presentan mecanismos de medición del impacto de las intervenciones realizadas, más allá de los criterios de cobertura ya señalados. Es decir, se realizan intervenciones sin conocer la efectividad de estas y /o su impacto en la posterior reinserción social.

#### *Acceso a servicios de educación*

Esta área destaca por su amplia cobertura, debido a que el “Plan de reinserción” plantea a nivel educativo que los internos pueden tener acceso a 12 programas en el área. Ocho de estos se orientan a brindar nivelación de estudios en modalidad de educación básica, media científico-humanista y media de adultos. También sobresale la posibilidad de educación en modalidad técnico profesional, y la de poder acceder a programas de educación no presencial y/o validación de estudios, programas complementarios de servicios de biblioteca, diagnóstico educacional y práctica profesional (modalidad técnico-profesional).

De acuerdo con datos aportados por ley de transparencia se informó que hasta el 07 de julio de 2022 existían 40 estudiantes en educación básica, 29 estudiantes en educación media científico humanista y 55 en educación técnico profesional.

Por lo anterior, la oferta educativa se evalúa como suficiente para garantizar la nivelación de estudios, lo que permite finalizar la educación básica y media en sus distintas salidas. Sin embargo, nuevamente se identifican indicadores de cobertura, pero ninguno que permita medir la calidad de la educación entregada, o el cumplimiento de los aprendizajes esperados para los distintos niveles educativos.

### *Acceso a programas de capacitación e inserción laboral*

En esta dimensión se plantean dos grandes áreas de programas para los diferentes perfiles, el primero, orientado a capacitación laboral y el segundo, a la habilitación laboral. En relación con el primero se contemplan acciones de diagnóstico regional de la mano de obra, oferta actual de capacitación, formación en algún oficio al menos al 20% de la población objetivo, y sus cupos son para un total de 20 a 25 participantes por curso.

Lo anterior se complementa con talleres de capacidad emprendedora, formación de microempresarios, formación general para el trabajo, talleres de apresto laboral y de capacitación en habilidades artesanales. Destacándose esta área con un indicador de logro más alto en relación otros programas, al señalar que “al menos el 40% de la población objetivo que no se encuentra en curso de capacitación de oficios ha participado en alguna actividad de formación para el trabajo durante el año por un mínimo de 20 hrs anuales”.

Por otro lado, dentro del subprograma laboral se contemplan actividades de información de acciones laborales que se desarrollan en el contexto penitenciario, programa de asistencia a internos, programas para trabajadores independientes, microempresarios y trabajadores dependientes, además de evaluaciones de desempeño laboral. Como aspecto positivo se destaca que en las BALI el subprograma laboral contempla que en el 100% de los módulos de condenados deberá existir por lo menos un taller habilitado, dirigido técnicamente por un terapeuta ocupacional y un monitor calificado de acuerdo con los requerimientos generales.

Un elemento para considerar es que quedan exceptuados aquellos módulos que no cuenten con la infraestructura para desarrollar actividad laboral, los de máxima seguridad, la comunidad terapéutica y las poblaciones especiales de insanos mentales, aislados por sanción disciplinaria e incommunicados y cualquier otro que determine la administración penitenciaria. Otra vez se aprecian cláusulas que no garantizan la adecuada prestación de estos servicios.

De la decisión anterior se puede apreciar un tránsito desde el modelo de política penitenciaria de “cárcel terapéutica” al modelo de “cárcel de incapacitación selectiva”, donde “las personas que muestran más riesgo son incapacitadas, identificadas como no aptas para ser reinseridas, y seleccionadas para no volver, durante el mayor tiempo posible, a la vida en libertad” (Bernal y Forero 2012, 23). Por otro lado, de acuerdo con lo informado mediante ley de transparencia, hasta julio de 2022 existían 111 personas contratadas, lo que representa un total del 13% de la población penal potencialmente objetivo. Estos programas laborales son los que en comparación a los programas de reinserción tienen más elevado indicador de logro. Su importancia también está dada porque son los que, en mayor medida, permiten mantener el establecimiento de una rutina para la persona privada de libertad y una proyección de actividades prosociales en el medio libre.

*Acceso a programas ocupacionales: Actividades Deportivas, Recreativas, Artísticas y Culturales (DRAC)*

La importancia de incorporar esta área radica en que la participación en este tipo de acciones contribuye a reducir riesgos de reincidencia delictiva, ya que permite trabajar factores tan diversos como el aburrimiento, la falta de oportunidades en el acceso a estar en actividades e incluso a reducir los sentimientos de exclusión social a los que frecuentemente las personas privadas de libertad se ven expuestas. Se destaca que el “Plan de reinserción” contempla la realización de talleres deportivos y/o polideportivos, talleres artísticos culturales, competencias deportivas, clínicas deportivas (ciclos de charlas motivacionales orientadas a dar a conocer las actividades en la temática) y eventos culturales.

Los temas pueden ser tan diversos como cine, presentaciones artísticas, exposiciones de artes, concursos de poesía, cuentos, entre otros, y festivales, celebración de fechas especiales, curso de formación de monitores deportivos y programa masivo de deporte. Se plantea como indicador de logro la realización de 30 eventos durante el año, entre deportivos y recreativos. Hasta el año 2021 se desarrollaron actividades que, en la totalidad de eventos desarrollados, llegaron a contabilizar 1284 participantes, que no necesariamente responde al número de internos, pues un usuario pudo haber participado en más de una actividad DRAC por lo que no representa una garantía universal.

*Vinculación con redes de apoyo familiar y comunitario*

Desde las corrientes críticas de Baratta (1993) y positivistas del modelo RNR de Andrews, Bonta y Gendreau (1980) incorporan dentro de los factores de riesgo de reincidencia la evaluación de la vinculación que la persona tenga con la familia, pareja, grupos de pares y amigos, entre otros.

Lo anterior denota la importancia del trabajo familiar y contextual para las distintas perspectivas criminológicas, ya que ambas abordan factores familiares, sociales y comunitarios para entender y prevenir la criminalidad, ya sea desde la socialización, el control social o la participación, como mecanismo para abordar sus propias necesidades y reducir de esta forma la vulnerabilidad o exclusión social. Sin embargo, en este punto, como ya fue señalado en la dimensión de la reinserción social, en el subprograma de atención de internos, en el área social existe un “Taller de Fortalecimiento e Integración Familiar”, orientado al trabajo con las familias de los internos. No obstante, preocupa que sea el único programa de intervención, cuya frecuencia es de una vez al año y cuenta con un cupo no superior a 15 participantes.

Subsidiariamente a esta falencia los internos que se encuentra en tratamiento de adicciones y en el subprograma laboral cuentan con la posibilidad de acceder a talleres familiares complementarios. Por otro lado, resulta relevante señalar que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios contempla como sanción (art. 81, letras G, I, K) la “privación de hasta por un mes de toda visita o correspondencia con el exterior” y además la “internación

en celda solitaria por períodos que no podrán extenderse 10 días”. Pese a que la Regla de Mandela n.º 36, si bien posibilita la aplicación de restricciones para el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario, siempre debe primar un criterio de proporcionalidad y racionalidad en la aplicación de estas, encontrándose en tales lógicas una contradicción institucional que, en palabras de Ferrajoli (2016), al buscar modelar la “buena” conducta social, privan a la persona de sus interacciones sociales más básicas.

### *Progresividad de la pena*

Resulta preocupante observar como de acuerdo con datos entregados por Gendarmería mediante transparencia hasta julio de 2022 había tres personas con beneficio de salida controlada al medio libre, una persona con beneficio de salida dominical y ninguna con beneficio de salida de fin de semana. Ello pudiese ser un síntoma de las falencias detectadas, debido a que es un número extremadamente bajo para una cárcel que tiene una población penal superior a las 800 personas condenadas.

Además, según información otorgada por Gendarmería para los procesos de Libertad Condicional, durante el período abril 2022 postularon un total de 127 personas. Obtuvieron dicho beneficio solo 15 personas, lo que corresponde a un 11,8% de los postulantes. Estas cifras se traducen no solo en un bajo porcentaje de obtención en relación con quienes cumplen con los requisitos formales, sino que permiten hipotetizar sobre el fracaso de los procesos de reinserción social, toda vez que personas que han cumplido al menos con la mitad de su condena, se espera que al haber participado de programas con orientación a la reinserción social se encuentren más preparados para salir en libertad.

### *Discusión de las brechas*

De acuerdo con el análisis efectuado, el CCP Biobío es un modelo de cárcel concesionada, cuyo modelo de reinserción, tanto desde lo enunciado como de la ejecución, tiene grandes brechas que son necesarias subsanar para favorecer procesos de reinserción social. Dicha afirmación se puede realizar en atención al análisis de las brechas presentadas en un comienzo de la investigación como supuestos a comprobar, y que se proceden a desarrollar.

Brecha 1: La cantidad de programas orientados a la reinserción social del CCP Biobío son insuficientes para atender a la totalidad de la población privada de libertad vigente.

Se puede concluir que existe una amplia oferta de programas de reinserción en el CCP Biobío, por lo que el problema no radica necesariamente en la cantidad de programas (criterio de magnitud), sino que, en primer lugar, en la posibilidad de acceder a estos, debido a que su indicador de logro en la mayoría de los programas establecen un alcance de 20% de la población objetivo y dejan a discreción de la concesionaria la posibilidad de participación en actividades de reinserción al resto de la población penal.

En segundo lugar, se observa una falta de interrelación de los programas de reinserción social. Dentro de los documentos analizados solo se identificaron flujogramas generales en el Reglamento de Servicio de la Obra (RSO) del Ministerio de Obras Públicas, lo que no asegura que entre ellos se relacionen y complementen en un proceso ordenado que permita llevar a cabo acciones de intervención lógicas, progresivas e individualizadas para que las personas privadas de libertad puedan adquirir herramientas y avances en sus áreas de reinserción.

Lo anterior se condice con el estudio realizado mediante una encuesta sobre la percepción de calidad de vida penitenciaria, en relación con el acceso a programas de reinserción, que concluye que

el promedio de acceso en las cárceles concesionadas fue de 1,5, mientras que, en el caso de las cárceles tradicionales, el promedio fue de 1,8. Diferencia estadísticamente significativa y representa evidencia preliminar de que las cárceles concesionadas presentarían un menor acceso a programas de reinserción social en comparación con las tradicionales (Sanhueza y Pérez 2017, 1076).

Tampoco se identificaron criterios que midan el impacto o efectividad de los programas. La evaluación se centra en número de beneficiarios y no en la calidad de la prestación o en el impacto. De las categorías analizadas, se puede señalar que la única prestación en materia de reinserción social que se encuentra cubierta en términos de posibilidad de acceso (y no necesariamente en función a la calidad) es en la dimensión educativa y laboral, que contempla una amplia oferta y que se puede ajustar a los diversos requerimientos o características de la población penal.

Brecha 2: Los programas de reinserción social carecen de un enfoque de integración de las personas privadas de libertad con su medio familiar y social. Si bien existen programas orientados a la intervención familiar, estos resultan insuficientes y con metas de cumplimiento que no tienen ningún impacto en relación a criterios de magnitud, toda vez que, solamente se exige la realización de un taller anual denominado “Taller de Fortalecimiento e Integración Familiar” para 15 familiares o referentes significativos, aun cuando la evidencia científica utilizada como referencia por Gendarmería lo identifica como un elemento relevante en el proceso de reinserción.

Por otro lado, pese a que el subprograma de atención de internos en el área social contempla visitas domiciliarias, el objetivo de las acciones derivadas de estas tiene una orientación diagnóstica, y no deja espacio para visitas domiciliarias o acciones orientadas a la intervención psicosocial, que pudiese convertirse en una instancia fundamental para configurar un apoyo significativo en el proceso de reinserción, reducción de la ansiedad y contención de los temores familiares.

Dicha área de intervención es fundamental en la minimización del riesgo de reincidencia, producto de factores estresores familiares, entre otros, que sí se abordan, pero de forma focalizada en el taller de fortalecimiento e integración familiar ya señalado. Tampoco se observan

programas que tengan una orientación comunitaria, que permitan integrar a organizaciones de la sociedad civil en los procesos resocializadores, como pudiese ser juntas de vecinos, vinculación con servicios comunales, entre otras instituciones. Así, se pudiese crear una red de apoyo para la persona privada de libertad al momento de retornar al medio libre.

Brecha 3: Los programas de reinserción social no abordan temáticas que son fundamentales para lograr procesos de reinserción social efectivos, desde los planteamientos de las perspectivas críticas. Sumado a lo ya señalado en la brecha 2, los programas de reinserción abordan de manera parcial las problemáticas identificadas en los planteamientos de las perspectivas críticas. Se trabajan diversos aspectos del área familiar, individual, social y personal de los internos, y se involucran a profesionales de diversas disciplinas. Sin embargo, esto se encuentra orientado solo para un porcentaje reducido de internos.

Por otro lado, como brecha se reconoce que desde la intervención en reinserción falta incorporar programas de ofensores sexuales u otras temáticas vinculadas a delitos complejos, que son fundamentales para alcanzar procesos efectivos de reinserción y poder hacer más factible la posibilidad de optar a la progresividad de la pena y la obtención de otros beneficios intrapenitenciarios, que puedan mejorar el paso por la cárcel. Así como tampoco se visualizan programas que se hagan cargo de reparar el daño que genera el encarcelamiento a las personas (prisionización, estrés, depresión, exposición constante a la violencia, entre otros), no se aprecian intervenciones que deberían ser desarrolladas de forma masiva y con un enfoque terapéutico.

## Reflexiones finales

Al considerar lo analizado, el modelo de cárcel concesionada como mecanismo de gestión para la reinserción, en su aplicación considera de forma parcial los aportes teóricos fundamentales como el modelo de RNR, de modo que no permite concluir que su aplicación puede generar el impacto esperado en los procesos resocializadores. En este sentido, que la totalidad de los procesos de reinserción se encuentren mediados por un contrato de licitación, también le quita flexibilidad y otorga lentitud a los procesos de cambios propios de la gestión del conocimiento, como es la incorporación de la mejor evidencia para fundamentar los procesos de intervención.

En base a criterios de eficacia del modelo analizado, no existen garantías que permitan generar las condiciones estructurales para alcanzar procesos efectivos de reinserción de las personas privadas de libertad. Ello sucede, sobre todo, porque los indicadores de cumplimiento carecen de evaluaciones orientadas hacia el impacto de las intervenciones. De hecho, se orientan hacia el cumplimiento de la atención a un porcentaje de la población que se calcula al comienzo de cada año.

De esta forma se demuestra que para lograr programas de reinserción social eficaces se deben superar brechas y ampliar la mirada de la intervención, la que no debe centrarse solo

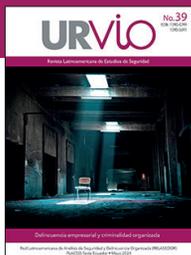
en la persona que ha infringido la ley; los programas también deben orientar su mirada al contexto familiar y social como un aspecto relevante para la reinserción social.

Por último, se propone repensar las denominadas perspectivas “RE” de resocialización o reinserción y se hace necesario avanzar a incorporar paradigmas “RE” más amplios, que hablen de reparación o restauración a la marginación que enfrentan las personas privadas de libertad. Así, se redefine el desafío de la reinserción social, que se puede comprender como un esfuerzo que requiere de la sinergia entre diversos actores gubernamentales, de políticas sociales y actores privados. Es solo mediante la colaboración concreta y desinteresada de estas entidades que se puede lograr una intervención integral, que aborde las complejas dimensiones que influyen en los procesos de reinserción social. Esto es esencial para mitigar el daño que genera la cárcel, de manera que permita implementar estrategias más eficaces y sostenibles en el tiempo.

## Bibliografía

- Andrews, Donald Arthur, James Bonta y Robert Hoge. 1990. “Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology”. *Criminal justice and Behavior* 17(1): 19-52.
- Arellano, Jaume. 2003. “Reforma penitenciaria: el caso del programa de concesiones en infraestructura penitenciaria en Chile”. Seminario Justicia y Gobernabilidad Democrática del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Ministerio de Justicia de Chile.
- Arriagada, Isabel. 2012. “De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal”. *Revista de Derecho* 2 (XXV): 9-13. doi.org/10.4067/S0718-09502012000200001
- Aniyar de Castro, Lola, y Rodrigo Codino. 2013. *Manual de Criminología Sociopolítica*. Buenos Aires: Ediar.
- Baratta, Alessandro. 1993. “Resocialización o control social. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado”. *Criminología y Derecho Penal* 1 (1): 376-393.
- Bernal, Camilo, y Alejandro Forero. 2012. “Políticas criminales y modelos penitenciarios: en busca de una caracterización”. En *La cárcel dispar*, editado por Josep García-Borés e Iñaki Rivera, 17-32. España: Edicions Bellaterra.
- Chile. 1998. *Decreto 518. Aprueba reglamento de establecimientos penitenciarios*. Ministerio de Justicia.
- Chile. 2012. Ley 20.584. Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.
- Cuneo, Silvio. 2018. *Cárcel y Pobreza. Distorsiones del populismo penal*. Santiago: Uqbar Editores.
- Di Clemente, Carlo, y James Prochaska. 1982. “Self-change and therapy change of smoking behavior: A comparison of processes of change in cessation and maintenance”. *Addictive Behaviors* 7(2): 133-142.
- Espejo, Nicolás, y Marcelo Rojas. 2007. *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007. Hechos de 2006*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho/Universidad Diego Portales.

- Ferrajoli, Luigi. 2016. "Jurisdicción y ejecución penal. La Cárcel una contradicción institucional". *Crítica penal y poder* 11: 1-10. <https://acortar.link/3vfnlB>
- Foucault, Michel. 2020. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.
- Gendreau, Paul, y Donald Arthur Andrews. 1990. "Tertiary Prevention: What the Meta-analyses of the Offender Treatment Literature Tell us About" What Works"". *Canadian Journal of Criminology* 32(1): 173-184.
- Godoy, Ignacio, y Guillermo Sanhueza. 2022. "Salir de la cárcel, retornar a la pobreza en el Gran Santiago". *Persona Y Sociedad* 36(1): 29-56. [doi.org/10.53689/pys.v36i1.357](https://doi.org/10.53689/pys.v36i1.357)
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos). 2017. "Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2014 – 2015: Seguimiento de Recomendaciones y Cumplimiento de Estándares Internacionales sobre el Derecho a la Integridad Personal", <https://acortar.link/aDJXrn>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2017. "Política Pública de Reinserción Social", <https://acortar.link/uTvADz>
- Ministerio de Obras Públicas. 1997. Bases Administrativas de la obra pública fiscal denominada "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 2", compuesta por los Establecimientos Penitenciarios de Antofagasta y Concepción, por el sistema establecido en el artículo 87 del D.F.L. MOP N° 850 de 1997.
- Ministerio de Obras Públicas. 2002. Reglamento de Servicio de la obra (RSO). desarrollado según lo establecido en el 1.10.10, de las Bases de Licitación y contiene los documentos: N° 7: Memoria Operativa; N° 8: Programa de Servicios Básicos, que forman parte de la Oferta Técnica del Operador.
- Oliveri, Katherine Georgina. 2011. "Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles", [acortar.link/YMNitB](https://acortar.link/YMNitB)
- Rusche, Georg, y Otto Kirchheimer. 2018. *Pena y Estructura Social*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.
- Sanhueza, Guillermo, y Francisca Pérez. 2017. "Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación". *Polít. Crim.* 12(24): 1066-1084. [doi.org/10.4067/S0718-33992017000201066](https://doi.org/10.4067/S0718-33992017000201066)
- Sierra Bravo, Restituto. 1994. *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Editorial Paraninfo.
- Wacqant, Loïc. 2009. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Weitekamp, Elmar, y H. Hans Kerner. 1994. "Epilogue: Workshop and plenary discussions, and future directions". En *Cross-national longitudinal research on human development and criminal behavior*, editado por Elmar G. M. Weitekamp y Hans-Jürgen Kerner, 439-449. Dordrecht: Springer Netherlands.



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6061

# Políticas de seguridad en Córdoba: comunidad y policiamiento territorial en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana

## *Security policies in Córdoba: community and territorial policing in the Plan Integral de Seguridad Ciudadana*

Ana-Clara Caccia<sup>1</sup> y Gerardo Avalle<sup>2</sup>

Recibido: 11 de septiembre de 2023

Aceptado: 10 de enero de 2024

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

El siguiente artículo analiza la construcción discursiva que se generó en torno al Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en la provincia de Córdoba, anunciado por el gobernador Juan Schiaretti en 2016, apenas asumió su nuevo mandato. Estudia diferentes discursos enunciados por funcionarios públicos y por el gobernador, registrados como partes de prensa en la página oficial de la administración provincial. Se abordó, de manera global y local, cada uno de los discursos, en su estructura textual y en la construcción semántica del término política de seguridad. Al mismo tiempo, da cuenta de las prácticas discursivas y sociales que esos enunciados habilitan, desplazan, o contradicen en relación con las representaciones que se tiene de la seguridad. Se ponen de manifiesto tres aspectos presentes en el Plan: la idea de comunidad y de participación ciudadana, la configuración socio-espacial que se produjo en la ciudad de Córdoba y el policiamiento del territorio, con especial énfasis en la creación de la Policía Barrial.

**Palabras clave:** comunidad; participación comunitaria; policía; prevención del crimen; seguridad

### Abstract

The following article analyzes the discursive construction that was generated around the “Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito” in the province of Córdoba, announced by Governor Juan Schiaretti in 2016, after assuming his new term. It studies different discourses enunciated by public officials and by the governor, registered as press reports on the official website of the provincial administration. The analysis consisted on approaching globally and locally each one of the discourses, in its textual structure and its semantic construction of the term security policy and, at the same time, giving an account of the discursive and social practices that these statements enable, displace, or contradict in relation to the representations that people have of security. Three aspects will be analyzed in this Plan: the idea of community and citizen participation, the socio-spatial configuration that it produced in the city of Córdoba and the territorial policing, paying special attention to the creation of the “Policía Barrial”.

**Keywords:** community; community participation; crime prevention; police; security

1 Colectivo “El Llano en Llamas”, CONICET, Unidad Asociada Conicet, Universidad Católica de Córdoba, Argentina, anicaccia@gmail.com, orcid.org/0000-0001-6712-5009

2 Colectivo de Investigación “El Llano en Llamas”, CONICET, Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS), CONICET-UNC, Universidad Católica de Córdoba Unidad Asociada (CONICET-UCC), Argentina, avallegera@gmail.com, orcid.org/0000-0002-4451-1983



## Introducción

Este artículo se propone analizar la construcción discursiva que se generó en torno al Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en la provincia de Córdoba, Argentina. El Plan fue anunciado e implementado por el gobernador Juan Schiaretti en 2016, en el marco de la asunción a su nuevo mandato al frente de la provincia.

Tiene un carácter exploratorio y el análisis se construye a partir de un relevamiento de discursos enunciados por funcionarios públicos y por el mismo gobernador, registrados como partes de prensa en la página oficial de la administración provincial. A partir del corpus de los artículos de prensa analizados, se sostiene que el Plan de Seguridad Integral introduce tres nuevos aspectos en el modo de conceptualizar y gestionar la seguridad provincial.

En primer lugar, entendemos que instaura una nueva división socio geográfica sobre la ciudad de Córdoba. El espacio urbano se fragmentó, a partir de la delimitación de cuadrantes de seguridad amarillos, verdes y rojos: este semáforo diferencia a los distintos barrios según índices de delincuencia y de “vulnerabilidad social”. En segundo lugar, se identifica como novedad la incorporación de un abordaje multidisciplinar, multiactoral y de proximidad, tanto al delito como a la definición misma de seguridad. El análisis de este aspecto propone crear polémica acerca del lugar que se le da a la comunidad en calidad de interlocutora de la policía de Córdoba y del Gobierno provincial, a la hora de definir las cuestiones prioritarias en materia de seguridad. Por último, el policiamiento del espacio geográfico, entendido esto como la presencia constante de agentes policiales en el territorio. Ello representa una continuidad respecto del período previo al Plan, pero se considera que los modos de patrullaje se diferencian del modelo anterior. En este punto se desarrolla la creación de una nueva fuerza: la Policía Barrial.

## Metodología

La metodología utilizada fue el análisis, de manera global y local, de cada uno de los discursos en su estructura textual y en la construcción semántica del término política de seguridad. Al mismo tiempo, se propuso dar cuenta de las prácticas discursivas y sociales que esos comunicados habilitan, desplazan, o contradicen en relación con las representaciones que se tiene de la seguridad y cómo la conceptualiza la fuerza política gobernante. Se analizaron los discursos difundidos antes e inmediatamente después del anuncio de la implementación del Plan, por lo que el corpus está constituido por 21 de ellos, enunciados por Juan Schiaretti, Carlos Massei (ministro de Gobierno) y Diego Hak (secretario de Seguridad Ciudadana). Con el objetivo de analizar con profundidad las noticias, se seleccionaron las que se consideran más representativas para dar cuenta de la construcción de un “supuesto” cambio de paradigma en la concepción de seguridad. Los discursos relevados se expresaron entre los años 2015 y 2017, y la elección temporal se

fundamentó en el objetivo de comprender el contexto previo e inmediatamente posterior a la implementación de esta nueva política de seguridad.

En cuanto al procesamiento del material trabajado, desde el abordaje cualitativo se decidió dar cuenta de la “presencia de temas, palabras o conceptos en un contenido y su sentido dentro de un texto en un contexto” (Arbeláez y Onrubia 2014, 19). En concordancia con los objetivos de este artículo, para el análisis se consideraron los modos de enunciar y definir a la seguridad según la propuesta oficialista; el papel otorgado a la policía, entendiéndolo como un policiamiento del territorio; y el novedoso lugar que ocupa la comunidad y la ciudadanía en la política estudiada.

### Antecedentes: la seguridad según Unión por Córdoba

Desde el año 1999, la provincia de Córdoba ha sido gobernada ininterrumpidamente por Unión por Córdoba (UPC), un espacio político del Partido Justicialista liderado, en sus comienzos, por José Manuel de la Sota. Con la asunción de UPC, la seguridad en esa provincia adquirió rango ministerial, lo que la institucionalizó como área prioritaria de gobierno y la enmarcó en un paradigma de seguridad pública que estableció a la institución policial como actor principal en la gestión de la seguridad. En Argentina, cada provincia tiene su propia policía, ya que existe un modelo de seguridad pública descentralizada territorialmente. La única fuerza policial que tiene jurisdicción sobre el territorio nacional es la Policía Federal. En este artículo se analiza la Policía de la Provincia de Córdoba.

La política securitaria se convirtió en una prioridad y en eje central del segundo mandato de José Manuel de la Sota (2003 – 2007). En ese período, se materializa la institucionalización de la seguridad en Córdoba, a partir de la creación del Ministerio de Seguridad como área independiente del Gobierno. Sin embargo, esto no se mantuvo a través del tiempo: el ministerio fue absorbido posteriormente por el Ministerio de Gobierno, entre 2007 y 2011. En 2011, ambas dependencias vuelven a independizarse hasta 2013, cuando se unen otra vez (Hathazy 2014), en un contexto signado por múltiples críticas a la gestión de la seguridad, la actuación de la fuerza pública y los amotinamientos policiales.

Durante ese período, se destaca la creación del Comando de Acción Preventiva (CAP) y el Tribunal de Conducta Policial, en 2003. Al año siguiente, se firmó un convenio con el *Manhattan Institute* (MI), un “*think tank*” de Estados Unidos que exporta modelos de políticas públicas en materia de seguridad, y está dirigido a asesorar en “la lucha contra el crimen”. En Córdoba, la Fundación Axel Blumberg “por la vida de nuestros hijos” (encabezada por Juan Carlos Blumberg) funcionó como enlace entre el Gobierno provincial y el MI. La ciudad de Nueva York y la política de “tolerancia cero” que se aplica allí fue el modelo que se importó en la provincia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esta fundación surge en 2004 luego del secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg. Su objetivo principal es la seguridad y su modelo el MI.

En 2005, entró en vigor la Ley de Seguridad Pública N° 9235 (Argentina.gob.ar. 2005, art.22) donde se explicita que:

La función de la Policía de la Provincia de Córdoba consiste esencialmente en el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, en la prevención de las contravenciones y en la disuasión, prevención y conjuración temprana del delito, así como su investigación, cuando corresponda de acuerdo con la ley.

A partir de ese momento, el Ministerio de Seguridad otorgó a la Policía de Córdoba la tarea de prevenir “toda perturbación del orden público, garantizando la tranquilidad de la población, de las personas y la protección de sus bienes”. La orientación de este modelo de gestión de la seguridad se inscribe en un modelo de policía de tolerancia cero, tal como lo enuncia Greene (2006, 368), “el objetivo es casi exclusivamente el mantenimiento del orden: lograr la percepción y la realidad de un comportamiento ordenado en los espacios públicos”.

Estas funciones deberán cumplirse estrictamente bajo los lineamientos dictados por el Ministerio. La seguridad se inclina, entonces, a garantizar el orden público, custodiar los bienes privados y la “tranquilidad” de la población, lo que trasciende el estricto control y la persecución del delito (Hathazy 2014). Es en esta etapa donde se encuentran, además, las primeras expresiones de participación ciudadana, no en la producción de seguridad, sino en la denuncia de posibles delitos y contravenciones. Se destacan programas como “Llame y denuncie” y las Juntas de Participación Ciudadana. Ambos tuvieron el objetivo de generar instrumentos de enlace entre la ciudadanía y la fuerza policial. El programa “Llame y denuncie” se implementó en el año 2007 y consistía en una línea telefónica que comunicaba a los ciudadanos con el *call center* policial y a través de la cual la Policía de Córdoba recibía denuncias anónimas. Las Juntas de Participación Ciudadana consistían en un mecanismo de prevención integral donde participaban actores de la sociedad civil. Si bien puede inscribirse esta iniciativa en un eje de policiamiento comunitario, esos programas no constituyeron un eje en la política de seguridad de ese período (Carbajo 2016).

Desde 2003 hasta 2015, la política securitaria en la provincia de Córdoba giró en torno a tres ejes (Crisafulli y Castro 2017). En primer lugar, un aumento sostenido a lo largo de los años de la cantidad de efectivos policiales. Durante el año 2000, hubo 11 456 agentes patrullando las calles, pero, en solo once años, esa cifra casi se duplicó y llegó a 20 200, por lo que en 2011 la provincia contaba con un efectivo por cada 141 habitantes (Bolatti et al. 2012). De este modo, en la ciudad de Córdoba se produjo un policiamiento del territorio, a la vez que se estableció a la institución policial, casi exclusivamente, como la encargada de abordar la seguridad.

En segundo lugar, en consonancia con el incremento de los números de agentes policiales, se produjo un aumento sostenido de la partida presupuestaria otorgada a seguridad, en contraste con otras erogaciones relacionadas con servicios sociales. De 2005 a 2010, el crecimiento total en 10 años ha sido de más del 1200% (Job y Nahas 2016).

Por último, este período de tiempo se encuentra marcado por una amplia cantidad de detenidos por el Código de Faltas: solo en el año 2009 se detuvo arbitrariamente a 54 000 personas en toda la provincia. En la ciudad de Córdoba, ese mismo año, llegaron a 27 000; a 37 000, en 2010; y a 42 700, en 2011. Es decir, solo en 2011 se realizaron 200 detenciones diarias (Bolatti et al. 2012).

El Código de Faltas requiere de especial atención, ya que hasta 2016 fue, entre el conjunto de medidas punitivas, un instrumento legal clave en la aplicación de la política de seguridad. Es preciso aclarar que le daba poder de juez a la institución policial, la cual tenía la potestad de imponer multas y realizar detenciones a personas que cometieran alguna de esas faltas.

Tanto organizaciones sociales como juristas cordobeses señalaron al Código como inconstitucional en reiteradas oportunidades. Esto se ancló en dos argumentos: en primer lugar, habilitaba la violación de derechos constitucionales de defensa y de acceso a la justicia, ya que otorgaba a los agentes policiales el poder para decidir sobre la libertad y el encierro de las personas. Y, en segundo lugar, castigaba el ejercicio de la libertad personal y los derechos de circular, trabajar, expresarse, entre otros. Esto se debe a que el Código institucionalizaba (de manera muy ambigua) la figura del “merodeo”, lo que permitía castigar, multar y, muy comúnmente, encarcelar a quienes estuviesen en “actitud sospechosa”. Las detenciones por merodeo fueron, en su mayoría, cuestionadas como “portación de rostro”: estaban dirigidas principal, y casi exclusivamente, a varones jóvenes de entre 18 y 25 años de edad, habitantes de sectores populares pobres y con ciertas identificaciones estético culturales (usar gorra, escuchar cierta música, entre otras) (Bolatti et al. 2012).

El Código de Faltas fue reemplazado por el Código de Convivencia, que entró en vigor en 2016. Esta histórica derogación puede entenderse como una victoria del extenso recorrido de lucha desarrollado por organizaciones territoriales, académicos y juristas a lo largo del territorio cordobés, que se articuló, de manera fundamental, para denunciar el carácter represivo del Código de Faltas. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han denunciado que se trata del mismo instrumento “dibujado”, ya que no se han derogado muchas de las figuras que recibieron críticas por su ambigüedad e inconstitucionalidad. La atribución de juzgar ya no cae en manos del comisario, ahora se le asignó a los “ayudantes fiscales”<sup>4</sup>, pero las funciones de estos tampoco se corresponden con esa tarea.

En sintonía con la derogación del Código de Faltas y la puesta en marcha del nuevo Código de Convivencia, el modo de administrar y manejar la seguridad en Córdoba sufrió una serie de transformaciones respecto del modelo predominante hasta entonces. Tras las fuertes críticas recibidas, debido al abordaje excesivamente punitivista, la incapacidad de dar respuesta a los índices de delincuencia, los reclamos por figuras como el “merodeo” y

---

4 El Ayudante Fiscal, tal como establece el Artículo n°1 del reglamento FG N°78, “se desempeñará en su función de conocer, juzgar y sancionar las infracciones contempladas en el Código de Convivencia regido por los principios de independencia, imparcialidad y absoluta autonomía funcional, sólo con subordinación administrativa al MPF (Sistema Argentino de Información Jurídica 2019)”.

las atribuciones extraordinarias habilitadas por el Código de Faltas, la provincia propuso un nuevo modelo de seguridad, que dice inscribirse en una lógica “comunitaria” y de “proximidad”. De este modo, se reemplazó la Ley de Seguridad Pública, sancionada en 2005, por la Ley de Seguridad Ciudadana N° 10437 (Argentina.gob.ar. 2017), donde se definió el nuevo funcionamiento y modo de organizar las Fuerzas de Seguridad.

## Las trampas de la comunidad

La principal medida que dispuso el Gobierno provincial fue la implementación del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito “Córdoba se encuentra”, a través del cual se incorporan conceptos como los de prevención, proximidad y participación ciudadana, novedosos en el abordaje de la cuestión securitaria en la provincia. Según Dammert (2001, 49), estos procesos de reforma policial denominados comunitarios presentan tres ejes:

la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial; la intensificación de la participación comunitaria; la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad; y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

Alrededor de los tres ejes planteados, el gobierno provincial anuncia este Plan y lo comunica como un cambio de paradigma:

esta política implica el traspaso de una concepción tradicional articulada a la noción de seguridad pública centrada en el Estado y sus agencias para el mantenimiento del orden público hacia una visión más holística e integral que ponga foco en el desarrollo de estrategias de prevención multiagenciales que aúnen esfuerzos tanto de los Estados como de la ciudadanía para la gestión de conflictos y la co-producción de seguridad (Gobierno de Córdoba 2016, 5).

En este sentido, se afianza la idea de la insuficiencia de los abordajes únicamente represivos, no solo en relación con la gestión del delito, sino también con el control de la conflictividad social en general. Ello implica una modificación en el concepto mismo de seguridad. La Ley N° 9235 (Argentina.gob.ar. 2005) circunscribe lo securitario a lo público, por lo que orienta la seguridad al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública. Esto no se refiere solamente a una discusión conceptual, sino que implica entender, de manera distinta, las fuentes de la inseguridad.

El Plan fue anunciado en Twitter por el entonces electo gobernador Juan Schiaretti, el 9 de diciembre de 2015. En ese comunicado declara que la seguridad va a comenzar a entenderse como una problemática multicausal, multideterminada, producto de los niveles de exclusión social que atraviesa el país, y que se ha convertido en una oportunidad para el crecimiento del narcotráfico y el narcomenudeo en las “barriadas más humildes” (Cadena 3 2015).

A su vez, insistió que un abordaje integral requiere de una participación activa de la ciudadanía en coordinación con el Estado, por lo que la “nueva” política generaría espacios de involucramiento local barrial y una articulación interministerial e interjurisdiccional con todos los niveles de gobierno. De este modo, la política quedaría conformada por dos grandes ejes: la “gestión policial” y la “participación ciudadana”.

La propuesta de este modelo se formula a partir de un diagnóstico de desprestigio hacia la institución policial, al entenderse que el modo en que se venía gestionando la seguridad no solo era ineficiente en el control del delito sino que, además, para el Gobierno provincial resultaban insostenibles las críticas articuladas desde la militancia y la sociedad, debido a los altos niveles de violencia y el hostigamiento que la fuerza desplegaba, de forma especial, sobre los jóvenes de los sectores populares de la ciudad y la provincia. Por lo tanto, lo que la política propone es un desplazamiento de la lectura del problema público de la seguridad, que va de lo securitario punitivista, anclado únicamente en lo represivo, hacia una idea de proximidad ciudadana y de prevención del delito. Así, “la policía deja de ser reactiva para convertirse en proactiva” (Camardon 2013, 6). A su vez, comienzan a aparecer anuncios destinados a mejorar la formación de los agentes, profesionalizarlos y, sobre todo, otorgarle a la fuerza policial una mirada o enfoque vecinal: volverla próxima a la gente, generar confianza y tornarla “amiga” de la ciudadanía. Esto constituye una novedad en la política, ya que desde el Gobierno provincial se pretende que esta noción o idea de “cercanía” funcione como un mecanismo de legitimación del accionar de esa fuerza y de la política misma.

El énfasis en la necesidad de la apropiación, generación de confianza, y mayor cercanía a la ciudadanía va dirigido al involucramiento de la fuerza policial en la problemática diaria de los territorios. No obstante, a la vez que se enuncia la insuficiencia y el abandono del abordaje exclusivamente represivo y disuasorio que representan las armas, los móviles y la masividad policial en las calles, el Gobierno de Schiaretti anuncia, de manera sostenida, inversiones para la fuerza policial en el marco del mismo Plan.

En consecuencia, la política securitaria queda perfilada alrededor de una noción de seguridad ciudadana, comunitaria y de proximidad. Esta se inspira en un concepto de seguridad “legitimado” socialmente mediante la participación pública, la cercanía de la fuerza policial a los territorios y su intervención en los problemas cotidianos de los barrios. En este sentido, lo securitario se presenta como una problemática social, una demanda de la sociedad a la cual el Estado busca responder como promotor, garante, pero en el marco de un proceso colectivo, “mancomunado” e interactoral (28-9-17):

Estamos convencidos, como Gobierno provincial, que el Estado debe estar presente en las barriadas, estar allí, donde está nuestra gente, para darle una mano solidaria. Organizar la sociedad para ganarle la batalla a la inseguridad y decirle a los narcotraficantes que en Córdoba no pasarán, que no van a hacerse dueños de nuestros barrios porque lo vamos a impedir con el Gobierno a la cabeza (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2017a).

De este modo, existe una apelación a la ciudadanía, a la comunidad barrial, desde donde se pretende abordar tanto la conceptualización misma de la seguridad como las problemáticas barriales vinculadas a la convivencia social y a cuestiones de infraestructura urbana. Para el Gobierno provincial, la comunidad, entonces, comienza a ejercer un papel clave en lo securitario. Entendemos que esta propuesta se basa en un esfuerzo por revertir la imagen negativa que se le daba a la fuerza policial. Ello se traduce en la construcción de mecanismos, como los consejos barriales, donde la cercanía geográfica e institucionalizada de la fuerza con el barrio permitiría desandar ese histórico desprestigio, a partir de un “trabajo mancomunado” donde intervienen múltiples actores en la resolución de las conflictividades barriales.

Los consejos barriales, junto con la actuación de la Policía Barrial (que se desarrolla en el siguiente apartado), son los mecanismos donde se cristaliza la participación de vecinos/as, organizaciones e instituciones de cada barrio, y desde donde se proponen diagnósticos acerca de cada problemática o conflictividad que se detecte allí para elevarlos a la institución policial. “Mediante la figura del promotor barrial, se deben articular las demandas del sector con el gabinete interministerial. De esto se desprende la intención de fomentar la interagen- cialidad, en pos de construir un nuevo tipo de vínculo entre el trinomio policía-comunidad- Estado” (Goldin 2020, 256).

El 11 de diciembre de 2015, el ministro de Gobierno Carlos Massei se refería a los conse- jos barriales como una herramienta para la ciudadanía que iba a permitir “la mejora en la re- lación entre la ciudadanía y la policía, profundizar la cohesión social de los barrios, potenciar la iniciativa ciudadana para elaborar proyectos y tener un diagnóstico preciso, permanente y evaluable sobre la problemática de la inseguridad” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2015a). Un año después, reforzaba el papel que desempeñan los consejos en el vínculo de la policía con los vecinos, y la importancia de que en las reuniones estén presentes los jefes policiales para que se “puedan nutrir de la visión de los vecinos”. Un mes después, el 21 de diciembre de 2016, en la reunión del Consejo del Cuadrante 10L de Villa El Libertador, afirmaba la importancia de ese espacio para generar “confianza” en la policía (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016a).

De este modo, el Plan confiere a la comunidad una doble función: destinataria de las políticas de seguridad y (este es el componente novedoso) ente activo en la prevención del delito, la gestión de los conflictos y la definición misma de la seguridad. En este marco, es necesario polemizar sobre quiénes forman parte de esa comunidad productora de definiciones de lo securitario. No lo son los sujetos históricamente hostigados por las prácticas policiales, ni aquellos que no se encuentran políticamente organizados en el espacio urbano. Son los “buenos vecinos” y las instituciones del barrio (clubes deportivos, instituciones religiosas, organizaciones sociales, entre otras) quienes, en efecto, participan de esta coproducción de la seguridad. Mientras, los “malos vecinos” (narcos, delincuentes, consumidores de droga, y los que antes eran víctimas de la “portación de rostro”) deben subordinarse a esas ideas.

Esta comunidad activa es, en realidad, un espacio ficcional que se convierte en un nove- doso espacio de control y abona el “vigilantismo” vecinal, sobre cuyas percepciones la policía

(columna vertebral de la política) se apoya para definir sus prácticas, funcionamiento y prioridades a atender en cada uno de los territorios.

Más allá de generar las condiciones para cuestionar los aspectos de las políticas que habilitan la discrecionalidad policial, el Plan introduce un mecanismo de control horizontal, que se suma al control vertical represivo concentrado en las fuerzas policiales (Boito y Peano 2018). Este tipo de espacios, que se nos presentan como dialoguistas, consensualistas y hasta democráticos, “convierten la voz de pocos vecinos en la voz legitimada del barrio. El proceso de legitimación ni es representativo y democrático, ni participativo y referencial; es una extraña ilusión que parece mezclar ambos (Fraiman y Rossal 2011, 165)”.

La comunidad comienza a involucrarse en los mecanismos de control, que ya no solo se encuentran circunscritos a la fuerza policial, sino que se extiende sobre el cuerpo barrial, los vecinos, las organizaciones e instituciones de cada cuadrante. Ese control ya no se ejerce por la fuerza policial únicamente de forma vertical, sino que se horizontaliza y despliega a través de estos supuestos espacios de diálogo y “trabajo mancomunado” (Boito y Peano 2018).

## Cuadrantes de seguridad en tanto herramientas para dividir e intervenir el espacio urbano

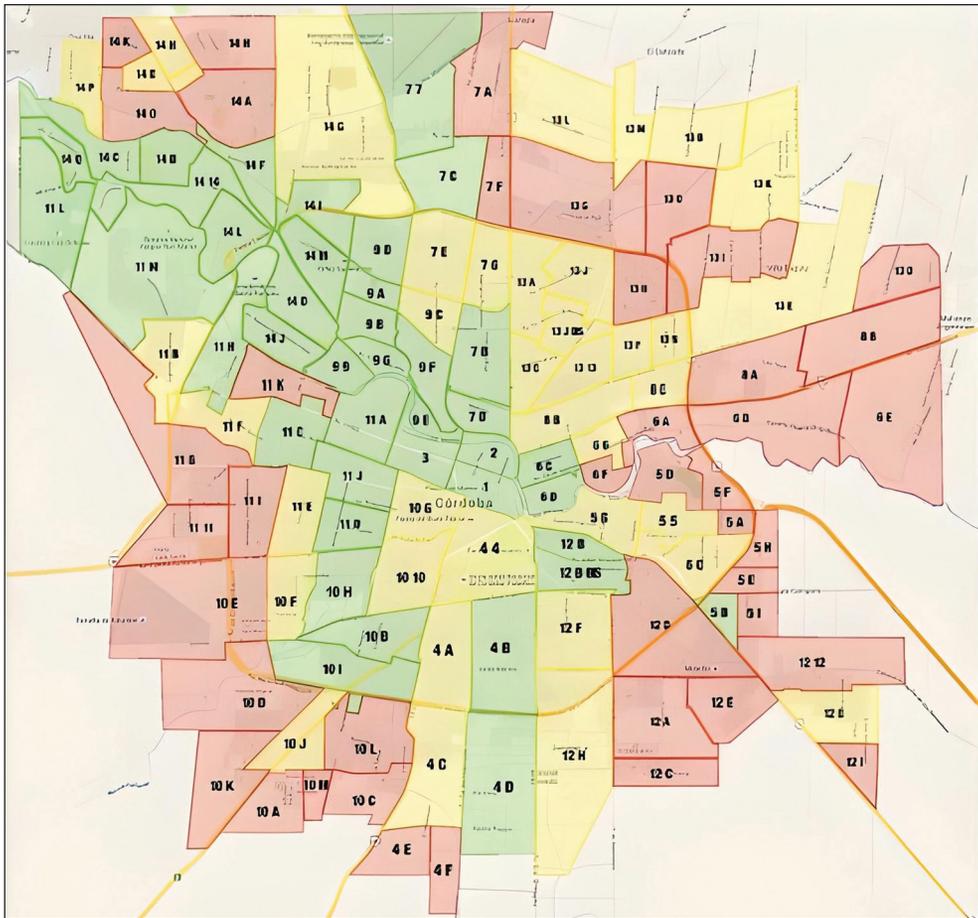
La modalidad de policiamiento por proximidad se materializó a través de una división geográfica territorial de la ciudad. Córdoba fue dividida en su totalidad a partir de la delimitación de unidades geográficas diferenciadas según grados de vulnerabilidad social: rojas (alta vulnerabilidad), amarillas (vulnerabilidad media) y verdes (baja vulnerabilidad) (mapa 1).

El mapa 1 pone de manifiesto que las zonas “peligrosas” y “problemáticas”, según el Plan, se encuentran, casi de forma exclusiva, en la periferia de la ciudad, donde muchos barrios populares fueron relocalizados durante la primera década de los 2000 (Avalle y Hernández 2019; Ferrero y Gallego 2012; Ciuffolini 2011). El Plan de Seguridad insta una cierta configuración espacial de la ciudad y realiza diagnósticos constantes, para luego definir cómo va a ser desplegada la intervención policial. Este semáforo se construyó a partir del cruce de indicadores geográficos, demográficos, urbanos, sociales, educativos, económicos, culturales, delictivos y contravencionales: mientras más problemática es la situación, más pequeño es el cuadrante territorial y aglutina a una mayor cantidad de efectivos policiales. El Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>5</sup>, creado en el marco de este Plan, cumple un papel clave en la producción constante de datos acerca de la situación de la seguridad en cada cuadrante. Es un organismo compuesto por representantes de universidades

---

<sup>5</sup> El ex Ministro de Seguridad, Alfonso Mosquera, afirma que este Observatorio “es un ente autárquico, integrado por muy calificadas universidades del ámbito provincial, que nos proveen la información necesaria para adoptar medidas y decisiones públicas en materia de seguridad, y les he manifestado, en representación del ministro de Gobierno, la garantía más absoluta de la libertad que tienen que contar todos quienes integran este estamento, porque nosotros consideramos, sin ninguna duda, que una buena planificación estadística es donde se terminan las demagogias” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2018).

Mapa 1. Plan de cuadrantes ciudad de Córdoba 2017



Fuente: Secretaría de Políticas comunitarias en Boito y Peano (2018).

de la provincia y de las fuerzas, quienes producen estadísticas acerca de tasas delictivas y la percepción de la victimización de las que se nutren los cuadrantes y consejos barriales. Ello insta un proceso dinámico donde la intervención policial se redefine constantemente, a partir de la producción de datos. De este modo, se produce una fabricación de riesgos, asociada de manera directa a ciertos territorios, la cual se nutre de forma constante de la información que produce el conocimiento experto.

Las modificaciones urbanas que vivió Córdoba a principios de los años 2000 se produjeron a partir de un modelo de planificación estratégica, centrado en la regulación del espacio de las ciudades. Foucault (2011, 38) sostenía que el objeto de la seguridad (y en particular, de la policía), era la organización de los espacios de circulación: “suprimir sus aspectos peligrosos, distinguir entre la buena y la mala circulación, maximizar la primera y reducir

la segunda”. Ello constituyó un proceso donde se vincularon las iniciativas de los actores públicos y privados para cumplir ciertos objetivos de desarrollo urbano y de gobernabilidad: valorizar ciertas zonas para el desarrollo inmobiliario y disminuir los riesgos o desbordes en otras (Ferrero y Gallego 2012). Este modo de producción de ciudad requirió:

el despliegue de toda una serie de dispositivos de administración del territorio, de los cuerpos y las cosas en el espacio, que hacen de la ciudad un espacio de control y de orden. Los objetivos de eficiencia, desarrollo y progreso, implican materialmente una morfología determinada del espacio, que organiza los grupos poblacionales, los flujos circulatorios, los usos, acorde a criterios de promoción de determinadas pautas y acciones de grupos humanos sobre el espacio, y la prevención de aquello que se considera ‘no deseable’ o que aparece como disruptivo para las lógicas mercantiles de organización del espacio. (Ferrero y Gallego 2012, 3)

Cuando la ciudad se convierte a sí misma en una mercancía, se vuelve susceptible de ser ordenada para captar capitales e inversiones, y generar un estándar de seguridad suficiente en aras de asegurarlos. De este modo, “La ciudad como espacio libre está siendo dividida, estructurada y controlada por las fuerzas del orden (públicas y privadas), con el único objetivo que hoy parece prioritario: garantizar la seguridad siempre y en cualquier momento” (Cortés 2010, 8). En fin, dividida en cuadrantes verdes, amarillos y rojos.

Córdoba se presenta como un espacio donde mercado y Estado intervienen de conjunto, a través de políticas estratégicas, al desplazar a la periferia urbana a los pobres y permitir los avances de negocios inmobiliarios en los territorios que se recuperan (Boito y Espoz 2014). Allí, “los bordes y desbordes de cómo habitar los espacios, van siendo definidos por la gestión de políticas de seguridad que traman lo urbano y lo social, y el policiamiento en cada uno de nosotros” (Boito y Peano 2018, 232). La división sociogeográfica instalada a partir del Plan de Seguridad Integral asocia de manera directa el riesgo y la amenaza con ciertos barrios y territorios (Ávila Castro y Caccia 2022).

En el tweet publicado el 9 de diciembre de 2015, el gobernador electo Schiaretti presenta a los “Cuadrantes de seguridad” (Cadena 3 2015) como la herramienta centrada en fortalecer la presencia policial en los “barrios humildes”, estableciendo al cuadrante como el marco de acción de las policías barriales y los consejos barriales. Meses después, el 14 de abril de 2016, el ministro de Gobierno anunciaría que los cuadrantes serían parte clave en la reestructuración de la policía de la ciudad de Córdoba, lo que dejaba atrás el modelo de las comisarías y distritos, y reordenaba, así, la actividad de patrullaje.

Es importante cuestionar la asociación de ciertos territorios con la idea de riesgos, ya que constituye una operación en principio problemática, al establecer una causalidad directa entre factores de riesgo y delito. El resultado es un proceso de estigmatización, donde los efectos sobre el control del delito no resultan tan eficientes como se enuncian y, a su vez, se establece un proceso de criminalización sobre los grupos sociales que supuestamente cometen delitos.

Al respecto, Sozzo (2008, 96) reflexiona lo siguiente:

la vieja advertencia de los teóricos del etiquetamiento: estos factores tal vez nos digan más acerca del proceso de criminalización de grupos específicos de personas que sobre los delitos que éstos supuestamente realizan. La relación de estos factores de riesgo con complejos de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales más amplias y profundas queda totalmente fuera de esta operación de identificación.

## Una policía “amiga”. La creación de la Policía Barrial

Uno de los componentes clave en este modelo de proximidad es la Policía Barrial, una fuerza dentro de la Policía Provincial. El “Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes” fue diseñado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de conjunto con la Policía de la Provincia de Córdoba, y aprobado por el Gobierno de Córdoba en 2016.

Al conceptualizar estos modelos de gestión de la seguridad, Camardon (2013, 7) indica que:

algunos elementos comunes suelen ser el énfasis en la actividad policial enfocada en un área geográfica muy reducida; el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos; la movilización de la comunidad para la realización de determinadas acciones preventivas y el hecho de tratar de involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen a la delincuencia o a las infracciones menores.

En Córdoba se comienza a hablar del “paradigma de la proximidad” y de “seguridad ciudadana” a partir del anuncio de la creación de la Policía Barrial, apenas asumió la gobernación Juan Schiaretti. Sin embargo, la idea de acercar la policía a la ciudadanía ya comenzaba a delinearse a finales del último mandato de De la Sota: “No puede haber un comisario que no conozca a todos los curas de las parroquias de su comisaría, que no conozca a todos los pastores, que no conozca todos los clubes de fútbol, que no conozca a todos los directivos de las comisiones vecinales. El comisario no debe estar dentro de su comisaría, debe estar dentro de la comunidad” (Gobierno de la provincia de Córdoba 2015b).

En la presentación oficial del Plan de Seguridad, el 18 de junio de 2016, Schiaretti fundamenta la creación de esta “nueva policía” en los nuevos modelos de seguridad a nivel mundial, donde se pasa de un comando unificado a policías locales: “Hay un cambio de concepto del cual se desprende el paso del comando unificado, que recibe las denuncias de la gente, a la policía de barrios, que busca otorgar confianza y estar más cerca de la ciudadanía” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016b 2016).

Al respecto, un documento del Banco Interamericano de Desarrollo que conceptualiza e impulsa la creación de policías de proximidad y comunitarias en América Latina, sostiene que los gobiernos deben implementar:

acciones que impliquen una labor preventiva más que simplemente reactiva y una policía que trabaje juntamente con las comunidades en la producción de la seguridad ciudadana,

rindiendo cuentas no sólo ante las máximas autoridades policiales y políticas, sino también ante sus clientes más importantes: los miembros de la comunidad. Es una herramienta fundamental para producir este tipo de cambio cultural y conductual en las fuerzas policiales de la región (Frühling 2004, 16).

En el documento del programa de implementación de la Policía Barrial el Gobierno de Córdoba (2016, 6) indica que la creación de esta nueva fuerza constituye “el paso de una gestión punitiva de las conflictividades sociales hacia estrategias de prevención urbana, situacional y social, con eje en la convivencia ciudadana y la inclusión social”. Existe, entonces, una superación de lo policial y represivo para definir la seguridad. Las políticas de inclusión social, como la creación de polideportivos barriales y centros de salud comunitaria, y de infraestructura urbana (colocación de alumbrado público, por ejemplo) empiezan a enunciarse como políticas de seguridad.

El trabajo de la Policía Barrial no se circunscribe al ideal tradicional del agente que interviene de manera reactiva o represiva. Implica, o al menos así se enuncia desde el Gobierno provincial, una tarea “completamente” distinta y a través de estos agentes se implementa la proximidad y cercanía con la comunidad. Al respecto, el secretario de Seguridad Ciudadana, Diego Hak (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016c) expresó en el Segundo Encuentro del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana que “este grupo de efectivos tiene protocolizada su actuación, sabe cómo conducirse ante cada situación que se presenta en esta nueva filosofía, en esta nueva cultura que es la de la proximidad”. En el mismo acto, el ministro de Gobierno Juan Carlos Massei, declaraba que esta idea de “cercanía” barrial se funda en una estrategia preventiva antes que represiva del delito, “va a ser una policía que va a caminar el barrio, que va a conocer a la directora del centro de salud, al panadero, al kiosquero, es decir, una policía más de prevención que de represión del delito” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016c).

Meses después, con el “egreso” de los primeros cadetes, Schiaretti presenta a la Policía Barrial como un producto del “modelo de proximidad” que viene a imprimir su nueva gestión. La proximidad es la presencia del policía en el barrio, caminando, vestido de otros colores, dialogando, con herramientas de mediación y formado para asistir a actividades sociales, así como para atender otra serie de demandas y necesidades no asociadas directamente con la seguridad y el delito. (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016d).

Greene (2006, 365), al conceptualizar este tipo de policías, establece que deben utilizar diversas herramientas, que pretenden superar el uso exclusivo de la legislación penal, “se espera que la policía se constituya como referencia para un orden más amplio de servicios sociales y a la comunidad”. La superación de lo estrictamente penal en el abordaje de la seguridad implica la construcción de un vínculo estrecho entre la comunidad y la policía, una diversificación de las tareas históricamente asignadas a la fuerza, y la intervención del Estado en el ambiente a través de obras de infraestructura urbana.

La estrategia de cercanía, proximidad y confianza es el elemento que permitirá luego presentarla, en palabras del gobernador el 4 de julio de 2017, como una “policía amiga”. Días después, en un acto de presentación de nuevos cuadrantes, insistió con la misma

figura: “precisamos, para que nuestra gente recupere la tranquilidad cuando sale o vuelve a su casa, tener un policía amigo que les diga que pueden salir con tranquilidad” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2017b). Ese concepto había sido expresado por el Masei en las Segundas Jornadas de Seguridad Ciudadana, donde señaló que “se conformó de una policía barrial de proximidad, amiga de la gente, que brinda credibilidad y confianza” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016e).

Sin embargo, si existe una continuidad respecto del modelo anterior, es el policiamiento del territorio. No se produjo una disminución de la cantidad de efectivos policiales, sino que aumentó desde la implementación de este Plan y a partir de la creación de la Policía Barrial. Con todo, la política securitaria atraviesa una transformación considerable que, a contramano de lo enunciado en el Plan de Seguridad Integral, lejos de reducir la presencia policial, la incrementa, potencia y complejiza, al articular una división territorial en la fabricación de riesgos y una sofisticación de los dispositivos de control (Ávila Castro y Caccia 2022).

## Reflexiones finales

Este artículo tuvo como objetivo poner de manifiesto las rupturas y continuidades en los modos en que se habla y aborda la seguridad en Córdoba entre 2015 y 2016. Se revelan como novedosos ciertos conceptos que hasta ese momento no habían sido asociados con lo securitario: proximidad, policía amiga y participación ciudadana.

La (in)seguridad comienza a ligarse fuertemente con la idea de inclusión social: quienes cometen delitos son víctimas de la exclusión. Desde esta lógica, pareciera necesario trascender el enfoque represivo hacia un modelo centrado en la prevención comunitaria y ciudadana. Por lo tanto, la política securitaria requiere, de ahora en más, presentarse desde un abordaje multiactoral entre comunidad, policía y Estado, tal como lo enuncia el discurso político del oficialismo cordobés.

Es relevante destacar que, a pesar de estas transformaciones en lo discursivo, el modelo de policialización no se abandonó. La institución policial sigue siendo el actor clave en la ejecución de la política securitaria, solo que ahora esa intervención en el territorio presenta matices distintivos. El nuevo modo de gestionar la seguridad, a través de la división del espacio urbano en cuadrantes, implica la producción de datos y de información para definir cómo va a ser la intervención policial y, de manera fundamental, cuántos agentes se van a destinar a cada zona. Si bien el modelo clásico del “distrito” (jurisdicción, comisaría) comparte con el de cuadrantes el criterio de territorialidad, el primero había sido diseñado casi exclusivamente con criterios geográficos. Los cuadrantes tienen un carácter dinámico, contemplan tasas de delitos, niveles educativos, niveles de empleo, etc., que vuelven móviles sus fronteras, por lo que el modo de intervención también regula su grado de intensidad.

El cuadrante, como tecnología del mecanismo de gobierno de la seguridad, opera en consonancia con otro conjunto de mecanismos y tecnologías que muestran la complejidad y las

tensiones que operan al interior de la misma política: el gobierno de la fuerza y el gobierno ciudadano. Ambas lógicas, una verticalista y disciplinada, la otra participativa y deliberativa, deben convivir, o están pensadas para interactuar en lo que el Gobierno denomina “seguridad ciudadana” o control ciudadano de la seguridad.

Los discursos recuperados aquí se presentan de manera exploratoria y consisten en una aproximación parcial al discurso de la seguridad. Por ello, se requiere pensar qué efectos produce esta transición discursiva en la ciudadanía, los/as vecinos/as de los barrios y las organizaciones sociales, así como poner en tensión la pretensión de legitimidad de una fuerza de seguridad históricamente denunciada y señalada por sus prácticas violentas hacia los sectores populares, por los casos de gatillo fácil y que ahora pretende construir una relación de confianza, de cercanía y “amiga”.

## Bibliografía

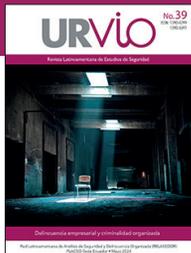
- Arbeláez, Martha, y Javier Onrubia. 2014. “Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura”. *Revista de Investigaciones UCM* 14(23): 14-31.
- Argentina.gob.ar. 2005. “Ley 9235. Ley de Seguridad Pública para la provincia de Córdoba”. 4 de mayo de 2005. [acortar.link/KCe9Hp](https://acortar.link/KCe9Hp)
- Argentina.gob.ar. 2017. “Ley 10437 de Seguridad Ciudadana- Modificación de la ley”. 29 de marzo. [acortar.link/a4Rqiw](https://acortar.link/a4Rqiw)
- Avalle, Gerardo, y Juliana Hernández. 2019. “Vidas en tránsito. El sueño de la casa propia en el programa habitacional Hogar Clase Media”. *Revista Conciencia Social* 4(2): 85-100.
- Ávila Castro, María Paula, y Ana Clara Caccia. 2022. “Cordobesismo: veinte años de control y disciplinamiento del conflicto y la lucha popular”. En *Las grietas del orden neoliberal: conflictos políticos y sociales pos 2001*, editado por Gerardo Avalle, 57-94. Buenos Aires: Muchos Mundos Ediciones.
- Boito, María Eugenia, y María Belén Espoz. 2014. *Urbanismo estratégico y separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto*. Rosario: Editorial Puño y Letra.
- Boito, María, y Alejandra Peano. 2018. “Urbanismo en Clave Securitario. Descripción y Análisis del Plan de Seguridad Provincial (Córdoba, 2015-2017)”. Ponencia presentada en el *Congreso Vivienda y Ciudad*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 21- 22 de junio.
- Bolatti, Virginia, Romina Frontalini Rekers, Sergio Job, Ramiro Moyano y Santiago Truccone. 2012. “Promoción de derechos humanos en materia de Código de Faltas”, <https://acortar.link/f3sV89>
- Camardon, Lucía. 2013. “El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?”. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1-6 de julio.

- Carbajo, Mariana. 2016. “La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de las políticas de seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Córdoba.
- Ciuffolini, María Alejandra. 2011. “El derecho a la y en la ciudad: Un estudio socio-político sobre el Programa ‘Mi casa, mi vida’ en la Ciudad de Córdoba”. *Revista Debates Latinoamericanos* 9(16): 2-10.
- Cadena 3. 2015. “Schiaretti anunció la creación de la policía barrial”. 9 de diciembre. [acortar.link/yYEOFA](http://acortar.link/yYEOFA)
- Cortés, José Miguel. 2010. *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*. Madrid: Ediciones Alkal.
- Crisafulli, Lucas, y Julián Castro. 2017. “La metamorfosis de la seguridad en Córdoba: entre el actuarialismo y el delito de los pobres”. Ponencia presentada en *I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 20-21 de abril.
- Dammert, Lucía. 2001. “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿de qué hablamos?”. En *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, editado por Hugo Frühling y Candina Azul, 45-57. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Ferrero, María Mercedes, y Ayelén Gallego. 2012. “Ciudades exclusivas: entre el discurso de la participación y el modelo securitario”. Ponencia presentada en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 5-7 de diciembre.
- Foucault, Michel. 2011. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraiman, Ricardo, y Marcelo Rossal. 2011. “Políticas de ciudadanía y relaciones de vecindario en un barrio de Montevideo”. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research* 2011 1(69): 1-36.
- Frühling, Hugo. 2004. *Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2015a. “Se presentó el Plan de Seguridad Provincial”, [acortar.link/5NuFHs](http://acortar.link/5NuFHs)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2015b. “El Gobernador presentó el programa Córdoba Más Segura”, [acortar.link/G0VyYA](http://acortar.link/G0VyYA)
- Gobierno de Córdoba. 2016. “Programa de Policía Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por cuadrantes”, <https://acortar.link/dwqOOT>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016a. “Quedó constituido el Consejo Barrial 10L de Villa Libertador”, [acortar.link/5rldSA](http://acortar.link/5rldSA)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016b. “Schiaretti: ‘Es la mayor inversión en un año en la historia de la Policía’”, [acortar.link/GVOe9o](http://acortar.link/GVOe9o)

- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016c. “Se concretó el segundo encuentro del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/Bid3os](https://acortar.link/Bid3os)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016d. “El gobernador Schiaretti presentó la Policía Barrial”, [acortar.link/EHVEGv](https://acortar.link/EHVEGv)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016e. “Comenzaron las Segundas Jornadas de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/JUWGhY](https://acortar.link/JUWGhY)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2017a. “Schiaretti anunció el ‘Demo Barrio’ de Las Violetas”, [acortar.link/P7NaNh](https://acortar.link/P7NaNh)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2017b. “La Policía provincial incorporó 250 nuevos patrulleros”, [acortar.link/ufkCot](https://acortar.link/ufkCot)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2018. “Planificación del Observatorio de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/cZOM4g](https://acortar.link/cZOM4g)
- Goldin, Débora. 2020. “La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial?”. *Revista CS* 31: 243-268.
- Greene, Jack. 2006. “La policía de proximidad en los Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía”. En *Justicia penal del siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, editado por Rosemary Barberet y Jesús Barquín, 349-424. Granada: National Institute of Justice.
- Hathazy, Paul. 2014. “De la ‘seguridad ciudadana’ a la ‘seguridad pública’ en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba”. *Cuestiones de Sociología* 10: 1-10.
- Job, Sergio, y Estefanía Nahas. 2016. “Policialización, Ineficiencia y Discriminación: políticas públicas en seguridad en la Córdoba actual”. *Rebelión*, 16 de julio. <https://acortar.link/c6tfDx>
- Sistema Argentino de Información Jurídica. 2019. “Modificaciones a la Ley N° 7826 -Orgánica del Ministerio Público Fiscal”, [acortar.link/InQu6j](https://acortar.link/InQu6j)
- Sozzo, Máximo. 2008. *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO.



# Estudios Globales



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6106

# El Ártico en la configuración del espacio ruso y el final del Heartland

## *The Arctic in the shaping of Russian Space and the End of Heartland*

Miguel Madueño-Álvarez<sup>1</sup>

Recibido: 28 de octubre de 2023

Aceptado: 3 de enero de 2024

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

Este artículo analiza cómo la teoría geopolítica expuesta por Halford Mackinder se ve amenazada por las previsiones del deshielo del Ártico, en el mediano plazo, y cómo estas predicciones transforman el marco estratégico de los países que conforman el territorio, en especial, de la Federación Rusa. Este cambio, que supone el final del *Heartland*, deja a Rusia en una situación privilegiada por su cercanía y control de las rutas comerciales y los recursos naturales, pero compone también un escenario nuevo en el que la pasada invulnerabilidad marítima queda abierta a experiencias, hasta ahora, desconocidas. Al centrarse en un análisis entre la teoría de Mackinder y la situación actual del Ártico, el artículo trata de dar respuesta a la importancia del Polo Norte, dada su posición geográfica y su naturaleza de mar helado, y a en qué medida puede suponer este una alteración de los equilibrios de poder en el orden regional y global.

**Palabras clave:** Ártico; geopolítica; *Heartland*; Mackinder; Polo Norte

### Abstract

This article analyses how the geopolitical theory set out by Halford Mackinder is threatened by forecasts of Arctic ice melt in the medium term and transforms the strategic framework of the countries that make up the territory, especially the Russian Federation. This change, which marks the end of the Heartland, leaves Russia in a privileged situation due to its proximity to and control of trade routes and natural resources, but also creates a new scenario in which past maritime invulnerability is open to hitherto unknown experiences. Focusing on a comparative analysis between Halford Mackinder's theory and the current situation of the Arctic, the article tries to find answers to the the importance of the North Pole, given its geographical position and sea ice nature, and to the extent to which it may entail an alteration of the balance of power in the regional and global order.

**Keywords:** Artic; Geopolitics; Heartland; Mackinder; North Pole

<sup>1</sup> Universidad Rey Juan Carlos, España, miguel.madueno@urjc.es, orcid.org/0000-0001-5798-0730



## Introducción

El artículo se centra en dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿las previsiones de deshielo en el océano Glaciar Ártico terminarán con el planteamiento teórico de Halford Mackinder? Para responderla, se realizará un análisis entre esta teoría y la situación coyuntural que se vive en el Polo Norte. Tal circunstancia está causada por la retirada parcial de la banquisa y por las previsiones, a mediano plazo, de una disminución de los hielos, que permitirá la aparición de rutas comerciales y el acceso a recursos valiosos, hasta ahora ocultos. Para ello, se realizará una revisión bibliográfica sobre la geopolítica del Ártico, y esta se pondrá en contraste con la teoría expuesta por Halford Mackinder.

Según las previsiones más optimistas, el Polo Norte sufrirá una reducción de su albedo y masa helada. Ello abrirá nuevos pasos y rutas de navegación, y descubrirá reservas de hidrocarburos (IPCC 2014), por lo que desvelará un nuevo escenario de oportunidades a los países ribereños, en especial a la Federación Rusa que, en la actualidad, constituye el Estado que más kilómetros de costa comparte con el océano Glaciar Ártico. La teoría de Mackinder (1919, 2010) sostiene que el paso de rutas y la existencia de reservas son elementos de peso para pensar en una Tierra Corazón o Heartland, situada en el centro de Asia, desde donde se podría controlar el ámbito terrestre, y que esta sería inexpugnable desde el mar, dado su completo aislamiento, en peligro ante el deshielo inminente.

A partir de trabajos anteriores, que han arrojado luz sobre cuestiones similares, podemos asegurar que, en la última década, se ha elevado el interés por una región hasta ahora ignota, gracias a la aparición de obras divulgativas como *Prisioneros de la geografía, Todo lo que hay que saber de política mundial a partir de diez mapas* (Marshall 2021) o *La venganza de la geografía* (Kaplan 2013), así como obras de carácter científico como *Geopolitics: A very short introduction* (Dodds 2007) y “Arctic Geopolitics: Are Petrol and Maritime Routes at the Heart of Regional Rivalries?” (Lasserre 2010). Asimismo, algunos autores advierten sobre la incidencia del deshielo en las relaciones internacionales (Fisas 2019) o Byers (2017). Otros investigadores centran su análisis en la comparación con algunas de las grandes teorías (tal es el caso de Pedro Sánchez Herráez (2021): *Siglo XXI ¿El retorno a la lucha por el Rimland?*), o en la importancia directa del Ártico en las políticas estratégicas rusas (Baqués 2018a, 2019a).

El análisis de este trabajo, sin menospreciar la importancia del resto de los Estados que forman el Consejo Ártico, se centrará de lleno en la Federación Rusa, y se comparará, de manera directa, con las teorías expuestas por Mackinder (1919, 2010) y, de forma tangencial, con otros grandes pensadores de la geopolítica como Spykman o Mahan, mientras tratará de aportar, desde esta perspectiva, más información sobre la situación ártica.

## Marco teórico

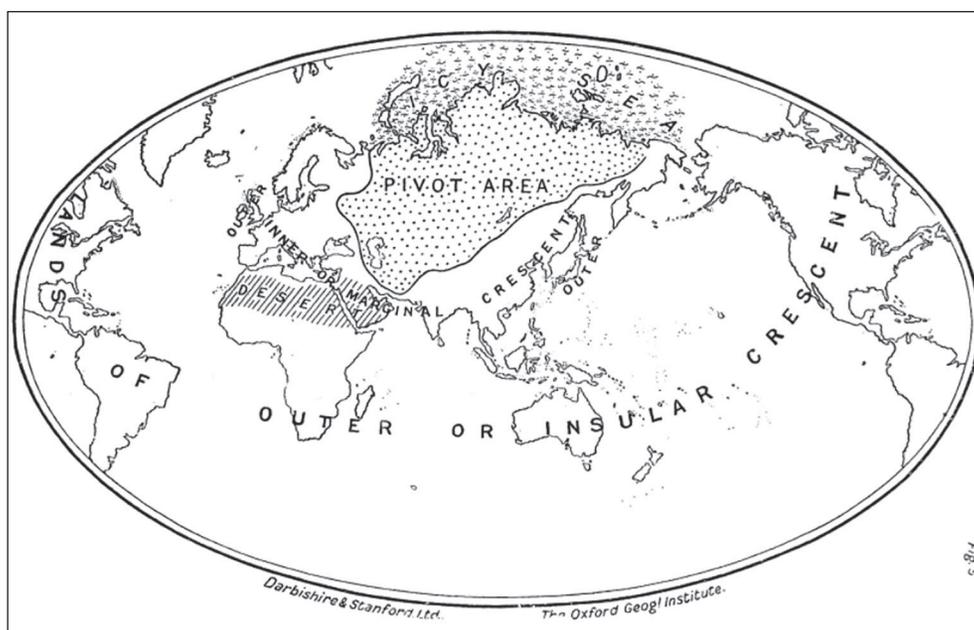
A finales del siglo XIX, aparecieron las primeras teorías geopolíticas que conforman el mundo actual y dominan el ámbito de las relaciones internacionales. El primer analista fue el capitán de navío estadounidense Alfred Thayer Mahan (1901), quien en 1890 presentó su libro *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Unos años después, en 1911, el historiador naval Julian Corbett (2004), publicó *Principles of maritime strategy*, un interesante debate acerca del control marítimo, que se centraba en la concentración o dispersión de la flota. Ello complementaba las razones expuestas por Mahan (1901) que permitían convertir a los mares en el principal elemento de conducción de una nación hacia el poder.

En contraposición a aquellas teorías y para dotar de mayor protagonismo al dominio continental, Halford Mackinder (2010) publicó *The geographical pivot of history*, con el que defendía la preeminencia de la zona continental como parte de la clave para comprender que el dominio mundial era posible a partir de esta. Creía con firmeza en un espacio de tierra al que denominó *Heartland*, situado en el corazón de Asia, con cualidades para convertirse en un punto estratégico desde el cual ejercer la hegemonía mundial. Mackinder presentó un mundo controlado desde la región pivote, situada en Eurasia, que abarca a Asia Central y Europa Oriental, a la que bautizó como la Tierra Corazón (*Heartland*). A continuación, dibujó un cinturón interior (*inner crescent*) formado por Alemania, Austria, Turquía, India y China; y uno exterior (*outer crescent*), compuesto por Inglaterra, Sudáfrica, Australia, Estados Unidos, Canadá y Japón. Lo más característico de la teoría de Mackinder fue el abandono del enfoque eurocentrista, cuestión muy complicada en el periodo de entre siglos y que, era probable, iba a contracorriente de la mayoría de los pensadores del momento.

Subordinó la historia de Europa a la mera resistencia frente a las invasiones procedentes de Asia. Las invasiones de pueblos nómadas procedentes de la Tierra Corazón fueron los que marcaron la defensa y la posterior configuración de los Estados europeos (Mackinder 2010). Definió el *Heartland* como una zona aislada por una masa continental al sur, este y oeste, y por la banquisa polar al norte, que la hacía inaccesible a los buques. La mayor parte de los ríos drenaban hacia el norte y permanecían helados debido a la estacionalidad, mientras que los que fluían hacia el sur, morían en mares y lagos interiores. Mackinder (2010) concluyó que ese aislamiento y la supuesta capacidad rusa para establecer líneas de comunicaciones a través de vías férreas y carreteras convertían al imperio ruso en un espacio invulnerable. A esto sumó la existencia de grandes reservas naturales y la condición de ser zona de paso obligado entre oriente y occidente. Nicholas Spykman (1969), profesor universitario, bebió de las influencias de Mahan, complementó y exploró las condiciones expuestas por este y publicó, en 1943, *The geography of the peace*, que se apoyaba en el Heartland y en la idea de que la supremacía mundial dependía del dominio continental. Para este autor, la parte más importante del control terrestre se hallaba en los países híbridos, correspondientes al *inner crescent* que denominó Rimland. Sin embargo, Spykman cuestionó la capacidad rusa para sobrellevar los asuntos que debían convertir al *Heartland* en el corazón del dominio global.

Para conseguirlo, Spykman apuntó que Rusia debía llevar a cabo una inversión enorme en infraestructuras, sobre todo en ferrocarriles; y que tenía una especial dificultad, debido a la enorme extensión de su territorio y al clima adverso de Siberia Central. También puso en duda el acceso de la extinta Unión Soviética a recursos suficientes como para convertirse en un gigante económico, y aunque reconoció la existencia de materiales valiosos en el ámbito industrial, no fue consciente de las reservas de petróleo y gas que se escondían bajo el *permafrost*. Mackinder (2010, 315) advirtió en su obra *Democratic ideals and reality A study in the politics of reconstruction*, que “quien controla Europa del Este gobierna el *Heartland*; quien gobierna el *Heartland* gobierna la Isla Mundial; y quien gobierna la Isla Mundial gobierna el mundo”. Spykman (1969, 43) revisó aquella afirmación y añadió: “Quién controla el *Rimland* gobierna Eurasia; quien gobierna Eurasia controla los destinos del mundo” (mapa 1).

Mapa 1. *Heartland* de Halford Mackinder



Fuente: Mackinder (2010).

La situación climática de los últimos treinta años ha propiciado la retirada parcial de la banquisa ártica y la consecuente apertura de espacios en sus aguas, hasta ahora cerradas. El aumento del nivel de temperatura en todo el globo repercute en el Polo Norte de manera más acusada y abre nuevas oportunidades para la explotación de recursos y el trazado de rutas comerciales que, hasta hace poco, formaban parte de la fantasía, como las rutas del norte y del noroeste. Esto afecta, de manera determinante, el interés general en el Ártico como región que puede suponer, en el mediano y largo plazo, una ventaja para el control y

desarrollo de las relaciones internacionales. Los principales Estados del Ártico, sobre todo los ribereños -Rusia, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca y Canadá- junto a actores exógenos como China, se interesan, cada vez más, por los beneficios que puede aportar el deshielo para sus economías. En el caso de Rusia, sus planes estratégicos valoran, con especial atención, la aproximación a la región y el aprovechamiento de sus bondades, sobre todo, porque la Federación Rusa es el país con mayor número de kilómetros de costa y parte de su zona se incluye dentro del espacio que Mackinder (1919, 2010) denominó Tierra Corazón.

El objetivo de este trabajo se ciñe al análisis de la teoría de Halford Mackinder y su aplicación en un contexto geográfico cambiante y a cómo esta teoría, válida durante tantos años en los planes estratégicos de las grandes potencias mundiales, deja de tener sentido ante el deshielo del Ártico.

## Estado del arte

Las publicaciones actuales sobre el Ártico son numerosas. La geopolítica del cambio climático ha generado la publicación de investigaciones que relacionan el retroceso de los hielos en el Polo Norte y el calentamiento global con nuevos escenarios de cooperación y confrontación. Tal es el caso de Yoan Molinero Gerbeau (2022) con su investigación *El medioambiente en las Relaciones Internacionales*, donde explora, sin caer en el determinismo, las posibilidades y limitaciones físicas en la interacción de los Estados. Otros, como Sirvent Zaragoza (2014) en *Las nuevas rutas comerciales a través del Ártico. Una consecuencia del cambio climático*, se acercan, de forma directa, al fenómeno del deshielo y a las posibilidades de tránsito que abren; mientras que García Estrada (2020), en *Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico*, y Gómez de Ágreda (2014), en *El cambio climático en el ártico: más allá del Círculo Polar*, se centran en el espacio ártico y su especial repercusión local.

Las revistas especializadas en temas de geopolítica y relaciones internacionales publican trabajos en todos los niveles de investigación (Conte de los Ríos 2018). El cambio climático y las posibilidades que abre a la transformación de las perspectivas mundiales son tan importantes que su segmentación parece casi imposible (Caney 2015). Las obras de carácter divulgativo que promocionan la importancia de la geografía para comprender las distintas cuestiones que alertan, en la actualidad, sobre las transformaciones de las relaciones internacionales se han tratado, no sin un riguroso análisis, por Robert Kaplan (2013), en *La venganza de la geografía*; Tim Marshall (2021), en *Prisioneros de la Geografía. Todo lo que hay que saber de política mundial a partir de diez mapas*; y Klaus Dodds y Mark Nuttall (2016) en *The scramble for the poles: The geopolitics of the Arctic and Antarctic*. Estas obras han llevado el problema del Ártico a millones de lectores. Todo ello se complementa con investigaciones como las de Dimitrios y Baxevani (2016), *Arctic in the global warming phenomenon era: New maritime routes & geopolitical tensions*; Lasserre (2010), *Arctic Geopolitics: Are Petrol and Maritime Routes at the Heart of Regional Rivalries?*; Guo y Wilson (2020) en *China, Russia, and Arctic geopolitics*; y Blunden (2012) en *Geopolitics and the northern sea route*.

En el ámbito de la geopolítica, Viçent Fisas publicaba, en 2019, *Geopolítica del Ártico. La amenaza del cambio climático*, obra con la que aportó una compilación rigurosa de las consecuencias del cambio climático para la configuración geopolítica del Ártico. En dicha parcela, se puede incluir la prolífica trayectoria de Josep Baqués (2018b, 2019b; Baqués y Arrieta 2019) en el estudio de las grandes potencias y sus pretensiones sobre el Ártico. En esta línea se incluyen los trabajos que, como este, comienzan a relacionar las teorías geopolíticas con la actividad actual de los Estados en el Ártico. Tal es el caso de *El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino*, de Josep Baqués o el trabajo de Pedro Sánchez Herráez (2021) en *Siglo XXI ¿El retorno a la lucha por el Rimland?*

## Resultados y discusión

### *Una región única para la Federación Rusa*

Halford Mackinder no pensó jamás en el Ártico como zona de interés, y tampoco articuló la región dentro del outer crescent, dónde sí englobó a la zona periférica del Heartland. Más bien consideró al océano Glaciar Ártico como una barrera natural de hielos impenetrables, que cerraba las fronteras de la Tierra Corazón por el norte. Sin embargo, las condiciones climáticas cambiantes y la acción antropogénica han originado un deshielo que se produce a un ritmo superior al 10 % cada década (Palacián de Inza y García Sánchez 2013), y abren nuevas perspectivas.

Los países situados más allá del paralelo 66 manifiestan mucho interés en la creación del Consejo Ártico, que desde 1996 regula las relaciones internacionales en torno a la región. Además, adoptan la firme determinación de mantener íntegras sus reivindicaciones sobre el Ártico, a pesar de los intentos de aproximación de países como China, a partir de la declaración de Ilulissat (Centre For International Law 2008). Dentro del Consejo Ártico, existe un número de países -Estados Unidos, Canadá, Noruega, Dinamarca y Rusia- que forman el denominado Artic-5, es decir, Estados con acceso a las aguas del océano Glaciar Ártico, que han visto en el deshielo una oportunidad para aumentar sus derechos sobre aguas por las que pronto transitarán importantes rutas comerciales, y tendrán acceso a yacimientos de hidrocarburos.

La Federación Rusa ha implementado la creación de puertos de aguas profundas en torno a la ruta del norte, que hace unos años no eran practicables y que había tenido muy pocas excepciones. Una de ellas fue el puerto de Murmansk, durante la Segunda Guerra Mundial, como punto de acceso y recepción de material proveniente de Estados Unidos, para abastecer a las tropas del Ejército Rojo (Ferrero 2011, 689). La Guerra Fría y el enfrentamiento de bloques entre la antigua URSS y la OTAN, elevó el número de bases navales y aéreas existentes en la región, muchas de ellas abandonadas durante la caída de la Unión Soviética y el enfriamiento de la rivalidad. En la actualidad, se recuperan algunas de estas

bases (Conte de los Ríos 2018, 926). Las naciones colindantes con el océano Glaciar Ártico asumen el control de la región con base en la extensión de sus plataformas continentales. En este caso, Rusia, con una línea de costa superior al resto de los países, parece tomar la iniciativa en la carrera por controlar el Ártico.

Tanto es así, que los países del Artic-5 han diseñado planes estratégicos que contemplan el dominio y control de sus zonas de influencias árticas. Rusia no es una excepción y el gobierno de Vladimir Putin ha publicado un documento conocido como *Strategy for Developing the Russian Arctic Zone and Ensuring National Security through 2035*, en el que se esboza un mayor acercamiento de los intereses de Moscú al Ártico (President of Russia 2020).

Los yacimientos gasísticos y petrolíferos, fuente principal de financiación de la economía rusa, que se localizan bajo el hielo, además del control de las rutas comerciales que transitarán por la costa norte rusa, son motivos suficientes para que el gobierno de Putin fije sus intereses en la región de una manera contundente. Para cumplir con sus objetivos, Moscú se ha atraído a un socio potencial y ha presentado a China un acuerdo de cooperación en el que ofrece el tránsito libre por sus rutas y una fuente duradera de hidrocarburos. Al mismo tiempo, los chinos garantizan, con su mercado voluminoso, el nivel de exportaciones rusas, y colaboran en cuestiones tecnológicas para la explotación de la región (Fisas 2019, 85).

El océano Glaciar Ártico es una masa de agua que, comparada con otros océanos del mundo, no abarca más de 14 millones de kilómetros cuadrados y, al contrario de lo que suele ocurrir, se trata de un espacio rodeado de masa continental. Dos particularidades más de la región: presenta una superficie formada por tierra continental e islas, de más de ocho millones de kilómetros cuadrados (Arrieta 2020, 230); y la mayor parte de su extensión se mantiene helada durante todo el año. Estas condiciones muestran al Ártico como un mar interior semejante al Mediterráneo, comunicado con el Atlántico por el Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán, y con el océano Índico a través del Mar Rojo y el artificial Canal de Suez. En el caso del océano Glaciar Ártico, los pasos y la comunicación con otros mares y océanos se denominan *Choke points* (Rivas de Hernández 2021, 175) y muestran también una serie de estrechamientos y accesos complicados, que son susceptibles de estar bajo el control de actores estatales. Las salidas hacia otras aguas son tres: el estrecho de Davis, entre Alaska y Canadá; el estrecho de Bering, entre Rusia y Estados Unidos; y la zona denominada GIUK o espacio, entre Groenlandia, Islandia y Reino Unido (Aznar Fernández Montesinos 2020 26).

Continuamos con las analogías para determinar la importancia del Ártico en el contexto actual. El deshielo se ha generado en los últimos cincuenta años por causa de la acción contaminadora de la industrialización masiva. Según el IPCC (2014), la temperatura global del planeta ha ascendido en 0,74 grados centígrados desde 1900, por el efecto del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, y ello predice el aumento de tres grados en los próximos cien años. Esto supone una amenaza para la humanidad y el entorno medioambiental global, pero al mismo tiempo abre una serie de posibilidades debido a cuestiones como el deshielo. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de las oportunidades que brinda la retirada de la banquisa es la apertura de rutas comerciales que antes resultaban intransitables. El ser hu-

mano ha tratado de unir los océanos con la construcción de grandes obras de ingeniería como los canales de Suez y Panamá, pero lo que otrora fueron planes de determinadas naciones, se convierte, en el medio plazo, en una cuestión fortuita, que se generó por la acción indebida de los seres humanos y por el calentamiento global que hemos experimentado durante el último medio siglo (Olabe y González 2008, 176-180)<sup>1</sup>.

El océano Glaciar Ártico, que antes era una masa de agua interior y aislada por los hielos, final de una ruta natural de la corriente del *Gulf-Stream* (Cacas 1981, 6), se ha convertido en un lugar de paso, que permitirá la navegabilidad, determinada por la estacionalidad, y disminuirá los tiempos y costes de las mercancías que cubran la conexión Asia Oriental- Europa- América, en más de un tercio.

Mahan trazó una analogía entre el Caribe y el Mediterráneo, cuestión que interesa recuperar en un momento en el que el Ártico deja de ser el final de una ruta y se convierte en la conexión de varias de ellas (Ovalle y Salazar 2016 15). Rusia se convierte, así, en el país más beneficiado, con control absoluto de su costa y de la denominada Ruta del norte, la que transita por su vertiente septentrional, además de poseer control directo sobre una de las tres entradas al océano Glaciar Ártico -el estrecho de Bering-, lo que convierte a una región ahora intransitable en una vía de vital importancia, gracias al deshielo. El aumento de los beneficios para Rusia es exponencial, debido al interés de China en ocupar protagonismo en las rutas comerciales del norte, y en convertirse en lugar de tránsito para los flujos económicos procedentes de Asia Oriental hacia el resto del mundo. China, que muestra interés en reducir sus costes de transporte, los tiempos de viaje, y en evitar las complicaciones de los estrechos de las rutas habituales -Malaca, Ormuz o Suez (Ovalle y Salazar 2016 15), busca alternativas para completar su plan global *One Road One Belt*, que se conoce ahora como *Belt and Road Initiative* (BRI) (Conde 2022, 141-142).

El ejecutivo de Putin muestra un interés creciente en la región ártica, a la que se acerca con un sesgo de eminente carácter económico y geoestratégico, pero que esconde una irremediable unión cultural. Por ello, sus planes estatales confluyen en la necesidad de elevar la presencia militar, a base de la implementación de submarinos y rompehielos, algunos de ellos de propulsión nuclear, la modernización y recuperación de sus bases y la centralización del mando en Severomorsk (Fisas 2019, 70-74).

## Agonía y muerte de la Tierra Corazón

La definición del *Heartland* o Tierra Corazón expuesta por Mackinder (2010) afirmaba que era “esa extensa zona de Eurasia que es inaccesible a los buques, pero que antiguamente estaba abierta a los jinetes nómadas, y está hoy a punto de ser cubierta por una red de ferro-

---

<sup>1</sup> Basándose en informes del IPCC (2014), el incremento de gases de efecto invernadero desde 1900 ha incrementado la temperatura global en 0,74° centígrados. Según el Met Office Hadley Center hay un 95% de posibilidades de que la temperatura se incremente en 3°C respecto al periodo preindustrial, cuestión que el IPCC sitúa en un 57%.

carriles”. Este constituye el problema la cuestión principal de la tesis de este artículo. Mackinder fijaba las fronteras del imperio ruso en los océanos Atlántico y Pacífico como frontera natural entre Oriente y Occidente, y dejaba al océano Glaciar Ártico como zona inaccesible en el norte, a la que no dio importancia alguna. De este modo, definía a Asia Central como un territorio aislado, en el que un ataque marítimo era imposible y, por lo tanto, la importancia de sus planes estratégicos recaía en el poder continental. Mackinder no contempló la importancia del Polo Norte porque cuando escribió su obra, en 1904, el deshielo no existía, pero el crecimiento industrial y el aumento de los gases de efecto invernadero, como parte indivisible del desarrollo de la humanidad, han cambiado el escenario. El deshielo del Ártico supone el final del *Heartland* o, al menos, de la ajustada descripción que Mackinder dio de esta, asunto que merece un análisis pormenorizado (Martínez Laínez 2014, 51).

La retirada de la banquisa ártica durante los meses de verano y el posible tránsito durante el invierno, con ayuda de rompehielos, genera una serie de cambios que sitúan al Polo Norte como zona de tránsito, que reduce costes y tiempos, pero, sobre todo, convierte una región inaccesible en una alternativa viable a las rutas tradicionales de comercio entre Oriente y Occidente. Esto supone la transformación absoluta de la Tierra Corazón y la pérdida de su importancia estratégica, lo que puede traducirse en el final del dominio continental ruso de su propio territorio y, al mismo tiempo, en la ampliación de estrategias vinculadas al mar por parte de Moscú.

Mackinder, que había vivido la plena ocupación del continente africano desde las metrópolis europeas, asistió a la consumación de la conquista de los últimos territorios inexplorados del mundo. No reconoció ni advirtió que el Polo Norte también ofrecía esas características ignotas, porque no contempló la retirada de los hielos (Mackinder 2010, 302). Ningún geógrafo podría haberlo previsto en aquel momento. Ni siquiera Nicholas Spykman (1969), 40 años después, concluyó la importancia del Ártico e incluyó en su teoría al 30 % de la tierra que se eleva sobre el nivel del mar, a partir del paralelo 66.

Mackinder (2010) sustentó su teoría del *Heartland* en la posición geográfica que ocupaba Europa y en la importancia histórica de la región de Asia Central. Para hacerlo, relacionó la conformación territorial y de las fronteras entre las naciones europeas con dos cuestiones. En primer lugar, su aislamiento, situada en el extremo occidental de la placa euroasiática, con el desierto del Sáhara al sur, el océano Atlántico -inexplorado hasta el siglo XV- al oeste y los hielos perpetuos al norte; y en segundo lugar, por su indefensión ante las expansiones de los pueblos nómadas de las estepas asiáticas, que azotaron al continente una y otra vez, y constituyeron la causa natural de la caída de grandes imperios como el de Roma, o de la disposición de las fronteras en la región europea (Mackinder 2010, 314). Era la primera vez que una teoría asumía un sesgo alejado del eurocentrismo que caracteriza a nuestra historia, pues suponía la importancia de un elemento externo al ámbito europeo, y cómo este había consumado, con base en la defensa obligada, la conformación de sus países y el trazado de sus fronteras. El traslado de estas cuestiones al ámbito asiático tiene cierta similitud, que se advierte en el aislamiento de Asia Central, tanto en la época del imperio ruso como en el

tiempo de la Unión Soviética o, incluso, en el periodo actual. Rusia se encuentra situada en un espacio cerrado, con una masa helada al norte y una continental en el resto de sus límites que, por si fuera poco, se refuerza con una serie de aliados de la OTAN y de Estados Unidos que conforman un cinturón de seguridad.

Con la reducción de la masa helada, se abre para la Federación Rusa una oportunidad íntegra, que no tuvo en tiempos pretéritos. También abre una perspectiva, en el mediano y largo plazo, en la que Rusia ya no será un Estado aislado, pues gozará de acceso a una ruta comercial que transitará por su frontera norte. Ello supone, a su vez, que en pocos años el antiguo, que había garantizado la seguridad de no sufrir un ataque marítimo, será accesible a los buques, tanto mercantes como militares. El precio que deberá pagar Rusia por un aumento del comercio y la apertura de los mares en el norte será la pérdida de la invulnerabilidad de sus costas, sobre todo, con su principal enemigo potencial: Estados Unidos. Alexander Seversky (1998) advirtió, desde el planteamiento de la superioridad aérea, que Estados Unidos y la Unión Soviética -hoy Rusia-, encontraban su distancia mínima de enfrentamiento en el Polo Norte, cuestión aplicable a las flotas que podrán operar en el Ártico de producirse el deshielo hipotético.

La situación de aquellos tiempos ha cambiado de manera sustancial. El propio Mackinder (2010, 315) explicaba cómo Rusia había vendido Alaska en 1867, consciente de que un territorio abierto a aguas internacionales presentaría una debilidad frente al poder marítimo de potencias como el imperio británico. Sin embargo, la agenda actual de Vladimir Putin, al mando de la política rusa, nos muestra que esa visión ha cambiado con la conquista del espacio ártico, proyectada desde los últimos veinte años (Baqués y Arrieta 2019, 731).

## Hacia la conquista del Ártico

Alfred Mahan (1901: 31) afirmó que el mar “es un gran camino de propiedad común”, declaración que originó una legislación dilatada, que regula los espacios marítimos, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Naciones Unidas, 1982), que fija los límites de las aguas territoriales de un país.

La particularidad del Ártico es que se trata de un océano congelado que se rige por este marco legal, según el cual los recursos naturales del fondo marino y del subsuelo pertenecen a un país hasta 200 millas a partir desde sus costas. Esta distancia es ampliable hasta trescientas cincuenta millas, en caso de demostrar la extensión de su plataforma continental (Palacián de Inza y García Sánchez 2013, 90). El hecho de ser un mar helado ha originado discrepancias en cuanto a la interpretación de los espacios internacionales de esa región, que cada uno de los actores estatales, por lo general los miembros del Artic 5, tratan de aprovechar para reivindicar el territorio nacional. De este modo, aunque conviven aspectos relacionados con un escenario de cooperación mutuo, también existe la búsqueda de un posicionamiento, cada vez mayor, por parte de los Estados ribereños que compiten por los recursos bajo la banquisa

y por el trazado de las rutas comerciales cuando esta disminuya (Ovalle y Salazar 2016, 19-23). Algunos, incluso, se han servido de los discursos medioambientales para fortalecer sus reivindicaciones sobre la región (López Coca y Morcillo 2022, 95), lo que encierra una gran incongruencia, que Fisas (2019, 8) bautizó como la paradoja ártica. Esta consistía en que la reducción de los gases de efecto invernadero y la contaminación antropogénica podían dar lugar a una mejora de la situación, pero, al mismo tiempo, la resolución del problema daba al traste con los intereses de determinados Estados y empresas dependientes de estos, los que encontrarán un enorme beneficio con los efectos del deshielo.

En 1996, la Federación Rusa, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Noruega, Islandia, Finlandia y Suecia formaron el Consejo Ártico como organismo de cooperación al que se unieron algunos países observadores, organizaciones no gubernamentales y representantes de los pueblos nativos que mantenían sus dominios al norte del paralelo 66 (Arctic Council 1996). La propia naturaleza del Consejo presentaba contradicciones de peso cuando el grupo formado por los cinco países -Artic 5- tenía más privilegios por el simple hecho de ser ribereños. Tras este grupo, los países no limítrofes, pero por encima del paralelo 66, tenían mayores prerrogativas que los observadores. Se concluía, así, que el Ártico no era, desde el inicio, un espacio colaborativo e igualitario para la comunidad internacional, sino que algunos Estados iban a gozar de mayores favores (Palacián de Inza y García Sánchez 2013, 93). Desde el mero punto de vista geográfico, es lógico que países como Rusia y Canadá muestren un mayor interés, al ocupar más del 80 % de la línea de costa del océano Glaciar Ártico, frente al 20 que ocupan el resto de los Estados miembros (Díaz Allen 2018, 9). Tampoco puede olvidarse que el 70 % de las reservas de gas y el 50 de las de petróleo árticos están en suelo ruso (Ovalle y Salazar 2016 15).

No hay duda de que los intereses económicos crecen más rápido que el deshielo de la región (Díaz González 2018, 100). Ello supone una atracción para el resto de las naciones, que ven abrirse ventanas de oportunidad para mejorar su posicionamiento a nivel mundial (Byers 2017, 378). También resulta innegable que la nueva situación acarreará escenarios de confrontación directa entre Estados que anhelan las mismas rutas o los mismos recursos (Maillier 2017, 2; Ferrero 2011, 690). Es probable que el escenario haya cambiado hacia el realismo y que los Estados, en busca de un mejor posicionamiento, maniobren de acuerdo con los intereses que muestren las demás naciones (Peritore 2010, 3), máxime cuando todos ellos tratan de garantizar la seguridad con base en políticas de esta índole (Waltz 1959). Confluyen los intereses de naciones como China, que busca la supremacía comercial global y diversifica los riesgos, al elevar el número de rutas y países aliados; o como la Federación Rusa, que trata de recuperar la hegemonía regional que mantenía en tiempos de la URSS. Un ejemplo claro es el efecto de la crisis de Crimea, de 2014 y, en fecha posterior, la invasión de Ucrania de 2022, que elevó la tensión global y particular de los miembros del Consejo Ártico (Conde 2022 147).

No hay duda de que el espacio definido como *Heartland* por Halford Mackinder (1919, 2010) ocupa la parte central de la Federación Rusa. Ello supone que, de acuerdo con dicha

teoría, Moscú ha tenido el predominio continental y disfrutado del aislamiento que suponía tener una masa continental en el arco este-sur-oeste y una masa helada en el norte. Al producirse el deshielo, se crea también un escenario único para Rusia, desde el punto de vista positivo y desde ópticas más pesimistas. El Ártico se convierte en un mar abierto a los barcos mercantes -y también militares- de Rusia y de otras potencias, por lo que aquella invulnerabilidad expuesta por Mackinder desaparece. El ejecutivo ruso, en manos de Vladimir Putin desde 1999 hasta la actualidad, salvo entre 2008 y 2012, período en el que estuvo también, de facto, bajo su tutela durante el gobierno de Medvedev, se ha interesado en ocupar una posición de fuerza y convertir al Ártico en parte activa de la estrategia de la Federación Rusa (Baqués y Arrieta 2019, 732; López Coca y Morcillo 2022, 102).

La existencia de importantes bolsas de hidrocarburos garantiza el sostenimiento de la economía rusa en el mediano y largo plazo. Además, la posición privilegiada y el control de las rutas comerciales del norte ofrecen a Moscú una fuente de ingresos que puede catapultarla a recuperar la influencia global perdida con la caída de la Unión Soviética. Los Gobiernos rusos han comprendido que el control del Ártico es esencial y se han centrado en dos corrientes: la búsqueda de alianzas estratégicas con otros Estados interesados en las mismas cuestiones, y la mayor presencia comercial y militar en la ribera del océano Glaciar Ártico.

El incremento de la presencia rusa en la región ha cristalizado en la recuperación de bases navales en Murmansk, Arjangelsk, Amderma, Dikson, Tiksi y Pevet; fluviales, en Dudinka, Igarka y Jatanga (Díaz González 2018, 98); y aéreas, en Nueva Zembla, Vorkuta, Aykel, Anadyr y Alexandra Landa (Conte de los Ríos 2018, 928). Desde la base de Severomorsk se dirige el control efectivo de un despliegue militar, sustentado, sobre todo, en submarinos y rompehielos, muchos de ellos con propulsión nuclear. Ello sitúa a Rusia como el país que más barcos de este tipo ha botado en aguas árticas. El asunto se ha completado con sofisticados sistemas operativos de acceso antiáreo (A2/AD) (Baqués y Arrieta 2019, 736).

Para llevar a cabo su plan, ha orquestado tres fases diferenciadas en su totalidad, pero complementarias. En primer lugar, la ampliación de su zona económica; en segundo, el reconocimiento internacional; y por último, la transformación de la región en parte de su base económica (Baqués y Arrieta 2019, 732). Sin embargo, la exigencia de infraestructuras colosales y de inversiones cuantiosas para poner en marcha el plan de explotación sobrepasan las capacidades rusas (Del Valle 2015, 12), por lo que se hacen necesarias las alianzas estratégicas que doten a Moscú de tecnología suficiente para afrontar la adaptación de la costa y garantizar las inversiones. Las buenas relaciones con Noruega, en este ámbito, concluyeron en la crisis de Crimea de 2014, por lo que Moscú se ha visto obligado a buscar nuevos socios para llevar a cabo sus planes. Sin embargo, el aislamiento internacional ocasionado a partir de la invasión de Ucrania ha dejado pocos socios potenciales, y China se muestra como el único Estado capaz de abrazar esos intereses, que coinciden, por el momento, con los rusos.

Desde el punto de vista económico, es evidente que la necesidad de Rusia pasa por buscar alianzas con China, pero también lo es desde una perspectiva estratégica. El espacio que teorizó Mackinder (1919; 2010), aislado y en el que Rusia tendría un control territorial

absoluto, ha cambiado y el gobierno de Putin sabe que su nueva estrategia pasa por el control marítimo de la zona norte, lo que se asemeja a las teorías de Mahan (1901). La existencia de masa territorial en el 30 % de la región polar convierte a la costa rusa en un espacio nuevo a tener en cuenta, máxime cuando en un futuro no muy lejano, las rutas comerciales puntearán sus puertos y pondrán de manifiesto que Rusia mantiene las mismas deficiencias que apuntó Mackinder en sus textos del siglo XIX: escasez de población, en comparación con el espacio que domina; limitadas infraestructuras y vías de comunicación, como carreteras y ferrocarriles; y baja productividad industrial (Baqués y Arrieta 2019, 742). Sin embargo, el esfuerzo de su proyección militar y la explotación de hidrocarburos cubren esas faltas.

En lo referente a la presencia de China en el contexto internacional ruso, podemos afirmar que se establece una relación muy cercana entre ambos Estados, debido a la búsqueda interesada de recursos y vías de comunicación por parte de Beijing. El plan global se conoce como *One Road, one Belt*, e incluye al Ártico como un escenario más bajo su influencia. La estrategia de China consiste en una serie de acuerdos bilaterales e inversiones variadas, tanto en el ámbito económico -mayoritarias- como en la esfera política, que le garanticen una fuente diversa de recursos, sin depender únicamente de una sola línea de comunicación con el exterior. China necesita, a su vez, asegurar el sustento energético, para los próximos años, de su demografía dilatada. Por su parte, Rusia depende, en mayor medida de la venta de hidrocarburos y del apoyo tecnológico para hacer su extracción completa. Hasta 2014, momento en el que tuvo lugar la crisis de Crimea y, con más precisión, en 2022, cuando se produjo la invasión de Ucrania, Rusia había gozado de acuerdos interesantes con países europeos como Noruega, pero la tensión internacional y el bloqueo a los hidrocarburos rusos condujo a un relativo aislamiento de Europa, por lo que inclinó sus relaciones internacionales hacia Asia, en especial a China. La Organización de Cooperación de Shanghái ya era un organismo que apostaba, antes de la crisis de Crimea, por la participación y la ayuda mutua entre países asiáticos, pero los tratados bilaterales Beijing-Moscú parecen más estables y se vertebran en torno a los intereses mutuos de ambos Estados en el Ártico. China ha sido capaz de invertir y participar en las economías de otros Estados hasta el punto de volverse indispensable (Baqués 2018b, 311) y en el caso Ártico lo ha conseguido a través de los créditos del *Asian Infrastructure Investment Bank* al que pertenecen Dinamarca, Islandia, Finlandia, Suecia y Noruega. Todos estos países, miembros del Consejo Ártico, han firmado tratados bilaterales con Beijing muy beneficiosos para ambas partes.

Lo interesante es que China también tiene una parte de su territorio, la región de Sinkiang, englobada dentro del *Heartland* de Mackinder, pero los sucesivos gobiernos chinos han promovido una acción destacada hacia el control de los mares y de las rutas comerciales marítimas. Tratan de modernizar a su flota mercante y militar como la única vía para acercarse a la hegemonía estadounidense. Esta cuestión es observable en la consolidación de su “collar de perlas” (una teoría sujeta a debate y con un valor especulativo) y en el control absoluto, o parcial, de algunos puntos estratégicos como Djibouti o el puerto del Pireo, en Atenas, donde controla más del 50 % de su tráfico. O en otros puntos estratégicos europeos

como Hamburgo y Rotterdam, donde la inversión china es cada vez mayor. Ello da a China garantías de no depender, de forma íntegra, de los intereses estadounidenses, y de no supeditarse a presiones en algunos puntos de las rutas habituales de tránsito, como el estrecho de Malaca, el Mar Rojo o el canal de Suez. En la búsqueda de esta independencia, Beijing se ha dado cuenta de la importancia de tomar posiciones en el Ártico, a través de Rusia. Su posición es la de un estado observador, sin fronteras más allá del paralelo 66 y, por ello, utiliza su influencia y poder económico a través de los intereses de Rusia en la región. Convertirse en indispensable y en socio prioritario de Moscú asegura su economía mundial. Esto se consolidó con la firma, por ambas potencias, de los acuerdos para establecer la Ruta de la Seda Polar (Baqués y Arrieta 2019,734), que circularía por la antigua Ruta del Norte, a través del océano Glaciar Ártico.

## Conclusiones

En este trabajo se han expuesto las principales cuestiones relativas al Ártico, a la luz de la teoría formulada por Halford Mackinder (1919; 2010). La pregunta que guía la investigación gira en torno a si las previsiones de deshielo en el océano Glaciar Ártico pueden ser el final del planteamiento de Mackinder.

Para atender a esta interrogante, es necesario razonar que el Ártico constituye una región que reúne características únicas, no presentes en otras zonas. Por ejemplo, su aislamiento como mar interior, helado, que por esta razón presenta una superficie relativa que representa un porcentaje de zona continental. Esta abarca casi el 30 % de la superficie total. A ello debemos añadir el valor del Ártico como reserva de hidrocarburos y las condiciones para albergar dos rutas comerciales – la ruta del norte y la ruta del noroeste-, que reducirían, en más de un tercio, las distancias entre Oriente y Occidente, en tiempos y costes.

Estas características hacen que el océano Glaciar Ártico se haya convertido en una pieza fundamental para comprender los movimientos geopolíticos de las grandes potencias, en especial de la Federación Rusa. Esta podría terminar con el aislamiento estratégico al que la somete la OTAN y encontrar una salida al mar que conecte con las rutas comerciales globales, incluso podría ser parte gestora de ese tránsito. Pero, al mismo tiempo, el deshielo elimina las particularidades de la Tierra Corazón como pivote desde el cual controlar la estrategia mundial. Las teorías expuestas por Mackinder (1919; 2010) delimitaban la región de Siberia Central y la aislaban del océano, por estar este congelado, pero una retirada de la banquisa convertiría la zona de inmediato. El *Heartland*, hasta ahora una vasta región continental, inaccesible a los barcos, se convertiría en una zona de costa y terminaría por desaparecer la concepción de la Tierra Corazón esbozada por Mackinder. Nicholas Spykman (1969), en 1943, advirtió sobre las deficiencias de la teoría de su maestro: el *Heartland* era una zona aislada, en la que todos los ríos drenaban, bien hacia el norte, por lo que se congelaban buena parte del año, o bien hacia el sur, donde desembocaban en mares interiores. En esto coincidían ambos autores, pero el propio aislamiento también era una debilidad pues,

para Spykman (1969), el mar ofrecía mejoras sustanciales al poder estratégico de cada país. Con ello trasladó el centro de poder a los Estados anfibios que formaban lo que denominó *Rimland*, donde las regiones del Ártico también quedaban fuera de todo cálculo. Como es obvio, el deshielo y el hecho de que más allá del paralelo 66 haya 30 % de tierra, otorga a la región una importancia inequívoca en el mediano plazo.

Las teorías de Halford Mackinder (1919; 2010) también pecaron de cierto optimismo frente a la capacidad de desarrollo del imperio ruso en su momento, que pueden trasladarse a la Federación Rusa, en la actualidad. Se sitúa en el centro de Asia, pero es una extensión vastísima, afectada por una climatología adversa y por suelos congelados que no permiten la agricultura extensiva, lo que conlleva que esté poco poblada. A esta circunstancia se une la dificultad de establecer líneas de comunicación interiores y realizar inversiones en infraestructuras que no son rentables, debido a la baja demografía de la región. Por lo general, se suelen limitar a conectar únicamente los yacimientos petrolíferos y gasísticos con los puntos de distribución. Sin embargo, para que la teoría de Mackinder tuviera un efecto real, todo ello era necesario y vemos que, en la actualidad, continúa insuficiente. Por esta razón, la Federación Rusa se proyecta hacia el norte, y trata de suplir sus deficiencias estructurales, a partir de sus yacimientos petrolíferos y con la implantación de una mayor presencia militar y naval.

En este trabajo se establecen líneas comparativas entre la teoría expuesta por Mackinder (1919; 2010) y la realidad actual del Ártico, y se analiza cómo el papel de la Federación Rusa debería ajustarse para cumplir con una de las mayores ventajas que posee a nivel estratégico: su aislamiento y el control de la Tierra Corazón. Sin embargo, el deshielo a mediano y largo plazos ha terminado con esa realidad, y ha dotado a la región de nuevas oportunidades de navegación y explotación que conectan a Rusia con el mundo marítimo y la convierten en gestora de una ruta comercial de miles de kilómetros, más rentable que las hasta ahora conocidas, que transitan desde Oriente a Occidente.

## Bibliografía

- Arctic Council. 1996. “La conformación del Consejo Ártico”, [arctic-council.org/about/observers/](http://arctic-council.org/about/observers/)
- Arrieta Ruíz, Andrea. 2020. “La cartografía como elemento geoestratégico en el Ártico”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6(1): 225-242.
- Aznar Fernández-Montesino, Federico. 2020. “El Ártico como espacio de conflicto geopolítico”. En *Panorama geopolítico de los conflictos*, editado por José Ignacio Castro Torres, 21-50. Madrid: IIEE.
- Baqués Quesada, Josep. 2018a. “La Geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino”. *Revista general de Marina* 274 (3): 307-313. [---

131](https://acortar.link/rmwJ0QBaqués Quesada, Josep. 2018b. “La relación estratégica entre Rusia y China: una mirada geopolítica”. <i>Revista general de marina</i> 274(4): 721-730.”</a></p></div><div data-bbox=)

- Baqués Quesada, Josep. 2019a. "El despliegue de fuerzas terrestres rusas en el Ártico". *Global Strategy*, 7 de mayo. <https://acortar.link/AkQjpW>
- Baqués Quesada, Josep. 2019b. "El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino". *Revista de Estudios de Seguridad Internacional* 5(1): 119-129.
- Baqués Quesada, Josep, y Andrea Arrieta Ruíz. 2019. "La estrategia rusa en el Ártico". *Revista General de la Marina* 277: 731-745.
- Blunden, Margaret. 2012. "Geopolitics and the northern sea route". *International affairs* 88(1): 115-129. <https://www.jstor.org/stable/41428544>
- Byers, Michael. 2017. "Crises and international cooperation: an Arctic case study". *International Relations* 31(4): 375-402. [doi.org/10.1177/00471178177356](https://doi.org/10.1177/00471178177356)
- Cacas, Joel. 1981. "La importancia geopolítica del mundo ártico". *Boletín de información CESEDEN* 147(4): 2-8.
- Caney, Simon. 2015. *Climate change. The Routledge handbook of global ethics*. Londres: Routledge.
- Centre For International Law. 2008. "Declaración de Ilulissat", [acortar.link/R1g3TH](https://acortar.link/R1g3TH)
- Conde Pérez, Elena. 2022. "La política ártica de la Unión Europea en perspectiva geopolítica de la cooperación pacífica a las rupturas árticas (2017-2022)". *Revista española de derecho internacional* 74(2): 129-156.
- Conte de los Ríos, Augusto. 2018. "El ártico, nuevo telón de acero de la geopolítica". *Revista General de Marina* s/n: 915-930.
- Corbett, Julian. 2004. *Principles of maritime strategy*. Nueva York: Dover Publications.
- Dimitrios, Dalaklis, y Evi Baxevani. 2016. "Arctic in the global warming phenomenon era: New maritime routes & geopolitical tensions". En *New maritime routes: origins, evolution and prospects*, editado por Odile Delfour-Samama, Cédric Leboeuf y Gwenaële Proutière-Maulion, 169-186. París: Pédone.
- Del Valle Melendo, Javier. 2015. "El Ártico. Un espacio frágil entre la cooperación y la lucha por la hegemonía". *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos* 4: 1-15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7686844>
- Díaz Allen, Paola Ivanova. 2018. "La cooperación internacional para la protección del medio ambiente ártico". *Munch Ximbal* s/n: 7-30.
- Díaz González, José Carlos. 2018. "Las ;nuevas? Estrategias para el Ártico". *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE* 3(1): 93-103. <http://www.uajournals.com/cisdejournal/journal/5/6.pdf>
- Dodds, Klaus. 2007. *Geopolitics: A very short introduction*. Oxford: OUP.
- Dodds, Klaus, y Mark Nuttall. 2016. *The scramble for the poles: The geopolitics of the Arctic and Antarctic*. Londres: John Wiley & Sons.
- Ferrero, Julio Albert. 2011. "Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico". *Revista General De Marina* 261(1): 681-690. <https://acortar.link/yWOMG9>
- Fisas, Viçent. 2019. *Geopolítica del Ártico. La amenaza del cambio climático*. Barcelona: Icaria & Más Madera.

- García Estrada, Ángel. 2020. “Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico”. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos* 17: 650-677.
- Gómez de Ágreda, Ángel. 2014. “El cambio climático en el ártico: Más allá del Círculo Polar”. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos* 3:1-20.  
<https://revista.ieee.es/article/view/317>
- Guo, Ling, y Steven Lloyd Wilson. 2020. “China, Russia, and Arctic geopolitics”. *The Diplomat*, 29 de marzo. <https://acortar.link/mJPvYu>
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2014. “Cambio climático 2014: Informe de síntesis”, [acortar.link/hxDFXo](https://acortar.link/hxDFXo)
- Kaplan, Robert. 2013. *La venganza de la geografía*. Barcelona: RBA.
- Lasserre, Frédéric. 2010. “Arctic Geopolitics: Are Petrol and Maritime Routes at the Heart of Regional Rivalries?” *Critique Internationale* 4(49): 131-156.
- López Coca, Pau, y Adrián Morcillo Pazos. 2022. “Comparativa de las políticas de la UE y de china en el Ártico. Nuevos retos en el Ártico tras la guerra de Ucrania”. *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus* 1(2): 87-114.
- Mackinder, Halford. 1919. *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Nueva York: Holt.
- Mackinder, Halford. 2010. “El pivote geográfico de la historia”. *Geopolítica(s)* 1(2): 301-319. <https://acortar.link/2RbtqIMahan>, Alfred. 1901. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Boston: Little, Brown and Company.
- Maillier, Felipe. 2017. “Desafíos polares: Carrera armamentística en el Ártico”, [acortar.link/UzptbC](https://acortar.link/UzptbC)
- Marshall, Tim. 2021. *Prisioneros de la Geografía. Todo lo que hay que saber de política mundial a partir de diez mapas*. Barcelona: Península.
- Martínez Láinez, Fernando. 2014. “El Ártico. Nuevo espacio de enfrentamiento geopolítico”. *Revista Española de Defensa* 312: 50-55.
- Molinero Gerbau, Yoan. 2022. *El medioambiente en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Síntesis.
- Naciones Unidas. 1982. “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, [acortar.link/EHBZyd](https://acortar.link/EHBZyd)
- Olabe, Antxon, y Mike González. 2008. “Cambio Climático, una amenaza para la seguridad global”. *Política Exterior* 22(124):175-185.
- Ovalle Barros, María Jesús y Miguel Ángel Salazar Urrutia. 2016. “Análisis geoestratégico de Rusia en los mares descongelados del norte ¿Nuevo escenario de conflictos o de cooperación en el siglo XXI?”. *Revista estudios hemisféricos y Polares* 7(4): 13-39.
- Palacián de Inza, Blanca, e Ignacio García Sánchez. 2013. “Geopolítica del deshielo en el Ártico”. *Política Exterior* 27: 88-96. <https://acortar.link/9P6hem>
- Peritore, Natalia. 2010. “La política exterior de los Estados Unidos desde la visión de Nicholas Spykman”, [acortar.link/Et7DzZ](https://acortar.link/Et7DzZ)
- President of Russia. 2020. “Strategy for Developing the Russian Arctic Zone and Ensuring National Security through 2035”, <http://en.kremlin.ru/acts/news/64274>

- Rivas de Hernández, Silvia Marina. 2021. “La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima”. *Revista de Relaciones Internacionales* 30(61): 160-183.  
doi.org/10.24215/23142766e140
- Sánchez Herráez, Pedro. 2021. “Siglo XXI: ¿El retorno a la lucha por el Rimland?”. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos* 12: 1-24.
- Seversky, Alexander. 1998. *El poder aéreo: Clave de la supervivencia*. Madrid: Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.
- Sirvent Zaragoza, Gonzalo. 2014. “Las nuevas rutas comerciales a través del Ártico. Una consecuencia del cambio climático”. *Revista General de la Marina* 266(2): 233-249.
- Spykman, Nicholas. 1969. *The geography of the peace*. Nueva York: Archon Books.
- Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State, and War*. Nueva York: Universidad de Columbia.

# Normas de publicación

# Normas de publicación de Urvio.

## Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

### 1. Información general

**URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

**URVIO** está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### 1.1 Misión

**URVIO** constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

#### 1.2 Idioma

**URVIO** publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

#### 1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, **URVIO** es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

## 2. Enfoque y alcance

### 2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

### 2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

### 3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (revaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.

- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.
- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

#### 4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

##### 4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

###### *A. Carta de presentación*

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

###### *B. Manuscrito*

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

*Otras orientaciones:*

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

## 4.2 Normas para las referencias

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se debe añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. Los jardines en la Antigüedad. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

### **Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año**

Las obras de un mismo autor y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

Chaume Varela, Frederic. 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. Íkala, Revista de lenguaje y Cultura 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

### **Libro de un autor o editor único**

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Harder

(Duch 1998, 99-100)

### **Libro de dos o tres autores**

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio, e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

### **Libro con tres autores**

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio, y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. El subjuntivo. Valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. “Ecología urbana y paisaje en la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html)

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el Coloquio Poder, vida y subjetivación, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

### **Tesis, tesinas**

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

### **Normas jurídicas**

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

### **Entrevistas inéditas y comunicaciones personales**

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

## 5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

## 6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

### 6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

### 6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

### 6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

## 7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

## 8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



**FLACSO**  
ECUADOR



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024